



**e-book**

# **II CONGRESSO INTERNACIONAL E IV SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

*Conflitos Globais e Suas Repercussões no Território*

**Organizadores**

*Aleteia Hummes Thaines  
Andressa Soares dos Santos  
Daniel Luciano Geverhr  
Dilani Silveira Bassan*

Realização:



**MESTRADO  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**



Apoio:



# II Congresso Internacional e IV Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional

**Aleteia Hummes Thaines**  
**Andressa Soares dos Santos**  
**Daniel Luciano Geverhr**  
**Dilani Silveira Bassan**  
*Organizadores*

**e-book**

Realização:



**MESTRADO  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**



Apoio:



*Taquara*  
*2023*

## II CONGRESSO INTERNACIONAL E IV SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DIREITOS RESERVADOS DESTA EDIÇÃO: FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA - FACCAT  
FUNDAÇÃO EDUCACIONAL ENCOSTA INFERIOR DO NORDESTE - FEEIN - MANTENEDORA DA FACCAT

### CONSELHO DELIBERATIVO

PRESIDENTE: NICOLAU RODRIGUES DA SILVEIRA  
VICE-PRESIDENTE: SIRLEI TEREZINHA SILVA  
SECRETÁRIA: MARISA DELTRUDES DRESCH

### DIRETORIA EXECUTIVA

DIRETOR-PRESIDENTE: VICTORIO ALTAIR CARARA JÚNIOR  
DIRETORA-TESOUREIRA: KIRA MACEDO THOMAZ  
DIRETORA-SECRETÁRIA: ELENA WEBER

### FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA - FACCAT

DIRETOR GERAL: PROF. DELMAR HENRIQUE BACKES  
VICE-DIRETORA DE GRADUAÇÃO: PROFA. CARINE RAQUEL BACKES DÖRR  
VICE-DIRETOR DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO: PROF. ROBERTO TADEU RAMOS MORAIS  
VICE-DIRETOR ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO: PROF. SÉRGIO ANTONIO NIKOLAY  
VICE-DIRETOR DE EXTENSÃO E ASSUNTOS COMUNITÁRIOS: PROF. DORNELES SITA FAGUNDES

---

Congresso Internacional (2.: 2023: Taquara, RS) e Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional (4.: 2023: Taquara, RS)

E-Book do II Congresso Internacional e IV Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional, 17 e 18 de agosto de 2023, Taquara, RS: conflitos globais e suas repercussões no território (recurso eletrônico) / organizadores Aleteia Hummes Thaines, Andressa Soares dos Santos, Daniel Luciano Geverhr, Dilani Silveira Bassan. – Taquara, RS: FACCAT, 2023

ISBN 978-65-87502-32-8

Disponível em: [https://www2.faccat.br/portal/?q=2\\_congresso\\_mestrado](https://www2.faccat.br/portal/?q=2_congresso_mestrado)

1. Desenvolvimento Regional. 2. Migrações. 3. Mobilidades. I. Faculdades Integradas de Taquara. II. Congresso Internacional. III. Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional. IV. Thaines, Aleteia Hummes. V. Santos, Andressa Soares dos. VI. Bassan, Dilani Silveira. VII. Geverhr, Daniel Luciano

---

Catálogo na Publicação: Biblioteca Eldo Ivo Klain  
Bibliotecária responsável: Tânia Mayer Evangelista CRB-10/1846

## CONSELHO EDITORIAL

- ALETEIA HUMMES THAINES (FACCAT)
- CARLOS ÁGUEDO PAIVA (FACCAT)
- CARLOS FERNANDO JUNG (FACCAT)
- DANIEL LUCIANO GEVEHR (FACCAT)
- DILANI SILVEIRA BASSAN (FACCAT)
- JORGE LUIZ AMARAL DE MORAES (FACCAT)
- MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER (FACCAT)
- MOEMA PEREIRA NUNES (FACCAT)
- ROBERTO TADEU RAMOS MORAIS (FACCAT)



# SUMÁRIO

“PREFÁCIO.....	13
<b>1 DIREITOS HUMANOS</b>	
<b>DESAFIOS ENFRENTADOS NA PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA O GÊNERO FEMININO SEGUNDO O INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) NO RIO GRANDE DO SUL. CAMILA PAVIANI, MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER.....</b>	<b>17</b>
<b>PERFIL DEMOGRÁFICO E NECESSIDADES EMERGENTES DA POPULAÇÃO AFEGÃ REFUGIADA NO BRASIL. KAREN NICOLODI, GUSTAVO DA SILVA MACHADO, FELIPE PADILHA.....</b>	<b>27</b>
<b>AVANÇOS LEGISLATIVOS NAS AÇÕES DE PROTEÇÃO À MULHER. GILK DA SILVA SANTOS, LORENA FERNANDES DA CUNHA, SABRINA ABREU DAGOSTIN ZANATTA, GIOVANA ILKA JACINTO SALVARO.....</b>	<b>37</b>
<b>LA URGENTE E INSOSLAYABLE AGENDA PENDIENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA BRASILEANA DE 1988 Y SU ORDENAMIENTO JURÍDICO. A PROPÓSITO DE LOS 35 AÑOS DE VIGENCIA DE LA MISMA. JORGE ISAAC TORRES MANRIQUE.....</b>	<b>45</b>
<b>MAIS DIREITOS E MAIS PODER PARA AS MULHERES? A ATUAÇÃO DE MULHERES VEREADORAS NAS REGIÕES DE BLUMENAU E BRUSQUE, SANTA CATARINA. LUCIANA BUTZKE, ANA CLARA MEDINA MENEZES DE SOUZA, BRUNA DE OLIVEIRA SCHWEDER.....</b>	<b>53</b>
<b>DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, IMUNIDADE TRIBUTÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. NELSON MORAES PEREIRA JUNIOR, ALETEIA HUMMES THAINES.....</b>	<b>63</b>
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESSOA IDOSA: ANÁLISE PRELIMINAR DA POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS AOS IDOSOS. SUELEN SANTOS MORAES, ALETEIA HUMMES THAINES.....</b>	<b>75</b>
<b>REDISTRIBUTIVE EFFECTS OF CONSUMPTION AND INCOME FROM SUBSIDIES TO PASSENGER TRANSPORTATION IN THE BRAZILIAN ECONOMY. ANDRESSA LEMES PROQUE, ADMIR ANTONIO BETARELLI JUNIOR, DANIELLE DOMINGOS RIBEIRO, GIOVANNA FILGUEIRAS DI FILIPPO.....</b>	<b>82</b>
<b>2 ORDENAMENTO TERRITORIAL</b>	
<b>EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE TERRAS AGRÍCOLAS NO PARANÁ ENTRE 2017 E 2022. ADRIANA GERAY ARTIGAS, ARIANA CERICATTO DA SILVA.....</b>	<b>94</b>

<b>ASENTAMIENTOS POPULARES Y LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS: UNA BÚSQUEDA DE LAS FORMAS DEL HÁBITAT.</b> GABRIEL ZILLI GARCÍA, LUIS ARTURO VÁZQUEZ HONORATO, BERTHA LILIA SALAZAR MARTÍNEZ.....	<b>104</b>
<b>A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN: A NOÇÃO CONCEITUAL CIDADE MÉDIA E A DESCONCENTRAÇÃO URBANA.</b> CLAUDIO MACHADO MAIA.....	<b>112</b>
<b>CARACTERIZAÇÃO DOS SETORES PRODUTIVOS DA REGIÃO PROGRAMA NOROESTE DO ESTADO DO TOCANTINS.</b> ETHIËNNE GUINEVER SANTOS MILHOMEM, RAIMUNDA BEZERRA DE SOUZA, NILTON MARQUES DE OLIVEIRA, RODOLFO ALVES DA LUZ .....	<b>119</b>
<b>ODS 8 - DISCUSSÕES ACERCA DA ABRANGÊNCIA E RELEVÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO - RS.</b> MARIA ISABEL REI DE MIRANDA, MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER.....	<b>129</b>
<b>URBANIZAÇÃO, CIDADE IMAGINADA E CONDOMÍNIOS DE LUXO: A NOVA CONFIGURAÇÃO DA PERIFERIA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.</b> MARLYANE ROGÉRIO DA CONCEIÇÃO, JACQUELINE DA SILVA DEOLINDO.....	<b>139</b>
<b>NOTAS SOBRE OS REPOSICIONAMENTOS DA POPULAÇÃO NO PARANÁ.</b> PAULO HENRIQUE DE CEZARO EBERHARDT, JANDIR FERRERA DE LIMA.....	<b>149</b>
<b>A NOVA ECONOMIA METROPOLITANA NA CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE: OS COMPLEXOS LOGÍSTICOS.</b> PAULO ROBERTO RODRIGUES SOARES, PEDRO AZEREDO DE UGALDE, GUILHERME RIBEIRO DE FREITAS.....	<b>160</b>
<b>DINÂMICA DOS SETORES PRODUTIVO DA REGIÃO PROGRAMA EXTREMO NORTE (BICO DO PAPAGAIO) - TOCANTINS.</b> FRANCISCO PEREIRA DE SOUSA, JÉSSICA PORTO COSTA, NILTON MARQUES DE OLIVEIRA, RODOLFO ALVES LUZ.....	<b>171</b>
<b>O QUE ACONTECE EM FRIBURGO: UMA ANÁLISE SOBRE OS CONFLITOS DE MORADIA LIGADOS AO DESASTRE DE 2011.</b> LARA BERNARDO DE OLIVEIRA, EDNILSON GOMES DE SOUZA JUNIOR, TERESA DE FARIA PEIXOTO.....	<b>182</b>
<b>DIFERENÇAS TEÓRICAS E CONCEITUAIS ENTRE RURAL/URBANO E CAMPO/ CIDADE.</b> MARGARETE PANERAI ARAUJO, DOUGLAS ALEXANDRE ALVES.....	<b>192</b>
<b>INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS: ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.</b> ANDRESSA SOARES DOS SANTOS, CARLOS FERNANDO JUNG, ALETEIA HUMMES THAINES.....	<b>201</b>

<b>UTILIZAÇÃO DE IMAGENS DE SENSORIAMENTO REMOTO PARA A VALORAÇÃO DE SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS.</b> PEDRO GODINHO VERRAN, MARCOS WELLAUSEN DIAS DE FREITAS.....	<b>215</b>
<b>LEIS MUNICIPAIS E A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A TEMÁTICA DE CIDADES CRIATIVAS, INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS.</b> LUIZA FRACARO POLLETO, RAISSA CASTRO SCHORN, DANIEL KNEBEL BAGGIO, SÉRGIO LUÍS ALLEBRANDT.....	<b>225</b>
<b>A SITUAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO.</b> OBEDIAS MIRANDA BELARMINO, ROSELE MARQUES VIEIRA.....	<b>235</b>
<b>IMPLICAÇÕES DO EMPRESARIAMENTO DE GOVERNOS LOCAIS PARA O ESPAÇO URBANO EM TEMPOS DE FINANCEIRIZAÇÃO.</b> VÍTOR ANDRÉ DA SILVEIRA DUARTE, NICOLE BUENO LEAL DE ALMEIDA, HELENIZA ÁVILA CAMPOS.....	<b>246</b>
<b>3 DIREITOS SOCIAIS</b>	
<b>O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO GARANTIA DE DIREITOS E CIDADANIA.</b> ALETEIA HUMMES THAINES, DILANI SILVEIRA BASSAN, DENIS MATTHEUS MEDINGER KIRSCH, CAROLINE BRITTO DA SILVA SILVEIRA.....	<b>254</b>
<b>EMPREGABILIDADE E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: UMA ANÁLISE NO SETOR CALÇADISTA NOS MUNICÍPIOS DO VALE DO PARANHANA/RS.</b> LUÍSA ANDRESSA BACKES, ROBERTO TADEU RAMOS MORAIS.....	<b>264</b>
<b>VULNERABILIDADES SANITÁRIAS NO MEIO RURAL BAIANO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE ESGOTAMENTO SANITÁRIO E MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.</b> RAFAEL PALERMO BUTI, ANTÔNIO FERNANDO KWABA GAMBA, NOÉ BERNARDO DALA CATUMBA, PEDRO GABRIEL MONTEIRO DE OLIVEIRA, TIAGO RAMOS MANUEL.....	<b>271</b>
<b>EDUCAÇÃO CIDADÃ E DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM PAUTA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO CIDADÃ NO MUNICÍPIO DE NOVA HARTZ/RS.</b> TAÍSSA FRANCINI OHSE LIMA SALABERRY, DANIEL LUCIANO GEHVER.....	<b>280</b>
<b>CAPACITISMO E OS DIREITOS SOCIAIS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA EXTENSIONISTA.</b> RAQUEL DA SILVA SILVEIRA, ANA PAULA RAMOS DE SOUZA, SOFIA HEIN MACHADO, ANA CLARA JARDIM DA SILVA, GIANO DOS REIS REZENDE.....	<b>289</b>
<b>PLANEJAMENTO URBANO E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE: PRINCÍPIOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES BÁSICAS DE SEUS HABITANTES.</b> EVANDRO ZANINI MOURA, TARCISIO DORN DE OLIVEIRA.....	<b>298</b>

#### 4 POLÍTICAS PÚBLICAS

<b>LETRAMENTO INFORMACIONAL DE IDOSOS E FAKE NEWS: UMA PROPOSIÇÃO DE MODELO.</b> CAROLINE BILHAR DA SILVA, GIOVANNI MODICA E FREITAS CABRAL, MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER .....	<b>306</b>
<b>GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PLATAFORMA MIGRACIDADES.</b> CAROLINA CUNHA CÉSAR, CAROLINE TODESCHINI .....	<b>313</b>
<b>O PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) NO MUNICÍPIO DE DOURADOS (MS).</b> GERUSA CELLA PUNTEL, ROSELE MARQUES VIEIRA, CLAUDIA VERA DA SILVEIRA...	<b>323</b>
<b>PANORAMA DA OFERTA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO DO ALTO OESTE POTIGUAR.</b> FRANCISCO FERNANDO PINHEIRO LEITE, LARISSA DA SILVA FERREIRA ALVES...	<b>332</b>
<b>BACIA DO SINOS/RS: CONTRASTES ENTRE A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS E A REALIDADE DO AMBIENTE.</b> JULIO CESAR DORNELES DA SILVA, LUÍS FERNANDO DA SILVA LAROQUE, MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER.....	<b>347</b>
<b>O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA FASE CRECHE NO ÂMBITO DA REGIÃO CARBONÍFERA CATARINENSE.</b> RENATO CECHINEL, CIBELI BORBA MACHADO, REGINALDO DE SOUZA VIEIRA..	<b>358</b>
<b>ABORDAGENS INTEGRADAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIAIS NO ORDENAMENTO TERRITORIAL: UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR.</b> RAÍSSA CASTRO SCHORN, LUIZA FRACARO POLLETO, DANIEL KNEBEL BAGGIO, TARCÍSIO DORN DE OLIVEIRA.....	<b>370</b>
<b>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO: O PLANO TURISMO SP 20-30 COMO POLÍTICA ESTATAL DE VALORIZAÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO.</b> JOÃO PAULO ROSALIN, LEANDRO DI GENOVA BARBERIO, VINÍCIUS DE PAULA ISMAEL.....	<b>381</b>
<b>PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO ADOTADO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.</b> MIREYLE TAGARES DE MOURA, ELIANA LAMBERTI.....	<b>389</b>
<b>O DIREITO SOCIAL À MORADIA E OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NA REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL.</b> PHILIPPE MACEDO GARCIA AMORIM, DILANI SILVEIRA BASSAN.....	<b>399</b>

<b>PERSPECTIVAS ACERCA DA INFRAESTRUTURA URBANA FACE OS ODS: UM OLHAR SOB A CIDADE DE IJUÍ/RS.</b> GEOVANE SCHULZ RODRIGUES, RAQUEL CARINE MATZ GUTKNECHT, PEDRO LUÍS BÜTTENBENDER.....	<b>408</b>
<b>TERRITÓRIO, INDICAÇÃO GEOGRÁFICA, ATIVAÇÃO DE RECURSO E DESENVOLVIMENTO: ABORDAGEM TEÓRICA E REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA INDICAÇÃO GEOGRÁFICA FARINHA DE BRAGANÇA (PA).</b> STÉPHANIE OLIVEIRA DA SILVA, BENEDITO ELY VALENTE DA CRUZ, WESLEY DE SOUZA MARQUES.....	<b>415</b>
<b>ACUMULAÇÃO DE ANIMAIS E SAÚDE PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.</b> THIAGO FUCHS, LEONARDO DRESCH EBERHARDT, JORGE AMARO BASTOS ALVES.....	<b>425</b>
<b>IPTU VERDE: A TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO À SUSTENTABILIDADE.</b> NATHÁLIA ZAMPIERI ANTUNES, AMANDA COSTABEBER GUERINO, SAMANTA DE FREITAS IENSEN, ALICE REICHEMBACH GELATTI GOULART .....	<b>434</b>
<b>5 PROCESSOS E MANIFESTAÇÕES CULTURAIS</b>	
<b>A HISTÓRIA DA CUCA (KUCHEN): UM DIÁLOGO ENTRE GASTRONOMIA E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.</b> ALBIO FABIAN MELCHIORETTO, JULIANA SA HOLZ, PATRÍCIA ADRIELLE GUIMARÃES DOS SANTOS.....	<b>443</b>
<b>MEMÓRIA DO TRABALHO, PATRIMÔNIO CULTURAL INDUSTRIAL E OS DESAFIOS DA ERA DIGITAL.</b> CLAUDIÂNI GUIMARÃES VARGAS GONÇALVES, MOISÉS WAISMANN.....	<b>451</b>
<b>GÊNERO E A CONSTRUÇÃO DO SEXO: POSSIBILIDADES CONTRASSEXUAIS EM MEIO À POLÍTICA HETERONORMATIVA.</b> CRISTIAN REGINATO AMADOR, CRISTIANE PENNING PAULI DE MENEZES, JOÃO PEDRO DO NASCIMENTO COSTENARO, TRICIELI RADAELLI FERNANDES.....	<b>459</b>
<b>A TRAJETÓRIA DE VIDA DE PESSOAS QUE NÃO FORAM REGISTRADOS: A VOZ DOS EXCLUÍDOS.</b> ÉDSON RODRIGO BECKER RODRIGUES.....	<b>467</b>
<b>CONSELHOS DE DIREITOS LGBTQIAPN+ NO LITORAL NORTE DO RS: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE INCLUSÃO.</b> MARIANA BARBOSA DE SOUZA.....	<b>475</b>
<b>PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL: UM EXAME À LUZ DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 11 DA ONU (ODS 11 - CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS).</b> OTÁVIO MARTINS FINGER, HELENA MARIA MARQUET, MICHELI IRIGARAY.....	<b>483</b>

<b>TURISMO RURAL: UMA ANÁLISE SOBRE OS CAMINHOS PARA POTENCIALIZAR O CRESCIMENTO ECONÔMICO LOCAL.</b> PEDRO GABRIEL SILVA DE ALMEIDA, DANIEL LUCIANO GEVEHR, JORGE LUIZ AMARAL DE MORAES .....	<b>493</b>
<b>AFROCONTO: LITERATURA INFANTIL NEGRA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA.</b> RAQUEL DA SILVA SILVEIRA, BEATRIZ LIMA COSTA, ÂNGELA CRISTINA BASTOS LUMMERTZ, ELIANE MARGARETE DA SILVA ABREU, FERNANDA NOGUEIRA.....	<b>501</b>
<b>6 SAÚDE E DESENVOLVIMENTO</b>	
<b>ESTUDO DO ESTADO DE SAÚDE E AMBIENTE NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO PLANALTO NORTE CATARINENSE.</b> MICHAEL RICARDO LANG, ARLINDO AMÉRICO DE OLIVEIRA, CHELIN AUSWALDT STECLAN.....	<b>510</b>
<b>ASSISTÊNCIA M-HEALTH EM SAÚDE MENTAL NA PANDEMIA COVID-19: MODALIDADE GRUPAL ONLINE.</b> EDUARDO DOS SANTOS DE LIMA, SILVANA ALBA SCORTEGAGNA.....	<b>518</b>
<b>A INCLUSÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CONDIÇÕES CRÔNICAS COMPLEXAS DE SAÚDE NA EDUCAÇÃO E SAÚDE DA CIDADE DE TAQUARA.</b> ELEN FERNANDA DE LIMA, ALETEIA HUMMES THAINES.....	<b>526</b>
<b>A DESINFORMAÇÃO E A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS REDES SOCIAIS: AS CONSEQUÊNCIAS NA ÁREA DA SAÚDE.</b> LUCAS ROBERTO DE SOUZA, EMERSON DE LIMA PINTO.....	<b>534</b>
<b>AÇÕES DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DESENVOLVIDAS PELA CLÍNICA DE SAÚDE VISUAL DA UNC NA PERCEPÇÃO DOS GESTORES EDUCACIONAIS E DA SAÚDE DA AMPLANORTE.</b> SUELLEN CRISTINE HAENSCH, ARGOS GUMBOWSKY.....	<b>543</b>
<b>AS QUEIXAS MUSCULOESQUELÉTICAS DE TRADUTORES INTÉRPRETES DE LÍNGUA DE SINAIS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR DO VALE DO RIO DOS SINOS.</b> PAULINE WEBBER.....	<b>558</b>
<b>7 TECNOLOGIA E INOVAÇÃO</b>	
<b>O RECONHECIMENTO DAS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS COMO ESTRATÉGIA PARA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO SOBRE AS POTENCIALIDADES PARA AS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS NOS MUNICÍPIOS DE TAQUARA, PAROBÉ E IGREJINHA, SITUADOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.</b> ALETEIA HUMMES THAINES, JORGE LUIZ AMARAL DE MORAES, CRISTIANO LUIS DE OLIVEIRA .....	<b>567</b>



<b>INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM DEBATE: A DICOTOMIA ENTRE UTILIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DAS IAS PELO PODER PÚBLICO BRASILEIRO.</b> BRUNA IARA LORIAN CHAGAS, GUSTAVO FELIPE ANAMI SEGUNDO, ANA CRISTINA COSTA SIQUEIRA, ARÍCIA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE OLSTAN SCHROEDER, ALMIR NABOZNY.....	<b>577</b>
<b>INOVAÇÃO A PARTIR DOS NEGÓCIOS DE IMPACTO: UMA SAÍDA PARA A VULNERABILIDADE SOCIAL?.</b> GABRIELE ALVES GARCIA, CAROLINE BRITTO DA SILVA SILVEIRA, MOEMA PEREIRA NUNES.....	<b>587</b>
<b>INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS DIREITOS AUTORAIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA MÚSICA HEART ON MY SLEEVE.</b> EDUARDA APARECIDA SANTOS GOLART, GIOVANNA TASCHETTO DE LARA, MARYANA ZUBIAURRE CORRÊA.....	<b>596</b>
<b>PATENTES VERDES E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.</b> JOÃO PEDRO DO NASCIMENTO COSTENARO, CRISTIAN REGINATO AMADOR, ISABEL CHRISTINE SILVA DE GREGORI.....	<b>604</b>
<b>O COMBATE AO GREENWASHING NA REDES SOCIAIS: COMO O AFASTAMENTO DA PRÁTICA PODE GERAR LUCRATIVIDADE PARA EMPRESAS FOCADAS NO PANORAMA SUSTENTÁVEL.</b> NATHÁLIA ZAMPIERI ANTUNES, ALESSANDRA STAGGEMEIER LONDERO, WILLIAN RAMOS MISZEWSKI.....	<b>612</b>
<b>PATENTES VERDES: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA À LUZ DAS TECNOLOGIAS AMBIENTAIS E DA SUSTENTABILIDADE.</b> PABLO MACHADO DE SOUZA, ISABELA CRISTINA DA SILVA LEITE.....	<b>620</b>
<b>NEUROCIÊNCIA APLICADA À ARQUITETURA E AO URBANISMO: INTER-RELAÇÕES ENTRE O ESPAÇO URBANO E A QUALIDADE DE VIDA DAS PESSOAS.</b> CAROLINE PREDIGER DA PIEVE, TARCISIO DORN DE OLIVEIRA.....	<b>628</b>
<b>8 COOPERATIVISMO</b>	
<b>MULHERES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES A PARTIR DO OLHAR DE PRESIDENTAS DE COOPERATIVAS.</b> DANIELA FONSECA DA SILVA, ANELISE GRACIELE RAMBO.....	<b>636</b>
<b>A RESILIÊNCIA EM UM PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COM COOPERATIVAS DE RECICLAGEM DE CANOAS/RS NA PERSPECTIVA DA MEMÓRIA SOCIAL.</b> CAMILE ROSA DE SOUZA, FERNANDA VEADRIGO IRBER, MARIA DE LOURDES BORGES.....	<b>646</b>

<b>A INFLUÊNCIA DO COOPERATIVISMO NA PRECIFICAÇÃO DO LEITE: UM ESTUDO DE CASO DE UMA COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DO PARANÁ.</b> RAFAEL MEIER DE MATTOS, JULIAN MARTINS DA SILVA MÜLLER MATTOS, ARIANA CERICATTO DA SILVA .....	<b>653</b>
<b>PRODUÇÃO DE GERGELIM COMO ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BAIRRO SAN ROQUE, DO MUNICÍPIO DE YBY YAÚ DEPARTAMENTO DE CONCEPCIÓN, PARAGUAI.</b> CLAUDIA VERA DA SILVEIRA.....	<b>663</b>
<b>9 MOVIMENTOS E CONFLITOS SOCIAIS</b>	
<b>DIFERENTES PERSPECTIVAS DO TERRITÓRIO, CONCEITUANDO O TERRITÓRIO DE INCLUSÃO.</b> MIRIAM FREITAS DA SILVA, DANIEL LUCIANO GEVEHR.....	<b>673</b>
<b>A GUERRA DO CONTESTADO: EXPRESSÃO DA BARBÁRIE EM RELAÇÃO À DEFESA DE UMA FORMA-DE-VIDA.</b> KRISHNA SCHNEIDER TREML, SANDRO LUIZ BAZZANELLA, ALEXANDRE ASSIS TOMPOROSKI.....	<b>681</b>
<b>FORMAS PRECÁRIAS DO MORAR: UM ESTUDO A PARTIR DE UMA SOCIEDADE DESIGUAL.</b> VITÓRIA CARMO MEIRELES, MARIANA BARBOSA DE SOUZA, CECÍLIA MARIA DE MORAIS MACHADO ANGILELI.....	<b>693</b>

# PREFÁCIO

As Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT, por meio do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional, promoveu nos dias 17 e 18 de agosto de 2023 o II Congresso Internacional e IV Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional em modelo *on-line* com a temática Conflitos Globais e suas repercussões no território.

O objetivo do evento foi trazer para o meio acadêmico um debate que está presente na sociedade de diferentes formas. Os conflitos globais são históricos, principalmente, os ligados ao território, os econômicos e os religiosos. Conflitos estes que se estendem por décadas sem chegar a uma solução. No entanto, a maior parte destes conflitos são conhecidos, as guerras, que já haviam perdido força, hoje, mais do que nunca, com a alta tecnologia bélica, estão destruindo, dizimando populações civis (mulheres, crianças, idosos). O mundo está presenciando dois grandes conflitos, a guerra da Ucrânia e mais recentemente o ataque a Israel pelo Hamas.

Mas esses são os conflitos visíveis, divulgados pelas grandes mídias. A proposta do evento era, por meio dos artigos científicos, discutir conflitos ligados ao “ser humano”. Estes talvez sejam os piores, pois estão velados e mesmo assim trazem sofrimentos a uma grande parte da população. Nossas discussões partem do princípio de que as questões de gênero de raça e etnia são conflitos diários que afetam o desenvolvimento do ser humano, bem como suas relações com o território. Não esquecendo do preconceito com a mulher, o feminicídio; o trabalho escravo de crianças e até de adultos, a luta dos migrantes por um lugar melhor para viver, muitos fugidos de guerras intermináveis.

Para contemplar essas discussões, o Congresso Internacional contou com a participação de palestrantes do Peru, Dr. Jorge Isaac Torres Manrique (Escuela Interdisciplinaria de Derechos Fundamentales Praeeminentia Iustitia – Perú), com a temática dos conflitos geopolíticos e direitos humanos; da Argentina, com a participação do Dr. Hugo René Gorgone (UTN), tratando das desigualdades sociais e repercussões no território. O Congresso contou também com participantes do Brasil, Dr. Reginaldo de Souza Vieira (UNESC), Dra. Heleniza Ávila Campos (UFRGS). Na temática dos Conflitos contemporâneos e a diversidade, a presença da Dra. Deusa Maria de Sousa (UFPA), tratando das questões étnico-raciais e o Dr. Christian Gonzatti (UNILASALLE), abordando as questões de gênero.

O evento trouxe apresentações de trabalhos em nove GT's: Direitos humanos; Ordenamento Territorial; Direitos Sociais; Políticas Públicas; Processos e Manifestações Culturais; Saúde e Desenvolvimento; Tecnologia e Inovação; Cooperativismo e Movimentos e Conflitos Sociais.

Os GT's contaram com a apresentação de diversos trabalhos relacionados às temáticas específicas. No GT sobre Direitos Humanos, destacam-se: Desafios enfrentados na prevenção e combate à violência contra o gênero feminino, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no Rio Grande do Sul; Perfil demográfico e necessidades emergentes da População Afegã refugiada no Brasil; Avanços legislativos nas ações de proteção à mulher; *La urgente e insoslayable agenda pendiente de la constitución Política Brasileira de 1988 y su ordenamiento jurídico. A propósito de los 35 años de vigencia de la misma*; Mais direitos e mais poder para as mulheres? A atuação de mulheres vereadoras nas regiões de Blumenau e Brusque, Santa Catarina; Dignidade da pessoa humana, Imunidade Tributária e Políticas Públicas; Políticas Públicas para a pessoa idosa: análise preliminar da Política Nacional do idoso e sua contribuição para garantia de direitos sociais aos idosos; *Redistributive effects of consumption and income from subsidies to passenger transportation in the Brazilian economy*.

No GT 2, na área de ordenamento territorial, foram apresentados os seguintes trabalhos: Evolução dos preços de terras agrícolas no Paraná entre 2017 e 2022; *Asentamientos populares y las áreas naturales protegidas: una búsqueda de las formas del hábitat*; A Região Metropolitana de Natal/RN: A noção conceitual cidade média e a desconcentração urbana; Caracterização dos setores produtivos da Região Programa Noroeste do

Estado do Tocantins; ODS 8 - Discussões acerca da abrangência e relevância para o desenvolvimento sustentável: análise do município de Novo Hamburgo – RS; Urbanização, cidade imaginada e condomínios de luxo: a nova configuração da periferia de Campos dos Goytacazes; Notas sobre os reposicionamentos da População no Paraná; A nova economia metropolitana na cidade-região de Porto Alegre: os complexos logísticos; Dinâmica dos setores produtivo da região programa extremo norte (Bico do Papagaio) -Tocantins; O que acontece em Friburgo: Uma análise sobre os conflitos de moradia ligados ao desastre de 2011; Diferenças teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade; Indicações Geográficas: estratégias para o Desenvolvimento Sustentável; Utilização de imagens de sensoriamento remoto para a valoração de serviços ecossistêmicos no município de Alvorada/RS; Leis Municipais e a Promoção de Políticas Públicas voltadas a temática de Cidades Criativas, Inteligentes e Sustentáveis; A situação do Desenvolvimento Socioeconômico em território fronteiriço; Implicações do empresariamento de governos locais para o espaço urbano em tempos de financeirização.

O GT 3 com a temática dos direitos sociais contemplou trabalhos como: O Benefício de Prestação Continuada (BPC) como garantia de direitos e cidadania; Empregabilidade e Qualificação Profissional: Uma análise no setor calçadista nos municípios do Vale do Paranhana/RS; Vulnerabilidades sanitárias no meio rural baiano: um estudo exploratório sobre esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos; Educação Cidadã e Desenvolvimento Social em pauta: uma análise do Programa Municipal de Educação Cidadã no município de Nova Hartz/RS; Capacitismo e os direitos sociais das pessoas com deficiência: um relato de experiência extensionista; Planejamento Urbano e a Função social da cidade: cinco princípios para atender as necessidades básicas de seus habitantes.

No GT de Políticas Públicas, houve uma diversidade de trabalhos trazendo alguns conflitos que são mediados pelas políticas públicas, sendo eles: Letramento Informacional de idosos e fake news: uma proposição de modelo; Governança migratória no município de Esteio/RS: Uma análise a partir da plataforma Migracidades; O perfil das Organizações da Sociedade Civil (OSC) no município de Dourados (MS); Panorama da oferta dos serviços de saneamento básico na região do alto Oeste Potiguar; Bacia do Sinos/RS: contrastes entre a Política de Recursos Hídricos e a realidade do ambiente; O impacto da pandemia de covid-19 no acesso à educação infantil na fase creche no âmbito da Região Carbonífera Catarinense; Abordagens integradas para o desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial: uma perspectiva interdisciplinar; Planejamento Estratégico e Mercantilização do espaço: o Plano Turismo SP 20-30 como Política Estatal de valorização capitalista do espaço; Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento Econômico: considerações sobre o modelo adotado no estado de Mato Grosso do Sul; O direito social à moradia e os desafios das Políticas Públicas de habitação na redução do déficit habitacional; Perspectivas acerca da infraestrutura urbana face os ODS: um olhar sob a cidade de Ijuí/RS; Território, Indicação Geográfica, ativação de recurso e desenvolvimento: abordagem teórica e reflexões a partir da experiência Indicação Geográfica farinha de Bragança (PA); Acumulação de animais e Saúde Pública nos municípios brasileiros: uma revisão bibliográfica para o Desenvolvimento Regional; IPTU Verde: a tributação municipal como instrumento de Política Pública de incentivo à sustentabilidade.

O GT5 abordou Processos e Manifestações Culturais e abordou temas bastante polêmicos da atualidade: A história da cuca (Kuchen): um diálogo entre gastronomia e o Desenvolvimento Regional; Memória do trabalho, patrimônio cultural industrial e os desafios da era digital; Gênero e a construção do sexo: possibilidades contrassexuais em meio à Política Heteronormativa; A trajetória de vida de pessoas que não foram registrados: a voz dos excluídos; Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ no Litoral Norte do RS: Avanços, Desafios e Perspectivas de Inclusão; Patrimônio Cultural no Brasil: um exame à luz do objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da ONU (ODS 11 - cidades e comunidades sustentáveis); Turismo Rural: uma análise sobre os caminhos para potencializar o crescimento econômico local; Afroconto: Literatura infantil negra e extensão

universitária.

A Saúde e o desenvolvimento temas tratados no GT 6, trouxe a discussão do quão importante vem a ser as questões de saúde das populações e prol de seu desenvolvimento e de seu território. Este GT contou com a apresentação dos seguintes trabalhos: Estudo do estado de saúde e ambiente no Desenvolvimento Regional do Planalto Norte Catarinense; Assistência M-Health em saúde mental na pandemia covid-19: modalidade grupal online; A inclusão de crianças e adolescentes em condições crônicas complexas de saúde na educação e saúde da cidade de Taquara; A Desinformação e a Responsabilidade Civil das redes sociais: as consequências na área da saúde; Ações de responsabilidade social desenvolvidas pela clínica de saúde visual da UNC na percepção dos gestores educacionais e da saúde da Amplanorte; Identificação das principais alterações musculoesqueléticas de tradutores intérpretes de língua de sinais: TILS em uma instituição de ensino superior do Vale do Rio do Sinos.

Não poderiam ficar de fora do debate as questões envolvendo tecnologia e inovação, que foram temas do GT 7. Atualmente, sabe-se da importância do conhecimento tecnológico tanto para iniciar um conflito quanto para finalizar. As inovações em áreas bélicas e de inteligência militar, por exemplo, deixaram os conflitos mais agressivos. No entanto, no lado oposto à tecnologia e as inovações em áreas importantes, como saúde, meio-ambiente, por exemplo, vieram para contribuir na redução de muitas doenças e também na tentativa de reduzir o uso abusivo dos recursos naturais, do bioma, por meio de um gerenciamento de áreas de risco. Assim, as contribuições dos pesquisadores neste GT foram: O reconhecimento das Indicações Geográficas como estratégia para fomentar o Desenvolvimento Regional: um estudo sobre as potencialidades para as indicações geográficas nos municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha, situados no estado do Rio Grande do Sul; Inteligência Artificial em debate: a dicotomia entre utilização e regulamentação das IAs pelo Poder Público Brasileiro; Inovação a partir dos negócios de impacto: Uma saída para a Vulnerabilidade Social?; Inteligência Artificial e os Direitos Autorais no Brasil: uma análise a partir da *música Heart On My Sleeve*; Patentes Verdes e Políticas Públicas: uma análise a partir do desenvolvimento sustentável; O combate ao *Greenwashing* no âmbito da internet: como o afastamento da prática pode gerar lucratividade para empresas focadas no panorama sustentável; Patentes Verdes: uma revisão sistemática de literatura à luz das tecnologias ambientais e da sustentabilidade; Neurociência aplicada à arquitetura e ao urbanismo: inter-relações entre o espaço urbano e a qualidade de vida das pessoas.

Os GT's 8 e 9 apresentam um debate sobre cooperativismo, Movimentos e conflitos sociais respectivamente. Esse GT apresentou trabalhos que mostram a participação das mulheres como protagonistas dentro do mundo das Cooperativas, a preocupação com o meio-ambiente, entre outras abordagens, conforme segue: Mulheres e Desenvolvimento Regional: reflexões a partir do olhar de presidentas de cooperativas; A resiliência em um projeto de Educação Ambiental com cooperativas de reciclagem de Canoas/RS na perspectiva da memória social; A influência do cooperativismo na precificação do leite: um estudo de caso de uma cooperativa agropecuária do Paraná; Produção de gergelim como alternativa de desenvolvimento local no bairro San Roque, do município de Yby Yaú departamento de Concepción, Paraguai. Concluindo as apresentações, as contribuições para o debate do GT 9, envolveram o território e sua ocupação por diferentes grupos, representados pelos trabalhos intitulados: Diferentes perspectivas do território, conceituando o território de inclusão; A Guerra do Contestado: expressão da barbárie em relação à defesa de uma forma-de-vida; Formas precárias do morar: um estudo a partir de uma sociedade desigual.

Foram dois dias de intensos debates sobre tema atuais, com a participação de vários acadêmicos, professores, pesquisadores, palestrantes de diferentes regiões do Brasil e do exterior. Um trabalho conjunto que agregou conhecimento, enriquecendo o debate acadêmico com discussões polêmicas, mas necessárias e relevantes para este mundo tão conflituoso.

Por fim, gostaria de agradecer a todos que contribuíram para que este Congresso acontecesse. Parcerias entre colegas professores, acadêmicos, corpo administrativo foram importantes para a realização do evento. Porém só foi possível que o Congresso se tornasse viável pelo aceite do grupo de professores convidados, que nos brindaram com excelentes palestras, pelos acadêmicos com suas pesquisas, pelas discussões realizadas nos GT's e pelo conhecimento que ficará registrado neste ebook.

Taquara, 17 e 18 de agosto de 2023.



# 1 Diretos Humanos

## DESAFIOS ENFRENTADOS NA PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA O GÊNERO FEMININO SEGUNDO O INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) NO RIO GRANDE DO SUL

Camila Paviani<sup>1</sup>

Marcos Paulo Dhein Griebeler<sup>2</sup>

### Resumo

A violência contra as mulheres é um problema global que viola os Direitos Humanos, afetando a integridade física, psicológica e emocional, além de limitar seu acesso às oportunidades educacionais, profissionais e políticas. O gênero feminino enfrenta desafios como desigualdade salarial, dupla jornada de trabalho e limitações em suas oportunidades profissionais, o que restringe sua autonomia e independência financeira. As condutas abusivas representam os principais desafios para as mulheres pois a violência de gênero é uma forma de exercer poder e controle sobre elas. O objetivo deste estudo é investigar os principais desafios na prevenção e combate à violência contra as mulheres, com base nas estatísticas e dados oficiais de segurança pública no Rio Grande do Sul, identificando os tipos de violência enfrentados e avaliando as políticas públicas existentes. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) destacou a dificuldade de acesso à justiça como um dos principais desafios, pois as vítimas muitas vezes não conhecem seus direitos ou não têm recursos para lidar com processos judiciais. Este é um estudo com uma abordagem metodológica que inclui pesquisa documental e revisão bibliográfica para fornecer dados relevantes para pesquisas futuras. Os dados foram coletados de fontes oficiais e analisados de forma qualitativa para identificar os principais desafios enfrentados na prevenção e combate à violência contra mulheres no Estado. A educação e conscientização pública são cruciais para combater a violência contra as mulheres, assim como o apoio econômico e social às vítimas. A violência contra o gênero feminino é um problema grave que afeta milhões no Brasil e em todo o mundo, e é fundamental enfrentá-lo com seriedade e compromisso, investindo em ações de conscientização e prevenção para mudar a cultura de violência contra as mulheres.

**Palavras Chaves:** Mulher, Violência, Desafios Enfrentados.

### Abstract

*Violence against women is a global problem that violates Human Rights, affecting their physical, psychological and emotional integrity, in addition to limiting their access to educational, professional and political opportunities. Women face challenges such as salary inequality, double working hours and limitations in their professional opportunities, which restrict their autonomy and financial independence. Abusive conduct represents the main challenges for women as gender-based violence is a way of exercising power and control over them. The objective of this study is to investigate the main challenges in preventing and combating violence against women, based on statistics and official public security data in Rio Grande do Sul, identifying the types of violence faced and evalua-*

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional pelas Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT). E-mail: camilalampert@faccat.br

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional nas Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT). Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul E-mail: marcosdhein@faccat.br

*ting existing public policies. The Institute for Applied Economic Research (IPEA) highlighted the difficulty in accessing justice as one of the main challenges, as victims often do not know their rights or do not have the resources to deal with legal proceedings. This study has a methodological approach that includes documentary research and literature review to provide relevant data for future research. Data was collected from official sources and analyzed qualitatively to identify the main challenges faced in preventing and combating violence against women in the State. Education and public awareness are crucial to combating violence against women, as is economic and social support to the victims. Against the female gender is a serious problem that affects millions in Brazil and around the world, and it is essential to face it with seriousness and commitment, investing in awareness and prevention actions to change the culture of violence against women.*

**Keywords:** Women, Violence, Challenges Faced.

## 1 INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres é um problema global que afeta não apenas as mulheres, mas também toda a comunidade em que elas estão inseridas. Segundo Gross (2013), a violência contra as mulheres é uma questão de Direitos Humanos, pois viola a integridade física, psicológica e emocional das mulheres, além de limitar seu acesso a oportunidades de educação, trabalho e participação política. Também se ressalta que, no Brasil, a violência contra as mulheres é especialmente grave, com altos índices de violência doméstica, feminicídio e outras formas de violência.

Na busca pela igualdade de gênero o Brasil ainda enfrenta muitos desafios. Segundo Louro (2001) e Gross (2013) mesmo após muitas lutas e conquistas, as mulheres ainda enfrentam a desigualdade salarial, a dupla jornada de trabalho e a limitação de oportunidades profissionais, que restringem sua autonomia e independência financeira. Além disso, destacam-se que as mulheres são frequentemente responsabilizadas pela família e pelo cuidado com os filhos, o que limita sua participação em outras esferas da vida social e política.

Condutas abusivas contra as mulheres são os principais desafios que o gênero feminino enfrenta, destacando que a violência é uma forma de exercer poder e controle sobre as mulheres, e que deve ser combatida de forma incisiva. (LOURO 2001) E (GROSS 2013)

Diante destas constatações este trabalho tem como objetivo investigar quais são os principais desafios enfrentados na prevenção e combate à violência contra o gênero feminino segundo o (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) IPEA no RS. E para embasar a pesquisa foi determinado como objetivos específicos: a) analisar as estatísticas e dados oficiais da segurança pública do Estado do Rio Grande do Sul disponíveis sobre a violência contra o gênero feminino no RS. b) identificar os principais tipos de violência enfrentados pelas mulheres segundo o IPEA; c) avaliar as políticas públicas e os programas existentes no Rio Grande do Sul. Com base nisso, é importante questionar quais são os principais desafios enfrentados na prevenção e combate à violência contra o gênero feminino segundo o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) no Rio Grande do Sul?

A partir dessas incógnitas é que o Ipea/2019 traz como principais desafios enfrentados na prevenção e combate à violência contra o gênero feminino no estado a dificuldade de acesso à justiça: as mulheres vítimas de violência muitas vezes têm dificuldade de acesso à justiça, seja porque não sabem seus direitos, seja porque não têm recursos financeiros para arcar com os custos de um processo judicial.

## IMAGEM 1 – LOCALIZAÇÃO DO RS NA AMÉRICA DO SUL



Fonte: IBGE Divagis (2020)

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado do Rio Grande do Sul possui uma área territorial 281.707,151 km<sup>2</sup> [2022], sendo o nono maior estado brasileiro, dividido em 497 municípios e uma população estimada de 10.880.506 pessoas [2022], sendo que sua densidade demográfica é de 38,62 hab/km<sup>2</sup> [2022]. Segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2021), existem vivendo no Estado, descendentes de índios, negros, portugueses, italianos, alemães e asiáticos. Sua capital é Porto Alegre.

Assim como em outras regiões do Brasil, os crimes de gênero contra mulheres No Rio Grande do Sul podem ser agravados por fatores culturais e socioeconômicos que limitam o acesso das mulheres à educação, ao emprego e à justiça. De acordo com Salles et. Al. (2021), o estudo da violência contra as mulheres em contextos específicos é fundamental para compreender as complexidades desse problema e desenvolver estratégias efetivas de prevenção e intervenção.

Portanto, este estudo visa também contribuir para o aumento da bibliografia sobre o assunto, pois entende-se que os dados expostos na presente pesquisa poderão ser utilizados em futuros estudos sobre o tema abordado.

Ao final desta sessão destaca-se que foi utilizado um procedimento metodológico com base em uma pesquisa de caráter documental e também de base bibliográfica. Com isso, pretendeu-se analisar as principais características e técnicas utilizadas a partir do que propõem Lakatos et al. (2017). Este artigo ainda possui como classificação de pesquisa o tipo “estudo de caso”, pois com base em Gil (2017), destacou-se a prevenção e combate à violência contra o gênero feminino segundo o instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA) no Rio Grande do Sul. A fim de subsidiar os objetivos propostos, tem-se na sequência a exposição de estudos

teóricos que reforçam a importância de discutir esta temática contemporânea.

Com base em Gil (2019), a classificação desta pesquisa ora proposta está amparada em dois aspectos: Quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins o estudo será relacionado a descritivo e exploratório, quanto aos meios, a pesquisa será bibliográfica, documental, os dados secundários serão coletados a partir de fontes oficiais e incentivados, como relatório, estudos e publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea, (2011), serão utilizadas outras fontes, como relatório e pesquisas de órgãos estaduais de segurança pública. Será realizado um levantamento sistemático de artigos científicos, livros, relatórios e outras fontes relevantes relacionadas ao tema da violência contra o gênero feminino, com pressão no contexto do Rio Grande do Sul. Os dados coletados serão organizados e analisados de forma qualitativa, buscando identificar os principais desafios enfrentados na prevenção e combate à violência contra o gênero feminino no Rio Grande do Sul. Será realizada uma interpretação crítica dos resultados com base nos autores consultados e nas referências indiretas para embasar como tenteia a pesquisa

Como resultados da pesquisa se apresenta as dificuldades enfrentadas na prevenção e combate à violência contra o gênero feminino no Rio Grande do Sul. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (2019), os principais desafios são: A falta de informação sobre a violência contra a mulher. Muitas mulheres não sabem que estão sendo vítimas de violência ou não sabem como denunciar o agressor. Isso ocorre porque a violência contra a mulher é muitas vezes velada, ocorre no ambiente doméstico e é cometida por pessoas que a vítima conhece e confia.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo teve como principal objetivo analisar os principais desafios enfrentados na prevenção e combate à violência contra o gênero feminino, conforme identificados pelo IPEA no Rio Grande do Sul. Cabe destacar que há muito tempo as mulheres têm buscado implementar ações e reivindicações relacionadas à sua situação no mercado de trabalho. A Constituição Federal Brasileira, no Artigo 113, inciso 1, estabelece o princípio da igualdade perante a lei, reforçando a importância de tratar todas as pessoas de forma equitativa e justa.

O Estado do Rio Grande do Sul não tem políticas públicas suficientes para prevenir e combater a violência contra as mulheres para Gonçalves *et al* (2013) as políticas públicas existentes são muitas vezes ineficientes ou insuficientes, as mulheres vítimas de violência muitas vezes sofrem preconceito e discriminação por parte da sociedade. Isso dificulta ainda mais o acesso à justiça e a obtenção de ajuda. E a violência cultural, a violência contra as mulheres é muitas vezes naturalizada pela cultura. Isso dificulta a conscientização sobre o problema e a mudança de comportamento.

A agressão dirigida ao gênero feminino tem consequências graves e duradouras para as vítimas, suas famílias e a sociedade como um todo. Gonçalves *et al* (2020) comenta que além do sofrimento físico e psicológico das vítimas, a violência também tem impactos econômicos e sociais, como perda de emprego, afastamento da escola ou universidade e aumento dos custos de saúde.

A importância de estudar a violência contra as mulheres, está diretamente relacionada à necessidade de identificar e atender às necessidades específicas das mulheres que vivenciam essa violência. De acordo com Carcedo, Fabbro e Ribeiro (2021) e Gonçalves *et al* (2013) a violência contra as mulheres é uma violação dos direitos humanos e um problema complexo que afeta diferentes aspectos da vida das mulheres, incluindo sua saúde física e mental, sua capacidade de participar plenamente da vida econômica e política e seu acesso a serviços essenciais.

Ao estudar atos violentos direcionados às mulheres a Organização Mundial da Saúde Oms (2017) entende que é possível avaliar as consequências e propor medidas para minimizá-las, gerando conhecimento local

sobre o problema. Estas Informações podem ser utilizadas para desenvolver políticas e campanhas de prevenção específicas para esse tipo de violência. Além disso, uma pesquisa pode ajudar a identificar quais grupos de mulheres são mais vulneráveis à violência e quais serviços e recursos são mais necessários para atender às suas necessidades.

A identificação das barreiras que impedem as mulheres de denunciar a violência e buscar ajuda são algumas das informações importantes para garantir que as políticas e os serviços locais sejam acessíveis e eficazes para todas as mulheres, independentemente de sua idade, etnia, religião ou orientação sexual. Oms (2017). As intervenções bem-sucedidas procuram uma abordagem holística que inclui o apoio das autoridades locais, grupos comunitários e organizações não governamentais. Ao envolver as partes interessadas locais na pesquisa, pode-se aumentar a sensibilização sobre o problema e promover ações colaborativas para erradicar a violência contra as mulheres

Outro desafio é a falta de acesso à justiça. Muitas mulheres não denunciam o agressor por medo de represálias ou por não saberem como proceder. Além disso, muitas vezes as mulheres não conseguem obter proteção legal, pois os órgãos responsáveis não têm recursos suficientes para atender a demanda. A cultura do silêncio e do medo também é um grande obstáculo ao combate à violência contra as mulheres. Muitas mulheres não denunciam o agressor por medo de serem julgadas ou de sofrerem represálias sociais. Além disso, muitas mulheres vivem em situação de isolamento social, o que dificulta o acesso a informações e recursos. (OPAS 2017)

A impunidade dos agressores é outro desafio. Muitas vezes, os agressores não são punidos pelos crimes que cometem. Isso ocorre porque o sistema de justiça não é eficaz na punição dos crimes de violência contra a mulher. Além disso, muitas vezes, as mulheres desistem de denunciar o agressor por medo de represálias. A falta de recursos financeiros para a implementação de políticas públicas também é um desafio. O governo federal e os governos estaduais não têm recursos suficientes para implementar políticas públicas eficazes de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Isso ocorre porque a violência contra a mulher é um problema complexo que exige um investimento de recursos financeiros e humanos, mas é importante lembrar que esta é uma questão de saúde pública e que todos nós temos um papel a desempenhar para acabar com essa violência. (IPEA 2019).

Estudos e pesquisas realizados pelo Ministério da Saúde e pela Organização das Nações Unidas (ONU) apontam que a violência contra mulheres atinge um grande número de brasileiras, independentemente de sua idade, origem étnica ou posição socioeconômica. É relevante destacar que a maioria desses incidentes ocorre no ambiente doméstico, onde frequentemente o parceiro conjugal é identificado como o agressor. Segundo dados da Pesquisa Abramo (2010), estima-se que a cada 15 segundos uma mulher sofre violência no país, acarretando um custo equivalente a 10,5% do Produto Interno Bruto (PIB).

A violência doméstica contra mulheres é uma das formas mais disseminadas e menos reconhecidas de violação dos direitos humanos em nível global, causando danos físicos, emocionais e econômicos. Esta situação representa uma expressão séria das desigualdades enfrentadas pelas mulheres, perpetuando-se de geração em geração. Não se pode argumentar em favor do desenvolvimento pleno de uma sociedade quando a maioria das mulheres enfrenta discriminação com base em gênero, raça/etnia, classe social, entre outros fatores. (ABRAMO, 2010)

A violência doméstica e familiar afeta mulheres de diversas origens, classes sociais, regiões, estados civis, níveis de escolaridade e etnias. Embora seja um fenômeno amplamente reconhecido na vida de inúmeras brasileiras, a falta de estatísticas sistemáticas e oficiais dificulta a compreensão completa de sua magnitude. Portanto, é essencial ressaltar que enfrentar e prevenir a violência contra as mulheres e outros membros da família requer a disseminação do conhecimento sobre esse fenômeno e a conscientização social de que a violência doméstica e familiar, juntamente com a maior vulnerabilidade das mulheres e meninas ao tráfico e à exploração

sexual, são questões de extrema gravidade. (GROSSI ET AL., 2011)

Para Aquino et al. (2021) a Lei Maria da Penha trouxe uma nova abordagem para a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (VDFM), adotando um conceito de violência que engloba ações ou omissões relacionadas ao gênero, manifestando-se de diversas maneiras. A nova legislação ressaltou a gravidade das consequências da VDFM na vida das mulheres e assumiu o problema como uma questão de responsabilidade pública, propondo um modelo de intervenção abrangente que envolve medidas no âmbito jurídico e nas políticas públicas sociais, baseadas em prevenção da violência, proteção integral e especializada às vítimas e responsabilização penal dos agressores.

Frente a essas diversas manifestações da violência, Grossi et al.(2011) comenta que se torna evidente a necessidade de implementação de políticas públicas abrangentes e coordenadas em diversas esferas da sociedade, incluindo educação, mercado de trabalho, saúde, segurança pública, assistência social, entre outras áreas, conforme previsto na lei. Essa colaboração multifacetada deve resultar em ações que não apenas desmantelam as desigualdades e combatem as discriminações de gênero, mas também desafiam os padrões sexistas e machistas ainda presentes na sociedade brasileira e fortalecem o empoderamento das mulheres. Isso implica não apenas em lidar com as consequências da violência contra as mulheres, mas também em abordar as dimensões de prevenção, atenção, proteção e garantia de seus direitos. Na próxima sessão está a análise dos dados do estudo sobre os desafios enfrentados na prevenção e combate à violência contra o gênero feminino.

### **3 ANÁLISE DOS DADOS: DESAFIOS ENFRENTADOS NA PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA O GÊNERO FEMININO SEGUNDO O INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) NO RIO GRANDE DO SUL**

Desde a década de 1970, a luta das mulheres e do movimento feminista no Brasil tem desempenhado um papel crucial na redução das discriminações de gênero e na reconfiguração das relações entre homens e mulheres (ARAUJO, 2021).

O caminho histórico rumo à conquista de direitos para as mulheres foi longo e desafiador. No entanto, com o advento da Revolução Industrial e, especialmente, durante a Primeira Guerra Mundial, as mulheres foram incorporadas ao mercado de trabalho, desempenhando funções tradicionalmente associadas aos homens. Isso provocou uma transformação na dinâmica social da época. Com as mudanças nas atribuições sociais, o mundo se viu compelido a se adaptar. Nesse contexto de transformação histórica, as normas sociais, os costumes e o sistema jurídico também precisaram evoluir. No entanto, é crucial destacar que, mesmo com essas mudanças profundas, o machismo ainda persistiu, criando obstáculos significativos para a efetivação da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. (MANHÃES, 2019).

Os direitos das mulheres no Rio Grande do Sul foram progressivamente conquistados ao longo dos anos, impulsionando a igualdade de gênero e a prevenção da violência. Em 1946, as mulheres conquistaram o direito de voto, o que representou um marco na participação política feminina. Em 1962, a conquista do direito ao divórcio permitiu que as mulheres deixassem relacionamentos abusivos. Em 2006, a Lei Maria da Penha foi implementada, representando um avanço significativo na luta contra a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Em 2015, a Lei do Femicídio foi aprovada, reconhecendo o feminicídio como um crime hediondo, com penas mais severas.

Apesar dessas conquistas, ainda há desafios significativos a serem superados para garantir a verdadeira igualdade de gênero e a proteção completa das mulheres contra a violência. É crucial continuar lutando por políticas públicas que promovam a equidade de direitos e oportunidades para as mulheres, bem como intensificar a conscientização e medidas preventivas para combater a violência contra as mulheres. É imprescindível que haja um avanço na construção de uma sociedade onde todas as mulheres possam viver com dignidade,



segurança e igualdade.

Conforme comenta Grossi et al.(2011) os obstáculos na coordenação da rede de serviços destinados à proteção das mulheres em situação de violência doméstica são analisados sob a perspectiva dos gestores das políticas de assistência social, dos coordenadores das políticas voltadas para as mulheres e dos profissionais que trabalham em diversos órgãos, incluindo os Centros de Referência de Mulheres, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), que estão ligados ao Programa de Atenção Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Grossi et al. (2011) destaca também que um dos desafios que enfrentamos é transformar em realidade os princípios de trabalho em rede, como a igualdade de poder e a abordagem das relações de poder que existem entre diferentes políticas e setores. Uma oportunidade que se destaca é a colaboração de profissionais de diversas áreas, a fim de lidar com a complexidade das necessidades apresentadas por mulheres em situações de violência doméstica.

É essencial reconhecer o papel do Serviço Social nesse contexto, mesmo que o foco deste estudo seja interdisciplinar. Quando falamos de direitos humanos, fortalecimento das políticas públicas e empoderamento das mulheres, estamos, sobretudo, no campo ético-político da atuação do Serviço Social. Nesse sentido, é relevante retomar, ainda que de forma breve, a discussão sobre o projeto ético-político do Serviço Social, que tem os direitos como foco central. Portanto, intervenções profissionais nos processos sociais e institucionais relacionados ao combate à violência doméstica representam a concretização da ética que compromete assistentes sociais na luta por direitos sociais, com o objetivo de construir uma sociedade emancipada, na qual os indivíduos sejam livres e autônomos. (UNICAMP, 2018).

Segundo Ventura et al. (2023), a construção de estratégias de resistência contra a violência contra as mulheres é complexa e envolve dois principais aspectos: 1) promover mudanças nas atitudes e comportamentos masculinos e femininos; 2) capacitar os profissionais para ajudar as mulheres nas delegacias, serviços e sistema judicial. Isso está ligado à compreensão da violência contra as mulheres como um problema sociopolítico, de segurança e justiça. Nas relações interpessoais, as dinâmicas de poder não mudaram os homens ainda são violentos no espaço privado, e continuam a dominar no espaço público. Mesmo com leis existentes, a aplicação pode ser ineficaz devido a operadores do direito que mantêm práticas sociais discriminatórias.

Ventura et al. (2023) comenta que há décadas revelam estruturas institucionais, jurídicas e políticas que negam às mulheres plena cidadania e humanidade, muitas vezes usando a sexualidade feminina como meio de controle social. Ventura et al. (2023) discorre que é crucial questionar os controles masculinos, institucionais e jurídicos sobre práticas sexuais femininas consideradas “marginais”, pois afetam as experiências de violência de gênero. Quando as mulheres recorrem ao sistema judicial, é geralmente como último recurso para escapar da violência, levando a perguntas sobre a responsabilidade do Poder Judiciário pelas consequências dessas situações, incluindo a morte de mulheres cujos direitos foram negados.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea, (2019), os principais desafios enfrentados na prevenção e combate à violência contra o gênero feminino no Rio Grande do Sul em 2023 são:

Falta de articulação entre os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência, os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência estão fragmentados e não há uma articulação eficaz entre eles. Isso dificulta o acesso das mulheres aos serviços necessários e pode levar a uma reincidência da violência. Preconceito e discriminação contra as mulheres vítimas de violência por parte da sociedade. Isso pode dificultar o acesso delas à justiça e aos serviços de atendimento.

Falta de informação e conscientização sobre a violência contra as mulheres, o pouco conhecimento sobre a violência dificulta a prevenção e o combate aos seus efeitos.

Aumento da violência doméstica e familiar, dados do Observatório da Violência contra as Mulheres do Rio Grande do Sul mostram que o número de casos de violência doméstica e familiar no estado aumentou 20% em 2022. Esse aumento é preocupante, pois indica que a violência contra as mulheres está se tornando mais comum. Desafios econômicos e sociais que o Brasil enfrenta também impacta as mulheres vítimas de violência, pois, muitas mulheres que sofrem violência são chefes de família e precisam trabalhar para sustentar seus filhos. Isso pode dificultar o acesso delas aos serviços de atendimento e a reconstrução de suas vidas.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (2023), os principais tipos de violência enfrentados pelas mulheres no Rio Grande do Sul são: Violência doméstica e família ou seja entre cônjuges, companheiros, ex-cônjuges ou ex-companheiros, parentes ou pessoas que vivam ou tenham vivido sob o mesmo teto. A violência sexual, qualquer ato sexual, tentativa de ato sexual, ou qualquer conduta que atente contra a dignidade ou a liberdade sexual da mulher, sem seu consentimento. A violência psicológica que cause danos emocional, diminuição da autoestima, ou que prejudique o pleno desenvolvimento ou autodeterminação da mulher. A violência patrimonial que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de objetos, documentos pessoais, bens ou recursos econômicos da mulher. E a violência moral que configure calúnia, difamação ou injúria.

O IPEA (2019) também destaca que a violência contra as mulheres é um problema de gênero, pois é baseada na desigualdade entre homens e mulheres na sociedade. Essa desigualdade leva a uma cultura de violência contra as mulheres, que é perpetuada por fatores como o machismo, a misoginia e a violência simbólica. Esses desafios dificultam o acesso aos serviços de apoio e a reconstrução de suas vidas. A seguir as considerações finais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento à violência contra o gênero feminino é um desafio complexo, que requer a atuação de toda a sociedade. A pesquisa do IPEA aponta para a necessidade de ações integradas para superar esses desafios e garantir a proteção das mulheres vítimas de violência. Para enfrentar esse desafio, é preciso garantir o acesso das mulheres à internet e aos serviços de atendimento online. Também é importante promover campanhas de conscientização sobre a violência contra as mulheres durante a pandemia. Fortalecimento da articulação entre os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência: É preciso criar uma rede integrada de serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência, que garanta o acesso das mulheres aos serviços necessários.

A promoção da igualdade de gênero e da cultura de paz. É preciso promover a igualdade de gênero e a cultura de paz na sociedade, para combater o preconceito e a discriminação contra as mulheres. A educação e conscientização sobre a violência contra as mulheres para que a população em geral conheça e combata esse tipo de violência. E o apoio econômico e social às mulheres vítimas de violência para facilitar o processo de saída da violência e a reconstrução de suas vidas.

Existem ações que podem ser tomadas para enfrentar esses desafios. Essas ações incluem: A divulgação de informações sobre a violência contra a mulher; O fortalecimento do acesso à justiça; A promoção da cultura do diálogo e da paz; O aumento da punição dos agressores; O aumento dos investimentos em políticas públicas. A violência contra a mulher é um problema grave que afeta a vida de milhões de mulheres no Brasil.

Enfrentar esse problema da violência contra as mulheres com seriedade e compromisso. Com ações concretas, pode-se construir uma sociedade mais justa e igualitária para todas as mulheres. A violência contra as mulheres é um problema grave e complexo que afeta milhões de mulheres em todo o mundo. No Rio Grande do Sul, a violência contra as mulheres é um problema que precisa ser enfrentado com urgência. As políticas públicas existentes são importantes, mas não são suficientes para garantir a proteção das mulheres contra a vio-

lência, investir em ações de conscientização e prevenção para mudar a cultura de violência contra as mulheres.

As mulheres vítimas de violência precisam de apoio para superar a violência e reconstruir suas vidas. É preciso fortalecer a rede de atendimento às mulheres vítimas de violência para garantir que elas tenham acesso aos serviços necessários.

A violência contra as mulheres no Rio Grande do Sul abrange vários tipos, como violência doméstica, sexual, psicológica, patrimonial e moral. Isso decorre da desigualdade de gênero na sociedade, perpetuada por fatores como machismo e misoginia. As mulheres enfrentam desafios devido à falta de coordenação entre os serviços de atendimento, preconceito social e falta de conscientização sobre o problema.

Para enfrentar essa violência, é essencial adotar uma abordagem com perspectiva de gênero, promovendo a igualdade, combatendo o machismo e implementando políticas como a Lei Maria da Penha. Apesar dos avanços, é necessário fortalecer as leis, políticas públicas e investir em conscientização e prevenção para mudar a cultura de violência contra as mulheres. As vítimas precisam de apoio e uma rede de atendimento eficaz para se recuperarem e reconstruírem suas vidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro; Regina Facchini. História dos direitos femininos no Brasil e no mundo. Cidadania Ativa, Niterói, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://cidadaniaativa.uff.br/2021/03/05/historia-dos-direitos-femininos-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 28 set. 2023.

AQUINO, L. M. C. DE; ALENCAR, J. L. O.; STUKER, P. A Importância de olhar para os atores envolvidos na aplicação da Lei Maria da Penha aos casos de violência doméstica. <https://www.ipea.gov.br>, 2021.

Brasil. Constituição (1988). 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: 29 setembro 2023.

CARCEDO, R.; FABBRO, M.; RIBEIRO, M. A. Violência contra as mulheres: uma violação de direitos humanos. Revista Ibero-Americana de Direito Sanitário, v. 10, n. 3, p. 8-25, 2021.

Fundação Perseu Abramo. Pesquisa “Mulheres Brasileiras e Gênero nos Espaços Público e Privado” (2010). Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/publicacao/pesquisa-mulheres-brasileiras-e-genero-nos-espacos-publico-e-privado-2010/>. Acesso em: 29 setembro 2023

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GONÇALVES, E. P. S. et al. A Violência contra a mulher no Brasil e a atuação da enfermagem: revisão integrativa da literatura. Revista de Pesquisa Cuidado é Fundamental Online, v. 5, n. 4, p. 2087-2096, 2013.

GONÇALVES, Alcione. Liderança feminina nas empresas: importância e desafios. 09 dez. 2020. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/lideranca-feminina-nas-empresas/> Acesso 14 out. 2021

Grossi, PK, Almeida, S., Pedersen, JR, & Vincensi, JG. Desenvolvimento e Igualdade de Gênero: Avanços e desafios no enfrentamento da violência contra.. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo27.pdf>. Acesso em: 23 setembro 2023.

GROSS, Socorro. Mulheres em situação de violência: a construção da subjetividade feminina em processos de ajuda mútua. São Paulo: Annablume, 2013

IBGE. Contagem da população. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2010/default\\_tab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2010/default_tab.shtm) >. Acesso em: 24 maio 2021

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2019). *Violência contra as mulheres no Rio Grande do Sul: desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2011) *Desenvolvimento e Igualdade de gênero: Avanços e desafios no enfrentamento da violência contra a mulher - Ipea*. Brasília, - Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo27.pdf>. Acesso em: 29 setembro 2023

LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MANHÃES Fabianne. *História dos direitos femininos no Brasil e no mundo | Cidadania Ativa*. Disponível em: <<https://cidadaniaativa.uff.br/2021/03/05/historia-dos-direitos-femininos-no-brasil-e-no-mundo/>>. Acesso em: 29 setembro 2023

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

Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). (2017). *Violência contra a mulher: ferramenta de classificação internacional de segurança do paciente para incidentes relacionados à violência sexual contra mulheres*. Washington, DC: OPAS. Disponível em: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18386/CD549Rev2\\_por.pdf?sequence=9](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18386/CD549Rev2_por.pdf?sequence=9). Acesso em: 15 setembro 2023.

Organização Mundial da Saúde (OMS). (2017). *Estimativas globais e regionais da violência contra as mulheres: Prevalência e efeitos na saúde da violência praticada por parceiros íntimos e da violência sexual por não parceiros*. Genebra: Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564625>. Acesso em: 29 setembro 2023.

SALLES, V.; ASSIS, S. G. A violência contra as mulheres no Brasil: fatores de risco e intervenções preventivas. *Saúde em Debate*, v. 45, n. 128, p. 414-427, 2021

VENTURA, Y. W.; MENDONÇA, P. M. E. D.; BRIGAGÃO, J. I. M. Frames de uma violência: uma leitura sobre as pressões para a inclusão da pauta da violência contra as mulheres nas políticas públicas brasileiras. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 21, p. e2022, 8 maio 2023.

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). *Mulheres e Direitos Humanos no Brasil: Avanços e Desafios*. UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/direitos-humanos/mulheres-e-direitos-humanos-no-brasil-avancos-e-desafios>. Acesso em: 29 setembro 2023.

# PERFIL DEMOGRÁFICO E NECESSIDADES EMERGENTES DA POPULAÇÃO AFGÃ REFUGIADA NO BRASIL

Karen Nicolodi<sup>1</sup>

Gustavo da Silva Machado<sup>2</sup>

Felipe Padilha<sup>3</sup>

## Resumo

Depois de décadas de contenção pelas forças militares norte-americanas, o Talibã retornou ao poder no Afeganistão por meio da invasão à capital Cabul em 2021. Desse modo, mais de 2 milhões de afegãos deixaram seu país. Esta pesquisa objetiva mapear e analisar o perfil demográfico e as necessidades emergentes da população afegã refugiada no Brasil. Como método, foi realizada uma análise documental de registros da ONU, da Acnur/ OIM e outros órgãos da sociedade civil, além da atual bibliografia sobre o tema. As discussões abarcam o perfil sociodemográfico da população oriunda do Afeganistão; as principais necessidades e vulnerabilidades presentes; além da análise dessas necessidades com base em seu perfil demográfico. Conclui-se que esses refugiados necessitam de condições globais de acolhida para manutenção de suas vidas, também de informação sobre seus direitos básicos, além de sua inclusão nas políticas públicas existentes do país.

**Palavras-Chave:** Demografia do Afeganistão, Afeganistão, migrações forçadas, refugiados, fundamentalismo, necessidades da população afegã.

## Abstract

*After decades of containment by US military forces, the Taliban returned to power in Afghanistan through the invasion of the capital Kabul in 2021. Thus, more than 2 million Afghans left their country. This research aims to map and analyze the demographic profile and emerging needs of the Afghan refugee population in Brazil. As a method, a documentary analysis of UN records, UNHCR (UN) / IOM and other civil society bodies was carried out, in addition to the current bibliography on the subject. Discussions cover the socio demographic profile of the population from Afghanistan; the main present needs and vulnerabilities; in addition to analyzing these needs based on their demographic profile. It is concluded that these refugees need global reception conditions to maintain their lives, as well as information about their basic rights, in addition to their inclusion in the country's existing public policies.*

**Keywords:** Demographics of Afghanistan, Afghanistan, forced migrations, refugees, fundamentalism, needs of the Afghan population.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o aumento das migrações ao redor do mundo nas últimas décadas em virtude de razões multifatoriais, a relevância política deste fenômeno aumentou expressivamente. Em termos cronológicos, geográficos, sociais e humanos, os processos migratórios fazem parte da história da humanidade. Apesar disso, a necessidade da procura pela subsistência, asilo e por melhores condições de vida por conta das correntes condições geo-

<sup>1</sup> Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), graduanda em Psicologia pela Universidade do Vale do Itajaí.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Psicólogo formado na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialista em Saúde no com ênfase em Urgência e Emergência UFSC. Mestre e doutorando em Psicologia pela UFSC.

<sup>3</sup> Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Graduado em Psicologia pela UNIVALI (2021) e mestrando em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

políticas mundias vem atraindo a atenção para as múltiplas esferas dessa questão. Em 2023 chegamos a marca das quase 110 milhões de pessoas deslocadas forçadamente de seus países, associada a uma crise nas práticas de acolhida em escala global (ACNUR, 2023).

Nesse sentido, debates e ações a respeito do conjunto de políticas públicas para acolher os recém-chegados, bem como os regimes de proteção dos direitos internacionais são urgentes e necessárias para a promoção de cuidado e amparo. Especialmente porque os movimentos migratórios não representam apenas a realidade dos países de onde saem os imigrantes e refugiados, fala-se de uma dinâmica global de tensionamentos que resultam na necessidade de partir. Percebe-se que em todos esses casos, a discussão é fundamentada, sobretudo, pela interlocução com a noção de Estado-nação e suas fronteiras geográficas, sociais e políticas. Assim, a ideia de um Estado-nação acaba sendo agente central de articulação de práticas de exclusão, pois as fronteiras tornam-se relacionais no encontro com

a diferença em sua perspectiva hierárquica, a partir da qual se identificam constrangimentos e dificuldades (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014; KILOMBA, 2019).

O Oriente Médio vem sendo abalado por conflitos em série que permeiam séculos. Vizontini (2002) afirma que, certamente, trata-se do território que conheceu as maiores tensões e confrontos armados de forma contínua, durante todo o século XX e início do século XXI. Berço das civilizações originárias e das religiões monoteístas, a região apresenta características timbradas por vestígios de outras eras. Já a história contemporânea do Oriente Médio inicia com a emergência dos interesses europeus e com a desanexação do Império Turco ao final da Primeira Guerra Mundial. Ela é marcada por uma cadeia de antagonismos distintos - porém interativos. Como exemplo, pode-se citar o movimento conservador árabe do século XX, que emergiu como uma reação às mudanças políticas, sociais e culturais que ocorreram ao longo do século, influenciadas pelo modernismo e pelo secularismo. Tal movimento teve um impacto bastante significativo na definição de modos de vida e na criação de marcas culturais e subjetivas na região, que enfatizaram a importância da tradição, da autoridade religiosa e da moralidade islâmica na vida pública e privada, desempenhando um papel primordial na definição das políticas e leis sociais em várias nações árabes. Além disso, pode-se mencionar a questão judaica (que não existia na região até o século XIX) e do Estado de Israel, um colonialismo tardio, o nacionalismo reformista árabe (opositor aos regimes conservadores) e a batalha entre os interesses britânicos e norte-americanos pelo domínio do petróleo no território do Golfo Pérsico (ou Árabe) (VIZENTINI, 2002).

Os atentados do 11 de setembro de 2001 a Nova York e Washington lembraram ao Ocidente, que o Oriente Médio continua vivo, pulsante e urge pela resolução de seus conflitos e tensões. Não obstante, há que se considerar também a existência de um capitalismo árabe-islâmico sustentado pelo petróleo, que além de ser excepcionalmente influente na economia internacional, também estruturou um núcleo financeiro importantíssimo no Golfo Pérsico (ou Árabe), igualmente atuante nas principais bolsas de valores do mundo (VIZENTINI, 2002).

Nesse contexto do Oriente Médio, destaca-se o Afeganistão, que foi por trinta e três anos o país de onde mais saíram refugiados do mundo, tendo enfrentado situações de intervenção externa, guerras civis e atuação de grupos extremistas, podendo-se afirmar, desse modo, que o país constitui um verdadeiro pivô das relações internacionais. (LOPES, 2018). O Afeganistão por um longo período foi palco do “grande jogo” entre potências, marcado pela ingerência externa. Demograficamente, a população é constituída por diversas etnias, as quais foram confinadas em um único Estado arbitrariamente. Devido às divisões internas, aos

conflitos étnicos e à atuação dos senhores da guerra, nunca se manteve por muito tempo um mesmo governo que unificasse todas as etnias sob um Estado forte e centralizado. (ROCHA et al., 2014).

Martins (2023) afirma que o ano de 2021 representou um trágico e preocupante marco para a população afegã, tendo em vista que a organização fundamentalista radical islâmica Talibã, invadiu e dominou a capital

Cabul, retornando ao poder depois de décadas de contenção pelas forças militares norte-americanas. No período em que esteve no poder, durante os anos de 1996 e 2001, o Talibã assumiu um posicionamento extremista em relação à lei islâmica, através de ações repressivas e cruéis, sob a premissa de estar zelando pela paz, ordem e segurança do país. Suas providências, todavia, culminaram em uma gravíssima violação de direitos humanos. Nesse modo, um acentuado fluxo migratório se instaurou no Oriente Médio, o que fez com que outros países tomassem providências com o objetivo de cooperar com os desdobramentos da crise.

Nesse ínterim, o Ministério de Relações Exteriores do Brasil anunciou que iniciaria o processo para fornecer o visto humanitário para os refugiados do Afeganistão, entretanto, o fato de não possuir embaixada brasileira no território afegão faz com que as informações sobre os grupos que buscam refúgio cheguem no Itamaraty através de entidades internacionais, fato que também dificulta o processo. Segundo o último informativo publicado pelo Ministério de Relações Exteriores, o Governo brasileiro concedeu 339 vistos e, até dezembro de 2021, outros 393 pedidos de visto estariam sob análise, examinando os critérios de prioridade para crianças, mulheres, idosos e pessoas com deficiência. (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2021).

A concessão do visto humanitário brasileiro para pessoas em deslocamento involuntário é uma medida valiosa para o Direito Internacional Humanitário. Sobretudo, nas situações de grave e generalizada violação de direitos humanos, posto que os indivíduos afetados buscam em um novo território a garantia de seus direitos fundamentais, como no caso do Afeganistão. No ordenamento jurídico brasileiro, os imigrantes que se encontram nessa situação são denominados como solicitantes de refúgio. O refúgio trata-se de uma proteção legal que é oferecida a indivíduos estejam sofrendo perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou, ainda, que estejam sujeitos, em seu país, à grave e generalizada violação de direitos humanos. No entanto, o refúgio como um reconhecimento legal acaba sendo um processo burocrático e marcado por protocolos específicos que envolvem extensas entrevistas.

Desse modo, portarias e determinações judiciais foram sendo tomadas em prol da proteção destes indivíduos. Um exemplo é a Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 24, de 3 de setembro de 2021, a qual permite a nacionais afegãos, apátridas e pessoas afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário naquele país requerer ao governo brasileiro visto ou residência temporária, sendo esta pelo prazo de até 2 anos, a qual pode, ao final desse período, ser convertida em residência por prazo indeterminado (ACNUR; OIM, 2023).

Cabe ressaltar que os movimentos migratórios involuntários são marcados por profundos efeitos psicossociais. Pessoas que são obrigadas a sair de seus países já se encontram fragilizados e, muitas vezes, continuam a viver em situação de precariedade no local que passam a habitar. No Brasil, os afegãos enfrentam múltiplos desafios, com destaque para a incompreensão da língua portuguesa, dos costumes, dos valores culturais, entre outros aspectos que os cercam. Bauman e Raud (2015) afirmam que há uma significativa interferência causada pela linguagem no processo de percepção e apreensão da realidade. As imperfeições da linguagem são inevitavelmente transportadas para a forma como percebemos nosso mundo, de várias maneiras e em todos os momentos. Nesse sentido, os refugiados enquadram-se em uma situação contraditória: embora com uma experiência de vida que não pode ser ignorada, as práticas na língua e cultura do outro, as quais não compartilham, podem levar a uma posição de subjugação, dificuldade para realizar atividades básicas do cotidiano, além de uma profunda desvantagem para se inserir no mercado de trabalho e no ambiente educacional. Nesse sentido, pode-se perceber a importância de assimilar a história de suas memórias e experiências como um modo de se tornarem sujeitos do discurso, de valorizarem sua identidade e seu lugar de fala. É necessário considerar, portanto, que o sujeito migrante tem suas expectativas, impasses, anseios – muitos deles fatores que atuam no plano do inconsciente – além de diversos atravessamentos, que denotam um rico repertório cultural construído também em outro idioma, o que representa uma forma única de se dizer e ser (BUCHOLZ; ROSA, 2023).

Assim, esta pesquisa tem como objetivo geral compreender as necessidades da população afegã refugiada no Brasil, e como objetivos específicos caracterizar esta população, identificar suas necessidades, além de analisar tais necessidades com base em seu perfil demográfico

## 2 MÉTODO

Esta pesquisa é definida como documental de cunhos qualitativo e quantitativo, e de teor exploratório e descritivo, com base na análise e exploração de dados de relatórios oficiais. O objetivo da pesquisa qualitativa é compreender os fenômenos através da coleta de dados narrativos, estudando as particularidades e experiências individuais. Já o objetivo da pesquisa quantitativa é compreender os fenômenos através da coleta de dados numéricos, apontando preferências, comportamentos e outras ações dos indivíduos que pertencem a determinado grupo ou sociedade.

Se caracteriza como pesquisa exploratória por objetivar conhecer melhor um tema relativamente recente e pouco sondado até o momento, ao passo que enquadra-se também como pesquisa descritiva, uma vez que se busca um aprofundamento minucioso do tema exposto. A estratégia quantitativa exploratória investiga problemas recentes e pouco estudados, indagando-os a partir de uma perspectiva inovadora. Assim, auxilia na identificação de conceitos promissores, prepara o terreno e estabelece prioridades para estudos posteriores. A partir do teor descritivo, por outro lado, esta pesquisa considera o fenômeno estudado e seus componentes, delimitando o perfil, as propriedades e as características do grupo social envolvido, além de medir conceitos, definir suas variáveis e realizar associações com o contexto psicológico, social e econômico do fenômeno (GRAY, 2009).

Foi realizada uma coleta sistemática de dados a partir do documento: Proteção e Assistência à População Afegã no Brasil de setembro de 2022, da Acnur / OIM e outros órgãos da sociedade civil, além da atual bibliografia sobre o tema. Esses dados são resultados da união de recursos de diversos parceiros da ONU. O material objetiva responder ao fluxo migratório no trajeto Afeganistão - Brasil e em sua construção estão envolvidos mais de trinta integrantes, incluindo agências credenciadas das Nações Unidas, além de outras organizações e entidades da Sociedade Civil, para oferecer apoio gratuito em diversos temas, como acesso à informação e orientação sobre documentação, moradia, saúde, educação, cursos de português, trabalho, entre outros. As equipes das organizações parceiras da ACNUR atuam de forma especializada e complementar às políticas e aos serviços públicos ofertados pelas redes locais (ACNUR; OIM, 2022).

A partir dos dados coletados, estipulou-se três categorias de análise: Categoria 1: Perfil migratório em registro da população afegã, Categoria 2: identificação das necessidades

não atendidas da população afegã migrante, e Categoria 3: Análise das necessidades identificadas com base no perfil demográfico traçado.

## 3 DISCUSSÕES E ANÁLISES:

### 3.1 CATEGORIA 1: PERFIL MIGRATÓRIO EM REGISTRO DA POPULAÇÃO AFEGÃ QUE MIGRA:

Antes de explorar as necessidades da população migrante afegã, é crucial entender seu perfil demográfico, uma vez que a população migrante afegã enfrenta desafios específicos devido à instabilidade política e conflitos prolongados em seu país de origem. Mais de 2 milhões de afegãos deixaram seu país após a tomada do poder pelo Talibã. Esse deslocamento representa 5% da população do Afeganistão, que possui cerca de 40 milhões de habitantes (ACNUR; OIM, 2022).



No Brasil, de acordo com os dados da ACNUR, 596 pessoas afegãs foram atendidas pela agência e também por organizações parceiras até agosto de 2022, contabilizando 283 grupos familiares. A maior parte dessas pessoas é do sexo masculino (288) e, em relação à idade, a vasta maioria é adulta (426). Das 426 pessoas entre 18 e 59 anos 50% possuem formação universitária e 5% possuem pós graduação. Da população em registro, de maneira geral, crianças (119) e adolescentes (37) representam um número relativamente inferior, totalizando 156 pessoas. O número de idosos migrantes é ainda menos expressivo (14). Desse modo, observa-se os dados detalhados referentes à quantidade representativa que diz respeito à idade e gênero dos migrantes contabilizados entre setembro de 2021 e agosto de 2022, relacionando-os com o perfil migratório em registro da população afegã que migra.

O Afeganistão está longe de ser um país seguro para mulheres. Casos como o de Farkhunda Malikzada, uma afegã de 27 anos que foi espancada até a morte em 19 de Março de 2015, em Cabul, por uma multidão sob uma falsa acusação de queimar um Alcorão não são raros (WOO *et al.*, 2015). Nesse sentido, o gráfico contraria o esperado de que mais mulheres estejam solicitando asilo no Brasil e denota que na realidade, é mais difícil para elas e seus filhos deixarem o Afeganistão do que para os homens.

A construção social da feminilidade afegã como uma posição passiva e submissa se sobrepõe à construção fora dela, estruturalmente identificadas como “vítimas desamparadas”, dependentes e subservientes. Uma percepção que esvazia as possibilidades de autonomia e evidência do desejo no laço social. As mulheres afegãs são muitas vezes reconhecíveis dentro desse discurso como variações do que Mohanty (1991, p.56) chama de “mulher média do

terceiro mundo”, que “leva uma vida essencialmente truncada baseada no seu gênero feminino (leia-se: sexualmente limitada) e por ser do ‘terceiro mundo’ (leia-se: ignorante, pobre, não-educada, ligada às tradições, doméstica, orientada para a família, vitimizada etc.)”. Nesse sentido, percebe-se que muitas mulheres permanecem no país mesmo sem segurança, em situação de submissão e risco, pois mesmo a possibilidade de partir parece algo distante de sua agência. Mulheres afegãs são dependentes de autorizações masculinas para se deslocarem e, muitas vezes, vivem em situação de violação de direitos humanos fundamentais. Assim, infelizmente permanecem realizando trabalhos não remunerados relacionados ao cuidado e vivendo uma vida com pouca - ou nenhuma - voz ativa.

Esta informação traz significativas contribuições para debates interseccionais dentro do campo das migrações. Não basta falar sobre a necessidade de partir se não olharmos também para as condições sobre as quais o movimento humano é estruturado. Mulheres, pessoas LGBTQIAP+, pessoas com deficiência e outras experiências não normativas figuram um extrato da sociedade que é tolhido de agência de suas próprias escolhas em prol da manutenção de uma falaciosa normalidade. Por consequência, a evidência da diferença no laço social de sociedades estruturadas pela opressão significa sentir o peso da violência, fazendo do silêncio e do apagamento uma estratégia também de sobrevivência.

Ao contrário do imigrante que planeja sua partida, o refugiado não escolhe deixar seu país em busca de melhores condições de vida: O refugiado é um ser humano que corre o risco de morrer se não trocar de pátria. E eles vêm para o Brasil e se deparam com a precariedade e diversas dificuldades. “Precariedade”, do francês “*précarité*” em livre tradução significa “andar em areias movediças”. Uma das definições mais lancinantes que retratam, à íntegra, o que ocorre nesse cenário de seres humanos que perdem o chão, o norte, a identidade, a esperança e a dignidade, é do filósofo e sociólogo Zygmunt Bauman (2018): “Os refugiados simbolizam, personificam nossos medos. Ontem, eram pessoas poderosas em seus países. Felizes. Como nós somos aqui hoje. Mas, veja o que aconteceu hoje. Eles perderam suas casas, perderam seus trabalhos. O choque está apenas começando”.

No caso dos refugiados afegãos, sua grande maioria estava sendo perseguida pelo Talibã pois haviam

trabalhado para governos anteriores, multinacionais estrangeiras, organismos norte-americanos ou europeus e ONGs internacionais. Além destes ex-trabalhadores de organizações contrárias ao grupo fundamentalista islâmico, também fazem parte do grupo de refugiados: Jornalistas, professores, minorias étnico-religiosas, formadores de opinião, intérpretes e ativistas sociais que atuavam no país antes do Talibã, e agora são considerados “infieis” e correm risco de morte em sua terra natal.

Em relação ao número de atendimentos, observa-se que os valores vêm crescendo exponencialmente ao longo dos meses. Desde a retomada do Talibã após a retirada de tropas norte-americanas, em agosto de 2021, o grupo tomou cidades e capitais de províncias. O cenário instável, violento e conflituoso vem provocando fuga massiva e crescente de afegãos.

No islamismo, existem duas vertentes, desde a morte do profeta Maomé: os xiitas e os sunitas. Os muçulmanos sunitas se consideram do ramo ortodoxo e tradicionalista do islã. Cerca de 90% dos muçulmanos são sunitas e o Talibã é um grupo sunita radical, que persegue minorias xiitas. A palavra “sunita” vem de “Ahl al-Sunna”, ou “as pessoas da tradição”. A tradição, neste caso, diz respeito a práticas fundamentadas em precedentes ou relatos históricos das ações do profeta Maomé e seus discípulos. O Islã é regido pela Lei da Sharia, que constitui o seu sistema jurídico e rege sobre a vida cotidiana, direito de família, negócios e finanças. A Sharia é a diretriz para a vida que todos os muçulmanos devem seguir à risca, com orações diárias, jejum e doações para os pobres (MORO *et al.*, 2022).

Grande parcela dos refugiados afegãos fazem parte de minorias étnicas-religiosas, que sofrem violações perpetradas pelo Talibã. Desde sua retomada, o grupo fundamentalista persegue, prende, tortura e mata todos que considera “infieis”. Nesse sentido, as pessoas afegãs estão fugindo para países vizinhos – como Irã, Paquistão, Turquia e Emirados Árabes Unidos, na tentativa de encontrar uma nova pátria, que os abrigue definitivamente. Porém, a maioria dos países do mundo, apenas tem concedido a eles, quando o fazem, vistos temporários – os quais demoram longos períodos a serem emitidos, fato que para os afegãos, pode custar sua vida, de seus familiares e pessoas queridas. Até o momento, o Brasil concede um visto humanitário abrangente aos afegãos, o que lhes dá direito a fixar residência permanente no país. Devido a isso, um grande número de refugiados afegãos foram autorizados pelo Ministério das Relações Exteriores a conceder os vistos humanitários e o Brasil vem se tornando um destino cada vez mais atrativo às pessoas afegãs.

A prioridade de visto é dada aos mais vulneráveis e os que contam com apoio de instituições civis brasileiras, como igrejas e ONGs, para recebê-los, já que o governo não banca a mudança dessas pessoas (DIEGUEZ, 2023). Os números de atendimentos segregados por organizações parceiras correspondem a: (365) pelas Cáritas de São Paulo, (159) pela Missão Paz, (25) pelas Cáritas do Rio de Janeiro, (13) pelo Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados de Porto Alegre, (12), pelas Cáritas do Paraná, (9) pela I Know My Rights, (9) pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos e (4) pelo Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados Belo Horizonte (ACNUR; OIM, 2022).

### 3.2 CATEGORIA 2: IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES NÃO ATENDIDAS DA POPULAÇÃO AFEGÃ MIGRANTE:

Desde agosto de 2021: 127 pessoas afegãs receberam apoio financeiro emergencial do ACNUR, beneficiando 30 grupos familiares. Além dos casos acima registrados no sistema proGres, outras 9 pessoas já foram atendidas pela Cáritas Brasileira Regional Paraná (CAPR) e 39 pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), principalmente em serviços de documentação e de orientação jurídica. Além dos atendimentos realizados por organizações parceiras, o ACNUR também tem apoiado redes locais a oferecer orientação e acolhimento de forma segura e culturalmente sensível.

A integração local estabelece um processo multifacetado que abrange vários fatores, entre os quais cul-

turais, políticos e socioeconômicos. É necessário possibilitar ao refugiado oportunidades de emprego, abrigo, conhecimento da língua, uso de serviços públicos - principalmente do sistema educacional e de saúde. Outro tópico crucial diz respeito à construção de relações sociais com os membros da comunidade local. Inaugurado em novembro de 2014, o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI Oriana Jara) é um recurso da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, oferece uma assistência especializada e multilíngue aos imigrantes, nos idiomas português, espanhol inglês, árabe, creole e francês, independentemente de sua situação documental. Sua função é viabilizar o acesso à inclusão social e aos direitos das pessoas migrantes no município. Instituído pela Lei 16.478/2016 e pelo Decreto 57.533/2016, o CRAI disponibiliza informações para o acesso aos direitos sociais e a regularização migratória, recebendo e encaminhando denúncias de violações de direitos humanos sofridas pelos imigrantes (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2022).

As medidas voltadas à integração dos refugiados no Brasil são levadas à risca preponderantemente pela sociedade civil, ainda que haja também participação do ACNUR e do Estado brasileiro nesse processo. As instituições religiosas corroboram com a construção de uma ampla rede de apoio aos refugiados no país, baseadas em parcerias com outras instituições públicas e também privadas. Um exemplo é o Centro de Acolhida Todos Irmãos, parceria entre a Prefeitura de Guarulhos, ACNUR, Cáritas Diocesana de Guarulhos e Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), que foi inaugurado em agosto de 2022, com capacidade para 27 pessoas. A equipe da Casa é composta por seis técnicos, incluindo dois educadores sociais refugiados – um afegão e uma síria (ACNUR; OIM, 2022).

Em vista dos desafios relacionados ao abrigamento de afegãos em São Paulo, foi estabelecido, em junho de 2022, o Grupo de Trabalho Migrantes, liderado pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, com participação de órgãos estaduais, municipais, federais, organizações da sociedade civil e o ACNUR. Esta é uma iniciativa que visa a fortalecer os esforços de coordenação para o acolhimento e proteção, no estado de São Paulo, de pessoas afegãs refugiadas, solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado ou beneficiários de autorização de residência para fins de acolhida humanitária. É importante destacar que, a partir do GT, houve esforço adicional dos municípios de São Paulo, de Guarulhos e do Estado de São Paulo no estabelecimento e adequação de abrigos emergenciais para acolher a população afegã (ACNUR; OIM, 2022).

Tanto requerentes de refúgio quanto refugiados reconhecidos pelo processo de elegibilidade são ajudados por estas instituições, em termos de proteção jurídica e assistencial no Brasil. O direito à saúde é garantido por intermédio do atendimento médico em hospitais públicos e pela distribuição de medicamentos adquiridos com verba do ACNUR. Já o direito à educação é garantido pelo ingresso em escolas e universidades públicas (MOREIRA, 2014). Um exemplo de acesso ao direito à educação é o projeto Tirando de Letra, do Instituto Educação Sem Fronteiras (ESF). Trata-se de um programa de imersão linguística e formação cidadã que oferece aulas para migrantes e refugiados recém-chegados ao país como forma de acelerar seu processo de integração. O curso é ofertado, com o apoio do ACNUR e de CASP, no Centro de Acolhida do Ipiranga, espaço recentemente destinado pela Prefeitura de São Paulo para acolher 44 homens solteiros afegãos com idades entre 20 e 45 anos.

Moreira (2014) afirma que a alimentação e moradia são fornecidas a partir de convênios firmados com instituições da rede de apoio aos refugiados no país. O governo brasileiro fornece serviços básicos universais, disponíveis à população local. A sociedade civil, representada por instituições religiosas, atuando também através de acordos com ONGs e diversas instituições, oferece serviços essenciais, como auxílio à alimentação, cursos para aprendizado do idioma local, cursos profissionalizantes que facilitam a inserção no mercado de trabalho e moradia, entre outros. ACNUR e CASP iniciaram um projeto de formação de 40 agentes comunitários afegãos com o objetivo de construir uma rede de apoio para pessoas afegãs recém-chegadas ao Brasil, de modo a fortalecer sua integração local no país. O projeto inclui ciclos de formação sobre a cultura e sociedade

brasileiras, acesso a direitos, regularização documental, dentre outros temas, visando à capacitação dos agentes como multiplicadores de informações e orientações nas respectivas comunidades afegãs.

Ainda que haja uma estrutura arquitetada para facilitar o processo de integração local dos refugiados no país, entretanto, inúmeros desafios se colocam, sobretudo em termos das condições de vida desses refugiados. Interessa conhecer, nesse sentido, as características socioeconômicas dos migrantes e a avaliação sobre o apoio dos fatores que atuam em defesa deles no Brasil.

### 3.3 CATEGORIA 3: ANÁLISE DAS NECESSIDADES IDENTIFICADAS COM BASE NO PERFIL DEMOGRÁFICO TRAÇADO.

Frente ao exposto, percebe-se que uma das necessidades primárias da população migrante é o acesso a serviços de saúde adequados. Os afegãos que migram muitas vezes enfrentam problemas de saúde decorrentes de experiências traumáticas vivenciadas em seu país de origem, além das condições precárias durante a jornada migratória. Garantir acesso a cuidados médicos, incluindo atendimento psicológico, é essencial para o bem-estar desses migrantes. Outra necessidade importante dos afegãos migrantes é a educação. Muitos deles deixam para trás suas escolas e universidades e enfrentam dificuldades para continuar seus estudos durante a migração. O acesso à educação é essencial para o desenvolvimento pessoal, o empoderamento e a integração desses indivíduos na sociedade de acolhimento. É fundamental fornecer programas educacionais adequados, adaptados às necessidades da população migrante afegã, garantindo que crianças, jovens e adultos tenham acesso à aprendizagem e ao desenvolvimento de habilidades.

A falta de moradia adequada é outro desafio significativo para a população migrante afegã. É fundamental fornecer abrigo seguro e digno para esses migrantes, garantindo que tenham acesso a condições básicas de higiene e segurança.

Nesse sentido, Steel *et al.* (2009) dissertam sobre a atenção às questões relacionadas à saúde mental serem de extrema relevância. Muitos afegãos migrantes podem ter sido expostos a eventos traumáticos, como conflitos armados, violência e deslocamento forçado. Essas experiências podem levar ao desenvolvimento do TEPT - trauma e transtorno de estresse pós-traumático, que requer atenção especializada para o diagnóstico e tratamento adequados. Além disso, a migração forçada e a adaptação a um novo ambiente podem aumentar o risco de depressão e ansiedade entre os afegãos migrantes. Fatores como a perda de laços familiares, incerteza em relação ao futuro e dificuldades de integração podem desencadear esses transtornos mentais.

O estigma e a discriminação também são adversidades que infelizmente os refugiados vivenciam (FAZEL, 2003). Sentimentos de exclusão, isolamento e preconceito podem contribuir para o desenvolvimento de problemas de saúde mental. A abordagem da saúde mental para os afegãos migrantes deve levar em consideração sua cultura, crenças e valores. É importante fornecer intervenções que sejam culturalmente sensíveis, reconhecendo a diversidade dentro da população afegã e adaptando as práticas de acordo.

## 4 CONCLUSÃO

Em conclusão, a análise das necessidades da população migrante afegã, considerando suas peculiaridades, revela desafios complexos que exigem atenção e ação. O perfil demográfico da população migrante afegã desempenha um papel crucial na compreensão abrangente de suas necessidades. Essa população é diversificada em termos de idade, gênero e composição familiar, compreendendo desde famílias inteiras até crianças desacompanhadas, jovens adultos e idosos. Tal diversidade demográfica requer abordagens diferenciadas e personalizadas para atender às necessidades específicas de cada um.

Sendo assim, abordar as necessidades da população migrante afegã requer uma abordagem

multidimensional, envolvendo setores como saúde, educação, assistência social e integração. Políticas e programas baseados em evidências e sensíveis às diferenças culturais são fundamentais para garantir que esses migrantes recebam o suporte necessário para reconstruir suas vidas de forma saudável e produtiva. Ao ter-se conhecimento das singularidades da população refugiada, se estabelece uma base sólida para a implementação de estratégias eficazes. Ao abordar-se as necessidades de saúde mental, educação, abrigo e integração social, é possível oferecer um suporte global que contribua para o bem-estar e o sucesso dessa população migrante, permitindo que eles se recuperem e se adaptem às suas novas circunstâncias. Ademais, a provisão de cuidados de saúde mental adequados, incluindo avaliação, diagnóstico e tratamento, é essencial para abordar essas necessidades.

Portanto, conclui-se que esses refugiados necessitam de condições globais de acolhida para manutenção de suas vidas, também de informação sobre seus direitos básicos, além de sua inclusão nas políticas públicas existentes do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR, OIM. **Proteção e Assistência à População Afegã no Brasil**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/03/DEZ-PT-Protacao-e-Assistencia-a-Populacao-Afega-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 21 maio 2023.

ACNUR, OIM. **Regularização Migratória: acolhida humanitária: vistos e autorização de residências. Acolhida Humanitária: Vistos e Autorização de Residências**. 2023. Disponível em: [https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/informe-migracao-afega-set-2021-ago2022\\_0.pdf](https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/informe-migracao-afega-set-2021-ago2022_0.pdf). Acesso em: 10 maio 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **“Zygmunt Bauman: o medo dos refugiados.”** Entrevista publicada pelo site Fronteira do Pensamento em 21 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.fronteiras.com/artigos/zygmunt-bauman-o-medo-dos-refugiados>

BAUMAN, Zygmunt; RAUD, Rein. **A Individualidade numa Época de Incertezas**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2015. 187 p.

BUCHOLZ, Laura David; ROSA, Marluza da. Migração, Sujeito E Espaço Digital: Marcas De (Re)Existência na Língua do Outro. **Porto das Letras**, Santa Maria, RS, v. 9, n. 1, p. 255-274, 28 mar. 2023.

CASTLES, S.; HAAS, H. de; MILLER, M. **The age of migration: international population movements in the modern world**. New York, NY: Palgrave MacMillan, 2014.

DIEGUEZ, Consuelo. **A Grande Diáspora**. 2023. Revista Piauí. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-grande-diaspora/>. Acesso em: 21 maio 2023.

FAZEL, M.. **Mental health of refugee children: comparative study**. *Bmj*, [S.L.], v. 327, n. 7407, p. 134-134, 17 jul. 2003. *BMJ*. <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.327.7407.134>.

GRAY, David. Desenhando a Pesquisa de Levantamento Descritiva e Analítica. In: GRAY, David. **Pesquisa no Mundo Real**. Porto Alegre: Artmed, 2009. Cap. 9. p. 178-199.

KILOMBA, G. **Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano**. São Paulo: Editora Cobogó, 2019.

LOPES, Joana Soares Cordeiro. **A Situação no Afeganistão e os Impactos sobre Fluxos de Refugiados**. Revista Limiares: Migração Vista Pelo Sul, Porto Alegre, RS, v. 1, n. 1, p. 45-49, ago. 2018. Anual.

MARTINS, Heitor Augusto. **A Viabilidade Constitucional da Extensão do Visto Humanitário para os Refugiados do Afeganistão.** Diálogos Interdisciplinares. Diálogos Interdisciplinares, Mogi das Cruzes, SP, v. 12, n. 1, p. 452-464, 11 abr. 2023.

MOHANTY, Chandra Talpade et al. (Ed.). **Third world women and the politics of feminism.** Indiana University Press, 1991

MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil:** Reflexões Acerca do Processo de Integração Local. Remhu - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. Brasília, v. 43, n. 22, p. 85-98, jul. 2014. MORO, Maitê Cecília Fabbri *et al.* Understand Western Tolerance On Human Rights Violation In Afghanistan. Lack of Solidarity Or Economic Interest? Dir.Gar.Fund., Vitória, v. 23, n. 2, p. 155-180, dez. 2022.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (São Paulo) (org.). **Apresentação:** centro de referência e atendimento para imigrantes - crai oriana jar. Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes - CRAI ORIANA JAR. 2022. Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/imigrantes\\_e\\_trabalho\\_decente/crai/index.php?p=186973#:~:text=Institu%C3%ADdo%20pela%20Lei%2016.478%2F2016,viola%C3%A7%C3%B5es%20de%20direitos%20humanos%20sofridas](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/crai/index.php?p=186973#:~:text=Institu%C3%ADdo%20pela%20Lei%2016.478%2F2016,viola%C3%A7%C3%B5es%20de%20direitos%20humanos%20sofridas). Acesso em: 09 jul. 2023.

SERRA, Luanne Marques. **O Direito Internacional Dos Refugiados E O Sistema Brasileiro De Concessão De Refúgio:** Comentário Do Resgate Das Juízas Afegãs. 2022. 48 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Faculdade de Cuiabá, Cuiabá, MT, 2022.

STEEL, Zachary et al. **Association of torture and other potentially traumatic events with mental health outcomes among populations exposed to mass conflict and displacement:** a systematic review and meta-analysis. Jama, Seattle, v. 5, n. 302, p. 537-549, ago. 2009.

ROCHA, Aline et al. **A Situação no Afeganistão.** UFRGSMUNDI, Porto Alegre, RS, v. 2, n. 1, p.06-27, ago. 2014. Anual.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Oriente Médio e Afeganistão:** um século de conflitos. Porto Alegre, RS: Leitura XXI, 2002. 152 p.

WOO, John *et al.* **The Killing of Farkhunda.** 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/video/world/asia/100000004108808/the-killing-of-farkhunda.html>. Acesso em: 21 maio 2023.

# AVANÇOS LEGISLATIVOS NAS AÇÕES DE PROTEÇÃO À MULHER

Gilk da Silva Santos<sup>1</sup>

Lorena Fernandes da Cunha<sup>2</sup>

Sabrina Abreu Dagostin Zanatta<sup>3</sup>

Giovana Ilka Jacinto Salvaro<sup>4</sup>

## Resumo

O trabalho aborda a importância de compreender e acompanhar as inovações legais no combate à violência doméstica contra a mulher, destacando a importância das leis específicas de proteção às vítimas, da criminalização da violência e da prevenção da violência. O estudo histórico das legislações também é fundamental para entender a evolução e limitações dessas leis, inspirar novas iniciativas e ações para avançar na luta contra a violência, e promover a conscientização e o engajamento da sociedade. Ademais, o estudo apresentará uma breve linha do tempo do caso e Lei Maria da Penha, mostrando como a repercussão internacional do caso, juntamente com a pressão dos movimentos feministas existentes à época, forçaram o legislador pátrio a voltar seus trabalhos à criação de Leis específicas, que não só trouxessem direitos, mas que garantissem efetivamente a isonomia material entre homens e mulheres. Desta forma, o artigo evidencia a importância das leis e do estudo histórico para a proteção e dignidade das vítimas, punição dos agressores, prevenção da violência e luta contra esse grave problema social.

**Palavras Chaves:** Violência doméstica contra a mulher. Lei Maria da Penha. Código Penal. Inovações legais. Histórico.

## Abstract

*The paper addresses the importance of understanding and keeping up with legal innovations in combating domestic violence against women, highlighting the significance of specific laws for victim protection, criminalizing violence, and preventing violence. Historical analysis of legislation is also fundamental in understanding the evolution and limitations of these laws, inspiring new initiatives and actions to advance the fight against violence, and promoting awareness and engagement of society. Additionally, the study will provide a brief timeline of the Maria da Penha case and law, demonstrating how the international repercussion of the case, along with the pressure from existing feminist movements at the time, forced the national legislature to focus on creating specific laws that not only brought rights but also effectively guaranteed material equality between men and women. Thus, the article emphasizes the importance of laws and historical analysis for the protection and dignity of victims, punishment of aggressors, prevention of violence, and the fight against this serious social problem.*

**Keywords:** Domestic violence against women. Maria da Penha Law. Penal Code. Legal innovations. Historical analysis.

## 1 INTRODUÇÃO

É fundamental compreender e acompanhar as inovações legais de um ordenamento jurídico em constante evolução, sobretudo no que se refere à violência doméstica contra a mulher. Essa compreensão contribui

<sup>1</sup> UNESC- Universidade do Extremo Sul Catarinense - Mestrando gilk.silva@fied.edu.br

<sup>2</sup> Faculdade Iguaçu – Especialista – lorenacunha.adv@gmail.com.

<sup>3</sup> UNESC- Universidade do Extremo Sul Catarinense - Mestranda- sabrina.zanatta@hotmail.com.

<sup>4</sup> UNESC- Universidade do Extremo Sul Catarinense- Docente - giovanasalvaro@unesc.net

não apenas para o combate mais efetivo a essa grave problemática, mas também para o aumento da eficácia das medidas de proteção às vítimas.

As leis que coíbem a violência doméstica contra a mulher são fundamentais para garantir a proteção e a dignidade dessas vítimas, bem como para punir os agressores e prevenir a ocorrência de novos casos de violência. Dessa forma, a importância dessas leis pode ser vista em diversos aspectos:

1. Proteção às vítimas: A existência de leis específicas de proteção às vítimas de violência doméstica é um importante avanço na luta contra esse grave problema social. Tais leis estabelecem medidas protetivas, como a proibição do agressor de se aproximar da vítima, e criam canais de denúncia e de apoio às mulheres que sofrem violência em seus lares.

2. Criminalização da violência: As leis de combate à violência doméstica permitem que os agressores sejam responsabilizados criminalmente por seus atos, o que aumenta a sensação de justiça e de segurança das vítimas. Além disso, a previsão de penas mais severas para os casos de violência doméstica sinaliza que a sociedade não tolera esse tipo de comportamento e que as mulheres têm direito a viver sem medo e em paz.

3. Prevenção da violência: A existência de leis que coíbem a violência doméstica pode funcionar como um fator dissuasório para os agressores, reduzindo a incidência de casos de violência. Além disso, essas leis podem contribuir para a conscientização da sociedade sobre a gravidade desse problema e para o fortalecimento dos valores de igualdade de gênero e respeito aos direitos humanos.

Estudar a evolução histórica das leis de combate à violência contra a mulher pode ajudar a promover a conscientização e o engajamento da sociedade como um todo nessa luta.

## **2 HISTÓRICO BRASILEIRO DE LEIS DE PROTEÇÃO À MULHER**

O histórico de leis brasileiras de direitos das mulheres remonta ao início do século XX, quando ocorreu uma mobilização de mulheres pela igualdade de direitos civis e políticos. A partir deste período histórico, surgiram alguns dos principais marcos legais brasileiros relacionados aos direitos das mulheres.

Em 1932, foi promulgado o Código Eleitoral, que permitiu às mulheres votarem nas eleições, embora ainda existissem muitas restrições. Na época, apenas mulheres casadas, viúvas e solteiras com renda própria podiam votar, e a votação ainda era obrigatória apenas para os homens. As mulheres só conquistaram o direito de votar de forma obrigatória em 1946.

Em 1940, foi promulgado o Código Civil, que manteve a subordinação da mulher ao marido e restringiu o acesso feminino à educação e à propriedade. Esse código vigorou por muitos anos e limitou bastante os direitos das mulheres, inclusive no âmbito familiar.

Em 1962, foi promulgada a Lei do Divórcio, que permitiu o divórcio por mútuo consentimento e por culpa exclusiva de um dos cônjuges. Antes dessa lei, o divórcio era considerado ilegal no Brasil e a separação só podia ser obtida por meio de um processo judicial bastante complexo.

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, que garantiu a igualdade entre homens e mulheres perante a lei e proibiu a discriminação baseada no gênero. Essa constituição é considerada um marco importante para os direitos das mulheres no Brasil, pois estabeleceu a base para muitas outras leis e políticas públicas relacionadas à igualdade de gênero.

Em 2006, foi promulgada a Lei Maria da Penha, que define a violência doméstica como uma questão de saúde pública e estabelece medidas de proteção para as vítimas de violência. Essa lei é considerada um avanço significativo para os direitos das mulheres no Brasil, pois tornou mais rigorosas as penalidades para agressores e criou mecanismos de proteção para as vítimas.

Em 2015, foi promulgada a Lei do Feminicídio, que tipifica o assassinato de mulheres como crime he-



diondo e agravante, quando motivado pela condição de gênero da vítima. Essa lei é uma resposta ao aumento da violência contra as mulheres no país e busca coibir o feminicídio por meio de penas mais rigorosas.

Além dessas leis, existem muitas outras políticas públicas e iniciativas em prol dos direitos das mulheres no Brasil. No entanto, apesar desses avanços, ainda há muitos desafios a serem enfrentados, como a igualdade salarial, a representatividade feminina na política e a prevenção da violência contra as mulheres.

## 2.1 INTERVENÇÃO INTERNACIONAL NO ESTADO NACIONAL

A busca por direitos é uma característica inerente à natureza humana. As revoluções surgem para reivindicar e alcançar direitos, porém, infelizmente, as mulheres têm enfrentado uma situação diferente. Além de passar pelo processo revolucionário comum a todos, as mulheres têm que enfrentar, conjuntamente, batalhas individuais injustas. Entretanto, essa situação não deveria ser assim. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que preconiza a igualdade perante a lei, a luta feminina foi árdua e repleta de cicatrizes.

Um exemplo marcante dessa luta é o caso da farmacêutica Maria da Penha. Depois de sofrer violência e duas tentativas de homicídio por parte de seu companheiro, Maria levou dezenove anos para ver o seu caso julgado pela justiça brasileira. Somente após pressão de organizações internacionais é que o caso teve uma solução na justiça nacional.

Maria protocolou uma denúncia conjunta com o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA). Foi a primeira vez que tal organização acolhia uma denúncia de violência doméstica. Maria da Penha Maia Fernandes precisou travar uma verdadeira batalha para ter reconhecido o seu direito à justiça. O seu agressor, seu próprio marido, foi preso somente em outubro de 2009, após pressões internacionais resultantes de uma denúncia feita por ela em 1998 contra o Brasil no Comitê Interamericano de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao final, este órgão recomendou várias ações com a finalidade de proteger os direitos humanos das mulheres, com fins específicos de prevenir, punir e erradicar a discriminação e a violência contra a mulher. (SEIXAS; DIAS, 2013).

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340) foi criada no ano de 2006 para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, conforme estabelecido no §8º do art. 226 da Constituição Federal. Este parágrafo, presente no capítulo sete da Carta Constitucional, que trata da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso, garante a proteção especial do Estado à família. O parágrafo oitavo deste artigo determina que o Estado deve assegurar a assistência à família e criar mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Além da Constituição, a Lei Maria da Penha também se baseou em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), ratificada pelo Brasil em 2002, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (1994), ratificada pelo Brasil em 1996. Esses tratados confirmam que a violência doméstica e familiar contra a mulher é uma violação dos direitos humanos.

A citada Lei foi criada após pressão de órgãos internacionais e é uma resposta à omissão e negligência do judiciário brasileiro em casos de violência doméstica. Durante muitos anos, as mulheres foram vítimas de uma agressão invisível e silenciosa, que muitas vezes é minimizada e ignorada, mesmo pela própria vítima. Essa violência diminui a autoestima das mulheres, as acorrenta em relacionamentos tóxicos e causa danos psicológicos graves. Desta forma, esta Lei reconhece a gravidade desses crimes e estabelece mecanismos para proteger as vítimas e punir os agressores.

### 3 LEI MARIA DA PENHA

A Lei Maria da Penha é uma conquista fundamental para combater a violência contra a mulher em uma sociedade que é regida pelo patriarcado e carrega em sua estrutura o machismo, a misoginia e o sexismo. Essa lei foi criada em resposta aos alarmantes números de feminicídios e violência contra a mulher que ocorriam no país.

De acordo com Marques (2005), é comum que, diante de uma ameaça, uma pessoa tente evitá-la. No entanto, no contexto de relacionamentos conjugais abusivos, o ciclo da violência pode ser observado, como já mencionado anteriormente. Hirigoyen (2006) aponta que as mulheres muitas vezes não conseguem encontrar alternativas para sair dessas situações, mesmo diante de diferentes circunstâncias.

Outro fator que contribui para a manutenção dos relacionamentos abusivos é a promessa de mudança por parte do agressor, seja em relação a comportamentos possessivos, ciúmes ou violência em geral. A vítima pode ter consciência do abuso, mas ainda assim manter a esperança de que seu parceiro irá mudar, especialmente quando este passa a tratá-la bem por um curto período antes de retomar o comportamento agressivo (BARRETTO, 2018).

É importante destacar que desde sua aprovação da Lei Maria da Penha, esta lei foi questionada por muitos por considerá-la inconstitucional, uma vez que poderia violar o princípio da isonomia disposto no artigo 5º da Constituição Federal, que estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade para brasileiros e estrangeiros residentes no país, sendo homens e mulheres iguais em direitos e obrigações, nos termos da Constituição.

A lei em questão tem como objetivo a proteção e tutela dos direitos específicos das mulheres, garantindo sua constitucionalidade por meio da permissão da Carta Magna de tratar desigualmente aqueles que são desiguais. A mulher, por sua vulnerabilidade e subjugação devido ao gênero, se enquadra nessa categoria.

A Lei Maria da Penha representa uma conquista histórica na afirmação dos direitos humanos das mulheres e sua plena implementação é essencial para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher em todas as suas formas.

Seguindo as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Estado Brasileiro teve que concluir o processamento penal do responsável pela agressão e tentativa de homicídio contra Maria da Penha Maia Fernandes, realizar uma investigação séria e exaustiva das irregularidades e atrasos no processo, adotar medidas para garantir reparação simbólica e material adequada à vítima e intensificar o processo de reforma para combater a violência doméstica contra as mulheres.

Dentre as medidas recomendadas estão a capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados, a simplificação dos procedimentos judiciais penais, a criação de formas alternativas e rápidas de solução de conflitos intrafamiliares, a multiplicação de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos das mulheres e a inclusão de unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito às mulheres e aos seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará.

Ainda conforme a citada Lei Maria da Penha, esta estabelece medidas protetivas que podem ser aplicadas pela autoridade policial ou pelo juiz para proteger mulheres que estejam em situação de violência doméstica e familiar. Dentre essas medidas, destacam-se a proibição do agressor de se aproximar da vítima, a proibição de manter contato com a vítima e seus familiares, a suspensão da posse ou porte de armas, a determinação de afastamento do lar e a fixação de alimentos provisórios para a vítima e seus filhos. Além disso, a lei prevê punições mais rigorosas para os agressores, que podem ser presos em flagrante ou preventivamente e sujeitos a penas mais severas.

Apesar de sua importância, a Lei Maria da Penha tem sido alvo de críticas quanto à sua efetividade, especialmente em relação à aplicação das medidas protetivas e à punição dos agressores. Muitas mulheres ainda relatam dificuldades em conseguir a proteção prevista pela lei, seja por falta de estrutura nas delegacias ou pelo machismo e preconceito dos agentes públicos.

No entanto, a Lei Maria da Penha também tem sido uma ferramenta fundamental na luta contra a violência doméstica e familiar, contribuindo para a conscientização da sociedade sobre o tema e para a criação de políticas públicas que visem à proteção das mulheres. Em 2019, a lei foi alterada para garantir que mulheres transexuais e travestis também sejam protegidas por suas disposições.

Em resumo, a Lei Maria da Penha é uma importante legislação brasileira que busca coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher por meio de medidas protetivas e punições mais rigorosas para os agressores. Apesar de enfrentar limitações em sua aplicação, a lei tem contribuído para a conscientização da sociedade sobre a importância de combater a violência contra as mulheres.

### 3.1 LEI MARIA DA PENHA E SUA EVOLUÇÃO NO TEMPO

A Lei Maria da Penha é uma lei brasileira que tem como objetivo coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Desde a sua promulgação em 2006, a lei passou por diversas modificações e evoluções, ampliando as formas de proteção e garantias para as mulheres em situação de violência.

A lei estabelece cinco formas de violência que são passíveis de punição: física, psicológica, moral, sexual e patrimonial. Além disso, a Lei Maria da Penha prevê medidas protetivas que garantem a segurança das mulheres em situação de violência. Entre elas, destacam-se a saída do agressor do domicílio, a proibição de contato com a vítima e seus familiares, a restrição de acesso a determinados locais, entre outras.

A evolução da Lei Maria da Penha inclui a criação de novos tipos penais que protegem a mulher, tais como o feminicídio, crime de lesão corporal no contexto de violência doméstica e familiar, e a possibilidade de prisão preventiva do agressor em casos de risco à integridade física da vítima.

Outra importante evolução da Lei Maria da Penha foi a criação de juizados especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher, que têm como objetivo oferecer atendimento humanizado e especializado para as vítimas e suas famílias. Esses juizados são responsáveis por julgar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher e aplicar as medidas protetivas previstas na lei.

É importante destacar que a Lei Maria da Penha não se limita apenas ao âmbito criminal, mas também prevê medidas para a proteção social e econômica das mulheres em situação de violência. Entre essas medidas, destacam-se a garantia de assistência social, psicológica e jurídica, o acesso à moradia e ao mercado de trabalho, e a possibilidade de divórcio imediato.

Em suma, a Lei Maria da Penha é uma importante conquista na luta contra a violência doméstica e familiar contra a mulher. Ela estabelece garantias e medidas protetivas que buscam garantir a segurança das vítimas e punir os agressores. Além disso, a evolução da lei ao longo dos anos demonstra a importância de sua atualização e adaptação às novas demandas e desafios enfrentados pelas mulheres em situação de violência.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais sobre o tema da violência doméstica contra a mulher apontam para a importância de continuar a luta por direitos iguais e por uma sociedade mais justa e igualitária. A violência doméstica contra a mulher é uma questão complexa e multifacetada, que envolve diversas dimensões, incluindo aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos.

Ao longo das últimas décadas, houve um progresso significativo na conscientização e na implementação

de políticas e leis que buscam combater a violência doméstica contra a mulher. No entanto, apesar desses avanços, ainda há muito a ser feito para garantir a efetiva proteção das mulheres contra todas as formas de violência e discriminação.

A Lei Maria da Penha, por exemplo, é um marco importante na luta contra a violência doméstica no Brasil e tem sido um exemplo para outros países. No entanto, a sua aplicação e implementação ainda enfrentam desafios, como a falta de recursos e de estrutura para o atendimento e proteção das mulheres vítimas de violência.

Além disso, é importante reconhecer que a violência doméstica contra a mulher não é um problema exclusivo do Brasil ou de países em desenvolvimento. É uma questão global que afeta milhões de mulheres em todo o mundo, independentemente de sua classe social, etnia, orientação sexual ou nacionalidade.

Nesse sentido, é fundamental que a luta contra a violência doméstica contra a mulher continue sendo uma prioridade na agenda global de direitos humanos e que haja uma cooperação internacional para enfrentar esse desafio. Isso requer o engajamento de governos, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e de pesquisa, setor privado e comunidade em geral.

Por fim, é importante destacar que as conquistas históricas obtidas na luta contra a violência doméstica contra a mulher são fruto da mobilização e do ativismo de mulheres e de grupos feministas, que lutam há décadas pela igualdade de gênero e pelos direitos das mulheres. Essa luta deve continuar, com o objetivo de erradicar a violência contra a mulher em todas as suas formas e promover uma sociedade mais justa, igualitária e livre de violência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**A derrota de Junho de 1848** <https://www.marxists.org/cap01> <https://www.marxists.org/cap01> · Translate this page May 13, 2008 — Laffitte traíra o segredo da revolução.

**A luta de classes:** Uma história política e filosófica. Autor: Domenico Losurdo. Boitempo Editorial, 2015, Adicionado em 12/11/2017.

AGÊNCIA BRASIL. **Violência contra mulheres cresce em 20% das cidades durante a pandemia.** 2021.

ALVES, Cláudia. **Violência doméstica.** Disponível em: < <http://www4.fe.uc.pt/fontes/trabalhos/2004010.pdf>>. Visto em: 15 out. 2021.

BALESTRO, Gabriela Soares; GOMES, Renata Nascimento. **Violência de gênero:** uma análise crítica da dominação masculina. Revista CEJ, Brasília, Ano XIX, n. 66, p. 44-49, maio/ago. 2015.

BANDEIRA, Maria Lourdes. **Violência de gênero:** a construção de um campo teórico e de investigação. Revista Sociedade e Estado, v. 29, p. 449-469, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **La domination masculine.** Saint-Amand-Montrond, Éditions du Seuil, 1998, p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 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: 28 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.340 de 2006.** Sancionada em 07 de agosto de 2006. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.099 de 1995.** Sancionada em 26 de setembro de 1995. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm)>. Acesso em: 10 out. 2022.

BÜGE, Catharina Joana; OBREGON, Marcelo Fernando Queiroga. **Análise crítica da finalidade e eficácia da Lei Maria da Penha à luz da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher** – CONVENÇÃO BELÉM DO PARÁ. Disponível em: [https://www.derechoycambiosocial.com/revista054/ANALISE\\_CRITICA.pdf](https://www.derechoycambiosocial.com/revista054/ANALISE_CRITICA.pdf). Acesso em: 22 dez. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Lei Maria da Penha**. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/lei-maria-da-penha/>. Acesso em: 22 dez, 2022.

Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir E Erradicar A Violência Contra A Mulher - Convenção de Belém do Pará, 1994. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/belemdopara.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022

CORREA, Alzira Josiane; CARNEIRO, Simone Rezende. **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Caso Maria da Penha**. Disponível em: [http://www.amtpmbm.com.br/uploads/protecao\\_direitos\\_humanos.pdf](http://www.amtpmbm.com.br/uploads/protecao_direitos_humanos.pdf); Visto em: 10 out. 2022.

CRUZ, André Gonzalez. **A violência de gênero, o Ministério Público e a aplicação da Lei Maria da Penha: uma análise na cidade de São Luís/MA**. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/792>. Acesso em: 11 nov. 2022.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Violência doméstica: Lei maria da Penha (Lei 11.340/2006) comentada artigo por artigo**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2008.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça: a efetividade da lei 11.340/2006, de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-08/violencia-contra-mulheres-cresce-em-20-das-cidades-durante-pandemia>. Acesso em: 18 out, 2022.

DORIGON, Alessandro; SILVERIO, Brena Cristina. **A violência contra mulher e a aplicação da Lei Maria da Penha e do feminicídio**. 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-169/a-violencia-contra-mulher-e-a-aplicacao-da-lei-maria-da-penha-e-do-feminicidio/>. Acesso em: 05 jan, 2023.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Ruth M. Klaus. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2004.

FANTOURA, Flavianne Naves; ANJOS, José Humberto R. dos. **Patriarcalismo e Machismo: HISTÓRIA E ENFRENTAMENTOS DA LEI MARIA PENHA**. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=PATRIARCALISMO+E+MACHISMO%3A+HIST%C3%93RIA+E+ENFRENTAMENTOS+DA+LEI+MARIA+PENHA&oq=PATRIARCALISMO+E+MACHISMO%3A+HIST%C3%93RIA+E+ENFRENTAMENTOS+DA+LEI+MARIA+PENHA&aqs=chrome..69i57.1322j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 07 jan. 2023.

FERNANDES, Máira; ÉRIKA, Thomaka. **Aumento do número de casos de violência doméstica é efeito deletério da quarentena**. 2020. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-13/fernandes-thomaka-aumento-violencia-domestica-quarentena>. Acesso em: 10 dez, 2022.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance. **Lei Maria da Penha: o processo no caminho da efetividade**. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6177#preview-link0>. Acesso em: 01 set. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA. **Violência contra a mulher - Dados, pesquisas e análises**. 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/violencia-contra-meninas-e-mulheres/>. Acesso em: 01 out, 2022.

G1. **Denúncias de violência doméstica ao Disque 180 aumentam 92% no Ceará.** 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/12/22/denuncias-de-violencia-domestica-ao-disque-180-aumentam-92percent-no-ceara.ghtml>. Acesso em: 01 nov, 2022.

GRUNEICH, Daniele; CORDEIRO, Iara. **Os 14 anos da lei que mudou a forma como lidamos com a violência contra a mulher.** 2020. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-14/gruneich-cordeiro-14-anos-lei-maria-penha>. Acesso em: 12 dez, 2022.

IBRAHIN, Francini Imene; BORGES, Amanda Tavares. **Violência doméstica em tempos de confinamento obrigatório.** JusBrasil. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/85555/violencia-domestica-em-tempos-de-confinamento-obrigatorio>. Acesso em: 10 nov, 2022.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Quem é Maria da Penha.** Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>; Visto em: 22 dez. 2022.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Resumo da Lei.** 2019. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/lei-11340/resumo-da-lei-maria-da-penha.html>. Acesso em: 10 jan, 2023.

MACHADO, Carla; GONÇALVES, Rui Abrunhosa. **Violência e Vítimas de Crimes.** Coimbra: Quarteto, 2003.

MENEGEL, Stela et al. **Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero.** Ciênc. saúde coletiva, v.18, n.3, fev/mar, 2013.

OLIVEIRA, Eliany. **Pancada de amor dói e adoce: violência física contra mulheres.** Sobral: Ed. UVA, 2007.

PASINATO, Wânia. **Lei Maria da Penha: Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos?.** Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6484>. Acesso em: 20 out. 2022.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/gMVfxYcbKMSHnHNLrqwYhkL/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2022.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bangiovani. **Gênero, patriarcado e violência.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOUZA, Leida Araújo de. **O Impacto da Lei Maria da Penha sobre o feminicídio no Brasil.** 2020. JusBrasil. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/85765/o-impacto-da-lei-maria-da-penha-sobre-o-feminicidio-no-brasil>. Acesso em: 21 dez, 2022.

TELES, Paula do Nascimento Barros González. **Lei Maria da Penha - Uma História de Vanguarda.** Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/14/capacitacaoemgenero\\_110.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/14/capacitacaoemgenero_110.pdf). Acesso em: 15 dez. 2022.

TELES, Paula do Nascimento Barros González. **Lei Maria da Penha – Uma História de Vanguarda. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 14tCurso: “Capacitação em Gênero, Acesso à Justiça e Violência contra as Mulheres”.** Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/14/capacitacaoemgenero\\_110.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/14/capacitacaoemgenero_110.pdf). Acesso em: 10 jan, 2023.

TOLEDO, Kelvia de Oliveira; ASSIS, Claudio Abel Franco de. **O simbolismo penal e a deslegitimação do poder punitivo na sociedade de risco: consequências e impactos.** Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/42/pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

# LA URGENTE E INSOSLAYABLE AGENDA PENDIENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA BRASILEÑA DE 1988 Y SU ORDENAMIENTO JURÍDICO.

## A PROPÓSITO DE LOS 35 AÑOS DE VIGENCIA DE LA MISMA

Jorge Isaac Torres Manrique

### Resumen

Los desafíos y agenda pendiente se tornan en estudios capitales, a efectos de analizar el desempeño y efectos de objeto de estudio. Ello cobra capital trascendencia, cuando corresponde efectuarlos, con motivo los 35 años de vigencia de la Constitución Política brasileña. En la presente entrega, llevamos a cabo dicha empresa, desentrañando la temática y sus aristas, para arribar a norteadoras conclusiones y sugerencias.

**Palabras Clave:** Constitución Política de Brasil. Estado Constitucional de Derecho. Garantía jurisdiccional de la Constitución Política. Aplicación directa de la Constitución Política.

### I A MANERA DE LÍNEAS INTRODUCTORIAS

La Constitución Política se constituye en la norma legal priora, la más importante de un sistema jurídico. La misma establece, orienta y supervigila el basamento estructural de un país. Además, determina la naturaleza de su sistema jurídico.

Seguidamente, luego de la dación de una Constitución Política, amerita un análisis, reflexión, evaluación, no solamente en lo relacionado a la misma, sino, además, en lo referido a su impacto en su correspondiente ordenamiento jurídico.

En la presente oportunidad, llevamos a cabo lo propio, a consecuencia de los 35 años de vigencia de la Constitución Política brasileña.

En ese sentido, en el presente trabajo desarrollamos un estudio y análisis conducentes a determinar tanto el abrace de su estructura basilar como Constitución Política de Brasil, como de su naturaleza como sistema jurídico.

### II ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR CONSTITUCIÓN POLÍTICA?

La Constitución es una institución jurídica que limita el ejercicio del poder por medio del Derecho, que reconoce y consagra derechos fundamentales estableciendo los mecanismos de tutela y protección de los mismos. La Constitución no es más que el reflejo del acuerdo social en un momento histórico determinado sobre un mínimo o básico. Un acuerdo sobre lo fundamental.

Si bien la Constitución es una norma jurídica, del ordenamiento jurídico de cualquier Estado, es la principal y se diferencia del resto que forma parte del sistema en cuanto a su contenido y generación. Todas las demás normas deben su validez a la Constitución, es la llamada supremacía constitucional, de manera que cualquier ley que contradiga uno de sus preceptos es inaplicable para un caso concreto, e inclusive, puede llegar a expulsarse del ordenamiento jurídico si el Tribunal Constitucional no encuentra una interpretación conforme a través de la inconstitucionalidad de las normas. (Garrote, 2021).

Por otro lado, la mayoría de las constituciones contemporáneas describen los principios básicos del Estado, las estructuras y los procesos gubernamentales y los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro

de una ley superior que no puede modificarse unilateralmente mediante un acto legislativo ordinario. Normalmente, esta ley superior se denomina “constitución”. (Bulmer, 2021).

### III CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA DE UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El contenido y la naturaleza de una constitución específica, así como su relación con los demás elementos del orden jurídico y político, varían mucho de un país a otro, y no existe una definición universal e indiscutible del término constitución. No obstante, en cualquier definición funcional aceptada de manera generalizada la constitución tiende a describirse como un grupo de normas político-legales fundamentales que:

- i) Son vinculantes para todos los habitantes e instituciones del Estado, incluyendo aquellas instituciones a cargo de la legislación ordinaria;
- ii) Se refieren a la estructura y al funcionamiento de las instituciones de gobierno, a los principios políticos y a los derechos de los ciudadanos;
- iii) Se fundamentan en una amplia legitimidad pública;
- iv) No se pueden cambiar con tanta facilidad como las leyes ordinarias (p. ej., se necesita una mayoría parlamentaria de dos tercios o un referéndum); y
- v) Como mínimo, cumplen con los criterios de representación y derechos humanos reconocidos internacionalmente para los sistemas democráticos. (Bulmer, 2021).

### IV ACERCA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

En principio, es de precisar que actualmente en la mayoría de los países del orbe nos encontramos atravesando la fase más saludable de la etapa evolutiva del desarrollo del sistema jurídico, esto es, del Estado Constitucional de Derecho. Ello, como resultante del arribo del Derecho Global y del Neoconstitucionalismo, básicamente.

Entonces, tenemos que la etapa actual coloca a la Constitución Política como un nuevo orden de valores. En el mismo, la totalidad de ramas del Derecho obligatoriamente abrazan el espíritu contenido en la Constitución, a efectos de sintonizar con él y continuar vigentes.

En ese sentido, corresponde abordar algunos alcances respecto de la denominación del término Constitucionalismo.

Y así tenemos que, Ferrajoli sostiene que hay dos diferentes acepciones de «constitucionalismo»: una política y una jurídica. La acepción política designa, en la antigüedad como en la Edad moderna, una «práctica y concepción de los poderes públicos dirigidas a su limitación, en garantía de determinados ámbitos de libertad». La acepción jurídica designa en cambio un tipo de sistema jurídico, mejor dicho, un tipo de modelo institucional, que el mismo autor generalmente llama Estado constitucional de Derecho, y, al mismo tiempo, una teoría del Derecho. Esta última tiene por objeto aquel modelo institucional, y se caracteriza por una concepción de la validez de las leyes como dependiente no sólo de requisitos procedimentales sino más bien sustanciales, es decir, de la conformidad de los contenidos de las leyes al contenido de la constitución. (Comanducci, 2011).

De lo señalado, resulta impostergable colegir en primer lugar, que la presente entrega se ubica en el escenario de la acepción jurídica. En segundo término, que entre el Constitucionalismo y el Estado Constitucional de Derecho, existe una relación de unimiscancia, una suerte de sinonimia.

El Estado Constitucional de Derecho, es aquel donde no manda la Ley, sino, la Constitución, generando que todo el aparato normativo de un Estado, se alinee o registre ineludible sintonía con lo preceptuado en la Constitución Política, el Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales.

En el Estado Constitucional de Derecho hacen su aparición los Precedentes Vinculantes del Tribunal



Constitucional (en el caso peruano). Dicho sea de paso, conviene precisar, que el Estado Constitucional de Derecho es el sistema jurídico que impera no solamente en la región.

No obstante, que, en un Estado Constitucional de Derecho, la Constitución Política, el Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales; se tornan transversales a todo el ordenamiento jurídico.

Adicionalmente es de señalar, que precisamente debido a ello, en un Estado Constitucional de Derecho, dejan de tener vigencia las consabidas ramas jurídicas, como el derecho penal, derecho civil, derecho deportivo, entre otros; para regir remozadas las nuevas ramas jurígenas, como el derecho penal constitucional, derecho civil constitucional, derecho deportivo constitucional, etc.

En ese sentido, exponer, escribir, sobre el derecho penal, por ejemplo, es hablar sobre un derecho que ya no existe.

## V UBICACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO EN LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS JURÍDICOS

La búsqueda, alcance y de una correcta administración de la justicia, se constituye por antonomasia en la preocupación y ocupación de primer orden como en histórico clamor de masas, desde casi la aparición misma del ser humano en el planeta.

En ese sentido, consideramos que la justicia comporta estadíos o etapas tales como: i) Estado de naturaleza, ii) Estado de derecho, iii) Estado constitucional de derecho, iv) Estado convencional de derecho, v) Estado restaurador de derecho y vi) Estado de Justicia.

Al respecto, consideramos que las mismas corresponden a una suerte de las “otras Olas”, esto es, a las del derecho peruano. Ello en razón a su relación al carácter enumerativo que evoca la ya denominada Cuarta Ola (Garrido Koechlin, 2016); la que se caracteriza basalmente por la inteligencia artificial y la interface entre nanotecnología y la biología sintética. A propósito, huelga recordar respecto de las tres anteriores Olas, que la primera, se caracterizó por revolución agrícola, la segunda, por la revolución industrial, y la tercera, por la información y desarrollo tecnológico que terminó yéndosele de las manos a propios y extraños. En ese orden de ideas, según lo referido en el párrafo anterior, la otra cuarta Ola sería el Estado restaurador de derecho.

Cabe mencionar, *a priori*, que a la fecha nos encontramos atravesando la tercera de las mencionadas, esto es, el Estado constitucional de derecho (en desmedro y postergación del en su momento vigente Estado de derecho).

Ingresando ya en materia de fondo del desarrollo del presente trabajo, corresponde ocuparnos precisamente del desarrollo de las mentadas etapas. Entonces, tenemos:

La primera otra Ola sería, el Estado de naturaleza, también denominada venganza privada o la justicia privada (justicia por mano propia, ojo por ojo...), aquella caracterizada por la justicia hecha por propia mano del afectado.

La segunda otra Ola, vendría a ser el Estado de derecho, en el cual, es el derecho (y no las personas) es quien toma las riendas de la administración y organización del poder. Específicamente, es la Ley quien tiene el respectivo protagonismo.

Estimamos que la tercera otra Ola, es aquella donde ya no manda la Ley, sino, la Constitución, generando que todo el aparato normativo de un Estado, se alinee o registre ineludible sintonía con lo preceptuado en la Constitución Política. Se le denomina: Estado Constitucional de derecho (en la que hicieron su aparición los Precedentes Vinculantes del Tribunal Constitucional). Dicho sea de paso, conviene reiterar que la presente otra Ola, es la actualmente nos rige y nos encontramos.

Así también, señalamos que la otra cuarta Ola, denominada: Estado convencional de derecho, en la que los ordenamientos jurídicos de los países signatarios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

observarán lo preceptuado en la misma, como un alcance de mayor protección a los derechos fundamente, incluso, más que la Constitución Política.

Seguidamente, la otra quinta Ola, comporta el Estado restaurador de justicia, es la que se caracteriza por fortalecer o humanizar los mandatos de la Constitución Política, esto es, a la luz de lo preceptuado por la Justicia Restaurativa. Es decir, lograr que la eventual vulneración de los derechos fundamentales se vea debidamente resarcida, restituida, reconstruida, restaurada. La presente fase, sería la que eventualmente en no poco tiempo, arribaríamos.

Señalamos que, de manera uniforme, los preceptos de la justicia restaurativa se asumen y aplica, con una orientación solamente penal y procesal penal.

Sin embargo, de conformidad a lo desarrollado y demostrado en entrega anterior (“*La justicia restaurativa es solo aplicable en sede penal*”), sostenemos que la justicia restaurativa, en tanto que se encuentra en concordancia con los postulados contenidos en la Constitución Política, conforme corresponde a un Estado Constitucional de Derecho; debe ser también de aplicación a la totalidad de ramas del derecho.

La otra sexta Ola (que consideramos, la definitiva), resultaría ser la denominada Estado de justicia. Esta etapa se encontraría abocada al aterrizaje total en la justicia propiamente dicha, la única de debe existir. Entonces, en esta fase no habrá cabida para apelaciones infructuosas y erróneas, como: “justicia privada”, “justicia legal”, “justicia constitucional” o “justicia restaurativa”.

A continuación, huelga a propósito, ocuparnos de responder a las basilares preguntas que a propósito caen de maduras: i) ¿Por qué tan ajena y errática puede ser y es la evolución de marras?, ii) ¿Por qué tiene o puede demorar tanto tiempo en alcanzarse lo que tanto supuestamente se busca y se tiene que buscar, esto es, un Estado de justicia?, y ¿Por qué tanto tienen que padecer los justiciables para abrazar finalmente la ansiada justicia, propia solo de un Estado de justicia?

Como antesala a la respuesta a las mismas, debemos precisar que no pretendemos negar la naturaleza de lo que una evolución embarga, es decir, en modo alguno se puede arribar al final de la misma sin pasar por las etapas que comporte la correspondiente (no es automática), en este caso, la que nos ocupa.

En ese orden de pensamiento, podemos ensayar una resolución a las mismas, achacando motivos de naturaleza de una suerte de nuestro ADN latino.

Así, analizando a fondo (o tal vez, realmente a fondo), tenemos que señalar que esa incapacidad de poder reflexionar que nos caracteriza como occidentales, no es producto de la casualidad, sino de la causalidad. Así, tenemos que tomar en cuenta que como peruanos (por ejemplo) presentamos inmensas fracturas, ya que no tuvimos las edades del “renacimiento”, ni “ilustración” (nos saltamos con garrocha de la edad antigua a la moderna). En tal sentido, carecemos de la capacidad de repensar, reflexionar, reaprender a pensar a partir de sí mismo y su entorno –o simplemente renacer-, así como la pérdida de fe en todo tipo de dogmas; que el renacimiento le otorgó a la Europa en los siglos XI y XV.

He ahí la explicación de nuestra gran tara. A dichas fracturas tenemos que agregarles (en palabras el destacado jusfilósofo y gran docente Juan Carlos Valdivia Cano, en su revelador y agudo ensayo “*la enfermedad del amor*”) el hecho que somos mestizos hechos o resultantes de una suerte de tutifrutti **de una cultura autóctona (Inca), moral cristiana, instituciones de poder romanas (Parlamento, Poder Judicial), y estructura mental griega; y griega es o significa** (entre otras cosas) platónica. Lo que nos otorga la tendencia de definir las cosas por su objetivo o ideal y no por lo que éstas efectivamente o de manera integral total o completa

Luego, a la luz de las carencias<sup>1</sup> occidentales y peruanas reseñadas, huelga citar a Ortega y Gasset (“el hombre no es tal, sino es él y sus circunstancias”) para tener en cuenta que todo lo que nos ocurrió como cul-

<sup>1</sup> Carencias (de edades) y fracturas (culturales) que también pueden ser investigadas y analizadas por los ciudadanos de cada Estado o país occidental, respecto de su caso concreto; a efectos de poder realmente entender su propia naturaleza y acceder a al estado de lucidez que refiere Juan Carlos Valdivia Cano; para luego, realizar lo propio al respecto.

tura, trajo como resultado lo señalado y lo cual no se puede salvar o pasar por alto así nomás<sup>2</sup>.

## VI PRESUPUESTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

En este nuevo modelo de Estado, la Constitución es vista como un documento irradiador del sistema jurídico, de ahí que coloquialmente se identifique este esquema estatal con el fenómeno de la constitucionalización del ordenamiento jurídico, cuyo análisis exige citar la producción de Ricardo Guastini, quien sobre el particular aportó los elementos propios de dicho fenómeno y en consecuencia, las características estructurales del Estado Constitucional, que en su orden son: i) Existencia de una Constitución Rígida, ii) garantía jurisdiccional de la Constitución, iii) aplicación directa de la Constitución, iv) fuerza vinculante de la Constitución, v) sobreinterpretación de la Constitución, vi) interpretación conforme a la Constitución, vii) influencia de la Constitución en el debate político, y un último elemento propuesto por el profesor Celestino Del Arenal, cual es (viii) la circularidad e integración normativa (Hurtado Quintero, 2018).

Así, consideramos que resulta imperativo señalar que como mínimo la totalidad de los presupuestos citados por Guastini, deben de concurrir a efectos de dar lugar a la formación o establecimiento del Estado Constitucional de Derecho.

En ese sentido, resulta menester detenerse en el tercero, esto es, en la aplicación directa de la Constitución. Ello, en tanto que los demás puntos no ameritan mayor reparo, debido a su abierta como notoria plasmación.

La aplicación directa de la Constitución, comporta un desarrollo de la fuerza vinculante que debe tener la Constitución, y básicamente se diferencia en que si en ese punto se habló de instrumentos que pudiesen hacer efectiva la aplicación de las directrices constitucionales, en este campo, se reflejará respecto de la posibilidad que tenga la norma constitucional de ser aplicada directamente, bien sea ante un vacío –como en el caso de la sobreinterpretación- o cuando se necesite ampliar una disposición normativa inferior o inclusive, cuando se requiera dejar de aplicar una norma vigente por vulnerar los postulados constitucionales en un caso determinado (Hurtado Quintero, 2018).

Ciertamente, es de verse que solo los sistemas jurídicos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú prevén un proceso de aplicación directa, con matices diferentes (Medinaceli Rojas, 2013).

Lo señalado, deja en claro que los demás sistemas jurídicos, no reúnen las siete características estructurales del Estado Constitucional. Incluso, existe la probabilidad que incluso alguna otra característica corra igual suerte.

No obstante, el no contar con la aplicación directa de la Constitución no resulta ser un tema menor, más bien, uno capital, de su quintaesencia, *sine quanon*.

¿Serviría del algo para un sistema jurídico que se precie de ser tal, el que contemple la imposibilidad de aplicación directa de su Constitución Política?. Obviamente, no. Es más, si lo que pretende alcanzar es un Estado Constitucional de Derecho, dicho requisito deviene además en *a fortiori*.

Entonces, dichos sistemas jurídicos se encuentran en una etapa previa, anterior a su configuración como un Estado Constitucional de Derecho.

Consecuentemente, el sistema jurídico que registran no resulta ser unimismable con el Estado de Derecho, tampoco con el Estado Constitucional de Derecho. Así, la calidad que les corresponde viene a ser conteste

---

<sup>2</sup> A propósito, no podemos dejar de resaltar que siempre es bueno o saludable conocerse realmente a si mismo (ya sea como persona, como ciudadano, como nacional o como parte de una cultura). Sea cual fuere a la conclusión o verdad a la que arribemos. La verdad (simplemente), por cruda que sea, no mata, solo aturde un poco; pero luego, a partir de ella, podemos efectivamente empezar a ir en busca de nuestra propia solución o evolución. Así, acertadamente se sentencia “conócete, acéptate y superate” y “para saber dónde dirigirte, primero debes tener conocimiento acerca de dónde te encuentras”, además. En consecuencia, es falso como erróneo que alguien pretenda superarse sin previamente haberse conocido y aceptado, o que quiera ir o conseguir algo (la superación o el éxito, por ejemplo), sin tener la menor idea acerca de dónde y cómo se encuentra inicialmente.

con el que hemos denominado, Cuasi Estado Constitucional de Derecho.

## **VII A PROPÓSITO DEL CUASI ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO**

El advenimiento del Cuasi Estado Constitucional de Derecho deviene en peligroso, en tanto que va más allá de lo que señalaba Kafl Loewenstein, respecto de las Constituciones Nominales, en razón a su incumplimiento o inobservancia. Puesto que, al encontrarse en una etapa anterior a convertirse en Estado Constitucional de Derecho, hace que la aplicación de la misma devenga en imposible en términos de inmediatez, desnaturalizándola.

Loewenstein, enseñó que la Constitución es nominal desde el momento en que se dan unos supuestos sociales y económicos que operan contra la concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder. La situación de hecho impide la completa integración de normas y vida política (González Casanova, 1965).

Empero, resulta este “particular” Estado Constitucional de Derecho resulta también peligroso, puesto que en la apariencia de la vigencia de un verdadero Estado Constitucional de Derecho y no uno simulado, se pueden perpetrar las más grandes vulneraciones de los derechos y libertades fundamentales de las personas.

Así, es preciso dejar constancia que el destino del Cuasi Estado Constitucional de Derecho, no debe de otro que el de su muy pronta proscripción. Ello, en tanto que posterga no solamente la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho, sino que, a su vez, limita el desarrollo de los sistemas jurídicos y lo más importante, impide la realización de los derechos contenidos en su Constitución Política.

## **VIII NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA BRASILIANA VIGENTE**

La Constitución Federal de 1988 puede clasificarse como escrita, formal, promulgada, dogmática, ecléctica, rígida, directiva y nominalista. (Silva Ribeiro, 2023).

## **IX ¿EN BRASIL EFECTIVAMENTE RIGE UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO?**

Como premisa para poder responder a dicha interrogante, amerita traer nuevamente a colación a Ricardo Guastini, quien precisó las características estructurales del Estado Constitucional, y que son: i) Existencia de una Constitución Rígida, ii) garantía jurisdiccional de la Constitución, iii) aplicación directa de la Constitución, iv) fuerza vinculante de la Constitución, v) sobreinterpretación de la Constitución, vi) interpretación conforme a la Constitución, vii) influencia de la Constitución en el debate político, y un último elemento propuesto por el profesor Celestino Del Arenal, cual es (viii) la circularidad e integración normativa (Hurtado Quintero, 2018).

Ello en el sentido, es de verse que los puntos: ii) y iii), esto es: la garantía jurisdiccional de la Constitución y aplicación directa de la Constitución, no son abrazados por la Constitución Política de Brasil.

Seguidamente, considerar que a decir de MEDINACELI ROJAS, solo los sistemas jurídicos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú prevén un proceso de aplicación directa, con matices diferentes (Medinaceli Rojas, 2013). Entonces, se tiene que Brasil no lo prevé.

Al respecto, amerita considerar:

### **9.1. A PROPÓSITO DEL GARANTISMO CONSTITUCIONAL.**

Cabe dejar constancia, que, en cuanto a la finalidad, las constituciones pueden ser garantistas. Así, serán

garantistas cuando limiten la acción del Estado en nombre de la comunidad, buscando el bien de la comunidad como prioridad a pesar de la organización estatal (Silva Ribeiro, 2023).

## 9.2. SEGUIDAMENTE, AMERITA APOSTROFAR LO QUE ACERCA DE LA APLICABILIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES.

Según Tavares (2012, apud (Silva Ribeiro, 2023, p. 120): Las normas constitucionales de plena eficacia son aquellas que tienen aplicabilidad inmediata, y, por lo tanto, independiente de la legislación posterior para su plena aplicación. Una vez que la Constitución entra en vigor, producen sus efectos esenciales o tienen la posibilidad de producirlos. Las normas constitucionales de eficacia contenida son aquellas que son igualmente de aplicación inmediata e ilimitada, siendo equiparables en este aspecto a las normas de eficacia plena, pero diferenciándose de ellas en que permiten la reducción de su alcance (constitucional) por la actividad del legislador infraconstitucional. Proporcionan medios o conceptos que permiten contener su eficacia dentro de ciertos límites, dadas determinadas circunstancias. De ahí que MICHEL TEMER prefiera la denominación de “normas constitucionales de eficacia reducible o restringible”, siguiendo en parte la nomenclatura de CELSO BASTOS y CARLOS AYRES BRITTO. Mientras no haya ley, se aplican sin restricciones, como asegura la Constitución. Esto es lo que ocurre en la disposición del art. 5, XII, de la CF. Por último, las normas constitucionales de eficacia limitada son aquellas que dependen de una regulación futura, en la que el legislador infraconstitucional dará eficacia a la voluntad del constituyente. Según el autor, con la mera entrada en vigor de la Constitución no producen todos sus efectos esenciales, porque el legislador constituyente, por la razón que sea, no estableció una normatividad suficiente sobre la materia, dejando esta tarea al legislador ordinario o a otro órgano del Estado.

Así, es de verse, que las normas constitucionales de plena eficacia son aquellas que tienen aplicabilidad inmediata, y, por lo tanto, independiente de la legislación posterior para su plena aplicación. Una vez que la Constitución entra en vigor, producen sus efectos esenciales o tienen la posibilidad de producirlos. Las normas constitucionales de eficacia contenida son aquellas que son igualmente de aplicación inmediata e ilimitada, siendo equiparables en este aspecto a las normas de eficacia plena, pero diferenciándose de ellas en que permiten la reducción de su alcance (constitucional) por la actividad del legislador infraconstitucional. Proporcionan medios o conceptos que permiten contener su eficacia dentro de ciertos límites, dadas determinadas circunstancias (Silva Ribeiro, 2023).

Consecuentemente, se colige, que al no contener la Constitución Política brasiliana, las características estructurales de un Estado Constitucional Derecho, es decir: la garantía jurisdiccional de la Constitución y la aplicación directa de la Constitución; ello implica, que en *stricto sensu*, el ordenamiento jurídico de Brasil no es correspondiente al Estado Constitucional Derecho.

## X CONCLUSIONES

Tanto como el establecimiento de un ordenamiento jurídico, así como, la dación de una Constitución Política, ameritan un análisis, reflexión, evaluación.

En ese sentido, luego de 35 años de vigencia de la Constitución Política brasiliana, corresponde llevar a cabo lo propio.

No obstante, no resulta suficiente realizar un seguimiento secuencial a cada una de las modificatorias, sino, llevar a cabo un estudio de fondo.

En ese sentido, cabe precisar que lo registrado en la Constitución Política tiene relación directa en el ordenamiento jurídico.

Así, en el caso de Brasil se colige que, al no presentar en su Constitución Política, tanto la garantía jurisdiccional de la Constitución, como la aplicación directa de la Constitución, ello origina que su sistema jurídico no llegue a configurarse como un verdadero Estado Constitucional de Derecho.

## XI SUGERENCIAS

Llevar a cabo las correspondientes correcciones legislativas por parte de su Congreso de la República, a efectos que se apruebe y salvaguarde en sede constitucional, ya sea, la garantía jurisdiccional de la Constitución y la aplicación directa de la Constitución.

El establecimiento del bloque constitucional en dichos sentidos y alcances.

La dación de las políticas públicas conducentes a la efectivización de la garantía y aplicación referidas.

## XII REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BULMER, Elliot. **¿Qué es una constitución?. Principios y conceptos.** En línea, recuperado en fecha 28/5/23 de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/que-es-una-constitucion-principios-y-conceptos.pdf>. Estocolmo.

COMANDUCCI, Paolo. **«Constitucionalismo»:** problemas de definición y tipología. En línea: Recuperado en fecha 28/5/23 de [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/32765/1/Doxa\\_34\\_06.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/32765/1/Doxa_34_06.pdf). Alicante, 2011.

GARRIDO KOEHLIN, Juan José. **La cuarta ola.** En línea: Recuperado en fecha 30/09/16, de Diario Peru21 <http://peru21.pe/opinion/juan-jose-garrido-cuarta-ola-2217995>, Lima.

GARROTE, Emilio. **¿Qué es una Constitución y para qué sirve?.** En línea, recuperado en fecha 28/5/23 de: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/que-es-una-constitucion-y-para-que-sirve/>. Santiago de Chile. 2021.

GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. **La idea de constitución en Kafl Loewenstein.** En línea: Recuperado en fecha 28/5/23 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2048127>, Madrid, 1965, p. 93.

HURTADO QUINTERO, William Felipe. **Elementos del Estado constitucional.** En línea: Recuperado en fecha 28/5/23 de <https://www.diariojuridico.com/elementos-del-estado-constitucional/>, Barcelona, 2018.

MEDINACELI ROJAS, Gustavo. **La aplicación directa de la Constitución.** En línea: Recuperado en fecha 28/5/23 de <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3836/1/SM134-Medinaceli-La%20aplicacion.pdf>, Quito, 2013.

SILVA RIBEIRO, Cesary Christian. **A evolução do direito constitucional no Brasil: análise das Constituições ao longo do tempo (2023).** Recuperado en fecha 28/5/23 de <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/12755/A-evolucao-do-direito-constitucional-no-Brasil-analise-das-Constituicoes-ao-longo-do-tempo>. 2023

# MAIS DIREITOS E MAIS PODER PARA AS MULHERES? A ATUAÇÃO DE MULHERES VEREADORAS NAS REGIÕES DE BLUMENAU E BRUSQUE, SC

## ***MORE RIGHTS AND MORE POWER FOR WOMEN? THE ACTIVITY OF WOMEN COUNCILORS IN THE REGIONS OF BLUMENAU AND BRUSQUE, SC***

Luciana Butzke<sup>1</sup>

Ana Clara Medina Menezes de Souza<sup>2</sup>

Bruna de Oliveira Schweder<sup>3</sup>

### **Resumo**

Este capítulo tem por tema a Violência Política Contra as Mulheres (VPCM) em sua relação com as escalas geográficas, com ênfase na escala urbana e regional. O objetivo principal foi o de compreender se a atuação das mulheres vereadoras está contribuindo para ampliar os direitos das mulheres e sua participação política no espaço urbano e regional. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (a) descrever o perfil das vereadoras e suas condições de eleição; (b) identificar as pautas e projetos que elaboraram e defenderam nos dois primeiros anos de mandato; e (c) analisar seus posicionamentos em relação a pautas sobre mulheres e gênero; (d) descrever denúncias envolvendo VPCM. Quanto ao método, a coleta de documentos e dados recorreu a sítios do Tribunal Superior Eleitoral e Câmaras de Vereadores dos 19 municípios que compõem as regiões de Blumenau e Brusque). É possível concluir que a participação das mulheres na vereança da região de Blumenau e de Brusque ainda é tímida (29 de um total de 176 vereadores), a maioria tem mais de 30 anos (apenas uma vereadora tem menos de 30 anos) e há um predomínio do espectro político de direita (apenas uma vereadora é do espectro centro-esquerda). Em relação as suas pautas e projetos de lei do primeiro ano de mandato (2021) há um predomínio de temas relacionados a mulheres, todavia sem ousadia de propor algo relacionado a pauta feminista. Outra conclusão possível é a de que, como a lei que considera crime a VPCM é de 2021, essas vereadoras talvez não tenham conhecimento do que pode ser considerada violência política contra a mulher e ainda não consigam identificar ela no seu dia a dia. As mulheres têm um longo caminho pela frente na atuação política institucionalizada. Muitas das violências que enfrentam parecem naturalizadas e elas próprias têm dificuldade de perceber elas nas situações cotidianas da lide política.

**Palavras-chave:** Participação política; Violência Política Contra Mulheres; Desenvolvimento Regional; Região de Blumenau; Região de Brusque.

### **Abstract**

*This chapter's theme is Political Violence Against Women (VPCM) in its relationship with geographic scales, with an emphasis on the urban and regional scale. The main objective was to understand whether the work of women councilors is contributing to expanding women's rights and their political participation in urban and regional spaces. To this end, the following specific objectives were defined: (a) describe the profile of the councilors and their election conditions; (b) identify the agendas and projects that they prepared and defended in the first two years of their mandate; and (c) analyze their positions in relation to issues regarding women and gender; (d)*

<sup>1</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau, lbutzke@furb.br.

<sup>2</sup> Servidora do Instituto Federal Catarinense, mestre em Gestão Universitária, ana.souza@ifc.edu.br.

<sup>3</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau, boschweder@furb.br.

*describe complaints involving VPCM. As for the method, the collection of documents and data used websites of the Superior Electoral Court and City Councils of the 19 municipalities that make up the regions of Blumenau and Brusque). It is possible to conclude that the participation of women in councilors in the Blumenau and Brusque region is still timid (29 out of a total of 176 councilors), the majority are over 30 years old (only one councilwoman is under 30 years old) and there is a predominance of the right-wing political spectrum (only one councilor is from the center-left spectrum). In relation to its agendas and bills for the first year of its mandate (2021), there is a predominance of themes related to women, however without daring to propose anything related to the feminist agenda. Another possible conclusion is that, as the law that considers VPCM a crime is from 2021, these councilors may not be aware of what can be considered political violence against women and are still unable to identify it in their daily lives. Women have a long way to go in institutionalized political activity. Much of the violence they face seems naturalized and they themselves have difficulty perceiving it in everyday political situations.*

**Keywords:** *Political participation; Political Violence Against Women; Regional development; Blumenau Region; Brusque region.*

## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por tema Violência Política Contra as Mulheres (VPCM) e Desenvolvimento Regional. Em sua acepção mais ampla, a Violência Política “consiste no uso intencional de recursos e ferramentas de poder e da força com o objetivo de alcançar resultados políticos.” (LAURIS; HASHIZUME, 2020, p. 11). No conceito de Violência Política entram como causas aquelas partidárias e ideológicas, fundamentadas em questões de gênero e orientação sexual, causas econômicas e territoriais e causas fundamentadas em questões étnico-raciais e culturais-religiosas.

O Brasil ocupa o 145º lugar na classificação mundial de representação feminina no parlamento federal, correspondem a 52,5% dos eleitores e sua representação política é de 15,8% (D’ÁVILA, 2022). Em relação à VPCM, de janeiro de 2016 a setembro de 2020 as mulheres representavam 7% dos assassinatos/atentados, 18% das agressões, 31% das ameaças e 76% das ofensas. Em relação aos agentes, em caso de assassinatos/atentados e agressões são 100% homens e nas ameaças as mulheres representam 9% e em ofensas 7% (LAURIS; HASHIZUME, 2020).

É de fundamental importância investigar a atuação das mulheres vereadoras em escala urbana e regional, identificando casos de VPCM e seus desdobramentos. Os estudos sobre desenvolvimento regional precisam considerar a representatividade política das mulheres e suas intersecções.

Outro ponto importante é o referente ao exercício do olhar crítico sobre os enfoques da teoria do desenvolvimento e seus desdobramentos do ponto de vista político e do compromisso da ciência com a construção de alternativas ao desenvolvimento hegemônico partindo da discussão sobre gênero e interseccionalidade.

O objetivo principal deste capítulo foi o de compreender se a atuação das mulheres vereadoras está contribuindo para ampliar os direitos das mulheres e sua participação política no espaço urbano e regional. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (a) descrever o perfil das vereadoras e suas condições de eleição; (b) identificar as pautas e projetos que elaboraram e defenderam nos dois primeiros anos de mandato; e (c) analisar seus posicionamentos em relação a pautas sobre mulheres e gênero; (d) descrever denúncias envolvendo VPCM (se houver). Quanto ao método, a coleta de documentos e dados recorreu a sítios do Tribunal Superior Eleitoral e Câmaras de Vereadores dos 19 municípios que compõem as regiões de Blumenau e Brusque).

O capítulo está dividido em cinco partes, incluindo a introdução. A segunda parte trata da relação entre VPCM e Desenvolvimento Regional, uma aproximação necessária quando tratamos da participação política em diferentes escalas geográficas. A terceira parte traz a metodologia e a quarta apresenta os resultados. A



quinta e última parte traz as conclusões.

## 2 VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA AS MULHERES (VPCM) E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Os temas do assédio e a Violência Política de Gênero (VPG) foram discutidos na Décima Conferência Regional de Mulheres da América Latina e Caribe em 2007. O Brasil participou e foi signatário, comprometendo-se a rever conquistas e desafios relacionados a igualdade de gênero. Em 2004 foi criado o Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém do Pará, pela Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) para monitorar a implementação dos preceitos da Conferência de 2007. Em 2015 foi aprovada a Declaração sobre Violência e Assédio Políticos Contra Mulheres, primeiro acordo do globo sobre o assunto (MATOS, 2022). Em 2021 foi sancionada a Lei 14.192 que inclui no Código Eleitoral Brasileiro o crime de violência política contra a mulher. Consta no Artigo 3º: “Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher.” (BRASIL, 2021).

A Violência Política Contra as Mulheres (VPCM) é uma das facetas da violência política. Vale distinguir a VPCM da Violência Sexista (VS), da Violência Política Racista (VPR) e da Violência Política Sexista e Racista (VPSR). A VPCM é entendida como “uma debilidade do Estado Democrático e dos sistemas judiciais que discriminam e invisibilizam as demandas das mulheres refletindo, mais uma vez, processos frágeis e inacabados de consolidação democrática.” (MATOS, 2020). A VPS é um tipo específico de VPCM que se refere a mecanismos de gênero, mantendo os privilégios masculinos e a discriminação por gênero e raça. Logo, a VPS pode se relacionar com a Violência Política Racista (VPR), formando a Violência Política Sexista Racista (VPSR) e a Violência Política Interseccional (VPI) (Figura 1).

**FIGURA 1 - CONCEITO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA E TIPOLOGIA RELACIONADA AO PROJETO**



Fonte: Elaboração própria baseada em Matos (2022).

Quando mencionamos que as construções sociais da raça e do gênero e classe social é fundamental na sustentação da relação capital do nosso país, entendemos que é preciso articular nas discussões sobre VPCM, desenvolvimento regional e interseccionalidade. Assim como o conceito de desenvolvimento regional sugere a diferenciação baseada em critérios (sejam eles físicos, econômicos, culturais), o conceito de interseccionalida-

de sugere a diferença intragrupo (CRENSHAW, 2002).

“Todas elas, mulheres de luta, que enfrentam as estruturas que perpetuam a desigualdade econômica, racial e de gênero, têm algo em comum. Existe um fio que costura relações, e, mesmo sem se conhecer, elas o mantêm. É o fio de um tipo específico de ataque que sofremos no ambiente público: a violência política de gênero.” (D’ÁVILA, 2022).

O conceito de interseccionalidade sugere um entrelaçamento complexo entre raça, gênero, classe social e outros condicionantes, sejam eles geracionais, sexuais, étnicos, regionais e deficiências (BIROLI; MIGUEL, 2015). Sendo importante, assim, a análise das múltiplas formas de opressão (interseccionalidade) e de como elas se entrelaçam no espaço (desenvolvimento regional).

Partimos da hipótese de que o Brasil tem se inserido passivamente na economia mundial ao longo de uma trajetória com origem no período colonial, estendendo-se até os dias de hoje. A essa inserção subordinada tem correspondido uma fragmentação do território em regiões funcionais ao processo de acumulação de capital. O território permanece socialmente desigual e geograficamente desorganizado em regiões, em espaços que se conectam, sobretudo, em função de decisões que escapam aos interesses da sociedade brasileira. O espaço e as pessoas vão sendo desorganizadas para favorecer a exploração, quando deveriam se estruturar autonomamente para dar conta de suas necessidades e aspirações (THEIS, 2019; THEIS; BUTZKE, 2017).

A formação do Brasil no mundo colonial do capitalismo contou, por um lado, com a articulação de diversas relações de trabalho: escravidão, servidão, reciprocidade, assalariamento. Por outro, com a produção de novas identidades históricas, construções da diferença: índio/a, negro/a, branco/a, mestiço/a. Esses processos não superados de colonização continuam presentes no que chamamos “desenvolvimento” e “questão regional”. Ao elaborar-se a negação do espaço e das pessoas “em si” e “para si”, duas construções sociais têm sido e continuam sendo importantes: raça e gênero. A construção social da raça e do gênero, bem como da classe social, é fundamental ao funcionamento e reprodução da Relação Capital. Porém, essa construção social é subsumida na identidade política homogênea e globalizada, não representando as alteridades históricas (nacionais e regionais), os povos vencidos e oprimidos pelos projetos do Estado (QUIJANO, 2015; SEGATO, 2014).

Dessa forma, o resgate da VPCM, em sua relação com a Violência Política no geral, traz elementos importantes para refletir sobre a contribuição da representação política das mulheres no sentido de ampliação de direitos e da democracia no contexto urbano e regional.

### 3 METODOLOGIA

A abordagem da pesquisa é qualitativa e quanto a sua natureza, trata-se de pesquisa aplicada. A pesquisa aplicada, têm pontos de contato com a pesquisa básica, mas tem como principal preocupação as consequências práticas do conhecimento. Embora este seja uma pesquisa de Estado da Arte, a preocupação é mapear o conhecimento que está sendo produzido e aplicado em uma determinada área do conhecimento (GIL, 2008).

Em relação aos seus objetivos, combinou pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. A fase exploratória preparou a entrada no campo, definiu e delimitou o objeto de estudo e antecedeu a descrição. Da descrição, partiu-se para a explicação (MINAYO, 2011). Nos procedimentos adotamos o método de análise de conteúdo e discurso. Além dos dados básicos do perfil das vereadoras, foram coletados dados e documentos sobre a atuação das mulheres vereadoras mediante o recorte temporal (2021, primeiro ano de mandato) e espacial indicado (Região imediata de Blumenau e Região imediata de Brusque).

Em relação as técnicas de pesquisa destacamos a pesquisa exploratória combinando a abordagem qualitativa e quantitativa. Analisamos dados coletados no Tribunal Superior Eleitoral e das Câmaras de Vereadores. A escolha do objetivo de pesquisa acabou condicionando a técnica de pesquisa exploratória.

A população/universo e amostra, no caso da pesquisa exploratória, contemplou 29 vereadoras eleitas em 2020 (Tabela 1) de 19 municípios da região de Blumenau e Brusque (lista dos municípios consta no Quadro 1 e a localização na Figura 2).

**TABELA 1 – MULHERES ELEITAS PARA CARGOS EXECUTIVOS<sup>4</sup> E LEGISLATIVOS NAS REGIÕES IMEDIATAS DE BLUMENAU E BRUSQUE, 2021**

Município	Prefeitas e Vices	Vereadoras	Total	
			Exec.	Leg.
Apiúna	-	-	0/2	0/9
Ascurra	-	- Rosângela Debarba (PSD) - Patrícia Bassani (PSD)	0/2	2/9
Benedito Novo	Arrabel Antonieta Lenzi Murara – prefeita (MDB)	- Andréa Muller (PL) - Marlita Dahlke (MDB)	1/2	2/9
Blumenau	Maria Regina Soar – vice-prefeita (PSDB)	- Cristiane Loureiro (Podemos) - Silmara Miguel (PSD)	1/2	2/15
Doutor Pedrinho		- Marcieli Uller (MDB)	0/2	1/9
Gaspar	-	- Franciele Back (PSDB) - Mara Lúcia Xavier da Costa dos Santos (PP) - Zilma Monica Sansão Benevenuti (MDB)	0/2	3/13
Ilhota	-	- Idalete Richartz (MDB) - Roseméri de Souza (MDB) - Wanderleia Richartz Werner (PP)	0/2	3/9
Indaial	-	- Ana Paula (PSC) - Fernanda Cattoni (Podemos)	0/2	2/13
Pomerode	-	- Cleide Kamchen (Podemos)	0/2	1/9
Rio dos Cedros	-	- Joanita Vieira Pellin (Podemos) - Anilda Busarello Moser (MDB)	0/2	2/9
Rodeio	-	- Claudia Anice Moser (PL) - Neusa Maria Beber (PSD)	0/2	2/9
Timbó	-	- Gilmaria Maria Baddaratz Giotti (PP)	0/2	1/9
Botuverá	-	- Gabriela Aparecida Merízio (MDB) - Marcia Rescaroli (MDB) - Maiara Luise Colombi Pozzi (MDB)	0/2	3/9
Brusque	-	- Marlina Oliveira Schiessl (PT)	0/2	1/9
Canelinha	-	- Neli Ferreira Trindade (MDB)	0/2	1/9
Guabiruba	-	- Simone Fischer (MDB)	0/2	1/9
Major Gercino	Viviane Booz – vice-prefeita (MDB)	- Aurea Maria Otto Licheski - Aurea do Jaime (PSL) - Viviane da Silva Batisti (MDB)	1/2	2/9
Nova Trento	-	-	0/2	0/9
São João Batista	-	-	0/2	0/9
<b>TOTAL</b>			<b>3/38</b>	<b>29/176</b>

**Fonte:** Elaboração própria, mediante consulta aos sítios das Câmaras de Vereadores das duas regiões.

<sup>4</sup> Para fins de consulta incluímos as mulheres que ocupam cargos no executivo, mas o capítulo se refere apenas aos cargos do legislativo.

**FIGURA 2 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS REGIÕES IMEDIATAS DE BLUMENAU E BRUSQUE, SANTA CATARINA**



Fonte: Concepção da autora. Elaboração: Ruy Lucas de Souza.

Os procedimentos de análise e interpretação envolveram a tabulação e cruzamento das informações. As variáveis foram definidas pelos objetivos e a ênfase principal foi na VPCM. A análise teve como auxílio o software Nvivo (QSR Internacional) e do Excel (Microsoft).

#### 4 RESULTADOS

Das 29 vereadoras, 17 tinham curso superior completo, 8 possuíam ensino médio completo, 2 tinham fundamental completo e em duas situações não consta a escolaridade (Tabela 2).

**TABELA 2 – ESCOLARIDADE DAS VEREADORAS DA REGIÃO IMEDIATA DE BLUMENAU E DA REGIÃO IMEDIATA DE BRUSQUE, 2020**

<b>Escolaridade</b>	<b>Total</b>
Ensino Fundamental completo	2
Ensino médio completo	8
Não consta	2
Superior completo	17
<b>Total</b>	<b>29</b>

Fonte: Elaboração própria.

Nove vereadoras tinham de 30 a 39 anos, oito tinham 60 a 69 anos, sete 40 a 49 anos, quatro de 50 a 59 anos e uma de 20 a 29 anos (Tabela 3). Logo há um predomínio de 30 a 69 anos.

**TABELA 3 – FAIXA DE IDADE DAS VEREADORAS DA REGIÃO DE BLUMENAU E BRUSQUE**

<b>Faixa etária</b>	<b>nº de vereadoras</b>
20 a 29	1
30 a 39	9
40 a 49	7
50 a 59	4
60 a 69	8
<b>Total</b>	<b>29</b>

Fonte: Elaboração própria.

Em relação a filiação partidária 10 vereadoras são do MDB, cinco do PSD, quatro do PODEMOS, três do PP e duas do PL (Tabela 4).

**TABELA 4 – FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DAS VEREADORAS**

<b>PARTIDO</b>	<b>Total</b>
MDB	10
PSD	5
PODEMOS	4
PP	3
PL	2
PMDB	1
PSC	1
PSDB	1
PSL	1
PT	1

Fonte: Elaboração própria.

No espectro político das 29 vereadoras, 28 se encaixam no perfil da direita, somando um maior número na direita conservadora e centro direita. A extrema direita conta com uma representante e a centro esquerda uma (Tabela 5).

**TABELA 5 – ESPECTRO POLÍTICO DAS VEREADORAS**

<b>Espectro político</b>	<b>Nº de vereadoras</b>	<b>%</b>
Direita Conservadora	16	55,17
Centro-direita	11	37,93
Extrema Direita	1	3,45
Centro-esquerda	1	3,45
Total	29	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, o perfil das vereadoras é de mulheres em sua com curso superior completo e acima de 30 anos. A filiação partidária se concentra mais no MDB, PSD, PODEMOS e PP. E em sua maioria estão vinculadas a direita conservadora e centro direita. Temos apenas uma representante da extrema direita e da centro-esquerda.

#### 4.1 PAUTAS E PROJETOS QUE ELABORARAM E DEFENDERAM NO PRIMEIRO ANO DE MANDATO

Dos projetos e pautas apresentadas pelas 29 vereadoras em 2021 temos a presença de temas relacionados à saúde, maternidade, mulher, educação, prevenção, violência, dentre outros (Tabela 6). Logo, é possível afirmar que as vereadoras estão sensíveis aos problemas que as mulheres enfrentam e estão levando suas reivindicações para a Câmara. Mas isso em si, não garante a adesão das vereadoras a uma ampliação dos direitos das mulheres. Como as vereadoras, em sua maioria, se situam em um espectro político de direita há uma preocupação com temas de mulheres, mas não um posicionamento crítico em relação aos temas e visando a ampliação de direitos. A maior parte das pautas e projetos de lei reforçavam direitos já existentes, não promovendo uma reflexão crítica sobre eles. Elas evitaram temas polêmicos, principalmente os relacionados a gênero e população LGBTQI+.

**TABELA 6 – FREQUÊNCIA DOS 15 TEMAS MAIS ABORDADOS PELAS VEREADORAS, 2021**

<b>Palavra</b>	<b>Frequência</b>	<b>Palavra</b>	<b>Frequência</b>
Saúde	7	direito	3
maternidade	6	feminina	3
mulher	6	absorventes	2
educação	4	animais	2
prevenção	4	animal	2
violência	4	autista	2
conscientização	3	doméstica	2
câncer	3		

Fonte: Elaboração própria.

A preocupação com temas relacionados às mulheres, às relações de gênero e à sexualidade é muito relevante e precisamos de mulheres que coloquem em pauta esses temas de forma crítica, independente do espectro político. E é igualmente importante que esses temas sejam tratados com a participação de movimentos sociais e com base em pesquisas científicas e dados da realidade, visando a promoção de um debate democrático e qualificado nas respectivas câmaras e que possa orientar a tomada de decisão visando a ampliação dos direitos das mulheres e de outras minorias.

Em relação a casos de VPCM identificou-se uma situação de violência auto infringida durante o período eleitoral. Uma das candidatas vitoriosas do pleito usou como nome durante a campanha eleitoral “*nome dela do nome do marido/companheiro*” (por exemplo, “Maria do João”). Essa atitude demonstra o quanto as mulheres ainda se identificam a partir do componente masculino. Foi identificada também uma situação de ofensa/desqualificação da atuação de uma vereadora mulher no município de Gaspar. Um vereador, em 14 de junho de 2022, dia em que foi comemorado o recorde do número de mulheres na política de Gaspar (quatro vereadoras no mesmo mandato), afirmou que a vereadora que tomava posse naquele dia “embelezava” a Câmara. Ao fim da sessão, a presidenta da Câmara respondeu que a vereadora estava ali pela sua competência e não pela beleza (ASSIS, 2022). Outra situação envolvendo queixa-crime relacionada a ofensas raciais aconteceu em Brusque em 7 de fevereiro de 2023. A vereadora recebeu as ofensas e ameaça por e-mail. Dentre as ofensas estão os termos “macaca fedorenta”, “biscate gorda”, “vagabunda” e “vaca velha” e a ameaça de estupro e morte a ela e a sua família (DUARTE, 2023). Essa situação reflete a VPCM e a Violência Política Racista (VPR), mostrando que a violência política também sofre atravessamentos e intersecções.

## 5 CONCLUSÕES

É possível concluir que a participação das mulheres na vereança da região de Blumenau e de Brusque ainda é tímida (29 de um total de 176 vereadores), a maioria tem mais de 30 anos (apenas uma vereadora tem menos de 30 anos) e há um predomínio do espectro político de direita (apenas uma vereadora é do espectro centro-esquerda). Em relação as suas pautas e projetos de lei do primeiro ano de mandato (2021), há um predomínio de temas relacionados a mulheres, todavia sem ousadia de propor algo relacionado a pauta feminista. Outra conclusão possível é a de que, como a lei que considera crime a VPCM é de 2021, essas vereadoras talvez não tenham conhecimento do que pode ser considerada violência política contra a mulher e ainda não consigam identificar ela no seu dia a dia. As mulheres têm um longo caminho pela frente na atuação política institucionalizada. Muitas das violências que enfrentam parecem naturalizadas e elas próprias têm dificuldade de percebê-las nas situações cotidianas da lide política. Cabe dar continuidade a pesquisas sobre o tema que possam lançar esse olhar acerca da Política estimulando também o diálogo com a Universidade e os movimentos sociais para que a luta feminina seja capaz de atingir diferentes mulheres, de diferentes classes, raças, regiões e principalmente, que se torne uma luta para e de toda a comunidade.

## AGRADECIMENTOS

Nossos agradecimentos à Bruna Laisa Manke e Emely Metzner De Souza, bolsistas de iniciação científica do Uniedu que colaboraram no levantamento de dados junto às Câmaras de Vereadores dos municípios da Região de Blumenau e Brusque.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 17-36. Tradução de Pedrinho A. Guareschi.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades**. **Mediações**, Londrina, v. 20, n. 2, p. 27-55, jul./dez. 2015.

BRASIL. **LEI Nº 14.192, DE 4 DE AGOSTO DE 2021**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm). Acesso em: 27 abr. 2022.

- CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*, 171, 1, 2002, p. 171-188.
- D'ÁVILA, Manuela (Org.). **Sempre foi sobre nós**: relatos da violência política de gênero no Brasil. Rio de Janeiro: Rosa dos Temos, 2022. *Ebook*.
- DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009. Tradução Roberto Cataldo Costa.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- LAURIS, Élida; HASHIZUME, Maurício. **Violência Política e Eleitoral no Brasil**: Panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020. Curitiba: Terra de direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: [http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio\\_Violencia-Politica\\_FN.pdf](http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio_Violencia-Politica_FN.pdf). Acesso em: 20 abr. 2022.
- MATOS, Marlise. A violência política sexista, racista e interseccional: mapeando conceitos de violência política contra as mulheres. In: D'Ávila, Manuela (Org.). **Sempre foi sobre nós**: relatos da violência política de gênero no Brasil. Rio de Janeiro: Rosa dos Temos, 2022. *Ebook*.
- MATOS, Marlise. Mulheres e a violência política sexista: desafios à consolidação da democracia. In: Biroli, F., et al. **Mulheres, poder e ciência política**. Debates e trajetórias. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, 2020. (*Ebook*, sem paginação).
- MINAYO, Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 30ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2015. p. 84-130.
- SEGATO, Rita Laura. La perspectiva de la colonialidad del poder. In: Palermo, Zulma; Quintero, Pablo (Comp.). Anibal Quijano. **Textos de fundación**. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2014, p. 15-43.
- THEIS, Ivo Marcos. **O que é desenvolvimento regional?** Uma aproximação a partir da realidade brasileira. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 3, p. 334-360, set./dez., 2019. Disponível em: [Disponível em: https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670](https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670). Acesso em: 07 dez. 2020.
- THEIS, Ivo Marcos; BUTZKE, Luciana. **Desenvolvimento regional no Brasil**: inserção subordinada na economia mundial e fragmentação do território. Anais do XVII Enanpur, São Paulo, 2017. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sesseoes\\_Tematicas/ST%203/ST%203.8/ST%203.8-03.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesseoes_Tematicas/ST%203/ST%203.8/ST%203.8-03.pdf). Acesso em: 21 mar. 2020.



# DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, IMUNIDADE TRIBUTÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

## DIGNITY OF THE HUMAN PERSON, TAX IMMUNITY AND PUBLIC POLICIES

Nelson Moraes Pereira Júnior<sup>1</sup>

Aleteia Hummes Thaines<sup>2</sup>

### Resumo

O presente estudo aborda o poder limitador do Estado em relação à tributação, prevista na Constituição Brasileira, especialmente no que tange a imunidade tributária e seus impactos nas políticas públicas em detrimento da dignidade da pessoa humana. Assim, cumpre questionar, em que medida a imunidade tributária contribui para que entidades beneficiadas por essa benesse contribuam com políticas públicas voltada a população mais necessitada. O trabalho tem como objetivo geral, avaliar como a imunidade tributária prevista pela Constituição Federal garante políticas efetivas e assistenciais para a população. Os objetivos específicos são: a) avaliar se entidades beneficiadas pela imunidade tributária investem em políticas públicas efetivas e b) discutir o impacto indireto das limitações do Estado na geração de políticas públicas. Em sua metodologia a pesquisa possui natureza básica e utiliza revisão bibliográfica com base em livros, artigos e documentos legais. A abordagem é qualitativa, buscando aprofundar a compreensão das ações sociais. A técnica de pesquisa é documental e bibliográfica, com análise de textos sobre políticas públicas, Direito Tributário, Direitos Humanos e Desenvolvimento Regional. Como resultados e discussão tem-se que a consolidação da Constituição Federal, tratados e convenções internacionais, além do Código Tributário Nacional, estabelecem critérios para a promoção de políticas públicas. O presente artigo, também destaca a importância da interação entre a dignidade humana, imunidade tributária e políticas públicas para a sociedade. Ainda, constatou-se que as políticas públicas promovem a dignidade humana e a imunidade tributária auxilia no desenvolvimento de áreas de interesse público.

**Palavras-Chave:** Imunidade Tributária. Políticas Públicas. Dignidade Humana.

### Abstract

*The present study addresses the State's limiting power in relation to taxation, as provided for in the Brazilian Constitution, especially concerning tax immunity, and its impacts on public policies at the expense of human dignity. Therefore, it is relevant to question to what extent tax immunity contributes to entities benefiting from this privilege in supporting public policies aimed at the neediest population. The overarching objective of the work is to assess how the tax immunity provided for in the Federal Constitution ensures effective and welfare-oriented policies for the population. The specific objectives are: a) to evaluate whether entities benefiting from tax immunity invest in effective public policies, and b) to discuss the indirect impact of State limitations on the generation of public policies. In its methodology, the research is of a basic nature and involves a bibliographic review based on books,*

<sup>1</sup> Graduado em Direito, Pós-Graduado em Direito, Mestrando no PPGDR das Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Bolsista FACCAT. Endereço eletrônico: nelsonjunior@sou.faccat.br

<sup>2</sup> Doutora em Direito com estágio Pós-doutoral em Direito. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Pesquisa financiada com bolsa institucional FACCAT e vinculada a linha de pesquisa Economia, Meio Ambiente e Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Faccat. Endereço eletrônico: aleteiathaines@faccat.br

articles, and legal documents. The approach is qualitative, aiming to deepen the understanding of social actions. The research technique is documentary and bibliographic, involving an analysis of texts related to public policies, Tax Law, Human Rights, and Regional Development. As for results and discussion, it is noted that the consolidation of the Federal Constitution, international treaties and conventions, as well as the National Tax Code, establish criteria for promoting public policies. This article also underscores the importance of the interaction between human dignity, tax immunity, and public policies for society. Furthermore, it was found that public policies promote human dignity, with tax immunity assisting in the development of areas of public interest.

**Keywords:** Tax Immunity. Public Policies. Human Dignity

## 1 INTRODUÇÃO

A interseção entre a dignidade humana, a imunidade tributária e as políticas públicas, emerge como um campo crucial de estudo em um cenário marcado por desafios sociais e econômicos. No contexto contemporâneo, onde a busca pela justiça social e pela garantia dos direitos fundamentais ganham destaque, compreender a relação entre esses três elementos se torna fundamental para a construção de uma sociedade mais equitativa e inclusiva.

A dignidade humana é um princípio basilar dos direitos humanos fundamentais (Moraes, 2021), pois, afirma-se que a previsão dos direitos humanos fundamentais tem como principal enfoque a salvaguarda da dignidade humana em seu sentido mais abrangente, que reafirma o valor intrínseco e inalienável de cada ser humano, independentemente de suas características ou circunstâncias.

Paralelamente, a imunidade tributária, busca incentivar o desenvolvimento de atividades de interesse público, protegendo certas entidades ou atividades de determinados impostos. (AMARO, 2010). Portanto a imunidade tributária representa a característica de uma situação que não pode ser sujeita à tributação devido a uma norma constitucional que, considerando alguma particularidade pessoal ou material dessa situação, a exclui do âmbito em que a instituição do tributo é permitida. Nesse contexto, as políticas públicas atuam como instrumentos para assegurar o bem-estar coletivo e a promoção da dignidade humana (SEN, 2010).

No entanto, o relacionamento entre a dignidade humana, a imunidade tributária e as políticas públicas ainda apresenta questões a serem exploradas. Surge o questionamento de como a imunidade tributária, ao beneficiar determinadas entidades ou atividades, contribui efetivamente para a promoção da dignidade humana por meio das políticas públicas. O alcance dessa contribuição e sua eficácia na melhoria das condições de vida das populações vulneráveis, necessitam de uma análise mais aprofundada.

Ao abordar a inter-relação entre dignidade humana, imunidade tributária e políticas públicas, este estudo busca contribuir para a compreensão das complexidades envolvidas na busca por uma sociedade mais justa, inclusiva e comprometida com a proteção dos direitos fundamentais de todos os indivíduos.

Com esses substratos fáticos trazidos à baila, tem-se por objetivo desenvolver um trabalho que aborda a temática esclarecendo pontos importantes, principalmente no que diz respeito à dignidade da pessoa humana, imunidade tributária e as aplicações das políticas públicas na sociedade.

Sen (2010) reforça que a política pública é um exercício de liberdade, no qual se inclui a entidade de assistência social. Nessa mesma senda, Sabbag (2021), reforça que as instituições de assistência social auxiliam o Estado no atendimento aos direitos sociais como saúde, segurança, moradia, assistência aos desamparados, e assim por diante.

Por sua vez, Souza (2009) reforça que as entidades de assistência social são verdadeiras auxiliares do Estado no que tange aos seus deveres, sendo verdadeiros substitutos, dependendo do seu alcance, devendo assim ser compensadas de alguma forma, que se vê pela imunidade tributária.

O objetivo geral deste estudo é analisar a relação entre a imunidade tributária, políticas públicas e a promoção da dignidade humana, explorando de que maneira a isenção de impostos para determinadas entidades influencia na implementação de políticas públicas que visam garantir o mínimo existencial e a qualidade de vida de grupos em situação de vulnerabilidade.

Assim, cumpre investigar de que forma a imunidade tributária é regulamentada e aplicada. Com efeito, têm-se como objetivos específicos: avaliar a efetividade das políticas públicas implementadas por entidades beneficiárias da imunidade tributária na promoção da dignidade humana. E, por fim, analisar os desafios e as oportunidades decorrentes da interação entre a imunidade tributária e as políticas públicas no contexto da dignidade humana.

Este estudo se justifica pela relevância crescente do debate sobre como as políticas públicas podem garantir o mínimo existencial e a dignidade humana, especialmente em relação aos grupos mais vulneráveis da sociedade. A análise da imunidade tributária como uma ferramenta para potencializar ações de interesse público torna-se crucial, uma vez que essa isenção pode influenciar na capacidade das entidades beneficiadas em implementar políticas eficazes.

A pesquisa adotará uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e interpretação crítica. Serão utilizados materiais como livros, artigos científicos, documentos legais e relatórios governamentais para embasar a análise. A análise qualitativa permitirá uma compreensão profunda das conexões entre a imunidade tributária, políticas públicas e a dignidade da pessoa humana, oferecendo compreensões valiosas para o aprimoramento das abordagens de promoção social.

Em síntese, o objetivo deste estudo é analisar a temática abordada, com foco na avaliação da efetividade das políticas públicas por meio da imunidade tributária.

No mais, o artigo está organizado na forma que se segue: Introdução, desenvolvimento, apresentação dos procedimentos metodológicos, discussões sobre os resultados obtidos a partir da revisão e, por fim, a conclusão do estudo.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Análise da interseção entre Dignidade da Pessoa Humana, Imunidade Tributária e Políticas Públicas faz-se mister na construção de uma sociedade mais justa e equitativa. Portanto, cabe examinar cada um desses componentes e explorar como se relacionam entre si.

A dignidade da pessoa humana (WEYNE, 2012), além de um compromisso social, é também, um princípio fundamental dos direitos humanos, reconhecendo o valor intrínseco e inalienável de cada indivíduo. Esse princípio estabelece que todas as pessoas devem ser tratadas com respeito e igualdade, independentemente de sua origem, gênero, raça ou *status* social. Como fundamento, trata-se do alicerce dos direitos fundamentais e norteia a busca por uma sociedade que promova o bem-estar de todos os seus membros.

Por sua vez, a imunidade tributária (SABBAG, 2019), é um mecanismo legal que isenta certas entidades ou atividades de determinados impostos. Seu propósito é incentivar o desenvolvimento de setores que beneficiam a sociedade como um todo, como instituições de caridade, educação e assistência social. Ao criar essa benesse, o Estado busca promover ações que contribuam para o bem-estar coletivo, alinhando-se com os princípios da dignidade da pessoa humana. Assim, a imunidade serve como uma forma de fomento em atendimento às atividades de interesse público. A imunidade tributária, ao beneficiar entidades que executam políticas públicas, reveste-se como uma forma de ampliar a capacidade do Estado de cumprir seus compromissos sociais.

Já as políticas públicas (SEN, 2010), são estratégias e ações implementadas pelo Estado para atender às necessidades da população e promover o bem-estar social. Em outras palavras, são instrumentos para a pro-

moção da dignidade. Elas desempenham um papel crucial na concretização da dignidade da pessoa humana ao garantir acesso igualitário a serviços essenciais, como saúde, educação, habitação e segurança.

Entretanto, a relação entre imunidade tributária e políticas públicas não é linear. Embora a imunidade tributária possa fortalecer o potencial das entidades beneficiadas em implementar políticas de interesse público, também podem surgir desafios. A eficácia das políticas depende da gestão responsável dos recursos e da orientação alinhada aos objetivos de promoção da dignidade da pessoa humana. A falta de transparência ou desvio de finalidade pode comprometer os resultados pretendidos (SCHOUERI, 2023).

Nessa senda, faz-se necessário balancear os interesses da dignidade da pessoa humana, da imunidade tributária e as políticas públicas. A imunidade tributária, quando direcionada corretamente, pode amplificar o impacto das políticas públicas, mas deve ser acompanhada de fiscalização e responsabilidade para garantir que os benefícios se estendam aos estratos mais vulneráveis da sociedade. O compromisso com a dignidade exige a busca contínua por efetividade, justiça e sustentabilidade nas ações do Estado.

Por fim, a análise da intersecção entre a dignidade da pessoa humana, imunidade tributária e políticas públicas revela uma rede complexa de interações e interdependências. No entanto, a busca por essa confluência requer uma abordagem cuidadosa e comprometida com os valores fundamentais da justiça, igualdade e respeito pela humanidade de cada indivíduo.

### 3 METODOLOGIA

O método empregado neste estudo é de natureza básica, envolvendo uma revisão bibliográfica fundamentada em fontes como livros, artigos e documentos legais. Utilizou-se uma abordagem qualitativa, com o objetivo de aprofundar a compreensão das dinâmicas sociais subjacentes, pois essa abordagem engloba dois momentos distintos, quais sejam a pesquisa, ou coleta de dados, e a análise e interpretação (MARCONI e LAKATOS, 2022).

A técnica de pesquisa adotada é documental e bibliográfica, com uma análise crítica de textos relacionados a políticas públicas, direito tributário, direitos humanos e desenvolvimento regional.

### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com efeito, dignidade humana é um princípio amplamente reconhecido em diversas legislações e tratados internacionais. Ressalta-se que, ela é incorporada em várias declarações e documentos legais que tratam dos direitos humanos e da proteção das pessoas (PIOVESAN, 2019), como se mostrará a seguir.

#### 4.1. A DIGNIDADE HUMANA E SUA DISCUSSÃO NO CENÁRIO MUNDIAL

O tema da dignidade da pessoa humana ganhou relevância significativa a partir do contexto da Segunda Guerra Mundial, principalmente devido às atrocidades cometidas durante esse período. Desde então, ao longo de décadas, tem sido objeto de debates contínuos, culminando na inclusão de princípios relacionados em diversos tratados e convenções internacionais.(PIOVESAN, 2019).

A proteção internacional dos direitos humanos é o resultado de um processo gradual de amadurecimento da comunidade internacional. Esse amadurecimento atingiu seu ponto culminante após o término da Segunda Guerra Mundial, conforme já dito, quando a comunidade internacional reconheceu a necessidade de estabelecer um novo modelo de Direito Internacional Público. Esse novo modelo tinha como foco a criação de mecanismos destinados a proteger os direitos da pessoa humana contra abusos cometidos por Estados e seus representantes (MAZZUOLI, 2019).

Nessa perspectiva, Mazzuoli (2019) ressalta que essa proteção teve início em um contexto global, com a criação do sistema de direitos humanos das Nações Unidas, tendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, como documento fundamental que estabeleceu os direitos humanos básicos. A dignidade humana surgiu como um princípio subjacente a muitos dos direitos e liberdades enumerados nesta declaração.

Posteriormente, essa abordagem se espalhou para diversas regiões do planeta, dando origem à criação dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos.

Inicialmente, surgiu a Convenção Europeia dos Direitos Humanos em 1950, um tratado regional que define os direitos e liberdades fundamentais protegidos sob a égide do Conselho da Europa. A dignidade humana é implicitamente salvaguardada por meio das disposições que proíbem a tortura, o tratamento desumano ou degradante e outras formas de violações dos direitos humanos. (LIGUORI, 2021).

Após, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ambos os pactos complementam a Declaração Universal dos Direitos Humanos e abordam diferentes aspectos dos direitos humanos. Eles reconhecem a dignidade inerente de todas as pessoas e estabelecem obrigações para os Estados em relação aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. (LIGUORI, 2021).

Assim, pode-se dizer que o mais importante dentre todos os tratados está a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, esta convenção estabelece os direitos humanos protegidos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). A dignidade humana é reconhecida como um princípio subjacente na proteção desses direitos. (FRIAS, 2015).

Além disso, atualmente, existe um sistema regional africano de direitos humanos, estabelecido com a adoção da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos em 1981. Para além desses instrumentos gerais, os sistemas regionais de proteção também englobam tratados específicos destinados a salvaguardar, por exemplo, os direitos das mulheres, dos idosos, das crianças e adolescentes, dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, das pessoas com deficiência, da comunidade LGBTI, dos refugiados, entre outros. (SOUTO, 2019).

Ademais, ressalta-se a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000). Esta carta consolida os direitos fundamentais dos cidadãos da União Europeia. Ainda, ela inclui uma série de direitos que são protegidos com base no princípio da dignidade humana (ALVES, *et al*, 2014).

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006). Este tratado específico visa promover, proteger e assegurar o exercício pleno e igualitário de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para pessoas com deficiência. A dignidade é um dos princípios orientadores da convenção. (MENEZES, *et al*, 2021).

Estes são apenas alguns exemplos das legislações e documentos que reconhecem e protegem o princípio da dignidade humana. Em geral, a dignidade humana é um valor essencial que está presente em muitas declarações e tratados que visam salvaguardar os direitos e a integridade de todas as pessoas.

#### 4.1.1. DISCUSSÃO SOBRE A DIGNIDADE HUMANA NO BRASIL

No Brasil, os tratados internacionais sobre os direitos humanos ganharam sua força com o advento da Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, a qual introduziu no art. 5º da Constituição Federal um § 3º. (COMPARATO, 2019).

Com efeito, a dignidade humana é um princípio fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, sendo reconhecido com *status* supralegal, inclusive, e está presente em várias legislações e documentos normativos. Tal princípio é amplamente incorporado nas leis brasileiras, que tratam de direitos humanos, bem-estar social

e garantias individuais. (FRIAS, 2015).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é o principal instrumento que incorpora a dignidade humana no ordenamento jurídico brasileiro. Ela estabelece, em seu preâmbulo, o compromisso de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna. A dignidade da pessoa humana é considerada um dos fundamentos da República, conforme estabelecido no artigo 1º, III. (BRASIL, 1988).

O ordenamento jurídico brasileiro traz à baila a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), que estabelece diretrizes gerais sobre a aplicação das leis no Brasil. Ela prevê que, na interpretação das normas, os juízes devem considerar os fins sociais a que ela se dirige e as exigências do bem comum, incorporando assim princípios relacionados à dignidade humana. (BRASIL, 1942).

Ademais, o Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/2002) também apresenta a dignidade humana em suas disposições, especialmente nos princípios relativos aos direitos da personalidade, como a inviolabilidade da vida, da honra e da imagem das pessoas. (BRASIL, 2002).

Tem-se também o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), essa legislação estabelece direitos e garantias para crianças e adolescentes, reconhecendo sua condição de pessoas em desenvolvimento e respeitando sua dignidade como sujeitos de direitos. (BRASIL, 1990).

Em atenção à proteção da dignidade da mulher, surge a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que visa combater a violência doméstica e familiar contra as mulheres, reconhecendo a necessidade de proteger sua dignidade e integridade. (BRASIL, 2006).

Por sua vez, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) garante o acesso dos cidadãos a informações públicas, promovendo a transparência e possibilitando o exercício pleno da cidadania, o que está intrinsecamente ligado à dignidade humana. (BRASIL, 2011).

Além disso, uma das mais recentes é a Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que reconhece e assegura os direitos das pessoas com deficiência, promovendo sua inclusão social e respeitando sua dignidade. (BRASIL, 2015).

Por sua vez, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709/2018, é uma legislação brasileira que regula o tratamento de dados pessoais por parte de organizações públicas e privadas. Ela entrou em vigor no Brasil em setembro de 2020 e tem como objetivo principal garantir a privacidade e a segurança dos dados pessoais dos cidadãos brasileiros. Ela se aplica a qualquer entidade que processe dados pessoais, desde empresas e órgãos governamentais até organizações sem fins lucrativos. (BRASIL, 2018).

A LGPD representa um passo significativo na proteção dos direitos de privacidade dos cidadãos brasileiros e coloca o Brasil em conformidade com as normas internacionais de proteção de dados pessoais. Ela também destaca a importância crescente da privacidade e da segurança de dados em um mundo cada vez mais digitalizado. (GARCIA, 2020).

Essas são apenas algumas das legislações que incorporam e protegem a dignidade humana no Brasil. A doutrina e jurisprudência também desempenham um papel importante na interpretação e aplicação desse princípio em diversos contextos jurídicos. Assim, a partir do próximo tópico serão apresentadas as considerações acerca das políticas públicas no Brasil.

## 4.2. AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Brasil, as políticas públicas são regulamentadas por uma série de leis, decretos e regulamentos que abrangem diversas áreas, desde educação até saúde, assistência social, meio ambiente e segurança pública. (DORSA, 2021).

Para Secchi (2021), Política Pública corresponde a uma espécie de programa elaborado pelo governo de modo a solucionar ou minimizar um problema público, normalmente para diminuir desigualdades sociais. Destaca-se algumas legislações e seus avanços no campo das políticas públicas no Brasil, como se vê a seguir.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segue como parâmetro para a consolidação dos direitos e garantias fundamentais, pois estabelece os princípios e diretrizes gerais que orientam as políticas públicas em diversas áreas, incluindo educação, saúde, previdência social, meio ambiente, segurança, entre outros.(BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, incluindo a organização do sistema educacional, currículo, financiamento e gestão. (BRASIL, 1996).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/1993) define a política de assistência social no Brasil, estabelecendo os direitos e benefícios socioassistenciais para grupos em situação de vulnerabilidade. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), regulamenta os direitos de crianças e adolescentes, incluindo medidas de proteção, educação e garantias especiais.

Um dos maiores avanços, no que tange às políticas públicas no Brasil foi a criação do Sistema Único de Saúde (SUS - Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990), que Estabelece as diretrizes e normas para a organização do sistema de saúde pública no Brasil, garantindo o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde. (BRASIL, 1990).

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), estabelece os princípios e diretrizes para a proteção e preservação do meio ambiente, incluindo normas para licenciamento ambiental e gestão de recursos naturais. Além disso, em atenção à proteção ao idoso, têm-se o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), que garante os direitos das pessoas idosas, incluindo benefícios sociais, cuidados de saúde e proteção contra discriminação.

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei nº 13.675/2018), também mostra-se como mais uma importante legislação protetiva, pois define diretrizes para a política de segurança pública no Brasil, incluindo a integração entre os órgãos de segurança e a prevenção da criminalidade.

Por fim, no que tange a questão de fomento a redução de desigualdade racial, uma das mais recentes é Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) que estabelece diretrizes para a promoção da igualdade racial, prevenção e combate à discriminação racial. (BRASIL, 2010).

#### 4.3. BREVE ABORDAGEM SOBRE A IMUNIDADE TRIBUTÁRIA E SUA RELAÇÃO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SISTEMA JURIDICO-TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

A Imunidade tributária, trata-se da benesse constitucional que desobriga o pagamento de impostos (Sabbag, 2018). Ressalta-se que quem recebe esse benefício constitucional, ainda estará obrigado ao cumprimento das demais obrigações tributárias, como taxas, contribuições de melhoria, etc. Em outras palavras, a imunidade tributária, trata-se do impedimento de instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços entre os entes públicos.

Assim, a Carta Magna Brasileira, veda o entes federados, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios de cobrarem impostos de si mesmo, trata-se da limitação do poder de tributar, que objetiva por tanto a proteção do federalismo (Amaro, 2018).

A relação entre imunidade tributária e políticas públicas é complexa e interligada, pois a imunidade tributária pode impactar a capacidade do Estado de financiar e implementar políticas públicas. Assim, no âmbito nacional, a legislação brasileira que versa sobre esse tema vem se fortalecendo cada vez mais, relacionando a quação tributária com as políticas sociais.

Como, por exemplo, a Imunidade Tributária Religiosa, prevista no Art. 150, VI, “b” da CRFB/88, que estabelece que templos de qualquer culto são imunes a impostos, o que pode impactar a arrecadação e, conseqüentemente, a capacidade de financiar políticas públicas. Essa espécie de imunidade tem por objetivo a proteção de direitos individuais, especialmente a liberdade religiosa, uma vez que não se estabelece imunidade a determinada religião, mas aos templos de qualquer espécie de culto. (ANIS JÚNIOR, 2018).

No campo das Políticas Públicas Sociais encontram-se os Art. 6º, 196 a 200 da Constituição Federal, que garante direitos sociais, como saúde, educação, assistência social e segurança, que são implementados por meio de políticas públicas específicas.

Como já mencionado anteriormente, a Lei Orgânica da Assistência Social também é importantíssima quando se fala em imunidade tributária, pois a Imunidade Tributária das Entidades Assistenciais (Art. 12), e isenta entidades beneficentes de assistência social de contribuições, o que visa a fortalecer ações assistenciais, bem como as Políticas Públicas de Assistência Social (Art. 203 a 204), que estabelece a organização da assistência social, com diretrizes para a prestação de serviços, benefícios e programas voltados para populações vulneráveis. (BRASIL, 1988).

A Lei nº 9.532/1997 (Lei do Bem) versa sobre Incentivos Fiscais para Inovação Tecnológica (Art. 17) e institui incentivos fiscais para empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento, o que pode incentivar o desenvolvimento tecnológico e a criação de políticas públicas nesse sentido. (BRASIL, 1997).

A Lei complementar nº 187/21 (Lei das Entidades Filantrópicas), refere-se sobre a Imunidade Tributária das Entidades Filantrópicas e dispõe sobre a imunidade de contribuições sociais para entidades beneficentes de assistência social, que devem atender determinados requisitos para manter esse *status*. No campo da Políticas Públicas de Saúde e Educação define critérios para as entidades filantrópicas que desejam atuar nas áreas de saúde e educação, fortalecendo o sistema público nessas áreas. (BRASIL, 2021).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 116/2003, fundamenta-se sobre Imunidade Tributária das Instituições de Educação e Assistência Social (Art. 2º, III, “b” e “c”), e estabelece a imunidade de impostos para serviços prestados por instituições de educação e assistência social, com a finalidade de beneficiar essas áreas.

Outra importante legislação é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS - Resolução CNAS nº 145/2004), em que compulsa a Imunidade Tributária das Entidades Socioassistenciais. Além disso, a Política Nacional se correlaciona com a LOAS ao estabelecer diretrizes para a concessão de imunidade a entidades que atuam na área da assistência social. (PNAS, 2004).

Essas são apenas algumas das correlações entre as principais legislações brasileiras que tratam de imunidade tributária e políticas públicas. É importante ressaltar que esses temas estão conectados, já que a concessão de imunidades tributárias para certas entidades pode impactar diretamente na capacidade do Estado de financiar e implementar políticas públicas em diversas áreas.

## 5 CONCLUSÃO

Neste artigo, foram explorados três temas fundamentais, quais sejam, a dignidade da pessoa humana, políticas públicas e imunidade tributária. Cada um desses temas desempenha um papel crucial em diferentes esferas da sociedade, e entender sua interação é essencial para uma análise abrangente.

A dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental e inalienável que sustenta a proteção e o respeito pelos direitos e valores humanos. Reconhecer e garantir a dignidade de todos os indivíduos é uma obrigação moral e legal. Através desse princípio, busca-se assegurar que cada pessoa seja tratada com igualdade, justiça e respeito, independentemente de sua origem, gênero, raça ou qualquer outra característica individual.

As políticas públicas desempenham um papel essencial na promoção da dignidade da pessoa humana.



Elas se concretizam por meio de ações e medidas adotadas pelo governo para enfrentar desafios sociais, econômicos e políticos, com o objetivo de melhorar as condições de vida de toda a população. Elas abrangem diversas áreas, como saúde, educação, segurança, emprego e meio ambiente. Ao formular políticas públicas eficazes, os governos podem contribuir para a promoção da igualdade de oportunidades, justiça social e qualidade de vida para todos os cidadãos.

No contexto das políticas públicas, a imunidade tributária também desempenha um papel importante. Trata-se de uma proteção legal que impede que certas entidades ou atividades sejam sujeitas a determinados impostos. Essa imunidade é estabelecida para garantir a realização de fins considerados como de interesse público, como atividades religiosas, educacionais e de assistência social. Ao conceder a imunidade tributária, busca-se promover o desenvolvimento dessas áreas e a garantia de acesso a serviços e benefícios para toda a população.

Portanto, pode-se concluir que a dignidade da pessoa humana, políticas públicas e imunidade tributária são temas intrinsecamente interligados na busca por uma sociedade mais justa e igualitária. O respeito à dignidade humana deve ser o alicerce de todas as políticas públicas, visando a promoção do bem-estar e a garantia dos direitos fundamentais. A imunidade tributária, por sua vez, desempenha um papel relevante na construção de um ambiente propício ao desenvolvimento de atividades que atendam aos interesses coletivos. Logo, é essencial que esses temas sejam considerados de forma integrada na formulação e implementação de políticas que visem ao bem comum e ao fortalecimento da sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES RIBEIRO CORREIA, Pedro Miguel; OLIVEIRA ANDRADE DE JESUS, Inés. O PRINCÍPIO DO NÍVEL DE PROTEÇÃO MAIS ELEVADO: Análise Do Artigo 53 Da Carta Dos Direitos Fundamentais Da União Europeia À Luz Do Acórdão Melloni. Estudos Constitucionais, Santiago , v. 12, n. 2, p. 275-300, 2014. Disponível em <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002014000200009&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002014000200009&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 11 set.. 2023.

Amaro, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. – 24. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 544 p.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**: Editora Saraiva, 2023. Pg 69.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 5 jul. 2023.

BRASIL, DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.html). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL, **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002. BRASIL.

BRASIL, LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL, Lei 9.532/1997. **Altera a legislação tributária federal e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9532.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9532.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº 116, DE 31 DE JULHO DE 2003.

**Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm)

BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº 187, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2021. **Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp187.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL, **Lei Maria da Penha**. Lei N.º11.340, de 7 de Agosto de 2006.

BRASIL, Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à informação**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 30 ago. 2023.

BRASIL, LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010. **Institui o Estatuto da Igualdade Racial**; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL, Lei nº 13.146 de 06 de julho de 2015 - **INSTITUI A LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL, LEI Nº 13.675, DE 11 DE JUNHO DE 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL, LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Disponível em : [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)

BRASIL, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)

BRASIL, LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)

BRASIL, LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)

BRASIL, LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm#:~:text=L8080&text=LEI%20N%C2%BA%208.080%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20para%20correspondentes%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm#:~:text=L8080&text=LEI%20N%C2%BA%208.080%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20para%20correspondentes%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL, LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)

BRASIL, LEI Nº 8.142, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990. **Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)

BRASIL, LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm)

BRASIL, LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)

BRASIL, LEI Nº 9.532, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997. **Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9532.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9532.htm)

BRASIL, LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003. **Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.** (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.html).

BRASIL. **Lei n. 10.406**, 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

COMPARATO, Fábio K. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** Editora Saraiva, 2019. Pg 74.

DORSA, A. C.. **O papel das políticas públicas no Brasil:** reflexões necessárias. Interações (Campo Grande), v. 22, n. 2, p. 1–4, abr. 2021.

FRIAS, L.; LOPES, N.. **Considerações sobre o conceito de dignidade humana.** Revista Direito GV, v. 11, n. 2, p. 649–670, jul. 2015.

GARCIA, Lara R. **Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD):** Guia de implantação. São Paulo: Editora Blucher, 2020.

JÚNIOR, Anis K. **Curso de direito tributário.** São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

LIGUORI, R. H. de O. **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.** Revista Saber Digital, [S. l.], v. 3, n. 01, p. 113–124, 2021. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/SaberDigital/article/view/1011>. Acesso em: 10 set. 2023.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Metodologia Científica:** Grupo GEN, 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos.** 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2019.

MENEZES, J. B. DE .; PIMENTEL, A. B. L.; LINS, A. P. DE C. E .. **A capacidade jurídica da pessoa com deficiência após a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência:** análise das soluções propostas no Brasil, em Portugal e no Peru. Revista Direito e Práxis, v. 12, n. 1, p. 296–322, jan. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais:** Grupo GEN, 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Grupo GEN, 2019. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, setembro de 2004.

SABBAG, Eduardo, **Direito Tributário Essencial / Eduardo Sabbag.** – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

SCHOUERI, Luís E. **Direito tributário.** São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas:** Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SOUTO, Ricardo dos Santos. **A dignidade da pessoa humana como um valor absoluto no Brasil**. Rev. NUFEN, Belém , v. 11, n. 3, p. 170-186, dez. 2019 . Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-25912019000300011&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-25912019000300011&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 set. 2023.

SOUZA, Leandro Martins de. **Imunidade Tributária: Entidades de Educação e Assistência Social**. Curitiba: Juruá, 2009.

WEYNE, Bruno C. **O princípio da dignidade humana : reflexões a partir da filosofia de kant**, 1ª Edição.. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESSOA IDOSA: ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS AOS IDOSOS

Suelen Santos Moraes<sup>1</sup>  
Aleteia Hummes Thaines<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo tem como tema as Políticas Públicas para as pessoas idosas e delimitado a partir da Política Nacional do Idoso e sua contribuição para garantia de direitos sociais às pessoas idosas. O objetivo principal do estudo é analisar como a Política Nacional do Idoso assegura os direitos sociais da pessoa idosa. Como objetivos específicos, propõe-se: a) descrever as garantias estabelecidas na Política Nacional do Idoso, no Estatuto da Pessoa Idosa e na Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos; b) definir políticas públicas quanto sua origem, aplicabilidade e efeitos; e c) identificar o modo que as Políticas Públicas contribuem para a garantia de direitos sociais das pessoas idosas. A metodologia utilizada na pesquisa foi a pesquisa bibliográfica e, quanto à natureza, ela classifica-se como básica, com abordagem qualitativa. A técnica de pesquisa e de coleta de dados empregada foi a bibliográfica e documental. Como resultados, observa-se que a partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira, que estabelece que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar os idosos, defendendo sua dignidade, fomentou-se o avanço de legislações nesse sentido, possibilitando o direito à dignidade e acesso à políticas públicas para viabilizar direitos sociais aos idosos, como moradia, lazer e saúde. Ainda, mostra-se de extrema relevância a ratificação da Convenção Interamericana de Direitos Humanos dos Idosos pelo Governo Brasileiro, de modo a compelir o compromisso internacional de garantir a plena inclusão da pessoa idosa na sociedade, em condições de igualdade.

**Palavras-chave:** Direitos dos Idosos. Políticas Públicas. Convenção Interamericana de Direitos Humanos dos Idosos.

## Abstract

*This article deals with Public Policies for the elderly and is delimited from the National Policy for the Elderly and its contribution to guaranteeing social rights for the elderly. The main objective of the study is to analyze how the National Policy for the Elderly ensures the social rights of the elderly. As specific objectives, it is proposed: a) to describe the guarantees established in the National Policy for the Elderly, in the Statute of the Elderly and in the Inter-American Convention on the Protection of Human Rights of the Elderly; b) to define public policies regarding their origin, applicability and effects; and c) to identify how Public Policies contribute to guaranteeing social rights for the elderly. The methodology used in the research was bibliographic research and, as for its nature, it is classified as basic, with a qualitative approach. The research technique and data collection employed was bibliographic and documentary. As results, it is observed that from the promulgation of the Brazilian Federal Constitution, which establishes that family, society and the State have a duty to support the elderly, defending their dignity, legislation has been advanced in this sense, enabling the right to dignity and access to public policies to enable social rights for the elderly, such as housing, leisure and health. Furthermore, it is extremely relevant that the Brazilian Government ratifies the Inter-American Convention on Human Rights of the Elderly, in order to compel an international commitment to guaranteeing full inclusion of elderly people in society on equal terms.*

<sup>1</sup> Bacharela em Direito. Acadêmica do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR, pelas Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT. E-mail: suelen.santos@sou.faccat.br.

<sup>2</sup> Doutora em Direito com estágio Pós-doutoral em Direito. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Pesquisa financiada com bolsa institucional FACCAT e vinculada a linha de pesquisa Economia, Meio Ambiente e Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Faccat. Endereço eletrônico: aleteiathaines@faccat.br

## 1 INTRODUÇÃO

O número da população brasileira com mais de 60 anos no Brasil alcançou, no ano de 2022, o total de 31,2 milhões de pessoas, conforme dados obtidos no último Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (IBGE, 2023). Ainda, conforme informações do IBGE, essa quantidade corresponde ao aumento da expectativa de vida dos brasileiros, que atualmente equivale a 77,4 anos. Por sua vez, no ano de 2010, a idade máxima prevista era de 73 anos. Portanto, as previsões do Instituto projetam que esse número crescerá a cada ano, tendo em vista o avanço das tecnologias e da medicina.

Assim, de modo a possibilitar a proteção dos idosos, tanto a Constituição Federal quanto leis infraconstitucionais estabelecem diversas

garantias de amparo e atenção aos idosos, destacando-se a Política Nacional do Idoso (Lei n. 8.842/1994) e o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003). Além disso, pode-se considerar como outro importante marco de proteção do idoso, em âmbito internacional, a Convenção Interamericana sobre os Direitos das Pessoas Idosas, que ocorreu na XLV Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos - OEA. A Convenção é o primeiro Tratado sobre a temática de proteção e fomento de direitos dos idosos, considerada como importante avanço para promoção de direitos humanos para essa parcela da população. (OPAS, 2023).

À vista disso, o presente estudo possui como temática as Políticas Públicas para a pessoa idosa. Além disso, delimitou-se a temática tendo em vista a Política Nacional do Idoso e sua contribuição para a garantia de direitos sociais às pessoas idosas. Para desenvolver o estudo, o problema abordado foi: De que forma a Política Nacional do Idoso contribui para a garantia de direitos sociais às pessoas idosas?

A fim de viabilizar a resolução do problema de pesquisa, empregou-se como objetivo geral: analisar como a Política Nacional do Idoso assegura os direitos sociais da pessoa idosa. Por sua vez, os objetivos específicos foram: a) descrever as garantias estabelecidas na Política Nacional do Idoso, no Estatuto da Pessoa Idosa e na Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos; b) definir políticas públicas quanto sua origem, aplicabilidade e efeitos; e c) identificar o modo que as Políticas Públicas contribuem para a garantia de direitos sociais das pessoas idosas.

De forma a atender aos objetivos apresentados, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e, quanto à natureza, ela classifica-se como básica, com abordagem qualitativa. Como técnica de pesquisa, empregou-se a bibliográfica e documental. Por sua vez, a coleta de dados utilizada foi a bibliográfica, por meio de livros com temáticas sobre os Direitos dos Idosos e Políticas Públicas, além da documental, por meio da consulta à Política Nacional do Idoso (Lei 8.842/1994), do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003), Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos. O método de abordagem aplicado foi o dedutivo, de modo a explicar a temática das primícias, por meio da análise das garantias estabelecidas nas legislações supracitadas e na doutrina relacionada à temática de Políticas Públicas e Idosos.

A estrutura da pesquisa corresponde, inicialmente, à presente introdução da temática abordada, apresentando os objetivos e metodologia. O segundo capítulo aborda a proteção do idoso na legislação brasileira e internacional. Por sua vez, o terceiro capítulo apresenta as definições doutrinárias sobre políticas públicas e direitos sociais. Por fim, o quarto capítulo apresenta as considerações finais, consistente na análise da Política Nacional do Idoso e sua contribuição para a garantia de direitos sociais aos idosos.

## 2 O IDOSO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E INTERNACIONAL

O aumento da expectativa de vida da população transformou-se em temática de âmbito social (BRAGA,

2011). O envelhecer pode ser concebido tanto de maneira positiva ou negativa, dependendo da visão que o indivíduo tem de si mesmo. Quando ele é percebido de forma negativa, existem maiores possibilidades de desenvolvimento de doenças, conforme esclarece Zimmerman (2000). Nesse contexto, evidencia-se a importância de promover, por meio de ações do Poder Público, o respeito e a proteção da população que passará por essa fase da vida.

Na legislação brasileira, destaca-se a Constituição Federal Brasileira que estabeleceu diversos direitos fundamentais, que são aqueles intrínsecos a toda população, pois visam proteger a dignidade humana, bem como o exercício da cidadania. Como exemplos, tem-se o direito à liberdade, à vida, à igualdade, à saúde, à segurança, propriedade, entre outros. (BRASIL, 1988).

Além disso, foram assegurados inúmeros direitos às pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade, consideradas como idosas, por meio da Política Nacional do Idoso (PNI), em seu artigo 2º (BRASIL, 1994)<sup>3</sup>. Outrossim, a referida Lei estabelece como objetivo, a garantia de promoção da autonomia, integração, além da participação dos idosos na sociedade (art. 1º). Além disso, estabelece a PNI, princípios como vedação à discriminação, participação na comunidade, por meio da asseguaração do direito à cidadania, atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de viabilizar esses preceitos, conforme estabelecido no artigo 3º. Ademais, o processo de envelhecimento, disposto no inciso II, do supracitado artigo, compete a todos, inclusive devendo ser objeto de informação de todos.

Outro aspecto importante da PNI corresponde à necessidade de ser observada as diferenças econômicas, sociais, regionais e também as existentes entre o rural e urbano quando da aplicação da Política (artigo 3º, inciso V). Essa consideração é necessária ante a diversidade de condições e realidades sociais que existem na sociedade, inclusive na população de mais idade, que necessitam ser alcançadas pela Política, de forma igualitária. (ROCHA, 2019).

Ainda, a Política estabelece diversas ações governamentais para sua implementação em âmbito nacional (art. 10). Na esfera da assistência social, dispõe sobre a competência para desenvolvimento de ações direcionadas às necessidades básicas da pessoa idosa, por meio do envolvimento das famílias, sociedade e entidades públicas ou privadas. O desenvolvimento de seminários, financiamento de pesquisas sobre a situação do idoso também é abordado na PNI. Ainda, é prevista a criação de alternativas de assistência, como centros de cuidados e convivência para os idosos. (BRASIL, 1994).

A área da educação e saúde também são abordadas, impondo ao governo possibilitar o atendimento adequado e prioritário por meio do SUS, desenvolver protocolos de atendimento geriátrico em hospitais, em todas as esferas governamentais. Na educação, os currículos e metodologias de ensino devem ser adequadas às especificidades do idoso, além de inclusão da temática sobre envelhecimento, em todos os níveis de ensino, a fim de viabilizar a diminuição de preconceitos contra essa população. Por sua vez, no âmbito da justiça, é prevista a proteção contra abusos e violações de seus direitos, conforme previsão do inciso IV, alínea b, da Lei 8.842/1994.

Ademais, o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei n. 10.741/2003), dispõe sobre direitos fundamentais voltados aos idosos, como à vida, saúde, liberdade,

respeito e dignidade, entre outros. Destaca-se que o Estatuto assegura o direito à moradia, aos alimentos, que serão estabelecidos de forma solidária entre familiares e, em caso de ausência de recursos, incumbe ao Poder Público essa imposição, conforme disposto no artigo 14. (BRASIL, 2003).

Além disso, impõe ao Ministério Público atuar de forma efetiva, por meio das medidas previstas no artigo 45, necessárias para garantir a proteção do idoso contra violação de direitos, quaisquer que sejam. Ainda, o Estatuto estabelece os contextos que normalmente ocorrem essas ofensas, como: em caso de ação ou omissão do Estado, da família ou do curador, ou até mesmo pelo próprio idoso, em razão de sua condição pessoal. (ar-

<sup>3</sup> Art. 2º Considera-se idoso, para os efeitos desta lei, a pessoa maior de sessenta anos de idade.

tigo 43). Por fim, há a previsão de crimes e suas respectivas penalidades, quando da prática de ilícitos contra idosos, devendo ser aplicado subsidiariamente às disposições do Código Penal.

Em âmbito internacional, ressalta-se, no ano de 2015, a Organização dos Estados Americanos - OEA, que por meio da XLV Assembleia Geral, em Washington, aprovou a Convenção Interamericana sobre os Direitos das Pessoas Idosas, que corresponde ao primeiro tratado internacional sobre essa temática. O tratado possui como objetivo a promoção, proteção e fomento dos direitos humanos aos idosos, para integração, promoção e inclusão dessa parcela da população na sociedade. (OEA, 2015).

Destaca-se que a Convenção estabelece que as pessoas idosas são sujeitos de direitos, que necessitam de plena inclusão e participação na sociedade. Do artigo 5º ao 31, elencam-se diversos direitos, destacando-se os seguintes: igualdade e não discriminação em razão da idade; direito à dignidade e à vida (art. 6º); direito à independência e à autonomia (art. 7º); direito à participação comunitária (art. 8º); direito à segurança e a uma vida sem nenhum tipo de violência (art. 9º); direito a manifestar consentimento livre e informado no âmbito da saúde (art. 11); direito à nacionalidade e à liberdade de circulação (art. 15); direito à seguridade social (art. 17); direito ao trabalho, atribuindo ao Estado formas de prevenir discriminação decorrente da faixa etária, e promover o acesso ao emprego formal (art. 18); além dos demais direitos previstos. Além disso, a Convenção possibilita a apresentação de

petições, por qualquer pessoa, sobre denúncias de violações dos direitos nela previstos, praticados por algum dos Estado parte.

No entanto, apesar dos diversos direitos importantíssimos elencados na Convenção, ela ainda não foi ratificada pelo Brasil. Para isso, necessita dos votos de 3/5 dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que correspondem respectivamente a 308 votos na primeira Casa e 49 na segunda. (NEVES, 2023).

Ademais, desde 2018, a Convenção encontra-se sujeita à apreciação do Plenário da Câmara de Deputados, por meio do Projeto de Decreto Legislativo de Acordos n. 863/2017. A última movimentação do Projeto ocorreu na data de 16/08/2023, quando levada para pauta, mas não apreciada em face do encerramento da Sessão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023). Assim, após a aprovação nas duas casas legislativas, a proposta segue para a ratificação pelo Presidente da República, passando a valer com *status* de Emenda Constitucional.

A ratificação mostra-se necessária, uma vez que possui o viés de compromisso internacional do Brasil com direitos fundamentais da parcela da população idosa. Nesse contexto, insere-se a temática de políticas públicas, que, em síntese, trata-se de uma ação governamental frente a uma problemática de âmbito público, cujo objetivo é solucionar e diminuir desigualdades, como se verá no capítulo a seguir.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS

O conceito de Política Pública corresponde às ações desenvolvidas pelo governo de modo a possibilitar igualdade e equidade entre todas as pessoas, beneficiando a convivência social, para que a sociedade possa alcançar um *status* de vida que seja em consonância com o princípio da dignidade humana. (DIAS, MATOS, 2012). Ainda, as políticas públicas possuem dois elementos essenciais: intencionalidade pública e problema público. O primeiro corresponde a motivação do Estado em solucionar uma problemática e o segundo, se traduz a um estado inicial, chamado de *status quo* e uma

perspectiva de estado final, que por meio de uma ação do governo será melhorada e transformada. (GONÇALVES; AFFONSO; TEIXEIRA, 2017). Para Dias e Matos (2012), políticas públicas constituem-se de atividades e decisões do governo com intuito de sanar conflitos oriundos da sociedade, contribuindo para o bem-estar de todos, por meio de um projeto, gestão e avaliação dessas ações. Além disso, há o entendimento de que política pública possui duas abordagens, a estatista e a policêntrica. A primeira, corresponde à pessoa



jurídica que estabelece a política, consistente na figura da autoridade do Estado, por meio da criação de leis e imposição do cumprimento delas pela população. A segunda, tem a ver com a articulação de órgãos privados, organizações não governamentais, em conjunto com o Estado, quando da criação das políticas públicas. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Dessa forma, a abordagem multicêntrica mostra-se mais adequada, uma vez que permite a participação popular para o enfrentamento de um problema que é de todos, ou seja, público. Outrossim, toda política pública passa por diversas etapas, que são: formulação, implementação e avaliação. Cada etapa é necessária, pois para o devido surgimento, é necessária a inclusão da problemática na agenda do governo, a fim de viabilizar debates sobre o tema. Após, é necessário a elaboração de alternativas para solucionar o problema, bem como análise dos custos e prioridades. A formulação, por sua vez, consiste na escolha da solução para a problemática que é evidenciada por meio de um marco jurídico, com os objetivos da política definidos (MULLER; SUREL, 2002).

Depois da formulação da Política Pública, é necessária sua implementação, por meio da definição dos recursos financeiros e humanos, além da elaboração de um plano de ação. Feito isso, coloca-se em prática a política por meio da execução. Posteriormente, faz-se necessário acompanhar a sua execução, de modo a verificar a necessidade de algum ajuste. Por fim, ocorre a avaliação, que consiste na análise dos resultados obtidos por meio da implementação e execução da política, além das consequências que ocorreram no percurso que possuíam ou não previsão. (MULLER; SUREL, 2002).

No que diz respeito aos direitos sociais, pode-se considerar como aqueles que garantem a existência com dignidade do ser humano, os quais possuem proteção na Constituição Federal Brasileira, no título II, que dispõe sobre direitos e garantias fundamentais, previstos no artigo 5º, assim como no artigo 6º, que refere-se aos direitos sociais. (BRASIL, 1988).

Canotilho *et al* (2015) destacam que a Constituição mostra-se como importante marco jurídico no campo dos direitos fundamentais e sociais, pois estabeleceu o direito à educação, trabalho, moradia, lazer, segurança, assistência aos desamparados, entre outros. Assim, o objetivo desses direitos é possibilitar a redução da desigualdade entre a sociedade, garantir a dignidade e qualidade de vida sem diferenciações.

Assim, considerando a positivação dos direitos fundamentais, surge para o Estado o dever de possibilitar a concretização desses direitos, por meio da edição de leis e articulação de ações para fazer valer o direito. Os direitos sociais são considerados como fundamento das políticas públicas, pois estão intrinsecamente relacionados aos direitos fundamentais, que cabe ao Estado a sua proteção. (CARVALHO, 2019).

Sen (2000), aborda a temática de políticas públicas por meio da relação entre ela e a pessoa humana, tendo em vista a obrigação do Estado de possibilitar a diminuição de desigualdade, promovendo a equidade social e o desenvolvimento social. Além disso, o autor apresenta uma visão de dupla interferência das políticas públicas, pois responde a problemáticas de âmbito universal, de determinada população, como também grupos excluídos e marginalizados da sociedade, denominando-se a isso como condição de agente, ante o reconhecimento do valor particular de cada pessoa.

Dessa forma, na visão de Sen (2000), o aumento das capacidades do ser humano e de suas liberdades, ocorre por meio do acesso à saúde, educação e demais direitos fundamentais. Assim, quando determinadas pessoas não atingem esses direitos, incumbe ao Poder Público viabilizar o acesso por meio de políticas públicas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de envelhecimento no Brasil, como apresentado no decorrer do presente trabalho, diz respeito a toda a sociedade brasileira, devendo ser objeto de estudos e pesquisas, assim como alvo de ações governamentais. A importância do tema se traduz na medida em que a população acima de 60 anos cresce a cada ano, conforme divulgado no último Censo do IBGE. Todavia, o aumento da expectativa de vida não é sinônimo

de qualidade de vida, e, por essa razão, deve o Estado e a sociedade atentar-se para essa parcela da população.

É nesse contexto que o Poder Público deve agir de modo a concretizar as garantias constitucionais e os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal Brasileira, como saúde, educação, moradia entre outros. Para isso, deve utilizar e concretizar as políticas públicas à sua disposição, como as legislações protetivas ao idoso, como Estatuto da Pessoa Idosa e a Política Nacional do Idoso, que estabelecem as diretrizes e os direitos humanos dessa população.

Assim, pode-se destacar que a Política Nacional do Idoso é um instrumento para efetivação de direitos, pois estabelece as ações governamentais necessárias para a materialização dos direitos sociais dos idosos. O fomento às diversas garantias elencadas, possibilitam que a pessoa idosa alcance a sua autonomia, retirando da legislação o caráter assistencialista, pois há, inclusive, a previsão de estímulo ao acesso ao emprego formal, educação, além da interação e participação do idoso com as demais gerações, promovendo a dignidade. Além disso, foi por meio da PNI, que se estabeleceu a prioridade e adaptação no atendimento de idosos nos serviços públicos e de saúde, incluindo a Geriatria e Gerontologia como currículo nos cursos superiores da área da saúde.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, Pérola Melissa V. **Curso de direito do idoso**. São Paulo: Grupo GEN, 2011.

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

BRASIL, Lei Nº 8.842, De 4 De Janeiro de 1994. **Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8842.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm). Acesso em 3 jul. 2023.

BRASIL, Lei n. 10.741, de 1º de Outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm). Acesso em: 3 jul. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PDC 863/2017**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2164910>. Acesso em: 14 ago. 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; BARCHA, Érica Paula Barcha. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

CARVALHO, O. F. D.. **As políticas públicas como concretização dos direitos sociais**. Revista de Investigações Constitucionais, v. 6, n. 3, p. 773–794, set. 2019.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Grupo GEN, 2012.

GONÇALVES, Guilherme C.; AFFONSO, Lígia M F; TEIXEIRA, Vanessa R.; et al. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. São Paulo: Grupo A, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=34420&t=resultados>. Acesso em 4 jul. 2023.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **O que é Políticas Públicas**. In.: MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das Políticas Públicas. Tradução Agemir Bavaresco; Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

NEVES, Maria. CAMARÁ DOS DEPUTADOS. **Debatedores pedem aprovação de acordo sobre proteção dos direitos de pessoas idosas.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/975962-DEBATEDORES-PEDEM-APROVA-CAO-DE-ACORDO-SOBRE-PROTECAO-DOS-DIREITOS-DE-PESSOAS-IDO-SAS>. Acesso em 15 ago. 2023.

OEA, ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana de Proteção aos direitos dos Idosos.** Washington, D.C. junho de 2015.

OPAS, Organização Pan-Americana da Saúde. **A Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos como ferramenta para promover a Década do Envelhecimento Saudável.** Washington, DC: OPAS; 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.37774/9789275726945>.

ROCHA, Georgia Barreira Fernandes da. **A importância das condições socioeconômicas na elaboração de políticas públicas voltadas à saúde do idoso.** Rev. Longeviver, Ano I, n. 3, Jul/Ago/Set, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://revistalongeviver.com.br/index.php/revistaportal/article/viewFile/788/843>. Acesso em 10 ago. 2023.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos.** São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019.

ZIMERMAN, G. I. **Velhice: aspectos biopsicossociais.** Porto Alegre: Artmed, 2000.

# REDISTRIBUTIVE EFFECTS ON CONSUMPTION AND INCOME OF SUBSIDIES TO PASSENGER TRANSPORTATION IN THE BRAZILIAN ECONOMY

## EFEITOS REDISTRIBUTIVOS NO CONSUMO E NA RENDA DOS SUBSÍDIOS AO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NA ECONOMIA BRASILEIRA

Andressa Lemes Proque<sup>1</sup>

Admir Antonio Betarelli Junior<sup>2</sup>

Danielle Domingos Ribeiro<sup>3</sup>

Giovanna Filgueiras Di Filippo<sup>4</sup>

### Abstract:

*Brazilian households already spend practically the same amount on transportation and food. Despite the importance of public transport, it has become increasingly expensive for users, with increases in fares and reduced quality. Thus, it is necessary to discuss the role of subsidies to public transport, as well as the evaluation of the impact of the subsidy policy on the redistribution of household income, taking into account the peculiarities of different groups by income level. These effects can be captured by a national Dynamic Computable General Equilibrium (CGE) model, with a Social Accounting Matrix (SAM) as a data structure, detailing the generation and appropriation of income by different sources and expenditure structures, as well as the breakdown of 5 representative households and 4 passenger transport services. To evaluate the potential of the built model, this research performs the application involved with the redistributive and economic effects of subsidies in selected activities of urban public transport of passengers in the Brazilian economy. The conclusive results indicate that policies related to subsidies contribute positively to the economy, in addition to generating positive effects for the internal market of the Brazilian economy by favoring typical households in the middle and lower positions of the composition of income and consumption. Regarding sectoral results, the increase in household income contributes to an increase in the production of those sectors that are more related to household consumption, mainly due to the consumption profile of households in lower income strata, contributing to the increase in production and investment sector. The reduction of the impact of transport on the income of individuals and households contributes to the redistribution of income in the consumption of other goods, mainly those related to food and services.*

**Keywords:** *Passengers transportation; subsidies; SAM; Dynamic CGE model; household income distribution.*

### Resumo:

As famílias brasileiras já gastam praticamente o mesmo valor com transporte e alimentação. Apesar da importância do transporte público, este tem se tornado cada vez mais caro para os usuários, com aumentos nas tarifas e redução da qualidade. Assim, é necessário discutir o papel dos subsídios ao transporte público, bem como a avaliação do impacto da política de subsídios na redistribuição da renda familiar, levando em conta as peculiaridades dos diferentes grupos por nível de renda. Estes efeitos podem ser captados por um modelo nacional de Equilíbrio Geral Computável Dinâmico (EGC), com uma Matriz de Contabilidade So-

<sup>1</sup> Professor at the Federal University of São João del -Rei (UFSJ); CNPq Scholarship–Brazil (150267/2022-3); (andressa.proque@ufsj.edu.br)

<sup>2</sup> Professor of Economics. Department of Economics, Federal University of Juiz de Fora (UFJF).

<sup>3</sup> Undergraduate students in Economics. Federal University of Juiz de Fora (UFJF).

<sup>4</sup> Undergraduate students in Economics. Federal University of Juiz de Fora (UFJF).

cial (MCS) como estrutura de dados, detalhando a geração e apropriação de receitas por diferentes fontes e estruturas de despesas, bem como a discriminação de 5 domicílios representativos e 4 serviços de transporte de passageiros. Para avaliar o potencial do modelo construído, esta pesquisa realiza a aplicação envolvida com os efeitos redistributivos e econômicos dos subsídios em atividades selecionadas de transporte público urbano de passageiros na economia brasileira. Os resultados conclusivos indicam que as políticas relacionadas aos subsídios contribuem positivamente para a economia, além de gerar efeitos positivos para o mercado interno da economia brasileira ao favorecer famílias típicas nas posições médias e baixas da composição da renda e do consumo. Relativamente aos resultados setoriais, o aumento do rendimento contribui para o aumento da produção daqueles setores mais relacionados com o consumo das famílias, principalmente devido ao perfil de consumo dos estratos de rendimento mais baixos, contribuindo para o aumento da produção e do setor de investimento. A redução do impacto dos transportes no rendimento dos indivíduos e das famílias contribui para a redistribuição dos rendimentos no consumo de outros bens, principalmente os relacionados com a alimentação e serviços.

**Palavras-chaves:** Transporte de passageiros; subsídios; MCS; Modelo EGC dinâmico; distribuição de renda familiar.

## 1 INTRODUCTION AND DEVELOPMENT

Urban mobility is understood as the ease of movement of goods and people in urban agglomerations and is fundamental for the development of social and economic activities. In this context, Urban Public Transport (UPT) system is essential to ensure access to opportunities, especially for the middle and low-income population. In Brazil, transport is included as a social right among other rights (e.g., education, health, food, job, housing, leisure) only in 2015 with the Proposed Constitutional Amendment nº 74, emphasizing the service as a vector of development related to productivity and to the quality of life of individuals (Erundina, 2013; Senado, 2015).

The cost of the UPT that reaches the consumer through the tariff price is often high and the quality of the transport service is low, contributing to a reduction in consumption by the population of public transport and its intermodal replacement for private transport. This contributes to the fact that, with the reduction in demand, the cost of tickets rises and the quality drops, culminating in a vicious cycle towards the unsustainability of the UPT service (Carvalho and Pereira, 2012; Oliveira Filho, 2018). An increase in urban fares for passenger transport directly affects household incomes, and may also affect the cost structure and competitiveness of passenger transport industries. The high cost of transport would end up affecting the poorest households more intensely, a situation that worsens in periods of decline in the real income of households. Between 1995 and 2003, for example, there was a drop in the volume of paying passengers, users of public transport, due to the loss of purchasing power of the minimum wage in the Brazilian economy (Carvalho and Pereira, 2012).

In recent years, a rising trajectory has been observed in final fuel prices in the Brazilian economy, raising the cost of living for society as a whole and contributing to the downturn in economic activity. In the UPT the impact of an increase in diesel oil, the sector's basic input responsible for, on average, 23% of companies' operating costs, has an effect on transport tariffs, pushing them upwards. In this activity, the recurring price adjustments for this fuel, in 2021, further aggravated the existing crisis in the sector, which accumulated 11.75 BRL billion in losses in the period from March 2020 to February 2021, in the Covid-19 pandemic, with a drop in passenger demand and a reduction in revenues (NTU, 2021; NTUrbano, 2021). According to Pozzobon et al. (2017), changes in fuel prices generate changes in expenditures with the transport sector, influencing, in turn, the choice of consumers in the demand for travel.

Fuel taxes, in turn, make these prices (urban transport fares) even higher. An increase in urban bus fares, for example, tends to increase inequality, especially in urban areas due to household budget constraints. Among the elements that make up the final price of gasoline, diesel oil and ethanol are federal and state taxes. It appears that 40.6% of the price of gasoline and 21.4% of diesel, both sold to consumers, is due to the tax burden incurred in the operation (Petrobras, 2021). Such taxes are used by governments with the aim of restricting consumption or increasing revenues for the budget, being common in several countries. In addition, attempts are also made by governments with the purpose of containing the inflationary pressures of successive increases in fuel prices, whose oscillation has generated problems for various sectors such as road transport, food, energy and urban transport tariffs. This is what is currently happening in Brazil, especially with the policy adopted by Petrobras of changing prices according to the price of the international barrel of oil. Since 2016, Petrobras has adopted the Import Parity Pricing (IPP) on the grounds of generating return for the company's shareholders and avoiding distortions in the Brazilian market when dealing with a commodity (NTUrbano, 2021). A correction of these tax distortions or an exemption of these fuel taxes could affect the economy through multiple channels, including positive impacts on the job offer, utility, production and welfare.

In addition, in the last two decades, with regard to passenger transport policies, Brazil has prioritized transport by cars and motorcycles (private transport), particularly due to the strong policy of attracting investments from the automobile industry that began in the mid-1990s. Policies were created to stimulate private transport, such as the reduction of the tax on industrialized products, the low price of licensing and taxes on motor vehicle ownership, credit expansion for households, in addition to subsidies such as free parking on public roads. Public transport subsidies are an important option for reducing ticket prices and improving the quality of the service provided. For the specific case of public transport, the government concession aims to maintain fares at prices that are affordable by the population (Carvalho and Pereira, 2012).

Transport has become a typical consumption item in the Brazilian household budget, reaching a higher share than that spent on food. The most recent household budget surveys for 2017-2018 by the Brazilian Institute of Geography and Statistics show evidence that Brazilian households commit 17.5% to food expenses, while transportation expenses occupied 18.1% (IBGE, 2018). Despite the data, the burden of transport is higher for high-income households. According to the survey, while the poorest (the first three income strata) committed 9.58% of their expenses with transport, this percentage was much higher (23.09%) in the budget of households with higher income (10° more rich) (IBGE, 2018). However, low-income Brazilian households are the greatest demanders of public transport and the ones who waste more time commuting home-to-work-to-home, as they live on the outskirts of urban areas, far from their workplaces. In 2013, for example, travels by the poorest took 20% longer than those of the richest (Pero and Mihessen, 2013).

Since households have spending and income links from different sources with other economic institutions (government, firms, rest of the world), the economic consequences of policies in passenger transport services are also transmitted directly and indirectly in the production system from the country. Thus, the present paper aims to analyze and project the economic effects of subsidies granted to passenger transport activities on the Brazilian economy, as well as the redistributive effects on consumption and income of typical households. Recent studies have applied computable general equilibrium modeling (CGE) to address tax policy issues and policy implications. Most studies focus on the increase or decrease in world fuel prices and oil subsidies (see, for example, O'Ryan et al., 2005; Arndt et al., 2008; Yusuf and Resosudarmo, 2008; Henseler and Maisonnave, 2018; Dartanto, 2013; Alshehabi, 2012; Rahiminia and Moghadam, 2015). However, there is a lack of empirical studies for the Brazilian economy that carry out analyzes related to passenger transport subsidies using CGE models and, therefore, this research in particular directs attention to these pertinent policy issues. The subsidy policy for the provision of passenger transport services can lead to a substitution between public and private

transport, affecting the Brazilian productive system. With the aim of reconciling applied economic theory and relevant empirical studies for policy makers, we use the CGE models as a methodology for the analysis.

Despite the emergence of several CGE models and works in the literature, it is observed that passenger transport is little studied in relation to the economic and distributive effects within the present methodology and also for the Brazilian economy. The model used in this study is the BIG-TP (Brazilian Income Generation and Transport of Passengers), a single country recursive dynamic CGE model, calibrated from the 2010 input-output matrix (IBGE, 2010a), capable of analyzing passenger transport policies and their relationship to income structure, consumption composition and production system. For more details see Proque et al. (2022). Therefore, the model includes a Social Accounting Matrix (SAM) for the Brazilian economy and the mechanisms of recursive dynamics, whose specification is based on the modeling of intertemporal behavior and on results from previous periods (Dixon and Rimmer, 2002), in conformity with the model of the Australian tradition PHILGEM (Corong and Horridge, 2012; Corong, 2014), which extends the ORANI model (Dixon et al., 1982; Horridge, 2006) with the mechanisms of recursive dynamics.

The BIG-TP includes a Social Accounting Matrix (SAM), calibrated in the year 2010, detailing the generation and appropriation of income by different sources and the structure of expenses, as well as the preferences of 5 representative households for 4 transport services passengers. More than the distribution of income, the aforementioned model recognizes the transmission channels of income and expenditure between economic institutions (i.e., households, firms and government). In the theoretical structure of the CGE model, typical Households determine an optimal composition of their consumption baskets based on a Linear Expenditure System (LES), subject to a budget constraint. The LES derives from the property that expenditure on each good is a linear function of prices and expenses, in which a portion of expenditure is allocated to household subsistence and another portion to “luxury spending” (Klein and Rubin, 1947). There are two intermodal substitution modules for transport services in the theoretical specification of households (public and private transport; urban bus and train/metro services) in order to deal with variations in relative prices for the substitution process between markets transport (Proque et al., 2022).

## 2 RESULTS

Below are the macroeconomic results of the subsidy policy for public passenger transport. Table 1 provides the accumulated deviations on the growth rates of the selected macroeconomic variables, namely: GDP, imports, exports, household consumption, investments, capital stock, real wage, national employment, nominal tax revenue, deflator and terms of trade. The analysis of the results of the subsidy policy on macroeconomic variables aims to assess the impact of the policy on the economy in general.

**TABLE 1 – MACROECONOMIC EFFECTS OF POLICIES RELATED TO PUBLIC TRANSPORT SUBSIDIES (VAR.%)**

Variables	Short term	Medium term	Long term
	2021-2025	2021-2030	2021-2040
GDP	0.03	0.07	0.35
Import	0.26	0.61	1.07
Export	-0.29	-0.74	-1.10
Household consumption	0.18	0.39	0.90
Investments	0.24	0.86	1.24
Capital Stock	0.00	0.13	0.77
Actual Salary	0.17	0.47	1.32
National Employment	0.07	0.11	0.12
Nominal income from taxes	-0.40	-0.78	-1.40
Deflator	0.39	0.95	1.14
Terms of trade	0.28	0.71	1.04

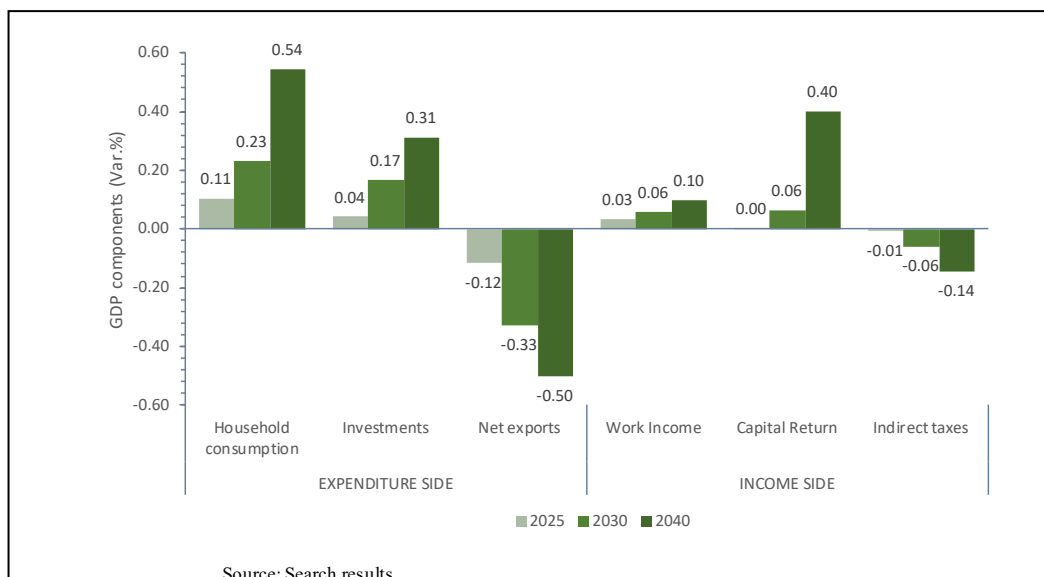
Source: Search results.

According to Table 1, an increase in the GDP growth rate of 0.03% in the short term, 0.07% in the medium term and 0.35% in the long term can be observed. The observed changes in GDP can be explained by an increase in household consumption, investment and a reduction in the trade balance. With regard to household consumption, it can be seen that this grew by 0.18% in the short term, 0.39% in the medium term and 0.90% in the long term. This result contributes positively to the value of GDP, since this component is a demand absorption factor in the economy's total expenditure and a result of the domestic market via an increase in real household consumption. The term of trade variable represents the relationship between the price of exports and the price of imports of a country, and aims to evaluate the performance of a country vis-à-vis abroad in terms of trade relations. Higher terms of trade values mean that the price of exports is valued in relation to imports from a country. It is observed that there is an increase in the variable in the long term, going from 0.28% in 2025 to 1.04% in 2040.

To assess the expansion of economic activity, Graph 1 shows the breakdown of GDP components from the perspective of expenditure and income. It can thus be seen that, on the expenditure side, the positive impact on GDP is mainly due to gains in investment and household consumption, which offset the negative effects on the trade balance – exports minus imports. The government spending component is exogenous and therefore does not change over the period. On the income side, GDP growth is related to remuneration for work and capital, as well as indirect taxes.



**GRAPH 1 – EFFECTS OF PUBLIC TRANSPORT SUBSIDIES ON GDP AGGREGATES**



In this scenario, the subsidy policy for public passenger transport contributes to stimulating the country's economic activity, as it favors the reduction of costs passed on to the final consumer in the form of fares, encouraging greater consumption by individuals and households of transport, which leads to greater consumption of inputs throughout the public transport production chain. In addition, the reduction of the impact of transport on the income of individuals and households contributes to the redistribution of income in the consumption of other goods, mainly those related to food and services. The GDP deflator that measures the average change in prices in the period compared to the previous period in an economy shows a variation of 0.39% in the short term, 0.95% in the medium term and 1.14% in the long term (see Table 3). This result is consistent with expectations, since with the policy, it would cause an increase in the market for goods and services, increasing the demand for primary factors and consequently generating a rise in product prices.

With the subsidy policy for public passenger transport, there is a reduction in prices and a consequent increase in demand for transport services. This impacts the demand for primary factors present in the production chain. Demand pressure raises capital income, which contributes to an increase in the percentage change in the prevailing rate of return. Consequently, investments increase. In the following period, when investments become operational, there is an expansion of the capital stock. Thus, there is an increase in the capital stock, especially in 2040, when it reaches 0.77% (see Table 1).

In the labor market, subsidy policy contributes to national employment growth that affects real wages. However, there are no constraints on the model for the labor market, since the demand for labor is elastic. It is noted that with the policy, there is an increase in real wages, from 0.17% in 2025, to 0.47% in 2030, followed by 1.32% in 2040. National employment, on the other hand, shows a growth of 0.07%, 0.11% and 0.12% in the same periods. Regarding the nominal tax revenue, it is observed that this is negative, going from -0.40% in 2025 to -1.40% in 2040 (see Table 1). The nominal tax revenue is negative since the policy was not enough to offset values.

To assess the distributive effects of subsidies on passenger transport in the Brazilian economy on households, the heterogeneity of five representative families presents in the BIG TP model, differentiated by income strata, was used. In this case, there was a disaggregation of households by monetary income in number of minimum wages (IBGE, 2010), where  $H_1$  represents households that have up to three minimum wages of monthly income,  $H_2$  represents those that have between four and six,  $H_3$  refers to those that have between seven and ten,  $H_4$  are households with incomes between eleven and twenty and, finally,  $H_5$  represents households

that have more than twenty minimum wages as monthly income. For the analysis of the impact of the policy on households, real disposable income and utility were evaluated in the period 2021-2025 as short term, 2021-2030 as medium term and 2021-2040 as long term. Table 2 presents the results of the impacts of subsidies on real income by groups of households.

With regard to the impact of subsidies on households, increases in real disposable income are observed for all income strata. This result is consistent with what was expected, since the presence of subsidies in passenger transport generates a positive impact on household income, by contributing to the reduction of fares and the reduction of the price of urban public transport in general. It is important to point out that a higher percentage growth is observed in the income of the poorest households, mainly for the group between four and six, and between seven and ten minimum wages, given that the poorest groups are those that demand greater public transport. The direct and indirect effects on the income of typical households could contribute to an increase in purchasing power and, consequently, in the real consumption of households.

**TABLE 2 – EFFECTS ON REAL HOUSEHOLD DISPOSABLE INCOME (VAR.%)**

Households	2021-2025	2021-2030	2021-2040
H1 Até 3 sm	0.16	0.37	0.84
H2 4 a 6 sm	0.23	0.50	1.08
H3 7 a 10 sm	0.22	0.47	1.02
H4 11 a 20 sm	0.16	0.37	0.84
H5 Acima de 20 sm	0.12	0.29	0.73

Source: Search results.

Note: sm (minimum wages).

With regard to utility, this can be considered as a function of the variation in household consumption that is above the subsistence portion and is a hypothesis of the impact on the economic welfare of households (Proque et al., 2022). The public transport subsidy policy induces an increase in welfare by contributing to the price of fares being below the cost of providing services. Table 3 presents the impact of the policy on the utility of household groups.

It is observed that all income strata show utility gains for the three scenarios. The classes that are at the beginning of the distributive structure show the greatest gains, with a focus again on groups of four to six and seven to ten minimum wages. The group with income above twenty minimum wages presents the lowest utility gains in the three periods, since this group comprises the largest share of spending on luxury goods. As individuals/households show utility gains with an increase in the consumption basket, this scenario contributes to an increase in the welfare of households. The subsidy policy for public transport activities contributes to the reduction of the fare price and, consequently, the increase in demand for these sectors. Tables 4 and 5 presents, respectively, the demand for public transport and the demand for private transport by groups of households.

**TABLE 3 – EFFECTS ON HOUSEHOLD UTILITY (VAR.%)**

Households	2021-2025	2021-2030	2021-2040
H1 Até 3 sm	0.35	0.81	1.66
H2 4 a 6 sm	0.51	1.12	2.21
H3 7 a 10 sm	0.48	1.04	2.03
H4 11 a 20 sm	0.36	0.79	1.64
H5 Acima de 20 sm	0.27	0.62	1.40

Source: Search results.

Note: sm (minimum wages).

**TABLE 4 – DEMAND FOR PUBLIC TRANSPORT BY HOUSEHOLD GROUP (VAR.%)**

Households	2021-2025	2021-2030	2021-2040
H1 Até 3 sm	0.65	1.28	2.15
H2 4 a 6 sm	1.21	2.34	3.90
H3 7 a 10 sm	1.13	2.16	3.47
H4 11 a 20 sm	0.98	1.85	2.85
H5 Acima de 20 sm	0.80	1.51	2.23

Source: Search results.

Note: sm (minimum wages).

For all income strata, increases in demand for public transport are again to be seen, mainly by households in the lower strata, who are the ones who consume the most this category of service. In relation to the demand for private transport, it shows an increase in the three periods, but in a more discreet way. In this case, it is the households with the highest income strata that have the greatest gain in demand, since they are the ones that most demand private transport, such as cars.

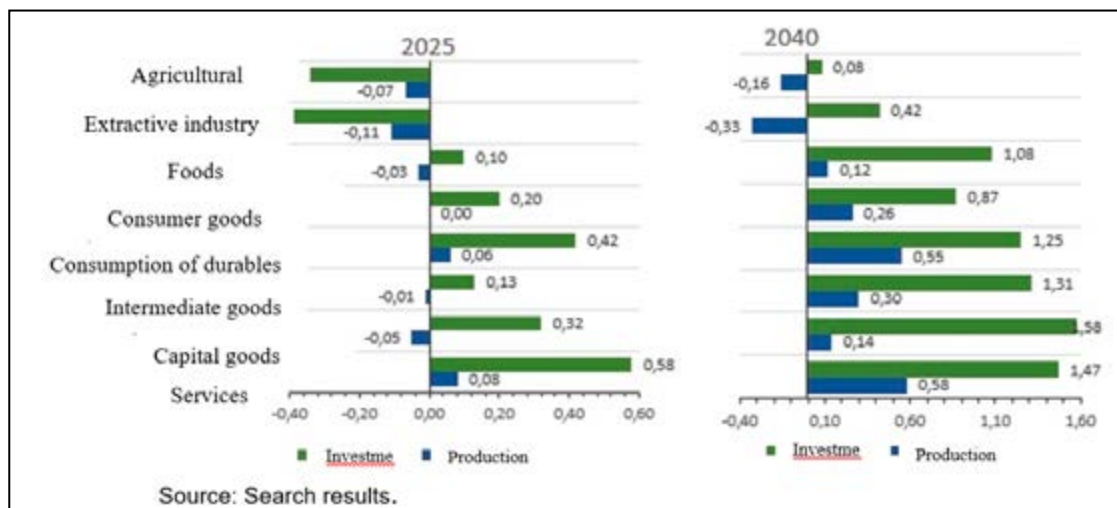
**TABLE 5 – DEMAND FOR PRIVATE TRANSPORT BY HOUSEHOLD GROUP (VAR.%)**

Households	2021-2025	2021-2030	2021-2040
H1 Até 3 sm	0.00	0.01	0.02
H2 4 a 6 sm	0.02	0.04	0.10
H3 7 a 10 sm	0.02	0.05	0.13
H4 11 a 20 sm	0.03	0.07	0.17
H5 Acima de 20 sm	0.03	0.07	0.20

Source: Search results.

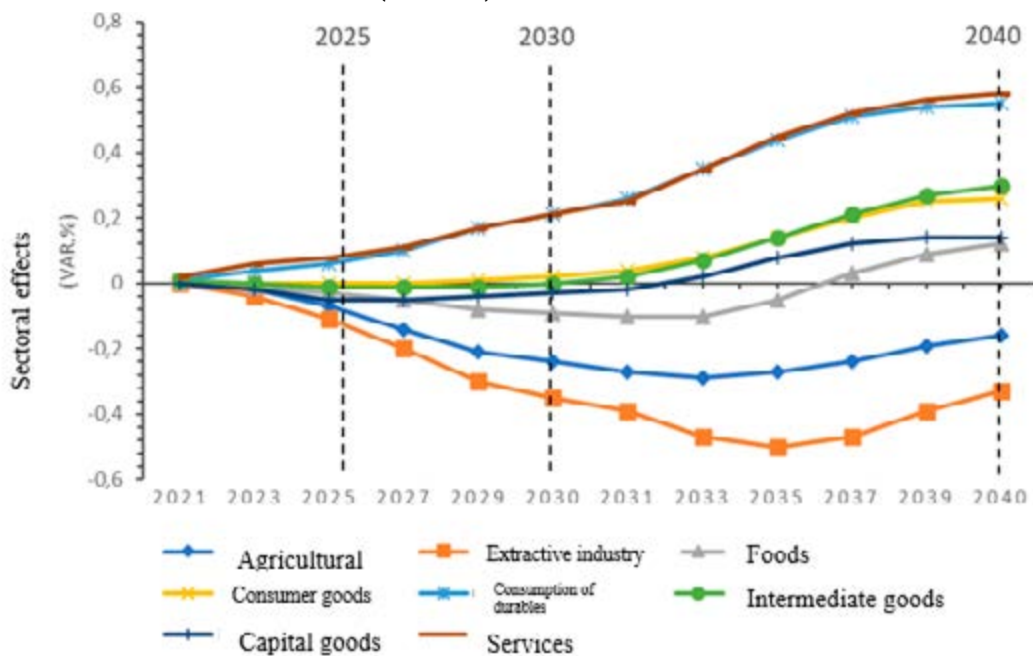
Note: sm (minimum wages).

So far, the impacts of subsidies on passenger transport activities at the macroeconomic level and the consequences on typical households' groups have been evaluated. In this section, the impacts on the sectors of the economy will also be evaluated. Graph 2, in turn, presents the impacts of sectorial production and investment. Eight sectors are recognized in the model in the short-, medium- and long-term periods, namely: agriculture, extractive industry, food, consumer goods, consumption of durables, intermediate goods, capital goods and services.

**GRAPH 2 – SECTORAL EFFECTS OF SUBSIDY POLICY FROM THE PERSPECTIVE OF PRODUCTION AND EMPLOYMENT AND INVESTMENT (VAR.%)**

It is observed that with the policy there is an increase in production and investment in the sectors of the economy in both policy scenarios, with the exception of the agricultural and extractive industry sectors. This can be explained by the fact that both sectors are representative in the composition of Brazilian exports and, according to Table 1, there is a reduction in the country's exports in the three periods.

**GRAPH 3 – SECTORAL EFFECTS OF THE SUBSIDY POLICY FROM THE PERSPECTIVE OF PRODUCTION (VAR.%)**



On the other hand, there is an increase in production and investment in the sectors of consumer goods, consumer durables, food and services. The increase in household income contributes to an increase in the production of those sectors that are more related to household consumption, mainly due to the consumption profile of households in lower income strata. Graph 3 presents the production of the sectors in the three periods. It can be noted that the sectors that showed the greatest growth are consumption of durable goods and services, reaching 0.55% and 0.58% in the long term.

### 3 CONCLUSION AND POLICY IMPLICATIONS

Household budget surveys by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) show evidence that Brazilian households already spend practically the same amount on transport and food, and in some metropolitan regions there are indications that spending on transport exceeds food. In the latest edition of this survey, spending on transportation exceeded spending on food. Thus, changes in the price of urban public transport (UPT) fares directly affect the cost of living and the household budget. Despite the importance of urban public transport as a guarantee of accessibility and mobility for a large part of the population, it has become increasingly expensive for users, with fare increases and quality reductions, which reduces the demand for the service on the part of citizens. users, reduced ability to pay the minimum wage and compromised access to public transport services, especially for the poorest households. Public policies such as the Urban Mobility Law are unable to contain the effects of rising public transport costs.

This scenario opens the discussion on the role of subsidies for urban public passenger transport, as an important option for reducing ticket prices and improving the quality of the service provided. For the specific case of public transport, the government concession aims to maintain tariffs at prices that are accessible to the

population. In addition, it is necessary to evaluate the impact of the subsidy policy on the redistribution of household income, taking into account the peculiarities of different groups by income level. Thus, the present paper aimed to analyze and project the economic effects of subsidies granted to passenger transport activities on the Brazilian economy, as well as the redistributive effects on consumption and income of typical households. To fulfill the objective, the BIG-TP model was used, which is a Computable General Equilibrium (CGE) model that presents flexibility for the creation of scenarios based on economic fundamentals for the Brazilian economy. Within the innovations proposed by the model, the present paper contributes to filling gaps in the analysis of the redistributive effects of income with the introduction of subsidies to the transport of passengers.

The macroeconomic results show that the subsidy policy for public passenger transport generates effects on the growth of the Brazilian GDP and contributes to the increase in the flow of expenditure and income, generating positive impacts for the Brazilian economy. This positive effect is mainly due to the increase in household consumption and investments and the reduction in the trade balance. Regarding the results observed by groups of households, it can be concluded that the analyzed policy generally benefits all income strata, but mainly the poorest households, which have greater percentage gains in real income, utility and consumption. There is a greater demand for public transport mainly by the poorest households and a more expressive increase in the demand for private transport by the richest households. Regarding the sectoral impacts, the increase in household income contributes to an increase in the production of those sectors that are more related to household consumption, mainly due to the consumption profile of households from lower income strata, contributing to the increase in sectoral production and investment. In sectors such as agriculture and extractive industry, however, there are difficulties in expanding production in the short and medium term. These projections are in line with the reflections and proposals of the National Association of Urban Transport Companies (NTU) and the National Transport Confederation (CNT), which seek ways for sectors such as public passenger transport, essential services that benefit from these policies. specific for inputs such as diesel and which, on the other hand, suffer from recurrent crises resulting from the loss of demand, high tariffs, the absence of economic subsidies, the current sector financing model, among others.

In a final assessment, there is no doubt that any movement towards a search for improvements in the public passenger transport sector that includes tax exemptions and/or economic subsidies, in principle, is beneficial for Brazil. And the search for segments of society, beneficiaries of public transport, that can contribute to its financing, without safeguards, will bring gains to the Brazilian economy, although with greater incentives for specific groups, such as the poorest households. Such incentives should favor the greatest demanders of public transport, since the access of these users to the service is costly due to the higher tariffs. In other countries (e.g., United Kingdom, France) funding for the sector is already a reality, whose subsidies account for almost half of the resources allocated to finance the operation of these services. The sector's tariff regulation model and the government's private interests constitute the greatest obstacle to public transport financing in Brazil. Tariff systems feed a vicious cycle of loss of demand for public passenger transport, while private transport gains strength due to government policies in its favor.

As for further research issues, it would be interesting to use the microsimulation module to capture inequality issues. Another avenue of research could be developing the interregional model to address issues such as public transport tariff policies, gratuities granted to the elderly, and the consequent increase in this with the aging population. Finally, we are calibrating the CGE model for 2015, whose data are the most recent available from the IBGE.

## ACKNOWLEDGEMENTS

All opinions and conclusions are the responsibility of the authors. This paper was supported by the Con-

selho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) in Brazil under the grant – 150267/2022-3. The authors are grateful for the support of the Scientific Initiation Scholarship Program (BIC/UFJF) of the Federal University of Juiz de Fora (UFJF).

## BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

Alshehabi, O. H. 2012. **Energy and labour reform**: Evidence from Iran. *Journal of Policy Modeling*, v. 34, 441-459. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2011.09.003>

Arndt, C., Benfica, R., Maximiano, N., Nucifora, A. M. D., Thurlow, J. T. 2008. **Higher fuel and food prices**: impacts and responses for Mozambique. *Agricultural Economics* 39, 497-511.

Carvalho, C. H. R.; Pereira, R. H. M., 2012. **Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil**. *Transportes*, v. 20, n. 1, p. 31-40.

Corong, E. L., Horridge, M., 2012. PHILGEM: A SAM-based Computable General Equilibrium Model of the Philippines. **Centre of Policy Studies**: Monash University. General Paper No. G-227.

Corong, E.L., 2014. **Tariff elimination, gender and poverty in the Philippines**: A computable general equilibrium (CGE) microsimulation analysis. Monash University.

Dartanto, T., 2013. **Reducing fuel subsidies and the implication on fiscal balance and poverty in Indonesia**: a simulation analysis. *Energy Policy* 58, 117-134. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.02.040>

Dixon, P. B. et al. 1982. **ORANI: A Multisectoral Model of the Australian Economy**. Amsterdam: North-Holland Pub. Co, 1982.

Dixon, P.B., Rimmer, M., 2002. **Dynamic General Equilibrium Modelling for Forecasting and Policy**: a practical guide and documentation of MONASH. Elsevier, Amsterdam.

Erundina, L., 2013. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 74**. Emenda Constitucional nº 90 de 15/09/2015. Comissão ao Projeto de Lei da Câmara (PLC), Senado Federal, Brasília.

Horridge, M., 2006. **ORANI-G: A Generic Single-Country Computable General Equilibrium Model**. Centre of Policy Studies and Impact Project, Monash University, Austrália, 2006, 78p.

IBGE, 2010a. **Matriz de Insumo-Produto Brasil** (No. Contas Nacionais número 51). Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro.

IBGE, 2018. **Pesquisas de orçamentos familiares 2017-2018**, Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro.

Klein, L.R., Rubin, H., 1947. **A constant-utility index of cost of living**. *The Review Economic Studies* 15, 84-87. <https://doi.org/10.2307/2295996>

NTU. 2021. **Transporte público urbano está à beira da falência após um ano de pandemia**. Notícias. Obtido de: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idNoticia=1478>

NTUrbano. 2021. **Um marco para o transporte coletivo**. Ed.49: Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU).

- Oliveira Filho, R. J. B., 2018. **Anaálise de políticas de subsídios ao transporte público urbano: o caso do sistema de transporte público de passageiros da região metropolitana do Recife (STPP/RMR)**. Diss. Mestr. Engenharia Cividl. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- O’Ryan, R., Miguel, C.J. de, Miller, S., 2005. **General equilibrium analysis of a fuel tax increase in Chile** (No. 9), Series on Central Banking, Analysis, and Economic Policies, no. 9, Central Banking, Analysis, and Economic Policies, no. 9. Banco Central de Chile, Santiago.
- Pero, V., Mihessen, V., 2013. **Mobilidade urbana e pobreza no Rio de Janeiro**. Revista Econômica, Rio de Janeiro, 15 (2).
- Petrobras, 2021. **Preços de venda de combustíveis**. <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/precos-de-venda-de-combustiveis/index.shtml>.
- Pozzobon, F.; Amarante, A.; Sarmanho, L., 2017. **Qual o custo de oportunidade das famílias brasileiras entre o gasto com transporte público e o gasto com transporte privado?** Elasticidade de gasto cruzada e elasticidade de renda. Revista dos Transportes Públicos 146, 37-58.
- Proque, A. L., Betarelli Junior, A. A., Perobelli, F. S., 2022. **Fuel tax, cross subsidy and transport: assessing the effects on income and consumption distribution in Brazil**. Research in Transportation Economics 95, 101204. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2022.101204>
- Rahiminia, H., Moghadam, B. A. 2015. **The impact of fuel subsidy targeting in Iran using a CGE model**. Iranian Journal of Economic Studies 4, 53-79.
- Senado, 2015. **Transporte passa a ser direito social na Constituição**. Senadonotícias. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao>
- Yusuf, A. A, Resosudarmo, B. P. 2008. **Mitigating Distributional Impact of Fuel Pricing Reform**. Economic Bulletin 25, 32-47.

## 2 Ordenamento Territorial

### EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE TERRAS AGRÍCOLAS NO PARANÁ ENTRE 2017 E 2022

#### *EVOLUTION OF AGRICULTURAL LAND PRICES IN PARANÁ BETWEEN 2017 AND 2022*

Adriana Geray Artigas<sup>1</sup>  
Ariana Cericatto da Silva<sup>2</sup>

#### **Resumo**

O objetivo deste estudo foi analisar como se configurou a evolução dos preços de terras agrícolas no Paraná entre 2017 e 2022 e seu comportamento diante das movimentações do agronegócio. Para isso, utilizou-se a Classificação de Terras no Sistema de Capacidade de Uso, adaptado por Lespch em 1983 como base. O mercado de terras agrícolas apresentou um aumento médio de pelo menos 73% nos preços desde 2017 até 2022, demonstrando um potencial produtivo mesmo em áreas de floresta. As ações do mercado acabam gerando impactos na precificação da terra agrícola, como a valorização da soja, do milho e do boi gordo. Verifica-se também que as regiões aptas para o cultivo de grãos foram as que mais tiveram aumento no preço do hectare, como é o caso das propriedades em torno de Cascavel, Toledo, Campo Mourão e Maringá, Francisco Beltrão, Dois Vizinhos, Pato Branco e Laranjeiras do Sul, cujos preços do hectare dobraram ou triplicaram em 2022 em comparação com 2017.

**Palavras-chave:** Terras cultiváveis; Preço de terras agrícolas; Paraná.

#### **Abstract**

*The objective of this study was to analyze how the evolution of agricultural land prices in Paraná between 2017 and 2022 and its behavior in the face of agribusiness movements has been configured. For this, the Land Classification in the Use Capacity System, adapted by Lespch in 1983, was used as a basis. The agricultural land market showed an average increase of at least 73% in prices from 2017 to 2022, demonstrating a productive potential even in forest areas. Market actions end up generating impacts on the pricing of agricultural land, such as the appreciation of soybeans, corn, and fat cattle. It can also be seen that the regions suitable for grain cultivation had the highest increase in the price per hectare, such as properties around Cascavel, Toledo, Campo Mourão and Maringá, Francisco Beltrão, Dois Vizinhos, Pato Branco, and Laranjeiras do Sul, whose prices per hectare doubled or tripled in 2022 compared to 2017.*

**Keywords:** Cultivable land; Agricultural land price; Paraná.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2021, o Paraná ocupava o primeiro lugar do ranking nacional na quantidade de frangos abatidos e

<sup>1</sup> Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal do Paraná - UFPR; Especialista em Economia Rural, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. E-mail: adrigeray@gmail.com

<sup>2</sup> Professora na UNIMEO-CTESOP; Pós-doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. E-mail: ariana\_cericatto@hotmail.com



segunda posição na produção nacional de grãos (amendoim, arroz, aveia, centeio, ervilha, fava, feijão, girassol, milho, soja, trigo e triticale). Isso se deve a marcante atividade agropecuária, com destaque para grãos e carnes (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES, 2021).

Além da representatividade na produção nacional, ocorreu a valorização de alguns dos principais produtos agrícolas do estado, como a soja, o milho e o boi gordo. O que refletiu nos preços de terras, principalmente nas classes aptas a esses tipos de atividades, que tiveram seus valores reajustados acima dos índices da inflação (Godinho, 2021).

Diante disso, o presente estudo teve por objetivo calcular e analisar a média dos preços (R\$/ha) de 399 municípios paranaenses no decorrer de 2017 a 2022. Cada município foi dividido de acordo com a classificação<sup>3</sup> e capacidade de uso do solo, que informa se as terras são agricultáveis, além disso informa problemas de conservação e o tipo de cultivo mais adequado de acordo com a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (SEAB, 2017).

Contudo, a análise da evolução dos preços de terras agrícolas pode ser um fator na tomada de decisão no mercado de compra, venda e arrendamento de terras no Paraná. Portanto, foi verificada a diferenciação de preço em grupo e classe da terra e como se acentuam a partir de 2020. Observou-se também, como as características da capacidade de uso do solo podem ter ação sobre a oferta e demanda na propriedade rural.

Este trabalho foi estruturado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção é dedicada a revisão da literatura sobre a precificação das terras agrícolas, na terceira seção encontram-se os procedimentos metodológicos, na quarta os resultados e na quinta e última seção as considerações finais.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Diversos fatores influenciaram o comportamento do preço das terras agrícolas no Brasil nas últimas décadas. Para Bacha, Stege, Harbs (2016), entre 2010 e 2014 o mais elevado preço de terras agrícolas se concentram da região Sul do Brasil, mesmo em terras de baixa produtividade.

A evolução nos preços de terras pode se estender sob alguns impactos no mercado de terras, dos quais incluem; a densidade demográfica, em seguida o rebanho bovino, crédito rural, a área colhida com soja e a cana de açúcar. Ocorrência da precipitação pluviométrica também mostrou um efeito positivo na valorização da terra. Outro aspecto, determinante nos preços é o alto valor bruto de produção (VBP) agrícola nas regiões Sul e Centro-Oeste do Brasil (HARB, 2020).

Outro aspecto que enaltece o valor é o tipo da terra e sua classificação do solo. Para Porsse, Rebouças e Peña (2020) os principais tipos de terras encontrada nos municípios do Paraná são do tipo mista, logo após a roxa (mais valorizada) e arenosa, válido para todas as classes de mecanização. É importante ressaltar que a valorização da terra está atrelada ao solo mais mecanizável. Entretanto, os preços encarecem também quando a terra dispõe de potencial produtivo mesmo que seja área de floresta e não tenha sido mecanizada comparado a terra inaproveitável.

No Paraná, Volsi, Telles e Reydon (2017) citam a relevância do VBP, crédito rural, taxa de câmbio, taxa de juros (SELIC) e a taxa de inflação (IPC-A), na determinação dos preços agrícolas no estado em termos de conjuntura econômica. Entretanto, houve acontecimentos que afetaram negativamente ou surtiram efeitos positivos sobre os preços de terras agrícolas paranaenses. Entre 1998 e 2015,

<sup>3</sup> Publicado pela Sociedade Brasileira de Ciência do Solo (SBCS) e adaptado (LESPCH, 1983), no Manual para Levantamento Utilitário do Meio Físico e Classificação de Terras no Sistema de Capacidade de Uso. Para maiores informações consultar: o site da Secretaria da Agricultura e do Desenvolvimento do Paraná. Metodologia dos grupos e classe das terras.

De modo geral, a evolução dos preços reais das terras agrícolas nas mesorregiões paranaenses ocorreu de modo similar ao observado para o estado. No entanto, as terras agrícolas nas mesorregiões Sudeste, Sudoeste, Centro Sul, Centro Ocidental, Centro Oriental e Noroeste se valorizaram acima da taxa anual observada para o Paraná (8,53%). Esta valorização acima da média anual paranaense pode estar associada aos melhores tipos de terras e a estrutura de governança local ligada ao agronegócio (VOLSI, TELLES; REYDON, 2017, p. 675).

Numa análise mais regional, Volsi, Telles e Reydon (2017) observaram que as terras agrícolas mais caras do Paraná, entre 1998 e 2015, situavam-se em microrregiões de complexo industrial moderno. Sendo que, em 2003 os preços dessas terras quase dobraram pelo favorecimento das exportações de *commodities*. Logo, a maior valorização de terras agrícolas paranaense se concentra na microrregião de Maringá. Do contrário, as terras mais baratas do estado foram verificadas na microrregião de União da Vitória e ainda assim obteve maior valorização no período. E, também, a microrregião de Cerro Azul, visto que são áreas impróprias para o cultivo de *commodities* agrícolas e demais limitações no uso do solo.

Volsi, Telles e Reydon (2017) mencionam a desvalorização real de 6,55% no preço médio das terras agrícolas entre 2004 e 2008. Todavia, em 2008 a crise financeira global fez com que os preços internacionais das *commodities* agrícolas se elevassem e contribuíssem para as exportações paranaenses. Já no período de 2011 a 2015, houve aumento de investimentos pelos produtores rurais. Esse cenário favoreceu a entrada de novos investidores ao mercado de terras.

Godinho (2021) indica o aumento dos preços das terras agrícolas nos municípios do Paraná em 2021, comparado ao ano anterior devido à valorização no setor de grãos. Em contrapartida, o mercado de compra e venda de terras foi afetado em razão da maior lucratividade por parte dos produtores, desestimulando a venda de propriedades rurais, uma vez que aqueles com pretensão de venda tendem a anunciar um preço mais alto.

Sendo assim, é possível notar a dinâmica da evolução no mercado de terras e sua correlação com os fatores sociais, econômicos e ambientais. No presente estudo, foram analisados os municípios que mais evoluíram em preço de terras por meio do Manual para Levantamento Utilitário do Meio Físico e Classificação de Terras no Sistema de Capacidade de Uso e especifica suas características.

### 3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Entre 1998 e 2016 foi utilizado pelo Departamento de Economia Rural (DERAL) o grau de mecanização e a tipificação do solo como critério para determinar a precificação de terras agrícolas no Paraná. Já a partir de 2017, esse método se ampliou e foi adotado o Manual para Levantamento Utilitário do Meio Físico e Classificação de Terras no Sistema de Capacidade de Uso, por meio da Sociedade Brasileira de Ciência do Solo (SBCS) e adaptado por Lespch (1983). Esse Manual por sua vez, apresenta as seguintes características:

(i) Grupo A-Classe I: terras cultiváveis, aparentemente sem problemas especiais de conservação. Ocupação mais comum no Paraná: Grãos, com altas produtividades. (ii) Grupo A-Classe II: terras cultiváveis com problemas simples de conservação. Ocupação mais comum no Paraná: Grãos, com produtividades ainda acima da média. (iii) Grupo A- Classe III: terras cultiváveis com problemas complexos de conservação. Ocupação mais comum no Paraná: Grãos, com produtividades médias. (iv) Grupo A-Classe IV: terras cultiváveis apenas ocasionalmente ou em extensão limitada, com sérios problemas de conservação. Ocupação mais comum no Paraná: Grãos, com produtividades médias e pastagens para a criação de gado de leite. (v) Grupo B-Classe V: terras adaptadas em geral para pastagens e/ou reflorestamento sem necessidade de prática especial de conservação, cultiváveis apenas em casos muito especiais. Ocupação mais comum no Paraná: Áreas alagáveis não sistematizadas. (iv) Grupo B-Classe VI: terras adaptadas em geral para pastagens e/ou reflorestamento com problemas simples de conservação, cultiváveis apenas em casos especiais de algumas culturas permanentes

protetoras do solo. Ocupação mais comum: Pastagens para bovino de corte, especialmente em áreas planas a suave onduladas, porém frágeis devido à textura arenosa ou baixa fertilidade.

(vii) Grupo B-Classe VII: terras adaptadas em geral somente para pastagens ou reflorestamento, com problemas complexos de conservação. Ocupação mais comum no Paraná: Pastagens degradadas, Pastagens em áreas declivosas e reflorestamentos. (viii) Grupo C-Classe VIII: terras impróprias para cultura, pastagem ou reflorestamento, podendo servir apenas como abrigo e proteção da fauna e flora silvestre, como ambiente para recreação, ou para fins de armazenamento de água. Ocupação mais comum no Paraná: Vegetação natural.

A classe B-V não foi analisada por não fazer parte do levantamento feito pelo DERAL. O preço de terras agrícolas no Paraná é calculado pelo DERAL em 22 núcleos regionais da SEAB-PR pelos respectivos técnicos do departamento de cada núcleo (SEAB, 2017). As informações são coletadas em março por município e subdivididos pelas classes da pesquisa, citadas acima, conforme a ocupação mais comum com exclusão daquela que se encontra fora dos parâmetros da capacidade de uso. Os solos que deixaram de possuir a determinada classe são dados coletados pelo DERAL que não foram significativos para a pesquisa (SEAB, 2017).

Mesmo os preços das terras, por hectare que fogem da média, são adicionadas, subtraídas do desvio padrão e submetidas a correção e ratificação. Sendo assim, procura-se centralizar a média simples na qual é parcialmente corrigida pelas informações do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e as Regiões Intermediárias em que estão localizadas, proporcionalmente aos possíveis erros amostrais (SEAB, 2017).

No entanto, ressalta-se que os dados finais da pesquisa deverão ser utilizados como referência de preços e não como valor absoluto, pois diferem em localização e classes. Essas são denominadas seguindo o enquadramento dos critérios de limitações do solo como a profundidade efetiva, textura, erosão, permeabilidade, declive, pedregosidade, fertilidade aparente, deflúvio superficial, risco de inundação e seca edafológica, conforme estabelecidos na tabela das classes (BERTONI; LOMBARDI, 1990). Visto isso, pode ser feita uma adaptação dos preços na declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), contudo deve-se considerar que as classes são diferentes e apresentam uma alta variabilidade (SEAB, 2017).

Dessa forma, foi realizado a média aritmética dos preços de terras agrícolas de 399 municípios do Paraná, disponibilizado para os diferentes grupos e classes entre 2017 e 2022 de acordo com um gráfico. É importante ressaltar também que, os preços apresentados estão deflacionados, para isso, foi utilizado o IPCA (BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN, 2023) para a correção de valor por índices de preço com a data inicial de março do respectivo ano e data final em março de 2023 para todos os anos, isso porque março representa o mês de referência da pesquisa de terras devido a disponibilidade de produção da soja no Estado.

A base de cálculo para os mapas, foram utilizados os dados de 2017 a 2022 para se obter a taxa de crescimento do preço da terra agrícola para cada classe e município, exceto para a cor cinza nos mapas, onde indica o município de Curitiba.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O preço de terras do Brasil, de acordo com Rosa, Fabbri e Olivier (2022, p. 19),

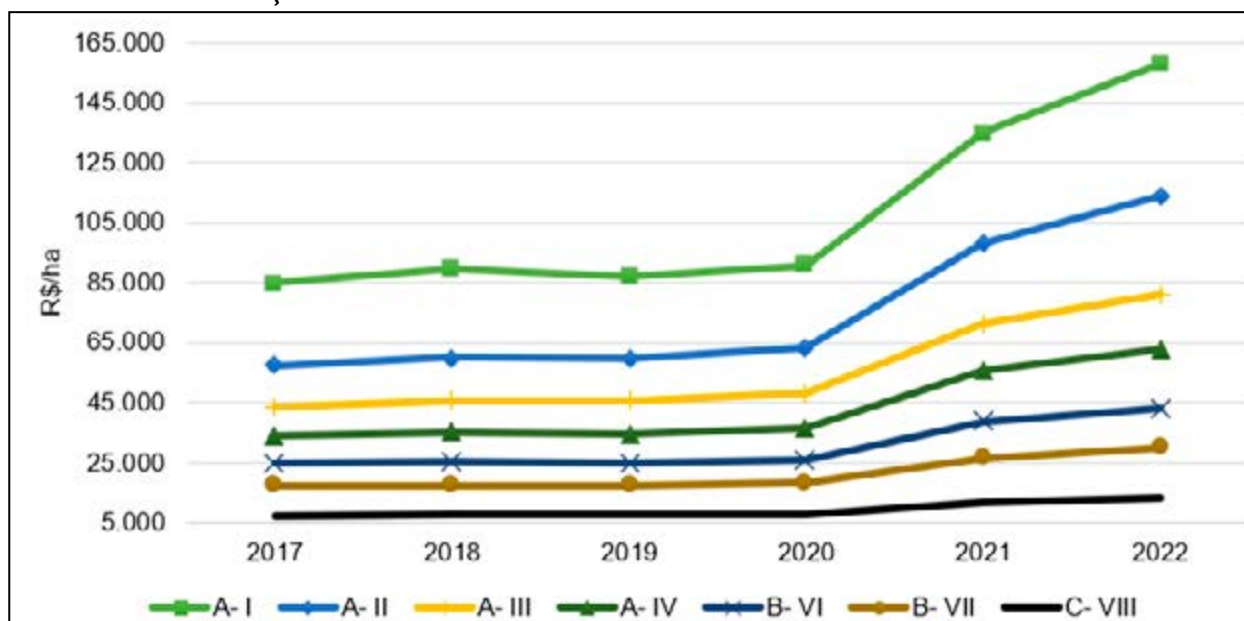
Entre 2013 e 2022, o mercado de terras praticamente acompanhou o Índice Bovespa (Ibovespa) e o cenário inflacionário no Brasil, medido pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).

O Gráfico 1 demonstra o cálculo do valor médio de preços de terras no estado do Paraná, disponibilizado para as diferentes classes e anos. Observa-se que entre 2017 e 2019 os preços médios de terras praticamente se mantiveram. Já a partir de 2020 houve um notável crescimento dos preços.

De acordo com a análise de 2020 e 2021 de Godinho (2021) à valorização de alguns dos principais pro-

duto agrícola do estado, como a soja (90%), o milho (84%) e o Boi Gordo (53%). A demanda por áreas para tais atividades valorizou terras aptas a essas finalidades, e pressionou setores que tiveram valorizações menores de seus produtos finais, como o leite (33%) e a cana-de-açúcar (10%).

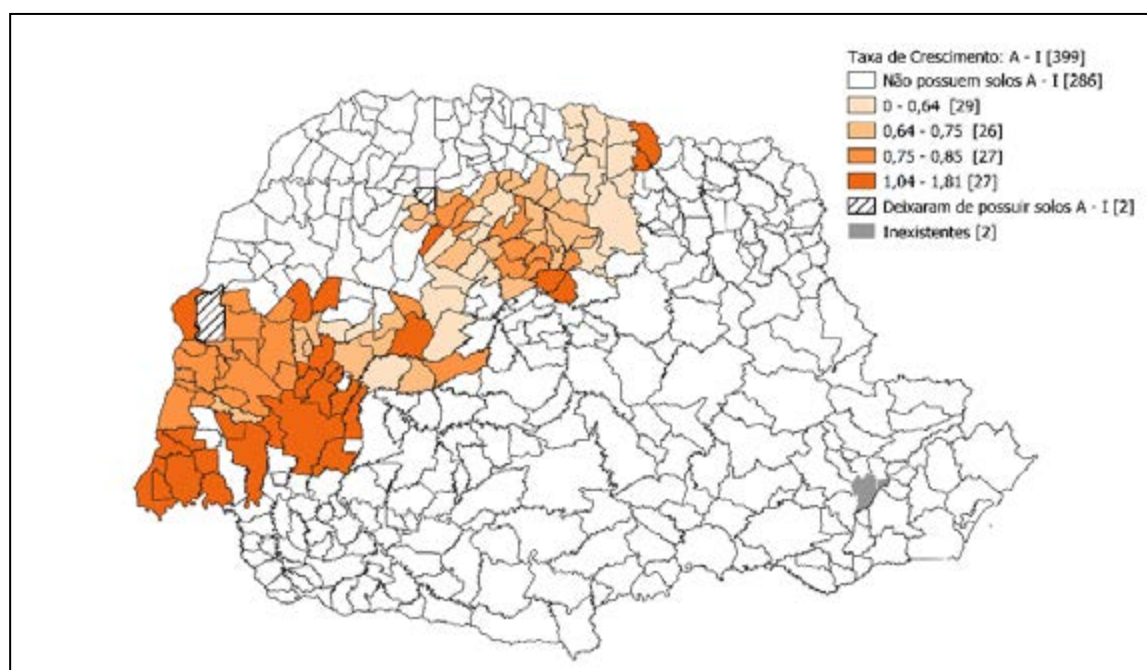
**GRÁFICO 1 – PREÇO MÉDIO DO HECTARE DAS TERRAS AGRÍCOLAS NO PARANÁ**



Fonte: Elaboração própria com base no Preço de Terras Agrícolas Deral (2022).

Dessa forma, é possível compreender que o grupo A-I é a terra mais valiosa, com um valor médio de aproximadamente de R\$158 mil/ha pois representa terras cultiváveis, sem problemas especiais de conservação. Ou seja, apresentam solos profundos, de textura média, não aparenta sinais de erosão, tem uma boa permeabilidade, mínimo de declive, alta fertilidade, sem riscos de inundação ou pedregosidade e períodos bem curtos de seca edafológica (BERTONI; LOMBARDI, 1990). A Figura 1 representa onde a classe A-I está situada no Paraná em 2017 a 2022.

**FIGURA 1 – VARIAÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DO PREÇO DE TERRAS AGRÍCOLAS PARA O GRUPO A CLASSE I - 2017 E 202**



Fonte: Elaboração própria com base no Preço de Terras Agrícolas Deral (2022).

Percebe-se que nos municípios de Cascavel, Toledo, Campo Mourão e Maringá há predominância de classe A-I. Ou seja, encontra-se as terras mais caras do Estado e uma das mais valorizadas desde 2017, principalmente na região de Cascavel, em que 27 municípios tiveram suas terras valendo o dobro ou o triplo do preço em 2022. A variação percentual média de 2017 e 2020 é apresentada na Tabela 1 para as diferentes classes de terras.

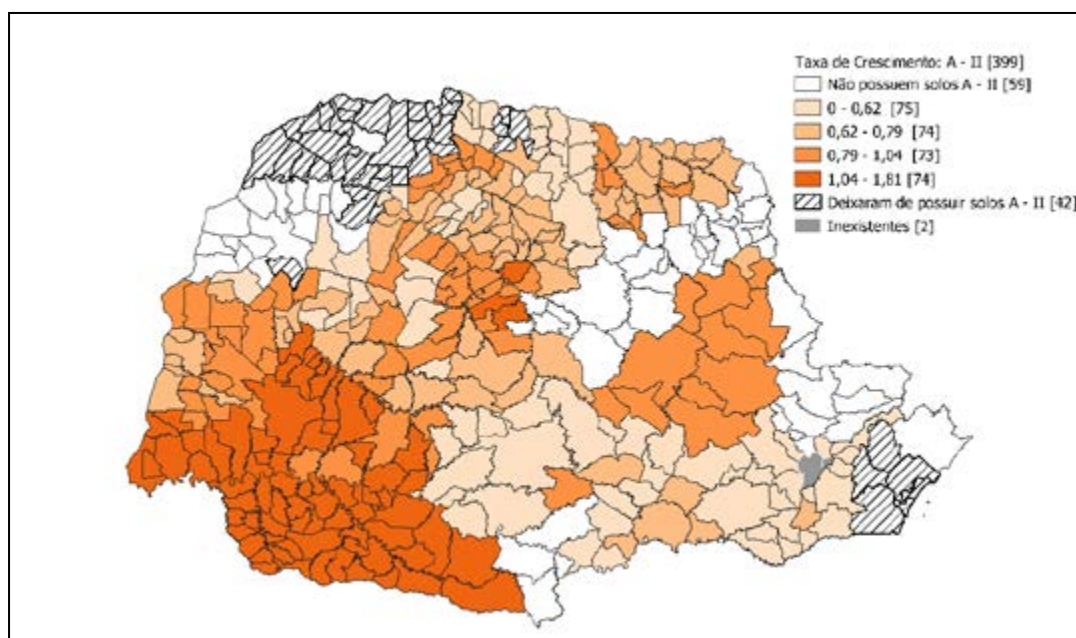
**TABELA 1 – VARIAÇÃO PERCENTUAL MÉDIA POR HECTARE DAS TERRAS AGRÍCOLAS DO PARANÁ - 2017 E 2020**

Classes de terras	Varição 2017/2020
A- I	85,9%
A- II	98,1%
A- III	84,8%
A- IV	84,8%
B- VI	74,6%
B- VII	73,5%
C- VIII	83,7%

Fonte: Elaboração própria com base no Preço de Terras Agrícolas Deral (2022).

Desse modo, verifica-se que a classe A-II, destinada a grãos, obteve maior valorização, média de 98,1%, que passou de R\$ 57.524,69/ha em 2017 para quase o dobro do valor médio em 2020, com R\$ 113.944,31/ha. A menor variação percentual ocorreu na classe B-VII, em áreas mais declivosas, com R\$ 17.338,26/ha em 2017 para R\$ 30.082,53/ha em 2020. A classe A-II (Figura 2) localiza-se nas regiões Cascavel, Francisco Beltrão, Dois Vizinhos, Pato Branco e Laranjeiras do Sul.

**FIGURA 2 – VARIAÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DO PREÇO DE TERRAS AGRÍCOLAS PARA O GRUPO A CLASSE II - 2017 E 2022**



Fonte: Elaboração própria com base no Preço de Terras Agrícolas Deral (2022).

Isto é, mais de 70 municípios dobraram ou quase triplicaram o preço da terra. Nota-se na Figura 2 a maior taxa de crescimento do preço de terras/ha se concentra no sudoeste do Paraná. No entanto, 101 municípios não possuem ou deixaram de possuir solos A- II, o que representa 25% dos municípios do estado.

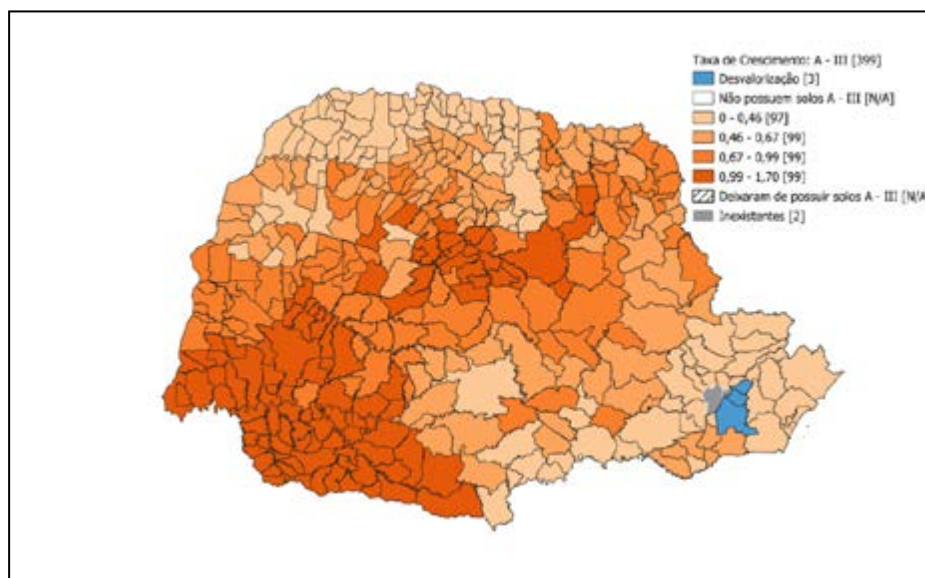


Mais de 98% dos municípios do Estado possuem solos com produtividade média, aptos para grãos para as classes A- III e A- IV, sendo a maioria com valorização acima de 46% em 2022 comparado a 2017 (Figuras 3 e 4, respectivamente).

Dessa forma, a Figura 3 e 4 representam equivalências no agrupamento de 99 municípios para cada nível na taxa de crescimento, tornando o Paraná com a terra valorizada para esse tipo de classe em até 170%. De acordo com a análise entre 1998 e 2015 de Volsi, Telles e Reydon (2017, p. 675):

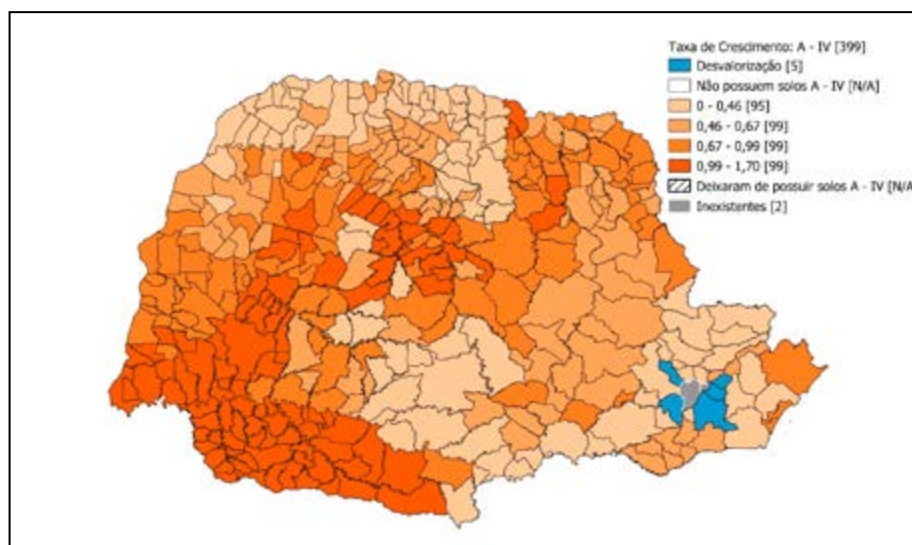
As terras agrícolas nas mesorregiões Sudeste, Sudoeste, Centro Sul, Centro Ocidental, Centro Oriental e Noroeste se valorizaram acima da taxa anual observada para o Paraná (8,53%). Esta valorização acima da média anual paranaense pode estar associada aos melhores tipos de terras e a estrutura de governança local ligada ao agronegócio.

**FIGURA 3 – VARIAÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DO PREÇO DE TERRAS AGRÍCOLAS PARA GRUPO A CLASSE III - 2017 E 2022**



Fonte: Elaboração própria com base no Preço de Terras Agrícolas Deral (2022).

**FIGURA 4 – VARIAÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DO PREÇO DE TERRAS AGRÍCOLAS PARA O GRUPO A CLASSE IV - EM 2017 E 2022**

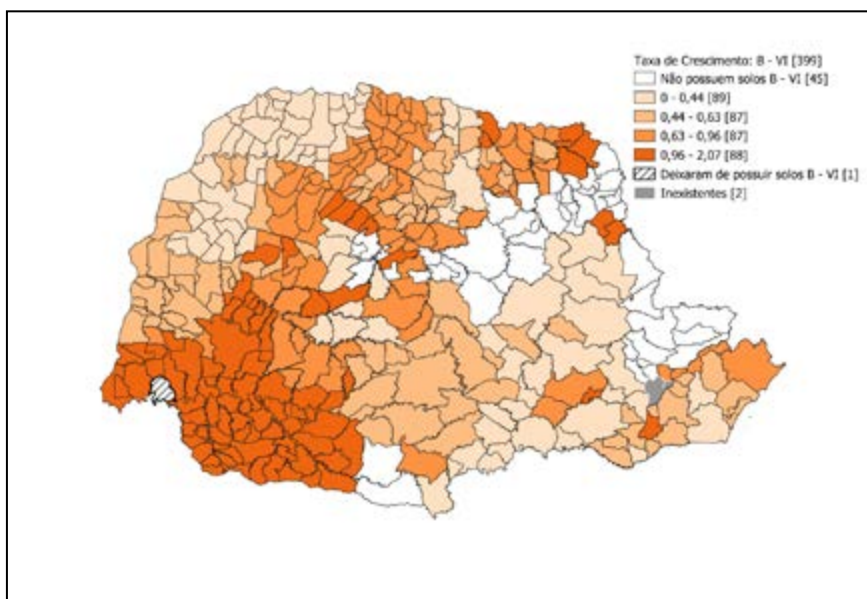


Fonte: Elaboração própria com base no Preço de Terras Agrícolas Deral (2022).

A maior parte da Figura 5 apresenta valorizações de até 96% em relação ao preço médio da terra por hec-

tare e são encontrados em alguns municípios como: Francisco Beltrão, Medianeira, Nova Aurora e Roncador.

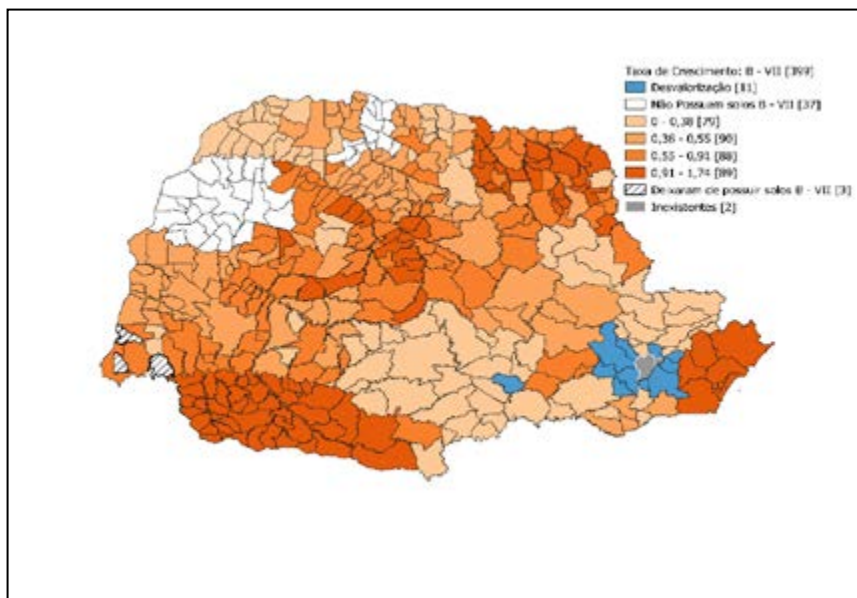
**FIGURA 5 – VARIAÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DO PREÇO DE TERRAS AGRÍCOLAS PARA O GRUPO B CLASSE VI - 2017 E 2022**



Fonte: Elaboração própria com base no Preço de Terras Agrícolas Deral (2022).

Já na Figura 6, a classe B-VII está presente em todo o Estado, exceto na região de Umuarama. Isso significa que são áreas montanhosas ou reflorestadas no Paraná e mesmo assim tiveram uma valorização entre 38% a 55% em 90 municípios como: Tibagi, Castro, Carambeí, Ponta Grossa, Paranavaí, entre outros. A taxa de crescimento foi considerável entre 91% e 174%, em relação ao preço médio da terra em 2022, em 89 municípios abarcando Palmas, Mangueirinha, Coronel Vivida, Guaratuba e Guaraqueçaba.

**FIGURA 6 – VARIAÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DO PREÇO DE TERRAS AGRÍCOLAS PARA O GRUPO B CLASSE VII - 2017 E 2022**



Fonte: Elaboração própria com base no Preço de Terras Agrícolas Deral (2022).

De modo geral, os mapas indicam que a terra agrícola do estado do Paraná teve valorização em todas as classes. De maneira geral, o mercado de terras agrícolas apresentou um aumento de mais de 70% nos preços entre 2017 e 2022. A pesquisa de Rosa, Fabbri e Olivier (2022) mostrou que o estado do Paraná ocupou o segundo lugar no ranking das terras mais caras do Brasil em 2022, tendo seu crescimento superado apenas pelas

oscilações do dólar e perdendo para o ouro em valorização.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a evolução dos preços das terras agrícolas no Paraná foi relevante para identificar os municípios e as classes de terras que mais se destacaram em uso do solo, além de apontar variáveis ligadas à produção agrícola que acompanham o mercado de terra.

Os preços das terras agrícolas praticamente se mantiveram entre 2017 e 2019. Contudo esse cenário mudou a partir de 2020 em diferentes classes de capacidade de uso da terra e municípios do Paraná.

A classe A-I, aptas para grãos com altas produtividades, é vista como a mais valiosa e se concentra em 109 municípios espalhados por Cascavel, Toledo, Campo Mourão e Maringá, porém a região de Cascavel foi a mais beneficiada com aumento de até 180% do preço médio da terra em 2017 e 2022. Além de uma parte do Paraná não possuir classes A-II, destinadas para grãos com produtividade acima da média, houve municípios e seus entornos, como Cascavel, Francisco Beltrão, Dois Vizinhos, Pato Branco e parte de Laranjeiras do Sul, que triplicaram seus preços em relação a 2017.

As classes A-III e A-IV, com problemas complexos e sérios de conservação respectivamente, não possuem o mesmo valor médio de terras, mas apresentaram iguais variações percentuais em 2017 e 2020, pois tendem a ser propriedades com cultivo de grãos com produtividades médias. Houve uma menor valorização da terra agrícola em relação às demais para a classe B-VII, presente em quase todo o estado, exceto para região de Umuarama. Mesmo assim, dos 399 municípios do Paraná, 267 deles tiveram sua valorização em mais de 38%, chegando a municípios com 174% de aumento do preço em 2022.

A variação percentual da classe C-VIII acompanhou as classes mais altas e mesmo assim houve aumento do preço médio de terras agrícolas por hectare de mais de 38-55% em 25% dos municípios do Paraná em 2022.

Apesar de demonstrar a diferença de preço para as classes de terras agrícolas apresentadas, outros fatores influenciam o preço, como é o caso da importância da soja no estado, visto que valorizou seguido do milho e o boi gordo. Em consequência disso, houve aumento no preço de terras que acomodam a produção de grãos e pecuária bovina. Esse aumento superou as comercializações do ouro e perdeu apenas para as oscilações do dólar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHA, C. J. C.; STEGE, A. L.; HARBS, R. Ciclos de preços de terras agrícolas no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, ano XXV, nº 4, 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Calculadora do cidadão**; Correção de valor por índices de preços. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BERTONI, J.; LOMBARDI, F. N. **Conservação do solo**. Tabela de critérios para enquadramento nas classes. São Paulo: Ícone, 1990. 345p.

DERAL. **Preço de terras**. Últimas pesquisas: 2017 a 2022. 2022. Disponível em: <https://www.agricultura.pr.gov.br/terras>. Acesso em: 23 ago 2023.

GODINHO, W. H. C. Secretaria da Agricultura e do Desenvolvimento do Paraná. Departamento de Economia rural. **Boletim Informativo**, 2021. Disponível em: [https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-05/terras%2021%20analise.pdf](https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-05/terras%2021%20analise.pdf). Acesso em: 02 mar. 2023.



HARBS, R. Análise do comportamento dos preços de terras agrícolas no Brasil. 2020. p.165-167. **Tese** (Doutor em Ciências: Área de concentração: Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2020.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Paraná em números**. 2021. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Parana-em-Numeros-0>. Acesso em: 04 fev. 2023.

LEPSCH, I. F.; BELINAZZI Jr., D.; ESPINDOLA, C. R. **Manual para levantamento utilitário do meio físico e classificação das terras no sistema de capacidade de uso**. Campinas: Sociedade Brasileira de Ciências do Solo, 1983.

ROSA, S. A.; FABBRI, F. J. L. F.; OLIVIER, J. Preço de terras, inflação e o ganho real das *commodities* agrícolas. **Revista Agroanalysis**. v. 42, n. 7, 2022, p.19. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/view/88099>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SEAB. Secretaria da Agricultura e do Desenvolvimento do Paraná. **Metodologia dos grupos e classe das terras**. 2017 Disponível em: [https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-06/Metodologia\\_atual.pdf](https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-06/Metodologia_atual.pdf). Acesso em: 12 dez. 2023.

PORSSE, A. A.; REBOUÇAS, L. C. F.; PEÑA, A. L. **Clubes de convergência nos Preços das Terras Agrícolas do Paraná**. TD NEDUR-UFPR N°01/2020, p. 4-13. Disponível em: <https://nedur.ufpr.br/wp-content/uploads/2020/05/td-nedur-ufpr-01-2020.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

VOLSI, B.; TELLES, T. S.; REYDON, B. P. Evolução dos preços das terras agrícolas no Paraná entre 1998 e 2015. **Revista de Ciências Agrárias**, 2017. p. 673-680.

**ASSENTAMENTOS HUMANOS E ÁREAS NATURAIS  
PROTEGIDAS:  
DESAFIOS EM TORNO DOS OBJETIVOS DO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO S. XXI ESTUDO  
DE CASO: ARQUIPÉLAGO FLORESTAL E SELVA DA REGIÃO  
CAPITAL DO ESTADO DE VERACRUZ**

**ASENTAMIENTOS HUMANOS Y ÁREAS NATURALES  
PROTEGIDAS:  
RETOS EN TORNO A LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN EL S. XXI CASO DE ESTUDIO: ARCHIPIÉLAGO  
DE BOSQUES Y SELVAS DE LA REGIÓN CAPITAL DEL ESTADO DE  
VERACRUZ**

**HUMAN SETTLEMENTS AND PROTECTED NATURAL AREAS:  
CHALLENGES AROUND THE OBJECTIVES OF SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT IN THE S. XXI CASE STUDY: FOREST AND  
JUNGLE ARCHIPELAGO OF THE CAPITAL REGION OF THE STATE  
OF VERACRUZ**

Gabriel Zilli García<sup>1</sup>  
Luis Arturo Vázquez Honorato<sup>2</sup>  
Bertha Lilia Salazar Martínez<sup>3</sup>

**Resumo**

A coexistência de Assentamentos Humanos (AH) e Áreas Naturais Protegidas (ANP) é um desafio importante para o desenvolvimento sustentável no México e em todo o mundo.

No Arquipélago de Florestas e Selvas da Região Capital do Estado de Veracruz, esse desafio se agrava pela falta de divulgação de informações precisas sobre essas áreas e sua relação com a área urbana. Além disso, a implementação dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na região tem sido limitada pela falta de uma metodologia clara e participativa que considere as necessidades das comunidades locais.

O problema de pesquisa centra-se em como melhorar o planejamento e gestão da HA e ANP no Arquipélago Florestal e Selva, utilizando Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e Metodologias Participativas (MP) para analisar os ODS e envolver efetivamente as comunidades locais neste processo.

**Palavras-chave:** Assentamentos humanos, áreas naturais protegidas, habitat, território, sociedade.

**Resumen**

*La coexistencia de Asentamientos Humanos (AH) y Áreas Naturales Protegidas (ANP) es un reto importan-*

<sup>1</sup> Universidad Veracruzana. correo: urbarq.g.zilli@gmail.com

<sup>2</sup> Universidad Veracruzana. correo: luisvh08@yahoo.com.mx

<sup>3</sup> Universidad Veracruzana. correo: bertha\_salazarma@yahoo.com.mx

te para el desarrollo sostenible en México y en todo el mundo.

*En el Archipiélago de Bosques y Selvas de la Región Capital del Estado de Veracruz, este desafío se agrava debido a la falta de difusión sobre la información precisa de estas áreas y su relación con la mancha urbana. Además, la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la región, ha sido limitada por la falta de una metodología clara y participativa que considere las necesidades de las comunidades locales.*

*El problema de investigación se enfoca en cómo mejorar la planificación y gestión de los AH y ANP en el Archipiélago de Bosques y Selvas, utilizando Sistemas de Información Geográfica (SIG) y Metodologías Participativas (MP) para analizar los ODS e involucrar de manera efectiva a las comunidades locales en dicho proceso.*

**Palabras clave :** *Asentamientos Humanos, áreas naturales protegidas, hábitat, territorio, sociedad.*

### **Abstract**

*The coexistence of Human Settlements (HA) and Protected Natural Areas (PNA) is an important challenge for sustainable development in Mexico and around the world.*

*In the Forest and Jungle Archipelago of the Capital Region of the State of Veracruz, this challenge is aggravated due to the lack of dissemination of precise information about these areas and their relationship with the urban area. Furthermore, the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) in the region has been limited by the lack of a clear and participatory methodology that considers the needs of local communities.*

*The research problem focuses on how to improve the planning and management of AH and ANP in the Forest and Jungle Archipelago, using Geographic Information Systems (GIS) and Participatory Methodologies (MP) to analyze the SDGs and effectively involve local communities in this process.*

**Keywords:** *Human settlements, protected natural areas, habitat, territory, society.*

## **1 INTRODUÇÃO**

O desenvolvimento sustentável é um conceito que tem ganhado atenção nos últimos anos, particularmente no contexto de assentamentos humanos e áreas naturais protegidas. A necessidade de equilibrar o desenvolvimento económico com a protecção ambiental tornou-se mais urgente à medida que os impactos das alterações climáticas e da degradação ambiental se tornam mais pronunciados. Esta pesquisa explorará conceitos como desenvolvimento sustentável, os impactos gerados pelos assentamentos humanos no meio ambiente e a importância do planeamento urbano também serão examinados. Os princípios fundamentais do desenvolvimento sustentável incluem a protecção dos recursos naturais, a promoção da equidade social e a promoção do crescimento económico, reconhecendo que o crescimento económico é necessário para a redução da pobreza e o desenvolvimento social, mas também enfatizando a necessidade de proteger o ambiente para garantir que o crescimento económico é sustentável a longo prazo, razão pela qual é essencial encontrar o equilíbrio entre o desenvolvimento económico e a protecção ambiental (Zhang, 2020). Em contraste com o acima exposto, valeria a pena considerar que a protecção ambiental, que é essencial para a preservação dos recursos naturais e a mitigação das alterações climáticas, não deve necessariamente ter impactos negativos no crescimento económico. Assumir o desenvolvimento sustentável como um papel crucial na consecução deste equilíbrio, proporcionando um quadro para moderar e equilibrar o desenvolvimento económico com a protecção ambiental e, assim, garantir o crescimento económico e que os recursos naturais sejam protegidos, promovendo simultaneamente a equidade social. compartilhada coletivamente (Zhang, 2022).

Não há dúvida de que os assentamentos humanos têm um impacto significativo no ambiente, particularmente em termos de utilização do solo, consumo de energia e produção de resíduos. Um exemplo disso é o crescimento das áreas urbanas, causando maior pressão sobre os recursos naturais e aumento das emissões de gases de efeito estufa. Neste sentido, o planeamento urbano é essencial para mitigar estes impactos e garan-

tir que os assentamentos humanos sejam sustentáveis, envolvendo a integração de considerações ambientais, sociais e económicas no desenvolvimento urbano, incluindo medidas como ecotecnologias, transportes públicos e mobilidade responsável, bem como como fontes de energia limpa. Por outro lado, as Áreas Naturais Protegidas são essenciais para a conservação da biodiversidade, proporcionando habitats para uma vasta gama de espécies animais e vegetais. Por sua vez, estas áreas também fornecem serviços ecossistémicos importantes para a humanidade, tais como gestão, sequestro de carbono e regulação da água. No entanto, as actividades antropogénicas, como a desflorestação, a mineração e a caça, podem ter um impacto negativo nas áreas protegidas, conduzindo à perda de habitat e à possível extinção de determinadas espécies (Macdonal et al, 2008). Em contraste com o acima exposto, o turismo sustentável pode desempenhar um papel crucial na proteção destas áreas, proporcionando benefícios económicos e minimizando os impactos negativos no ambiente, envolvendo práticas turísticas responsáveis para observação da vida selvagem e alojamentos ecológicos que utilizam fontes naturais de energia renovável, apoiando assim esforços locais de preservação. Equilibrar as necessidades humanas com a proteção ambiental pode ser um desafio, especialmente em áreas onde os assentamentos humanos e as áreas naturais protegidas se sobrepõem, levando a conflitos como quando a agricultura e o desenvolvimento urbano invadem áreas protegidas com uma gestão inadequada para a área, levando à perda e fragmentação de habitat.

## 2 DESENVOLVIMENTO

É neste sentido que o planeamento participativo se torna relevante para alcançar um equilíbrio entre os assentamentos humanos e as áreas naturais protegidas, procurando integrar considerações ambientais, sociais e económicas nos processos de tomada de decisão, procurando ter em conta a maioria dos actores interessados. o tema, garantindo assim que todos os membros participantes tenham voz no processo de desenvolvimento do projeto.

Por outro lado, a tecnologia e a inovação também podem desempenhar um papel crucial no processo, proporcionando opções para os desafios colocados, como as alterações climáticas e o esgotamento dos recursos. Exemplos de tecnologia e inovação no desenvolvimento sustentável incluem materiais de construção verdes e/ou locais, fontes de energia renováveis e/ou limpas ou sistemas de transporte e mobilidade sustentáveis.

Vários exemplos de desenvolvimento sustentável bem-sucedido poderiam ser obtidos, tanto em assentamentos humanos como em áreas naturais protegidas. Por exemplo, a cidade de Vancouver, no Canadá, implementou iniciativas que incluem edifícios verdes, transporte público eficiente e mobilidade sustentável com a implementação de ciclovias, resultando na nomeação da cidade como uma das cidades mais habitáveis do mundo por ter um baixo carbono. pegada.

Por outro lado, nas áreas naturais protegidas, a Costa Rica tem sido reconhecida como líder no turismo sustentável, com uma abordagem de conservação do ecoturismo através da implementação de políticas e programas para proteger os seus recursos naturais com o estabelecimento de áreas protegidas e a promoção de práticas turísticas. sustentável, com isso, o país tornou-se referência para viajantes que buscam experiências de biodiversidade ecológica (Olmos et al, 2022).

É neste ponto que se torna importante destacar que estas práticas só podem ser possíveis quando os interesses políticos e económicos não priorizam os lucros de curto prazo em detrimento da sustentabilidade de longo prazo, bem como a construção e disseminação de informação para gerar consciência e compreensão ... entre o público em geral. Por outras palavras, alcançar o desenvolvimento sustentável requer vontade política e cooperação local, nacional e, possivelmente, até internacional, uma vez que existem muitos desafios que exigem uma acção coordenada em diferentes escalas, é aqui que os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas fornecem um quadro para a globalização. e acção local sobre o desenvolvimento, convidan-

do os atores a participar para alcançar os seus objetivos.

O desenvolvimento sustentável é promissor ao considerar as tendências emergentes e as inovações tecnológicas como o potencial para enfrentar desafios globais como as alterações climáticas e a gestão de recursos, incluindo o desenvolvimento de modelos de energia limpa e de economia circular, ao mesmo tempo que tenta promover a equidade social e a procura da redução da pobreza com a intenção de encontrar um equilíbrio entre o desenvolvimento económico e a proteção ambiental, promovendo um presente mais equitativo e sustentável para “todos”.

## 2.1.RELAÇÃO ENTRE ASSENTAMENTOS HUMANOS E ÁREAS NATURAIS

A coexistência de assentamentos humanos e áreas naturais protegidas tem sido objeto de investigação devido ao potencial de conflito que pode surgir entre os dois, o que destaca a importância de compreender e gerir adequadamente esta relação. Os assentamentos humanos referem-se a áreas onde as pessoas vivem e realizam diversas atividades, como agricultura, indústria e lazer, entre outras.

Esses assentamentos interagem com paisagens naturais e seminaturais, criando uma interface urbana-selvagem (WUI). Esta interface é caracterizada por uma série de interações entre processos naturais e antrópicos, em áreas povoadas e paisagens naturais próximas.

Estas interações incluem factores abióticos (tais como a ignição e propagação de incêndios florestais) e factores bióticos (sejam a introdução e propagação de espécies exóticas, transferência de doenças, fragmentação e perda de habitat). Devido à complexidade destas interações, é necessário mapear e quantificar a extensão das áreas onde os assentamentos humanos interagem com as paisagens naturais e seminaturais. Para tal, têm sido realizados estudos que integram resultados de diversas disciplinas, a fim de revisar essas interações (Bar-Massada, A., Radeloff, V. C. & Stewart, S. L., 2014b).

Pode-se dizer então que a expansão dos assentamentos humanos aumenta a exposição das reservas naturais às ameaças das atividades antrópicas, resultando na perda de terras em estado natural, e na fragmentação e ameaça das áreas naturais decretadas.

Outro factor a considerar é o desenvolvimento de habitações ilegais, que podem contribuir para a expansão dos assentamentos humanos em reservas naturais, mesmo em áreas pouco protegidas, com pouca ou nenhuma infra-estrutura mínima para o seu bom funcionamento e desenvolvimento, sem serviços básicos como a água, água potável ou saneamento, ou limpeza pública ou segurança face a desastres naturais.

Alguns estudos existentes muitas vezes utilizam projeções de uso da terra baseadas em um único cenário futuro, o que pode levar ao fracasso das políticas ou ações empregadas, portanto é importante planejar com antecedência para desviar ou mitigar os impactos da expansão dos assentamentos humanos em áreas naturais protegidas. (Yang, J., Yang, J., Luo, X. e Huang, C., 2019).

No México, a implementação de políticas de TO apresentou dois aspectos fundamentais: Na prática, o esforço para articular estes instrumentos é evidentemente insuficiente. Bem como, a coordenação de políticas em diferentes níveis de governo. (Figura 1).

**FIGURA 1 – A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE TO APRESENTOU DOIS ASPECTOS FUNDAMENTAIS.**



Fonte: Autor

Na figura 2 é possível observar a categorização dos assentamentos humanos.

**FIGURA 2 – CATEGORIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS.**



Fonte: Autor

### 3 ESTUDO DE CASO

Arquipélago Floresta e Selva da Região Capital do Estado de Veracruz (ABSRC), é composto por 12 polígonos (chamados ilhas)

Localizada entre os municípios de Xalapa, Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata e Tlalnahuayocan. Com área estimada em 5.580 hectares.

As características de transformação espacial dos assentamentos humanos do século XXI na ANP baseiam-se na relação entre a taxa de consumo da terra e a taxa de crescimento populacional. Para calcular este indicador são necessárias informações sobre a extensão da população urbana e da população em pelo menos dois períodos (2010-2020). (Figura 3).

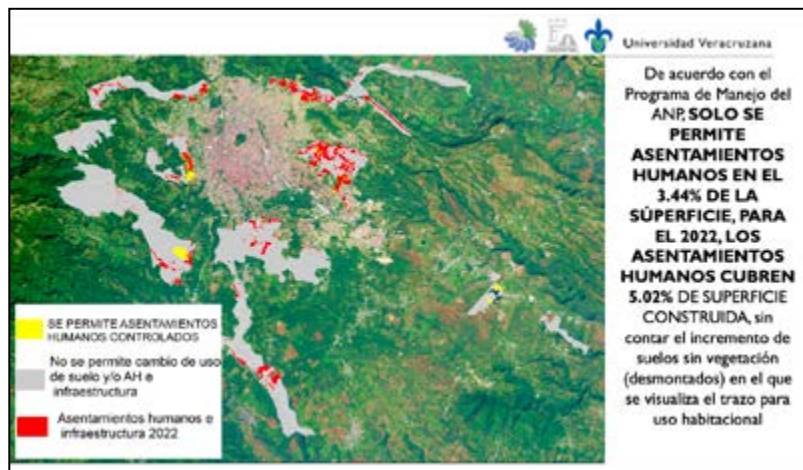
**FIGURA 3 – CARACTERÍSTICAS DE TRANSFORMAÇÃO ESPACIAL DOS ASSENTAMENTOS HUMANOS.**



Fonte: Autor

De acordo com o Programa de Gestão da ANP, a montagem humana só é permitida em 3,44% da superfície, até 2022, a montagem humana cobre 5,02% da superfície construída, sem contar o aumento de solos sem vegetação (desmontados) em que o contorno para uso residencial é exibido. (Figura 4).

**FIGURA 4 – PROGRAMA DE GESTÃO DA ANP.**



Fonte: Autor

#### 4 METODOLOGIA

As metodologias participativas são difíceis de utilizar no estudo de assentamentos humanos e áreas naturais protegidas (Carvalho, A. M. & Frazão-Moreira, A., 2011), mas os contributos que dão são de grande importância, uma vez que o conhecimento local é uma ferramenta importante neste contexto. sentido, pois pode ajudar a informar o uso sustentável e polivalente dos recursos e preservar a diversidade cultural e ecológica (Carvalho, A. M. & Frazão-Moreira, A., 2011). Compreender o conhecimento local também pode ajudar a conceber, gerir e manter áreas protegidas (Carvalho, A. M. & Frazão-Moreira, A., 2011). Contudo, não basta simplesmente integrar e validar o conhecimento e a experiência local; É necessário que as pessoas participem ativamente (Carvalho, A. M. & Frazão-Moreira, A., 2011). Para tal, metodologias participativas eficazes requerem um envolvimento significativo com as comunidades locais (Carvalho, A. M. & Frazão-Moreira, A., 2011). Muitos estudos utilizaram entrevistas aprofundadas com informantes-chave, amostragem estratificada de al-

deias e inquéritos etnobotânicos para recolher dados (Carvalho, A. M. & Frazão-Moreira, A., 2011). Estes estudos revelaram que as alterações nos parques naturais podem afetar os sistemas locais de utilização das plantas e o conhecimento local, e que a harmonia entre o ambiente natural e as atividades humanas foi comprometida (Carvalho, A. M. & Frazão-Moreira, A., 2011). Estas conclusões têm implicações para o estado das áreas protegidas e para os problemas de conservação da natureza (Carvalho, A. M. & Frazão-Moreira, A., 2011). Por outro lado, o conhecimento local pode ser uma ferramenta útil para programas educativos e promocionais, e a participação das comunidades locais pode ajudar a melhorar as estratégias educativas e de conservação (Carvalho, A. M. & Frazão-Moreira, A., 2011). As metodologias participativas são, portanto, um componente crucial dos esforços de conservação bem-sucedidos.

## 5 CONCLUSÕES

A partir da abordagem teórica de Castells, fica evidente que a construção social da identidade pode ser alcançada em seus três aspectos, a partir de um processo gradual que requer tempo e consistência, a partir do valor da perseverança em que a identidade legitimadora, a identidade de resistência e o projeto identidade são conquistas que se constroem ao longo do tempo. Portanto, a solidez e a continuidade dessas ações ao longo do tempo têm valorizado mais a consciência ambiental, na qual os cidadãos são capazes de se munir do mínimo essencial para o seu desenvolvimento integral, resgatando práticas 'rurais', cuja abordagem fortalece os caminhos da auto-estima. consumo, autogestão e autodesenvolvimento de acordo com González (2009) para fundar uma governança baseada na ordem social e na conquista do bem-estar.

Esses três caminhos definidos a partir da compreensão do lugar como base do patrimônio do povo, onde se criam as condições espaciais adequadas para gerar o mínimo essencial para o sustento da vida humana, a partir da articulação do habitat e dos hábitos com o solo e o território, cada um com suas qualidades específicas.

Um habitat que se apresenta como um sistema complexo, intimamente relacionado com o espaço residencial e as suas componentes simbólicas, sociais, físicas, metabólicas e psicológicas, onde se combinam redes sociais e métodos de participação, com o objetivo de estabelecer técnicas que permitam propor alternativas de solução. às necessidades básicas, a partir de abordagens participativas e coletivas, que preservem a escala humana nos processos de repetição e reprodução dessas práticas, sem corromper ou fraturar a essência da conservação social e ambiental, da experimentação de sistemas alternativos à preservação de recursos naturais e humanos recursos, para o estímulo de redes de apoio mútuo, unindo a prática com a teoria para feedback de resultados ótimos, levando em consideração esses elementos para melhorar a qualidade de vida conforme proposto por Haramoto (1994).

É por isso que adotar uma abordagem holística que ajude a abordar os aspectos sociais, econômicos e ambientais desde suas características em particular até sua integração em geral, traria benefícios que proporcionam estratégias em níveis geoespaciais como a agroecologia e a policultura, a ecologia do conhecimento e o social. produção de habitat e apropriação de espaços. É por esta razão que a pedagogia desempenha um papel fundamental na promoção do desenvolvimento, envolvendo os indivíduos para a compreensão do impacto das suas atividades no ambiente em que atuam, sendo as instituições educativas e acadêmicas as que desempenham um papel fundamental na difusão da informação. e construção de conhecimento, integrando conceitos como sustentabilidade, desenvolvimento e legislação em seus planos de estudos; fornecer ferramentas de formação para diferentes setores da sociedade como a iniciativa privada, o setor governamental, a sociedade civil e os tomadores de decisão em geral, promovendo a priorização de problemas e prioridades a partir da própria consciência de suas origens e soluções, podendo garantir que o os indivíduos que os compõem e as



instituições que os representam estão dotados dos conhecimentos e competências necessários para promover práticas adequadas à sua sustentabilidade. É importante notar que as alterações climáticas não são um dos desafios relevantes abordados nesta investigação, uma vez que o seu foco está nas ações diárias dos indivíduos e nas suas consequências imediatas. Neste sentido e dito de outra forma, as práticas de consumo e produção são essenciais para mitigar estes impactos e promover o desenvolvimento sustentável. O consumo responsável implica não só reduzir o desperdício de bens e serviços, mas também escolher produtos com menor impacto ambiental e adotar estilos de vida comprometidos com a natureza e a humanidade. Ao adotar práticas sustentáveis de consumo e produção, o impacto no meio ambiente pode ser significativamente reduzido. Em conclusão, encontrar um equilíbrio entre os assentamentos humanos e as áreas naturais protegidas é essencial para o desenvolvimento sustentável. Ao adotar uma abordagem holística que aborde os aspectos sociais, económicos e ambientais do desenvolvimento, o desenvolvimento a longo prazo poderá ser assegurado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bar-Massada, A., Radeloff, V. C., & Stewart, S. L. (2014b). **Biotic and Abiotic Effects of Human Settlements in the Wildland–Urban Interface**. *BioScience*, 64(5), págs.. 429-437. Recuperado el 25 de abril del 2023. <https://doi.org/10.1093/biosci/biu039>

Carvalho, A. M., & Frazão-Moreira, A. (2011). **Importance of local knowledge in plant resources management and conservation in two protected areas from Trás-os-Montes, Portugal**. *Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine*, 7(1). Recuperado el 25 de abril del 2023. <https://doi.org/10.1186/1746-4269-7-36>

Gonzalez, M. G. (2009). **Mexicanos: A History of Mexicans in the United States**. Indiana University Press. Recuperado el 04 de abril del 2023. <https://www.google.com.mx/books/edition/Mexicanos/Oi8-7neoAQ8C?hl=es-419&gbpv=1>

McDonald, R., Kareiva, P., & Forman, R. T. T. (2008). **The implications of current and future urbanization for global protected areas and biodiversity conservation**. *Biological Conservation*, 141(6), págs. 1695-1703. Recuperado el 25 de abril del 2023. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.04.025>

Olmos-Martínez, E., Romero-Schmidt, H., Del Carmen Blázquez, M., Arias-González, C., & Ortega-Rubio, A. (2022). **Human Communities in Protected Natural Areas and Biodiversity Conservation**. *Diversity*, 14(6), 441. Recuperado el 25 de abril del 2023. <https://doi.org/10.3390/d14060441>

Yang, J., Yang, J., Luo, X., & Huang, C. (2019). **Impacts by expansion of human settlements on nature reserves in China**. *Journal of Environmental Management*, págs. 248, 109233. Recuperado el 25 de abril del 2023. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.07.004>

Zhang, J. (2020). **Environmental Problems of Human Settlements and Countermeasures Based on Ecological Engineering**. En Springer eBooks (págs. 1-39). Recuperado el 25 de abril del 2023. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-1373-2\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-15-1373-2_1)

Zhang, T., He, D., Kuang, T., & Chen, K. (2022). **Effect of Rural Human Settlement Environment around Nature Reserves on Farmers' Well-Being: A Field Survey Based on 1002 Farmer Households around Six Nature Reserves in China**. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(11), 6447. Recuperado el 25 de abril del 2023. <https://doi.org/10.3390/ijerph19116447>

# A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN: A NOÇÃO CONCEITUAL CIDADE MÉDIA E A DESCONCENTRAÇÃO URBANA

## THE METROPOLITAN REGION OF NATAL/RN: THE CONCEPTUAL NOTION MIDDLE CITY AND URBAN DECONCENTRATION

Claudio Machado Maia<sup>1</sup>

### Resumo:

Este artigo busca refletir sobre (algumas) feições da urbanização na região nordeste brasileira, especificamente, na Região Metropolitana de Natal/RN (RMN), ao considerar aspectos do sistema urbano-regional, enfocando as relações entre os territórios, no perfil demográfico e funcional dos municípios. Busca-se contribuir para a definição de estratégias de apoio à formulação e à execução de uma política de governança e como subsídios ao planejamento urbano e regional, que atenda aspectos da migração, deslocamento pendular e crescimento populacional evidenciado entre. A partir de revisão bibliográfica, este estudo teórico caracteriza na reconfiguração da rede urbana algumas cidades de pequeno porte e as articulações territoriais no espaço metropolitano, onde tais cidades são caracterizadas como cidade média. Cidade média pode vir a ser composta por vários municípios que são indissociáveis como unidade urbana, constituindo arranjos populacionais que também exercem funções de desconcentração urbana.

**Palavras-chave:** rede urbana; cidade media; arranjo populacional; unidade urbana; desconcentração urbana.

### Abstract:

*This article seeks to reflect on (some) features of urbanization in the Brazilian northeast region, specifically, in the Metropolitan Region of Natal/RN (RMN), when considering aspects of the urban-regional system, focusing on the relationships between territories, on the demographic and functional profile of the municipalities. It seeks to contribute to the definition of strategies to support the formulation and execution of a governance policy and as subsidies for urban and regional planning, which addresses aspects of migration, commuting and population growth evidenced between. Based on a bibliographic review, this theoretical study characterizes the reconfiguration of the urban network in some small cities and the territorial articulations in the metropolitan space, where such cities are characterized as medium-sized cities. An average city may be made up of several municipalities that are inseparable as an urban unit, constituting population arrangements that also exercise functions of urban deconcentration.*

**Keywords:** urban network; middle city; population arrangement; urban unit; urban deconcentration.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste contexto de demanda para novos estudos, análises e interpretações, esta produção textual reflete sobre (algumas) feições da urbanização na região nordeste brasileira, especificamente, na Região Metropolitana de Natal/RN (RMN), ao considerar aspectos do sistema urbano-regional, enfocando as relações entre os territórios, no perfil demográfico e funcional dos municípios. Tais objetivos têm como finalidade contribuir para a definição de estratégias de apoio à formulação e à execução de uma política de governança e como subsídios ao planejamento urbano e regional, que atenda aspectos da migração, deslocamento pendular e crescimento

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Economia do Desenvolvimento (PUC/RS). Professor Visitante Titular Sênior no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) do Instituto de Políticas Públicas (IPP) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal/RN. Brasil. E-mail: claudiomaia.dr@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5144-9153>

populacional evidenciado entre.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para a elaboração do estudo REGIC 2007 (IBGE, 2008), recorreu à identificação das Áreas de Concentração de População (ACPs), que serviram de unidades de observação e agregação de informações, para a classificação dos centros na hierarquia urbana (IBGE, 2008). Conforme Moura e Pego (2016), tais estudos foram realizados em atenção aos resultados do Censo Demográfico de 2010, que indicaram o crescimento de municípios situados em regiões de aglomerações urbanas no entorno dessas unidades, sugerindo áreas de expansão. Obedecendo ao critério da continuidade espacial da ocupação, o IBGE, também, divulgou estudo que identifica os arranjos populacionais, agrupamentos de dois ou mais municípios com forte integração populacional, assim como municípios isolados, com população superior a 100 mil habitantes, que, juntos, conformam concentrações urbanas (IBGE, 2015). Posteriormente, na publicação REGIC 2018 (IBGE, 2020a), o IBGE atualiza o quadro de referência da rede urbana brasileira.

A partir de resultados preliminares consolidados de pesquisa sobre a Região Metropolitana de Natal/RN, este artigo apresenta uma alternativa de interpretação dos arranjos espaciais existentes e vetores de expansão, confirmando o urbano concentrado no entorno do município de Natal/RN, assim como, as principais centralidades da rede urbana regional que revelam processos de articulação, pela mobilidade, entre os municípios. Este estudo pode ser interpretado como uma abordagem teórico-metodológica que permite discutir componentes teóricos ao processo de desenvolvimento, a partir da qual a expressão cidade média surge como categoria para sintetizar, em conjunto coerente de interpretação muito dos elementos que constituem critérios para identificar a importância das cidades médias e pequenas como elos entre os espaços urbano e regional, para construir uma forma de aproximação ao planejamento urbano e regional em tempos de contextos de capitalismo e urbanização no Brasil.

Com base em Campos (2015, p.18), entende-se que “as redes migratórias são caracterizadas como um conjunto de atores ligados entre si pela e para a migração”. Atores representados pelas pessoas que migram, empresas de transporte, serviços e as incorporadoras. Redes de migração conectam pessoas, lugares de origem e de destino, constituindo atores de espectro espacial das redes migratórias.

As pesquisas consideradas, apontam a tendência de reconfiguração dos espaços urbanos aglomerados, de várias dimensões e morfologias, que expressam os diferentes tempos e modos de inserção das cidades na divisão social do trabalho, expressando distintas escalas de um mesmo processo de urbanização, onde o município se torna uma unidade mais complexa, na qual os fenômenos têm origem e incidência em processos socioespaciais (MOURA E PEGO, 2016).

Neste sentido, o objetivo que orientou esta reflexão ao caracterizar reconfiguração da rede urbana, algumas cidades de pequeno porte e as articulações territoriais no espaço metropolitano é analisar<sup>2</sup> as diferentes redes de deslocamentos populacionais, onde o processo de urbanização apresenta-se quando se identifica, por exemplo, a presença de serviços de saúde de até alta complexidade e empreendimentos ou incorporação imobiliária<sup>3</sup> frente a dinâmica de reestruturação produtiva da região<sup>4</sup>.

Conforme REGIC 2018 (2020a), se estabelece relação quanto a dinâmica da reestruturação produtiva e a Região Metropolitana de Natal/RN, no que se referente a fluxos agropecuários, se identificando que dentre os fluxos entre os municípios gerados pela origem dos insumos, implementos, serviços especializados e destino da produção dos principais produtos agropecuários como articuladores de redes próprias, que influenciam a hierarquização urbana sobretudo nas re-

<sup>2</sup> A análise regional é necessariamente uma análise comparativa (PAIVA e JANNUZZI, 2022, p.388).

<sup>3</sup> A presença de incorporações e empreendimentos imobiliários e exploração do potencial turístico e serviços.

<sup>4</sup> Natal/RN possui centralidade e maior preferência do que, por exemplo, o litoral norte. Desta maneira, conforme a REGIC 2018 (IBGE, 2020a), Macau/RN localizada no litoral norte do Rio Grande do Norte não possui influência própria em decorrência de maior centralidade apresentada por Natal/RN. Natal/RN não somente exerce influência, como também resulta que Macau/RN tenha sua hierarquia reduzida em dois níveis, passando de Centro de Zona A (REGIC 2007) para Centro Local (REGIC 2018) (IBGE, 2020b, p.32).

giões de forte produção agropecuária tem sido, predominantemente, estabelecidos com Natal/RN ao invés de outras localidades próximas. Um exemplo, é Macau/RN, cujos produtos agropecuários de maior valor estimado para o município (Aquicultura (peixes, alevinos, camarões, ostras e outros) e melão), relações e decisões são fortemente influenciadas e apresentam maiores fluxos com Natal/RN (distante 185,4 km) do que com Mossoró/RN (distante 126.6 km).

## **2 CIDADE MÉDIA: UMA NOÇÃO CONCEITUAL. REDE E HIERARQUIA URBANA DESCONCENTRAÇÃO URBANA**

A partir na noção conceitual de cidade média adotada pelo IPEA (2022), de que “as cidades médias apresentam área de influência própria se relacionando com centros urbanos externos à sua própria rede de cidades”, no âmbito das políticas públicas, os critérios para esta definição, consideram aspectos demográficos e locacionais, dada a relevância de suas funções na rede urbana regional e nacional. Cidade média pode vir a ser composta por vários municípios que são indissociáveis como unidade urbana, constituindo arranjos populacionais (IBGE, 2015). Cidade média, também é considerada como as concentrações urbanas compostas por arranjos populacionais e municípios isolados, sendo utilizada a tipologia das áreas urbanizadas do Brasil no âmbito da rede urbana definida pela REGIC 2018 (IBGE, 2020a)<sup>5</sup>.

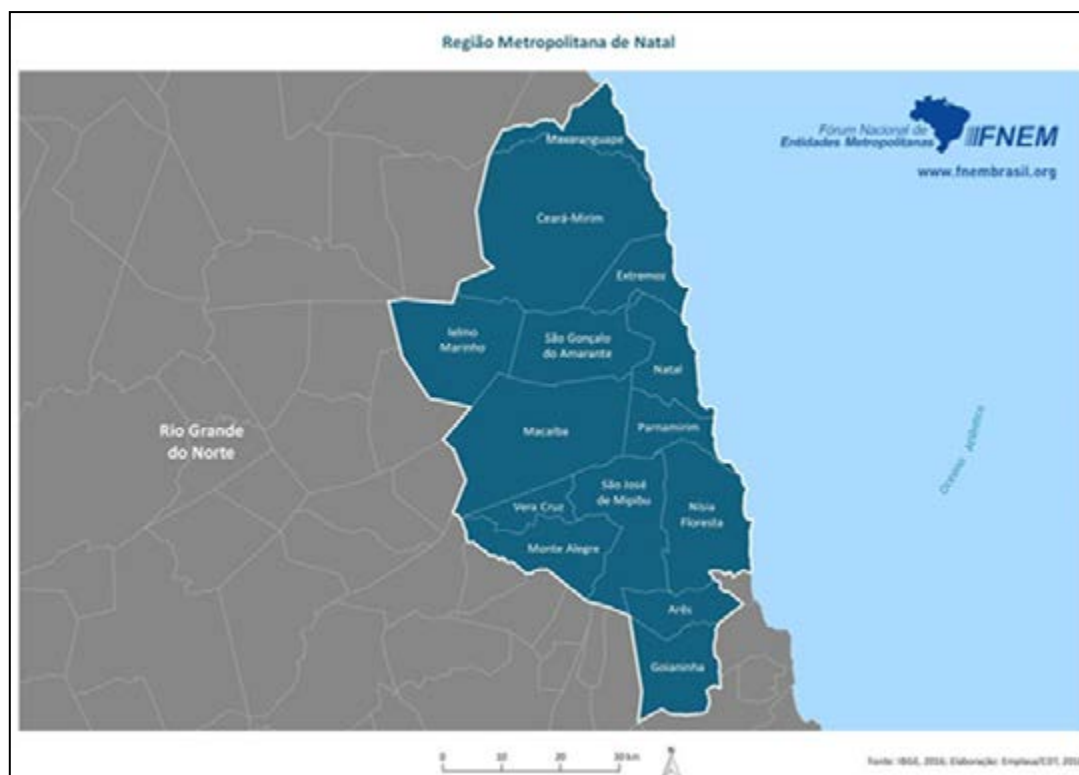
## **3 A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN. REDE URBANA, CENTRALIDADE E INFLUÊNCIA**

A Região Metropolitana de Natal/RN (RMN) (Figura 1), instituída pela Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997 (CLEMENTINO, 2019), é constituída por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Inicialmente integrada, pelos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Ceará-Mirim, atualmente, possui 15 municípios (Natal, Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, Ceara-Mirim, Arês, Bom Jesus, Goianinha, Ielmo Marinho, Maxaranguape, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu e Vera Cruz).

---

<sup>5</sup> Critérios para cidade média: centralidade, hierarquia e papel na rede urbana do Brasil, refletindo suas características funcionais; características funcionais e espaciais das estruturas urbanas; concentrações urbanas, caracterizando arranjos populacionais, inclusive os internacionais, e municípios isolados, integrantes da REGIC 2018; e, tamanho populacional, a partir do seguinte recorte para a região Nordeste e Amazônia: população inferior a 700 mil habitantes e igual ou superior a 75.000 habitantes.

**FIGURA 1 – REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN**



Fonte: FNEM (2018)<sup>6</sup>.

Dos 15 municípios que compõem a atual configuração da RMN, 6 são considerados influentes (Ceará-Mirim, Natal, Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Parnamirim) pelo seu potencial de polarização regional marcados também pelas atividades econômicas e pertencerem a região metropolitana de Natal/RN (IBGE, 2020a)<sup>7</sup>.

Segundo a REGIC 2018 (2020a), são identificadas como cidades influentes<sup>8</sup>, devido a algumas caracterizações apresentadas, como por exemplo, estendem a sua influência no território, representando o deslocamento populacional; por estarem associadas ao centro urbano de Natal/RN, demonstrando vínculos estabelecidos entre as cidades para busca de bens e serviços e atividades, como de gestão pública; traduzindo as porções do espaço submetidas à influência do centro urbano, cujos fluxos de pessoas, mercadorias e informações permitem a conformação de estruturas territoriais. E, ainda, conforme a REGIC (2020a), como regiões de influência denotam as ligações entre as cidades de menor para as de maior hierarquia na rede urbana, tem-se por unidade urbana de análise o município isolado ou o arranjo populacional; a cidade objeto deste estudo como influente, que pode ser formada por um único município ou por vários. Os municípios considerados influentes não são necessariamente contíguos, mas possuem componentes fundamentais, tais como a atração exercida entre as cidades próximas e as ligações de longa distância realizadas pela atuação de instituições públicas e privadas presentes no centro urbano de Natal/RN.

#### **4 MIGRAÇÃO PENDULAR E FEIÇÕES DA URBANIZAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN**

Considerando Natal, Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Parnamirim cidades polarizadoras

<sup>6</sup> Para acessar o Mapa, veja no site <<<https://fnembrasil.org/regiao-metropolitana-de-natal-rn/>>>.

<sup>7</sup> Neste artigo, foi apresentada algumas caracterizações quanto a cidades influentes. Entretanto, enquanto que as considerações apresentadas neste artigo, consideram que nos deslocamentos populacionais podem estar inseridos os deslocamentos diários para trabalhar, estudar, tratamento de saúde entre outros, há estudos que enfatizam as regiões funcionais, as quais consideram delimitações geográficas que tradicionalmente levam em consideração os movimentos pendulares, com vistas a definir a dimensão espacial do mercado laboral, como tem sido realizado oficialmente por diversos países, especialmente na Europa e nos Estados Unidos (DALBERTO, 2018).

<sup>8</sup> Sobre regiões e cidades influentes, consulte Maia e Souza (2022, 2021), Maia (2019).

localizadas numa área considerada metropolitana, observa-se um aspecto inter-relacionado dos movimentos pendulares de pessoas entre metrópole e áreas mais distantes que moram num lugar e trabalham ou estudam em outro. Conforme Randolph, Junior e Ottoni (2015), pode-se entender, então, que aquelas pessoas que moram num lugar e trabalham ou estudam em outro, moram em municípios ou lugares “peri-metropolitanos”.

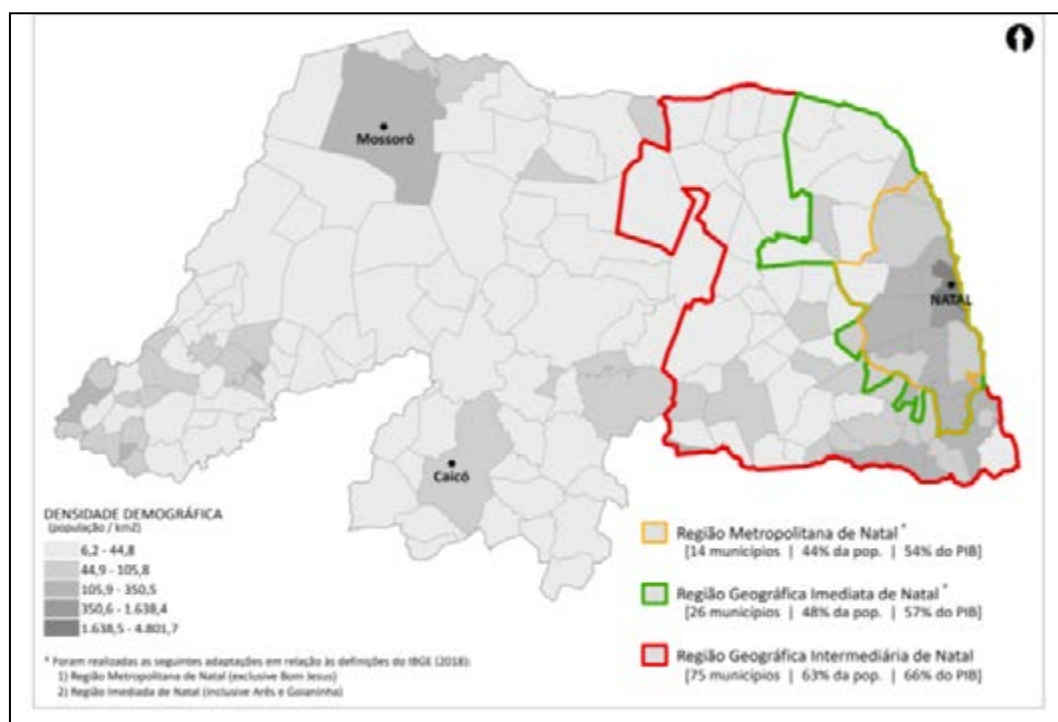
Ao concentrar as atividades de saúde, educação, trabalho, lazer assim como a atividade agroindustrial e incorporações, os municípios passam a desenvolver a atividade fundamental no âmbito da rede urbana, definindo muitas outras ações, tanto no campo como nas cidades. Observa-se que Natal, Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Parnamirim, se estruturaram como cidades centradas na oferta e atendimento da população regional em torno de trabalho, estudo, tratamento de saúde e prestação de serviços. Neste sentido, verifica-se mudança significativa dos papéis, de modo que tais municípios passam a assumir o comando deste processo de mudança e de centralização de atividades econômicas, se tornando os nós principais desta rede de cidades regionais.

As (novas) feições da urbanização na RMN, indicam que Natal, Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante e Parnamirim, assim como outras cidades da região indicam certa desconcentração das atividades econômicas e da população.

## 5 A MAIS RECENTE DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL: REGIÕES GEOGRÁFICAS IMEDIATAS E REGIÕES GEOGRÁFICAS INTERMEDIÁRIAS

Quanto a mais recente divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias, as regiões geográficas imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência, já que tais regiões (geográficas imediatas) são estruturadas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas da população, tais como, compras de bens de consumo, trabalho, serviços de saúde, educação, lazer, serviços públicos, seguro social, serviços do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017). Veja a Figura 2, a seguir.

**FIGURA 2 – REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN E AS ESCALAS REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATAE REGIÃO GEOGRÁFICA INTERMEDIÁRIA**



Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Por outro lado, as Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas (IBGE, 2017).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades médias e algumas cidades pequenas, passam a exercer funções de desconcentração, capazes de proporcionar alternativas à região metropolitana e contribuir para a desconcentração intrarregional. E, tal como comentado pelo IPEA (2022, p.10), “desempenham papel estratégico na rede urbana do Brasil, constituindo elos entre os espaços urbano e regional”. Tal desconcentração, pode ser verificada ao observar-se a distribuição populacional indicada previamente pelo Censo 2022 (IBGE, 2023), conforme as Tabelas 1 e 2, a seguir:

Tabela 1 - Indicadores de variação população - percentual e absoluta (2010 e 2022)

Municípios	População residente total / 2010	População prévia / Censo 2022	%Δ	Δ População absoluta
Ceará-Mirim	68 141	78 486	15,18	10.345
Extremoz	24 569	61 381	<b>149,83</b>	36.812
Macaíba	69 467	81 584	<b>17,44</b>	12.117
Natal	803 739	751 932	<b>-6,45</b>	<b>-51.807</b>
Parnamirim	202 456	252 950	<b>24,94</b>	50.494
São Gonçalo do Amarante	87 668	115 467	<b>31,71</b>	27.799
Arês	12 924	13 268	2,66	344
Bom Jesus	9 440	9 713	2,89	273
Goianinha	22 481	27 079	20,45	4.598
Ielmo Marinho	12 171	11 614	<b>-4,58</b>	<b>-557</b>
Maxaranguape	10 441	10 262	<b>-1,71</b>	<b>-179</b>
Monte Alegre	20 685	22 950	10,95	2.265
Nísia Floresta	23 784	30 952	30,14	7.168
São José de Mipibu	39 776	47 279	18,86	7.503
Vera Cruz	10 719	10 487	<b>-2,16</b>	<b>-232</b>
Região de Pesquisa	<b>1 418 461</b>	<b>1 525 404</b>	7,54	106.943
Rio Grande do Norte	3 168 027	<b>3 302 406</b>	4,24	<b>3 302 406</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2023).

Tabela 2 - Indicadores de população - Participação relativa (2010 e 2022)

Municípios	População residente total / 2010	Part. (%) 2010	Part. (%) 2022	%Δ
Ceará-Mirim	68 141	4,80	5,15	7,11
Extremoz	24 569	1,73	4,02	132,32
Macaíba	69 467	4,90	5,35	9,21
Natal	803 739	56,66	49,29	<b>-13,00</b>
Parnamirim	202 456	14,27	16,58	16,18
São Gonçalo do Amarante	87 668	6,18	7,57	22,48
Arês	12 924	0,91	0,87	<b>-4,54</b>
Bom Jesus	9 440	0,67	0,64	<b>-4,32</b>
Goianinha	22 481	1,58	1,78	12,01
Ielmo Marinho	12 171	0,86	0,76	<b>-11,27</b>
Maxaranguape	10 441	0,74	0,67	<b>-8,61</b>
Monte Alegre	20 685	1,46	1,50	3,17
Nísia Floresta	23 784	1,68	2,03	21,01
São José de Mipibu	39 776	2,80	3,10	10,53
Vera Cruz	10 719	0,76	0,69	<b>-9,02</b>
Região de Pesquisa	<b>1 418 461</b>	100,00	100,00	<b>-0,00</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2023).

Observa-se indícios de processo de urbanização acelerado, destacando-se a intensa interiorização do fenômeno de desconcentração urbana ao verificar-se que, enquanto Natal apresenta perda populacional de 51.807 habitantes (-6,45%), a maioria das cidades indica aumento populacional, como por exemplo, Macaíba com crescimento de 17,44% (12.117 habitantes), Parnamirim +24,94% (50.494 habitantes), São Gonçalo do Amarante +31,71% (27.799 habitantes) e Extremoz +149,83% (36.812 habitantes).

Tratando-se de cidades médias, que indicam importante função de desconcentração do processo de urbanização da RMN, municípios que possuem contiguidade em suas manchas urbanizadas ou que possuem forte movimento pendular nos deslocamentos para estudo e trabalho, com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana (IPEA, 2022).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, Marden Barbosa de. A Dimensão Espacial das Redes Migratórias. *Redes*. (St. Cruz Sul, Online), v. 20, nº3, p. 14-30. Set/dez. 2015.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (Org.). *Dois décadas da Região Metropolitana de Natal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.



CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro/RJ: Bertrand Brasil, 2006.

DALBERTO, Cassiano Ricardo. **Regiões funcionais brasileiras**: dinâmica recente, policentricidade e realocação seletiva da atividade econômica. Tese. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Minas Gerais/MG: CEDEPLAR, 2018.

DIAS, Leila Christina. O sentido da Rede: Notas para discussão. In: DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. (Orgs). **Redes**: Sociedades e territórios. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades (REGIC 2018)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

IBGE. **Nota Metodológica**. Regiões de Influência das Cidades 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades (REGIC 2007)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Projeto competitividade e governança das cidades médias do Brasil**: referencial conceitual e metodológico. Relatório 1. Brasília/DF: IPEA, 2020.

MAIA, Claudio Machado; SOUZA, Osmar Tomaz. Reflexões analíticas sobre uma região metropolitana do sul do Brasil: a região de Chapecó/SC. **Colóquio. Revista do Desenvolvimento Regional**. Taquara/RS. v.19, n.1, jan./mar. 2022.

MAIA, Claudio Machado. SOUZA, Osmar Tomaz. Reflexões analíticas sobre duas regiões metropolitanas do sul do Brasil: as regiões de Porto Alegre/RS e Chapecó/SC. In: MAIA, Claudio Machado. MARCHESAN, Jairo. **Desenvolvimento Regional**: aspectos teóricos e empíricos. NEA. Dodo Books Indian Ocean Ltd., member of the OmniScriptum S.R.L Publishing Group. v.1. Republic of Moldova Europe: NEA, 2021.

MAIA, Claudio Maia. Chapecó e cidades de influência: a constituição de uma região inteligente. In: ALMEIDA, Giovana Goretti Feijó; ENGEL, Vonia. (Orgs.) **Cidades inteligentes**: desafios e oportunidades nas cidades do século XXI. Santa Cruz do Sul: The Help, 2019, p. 64-78.

MOURA, Rosa; PÊGO, Bolívar. **Aglomeraciones urbanas no Brasil e na América do Sul**: trajetórias e novas configurações. Texto para discussão. Rio de Janeiro/RJ: IPEA, 2016.

PAIVA, Carlos Aguedo; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Informe GEPEC**. Toledo/PR. v. 26, n.3. p.378-399, 2022.

RANDOLPH, Rainer; JUNIOR, Aramis Cortes de Araújo; OTTONI, Francisco Costa Benedicto. O movimento pendular entre a Metrópole do Rio de Janeiro e Municípios de sua Área Peri-Metropolitana. In: RANDOLPH, Rainer; SOUTHERN, Barbra Candice (Orgs). **Expansão Metropolitana e Transformações das Interfaces entre Cidade, Campo e Região na América Latina**. 2.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.



# CARACTERIZAÇÃO DOS SETORES PRODUTIVOS DA REGIÃO PROGRAMA NOROESTE DO ESTADO DO TOCANTINS

## CHARACTERIZATION OF THE PRODUCTIVE SECTORS OF THE NORTHWEST PROGRAM REGION OF THE STATE OF TOCANTINS

Ethienne Guinever Santos Milhomem<sup>1</sup>

Raimunda Bezerra De Souza<sup>2</sup>

Nilton Marques de Oliveira<sup>3</sup>

Rodolfo Alves da Luz<sup>4</sup>

### Resumo

Este artigo tem por objetivo caracterizar o perfil comportamental e locacional dos setores produtivos da região que atende ao Programa Noroeste do Estado do Tocantins no período de 2010 e 2020. Para uma explicação teórica do material abordado, foi necessário tratar de assuntos como o desenvolvimento regional e econômico, partindo dos conhecimentos de Perroux e da análise regional. Para este propósito, os dados numéricos dos municípios foram retirados da plataforma Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ainda, em relação a montagem dos mapas, foi necessário a utilização do sistema de programação do Qgis. Portanto, nota-se na pesquisa, que em ambos os anos analisados, o setor da atividade produtiva na qual obteve o maior impacto para a região foi o da Administração, além disso, o ramo produtivo de menor implicação para a economia local foi o de Extrativa mineral.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Região Noroeste do Estado do Tocantins. Quociente Locacional.

### Abstract

*This article aims to characterize the behavioral and locational profile of the productive sectors of the region that serves the Northwest Program of the State of Tocantins in the period of 2010 and 2020. For a theoretical explanation of the material addressed, it was necessary to deal with issues such as regional and economic development, starting from Perroux's knowledge and regional analysis. For this purpose, the numerical data of the municipalities were taken from the platform Annual List of Social Information (RAIS), still, in relation to the assembly of the maps, it was necessary to use the programming system of Qgis. Therefore, it is noted in the research, that in both years analyzed, the sector of productive activity in which it obtained the greatest impact for the region was the Administration, in addition, the productive branch of least implication for the local economy was the Mineral Extractive.*

**Keywords:** Regional development. Northwest Region of the State of Tocantins. Locational Quotient.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema deste estudo versa acerca da caracterização dos setores produtivos da Região Programa Noroeste do Estado do Tocantins, a partir de uma análise do emprego formal nos setores de atividade produtivas delimitados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), são eles: extrativa mineral; indústria de

<sup>1</sup> Universidade Federal do Tocantins; Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins; ethienne.guinever@mail.uft.edu.br.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Tocantins; Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins; raimundabezerra77@gmail.com.

<sup>3</sup> Universidade Federal do Tocantins; Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná; niltonmarques@mail.uft.edu.br.

<sup>4</sup> Universidade Federal do Tocantins; Doutor em Geografia Física (2014) pela Universidade de São Paulo; rodolfodaluz@mail.uft.edu.br.

transformação; serviços industriais de utilidade pública; construção civil; comércio; serviços; administração pública; e agropecuária, extração vegetal e caça.

Dessa forma, foi realizada uma comparação do ano de 2010 para 2020, no intuito de analisar a evolução ou declínio dos 8 (oito) setores produtivos na região Noroeste do Tocantins. A localização em estudo conta com um total de 17 dos 139 municípios do estado, portanto, representando 12,23% das cidades, 6,92% da área territorial e 7,75% da população do Tocantins.

Para análise dos dados, foi utilizado o método de quociente locacional (QL), na qual tem sido, nos últimos anos, uma importante ferramenta para os estudos voltados ao desenvolvimento regional. Pois, evidência a localização das atividades de maior impacto dentro de uma região (SILVA, 2022).

Diante disto, com o método estatístico supracitado foi realizado o estudo da microrregião de acordo com os dados divulgados pelo próprio IBGE – setores, em que é possível verificar o processo de aglomeração das atividades produtivas e o ramo de atividade que obtém os maiores índices (SILVA, 2022). E ainda com os dados retirados do sistema de Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), no qual o intuito visa informatizar os dados trabalhistas.

Dessa forma, o objetivo central está em identificar e justificar a estrutura setorial da região e as transformações no decorrer dos anos (SILVA, 2022). Portanto, o artigo está dividido em cinco partes para dirimir ao leitor a compreensão do objeto, das quais a primeira é uma breve introdução sobre o assunto proposto; a segunda é discuti o referencial teórico a respeito do desenvolvimento regional, com foco no pensamento de Perroux e suas ideias; a terceira contém os procedimentos metodológicos abrangidos para a efetivação dos objetivos; em seguida os resultados alcançados; e por fim as considerações finais que expos o entendimento dos dados descritos.

## **2 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Perroux (1955), em seus primeiros estudos, identificou que o desenvolvimento não surge de forma imediata em toda parte ao mesmo tempo, mas cria “pontos de crescimento” ou pontos específicos, nas quais estes atribuem forças inconstantes em cada setor da região (SOUSA, et al. 2017).

Posteriormente, com estudos ainda mais aprofundados, Perroux (1977) observa que os complexos industriais, serviriam de inspiração e de paradigmas para as políticas de desenvolvimento regional (OLIVEIRA, 2021). Sendo assim, as teorias de relevância que abordam o conceito geral, fundamentam-se na industrialização como uma técnica para atingi-lo e obter êxito (CONEJERO; ALDARA, 2017).

No mesmo estudo de Perroux (1977), o pesquisador menciona que para se tornar um polo industrial de potencial crescimento e visibilidade, não basta ter apenas um setor em destaque é necessário também possuir uma empresa motriz, na qual se caracteriza pela força motor, “polo motrizador”, onde conseqüentemente gera emprego e renda (CARVALO, et al. 2018).

No contexto do Tocantins “não existe, na concepção de Perroux, uma indústria motriz, mas sim atividades econômicas que agregam outros setores indiretamente na economia, como é o caso do complexo agroindustrial” (OLIVEIRA; PIFFER. 2018).

Dessa forma, a definição de desenvolvimento regional entende-se pelo esforço dos agentes locais (governo, sociedade, entre outros agentes de parceria) na formação e implementação de políticas regionais.

Destarte, o desenvolvimento regional se dá pela delimitação da região, isto posto, cabe aos gestores responsáveis a melhor percepção para as tomadas de decisão na procura de combater a desigualdade entre regiões (THEIS, 2020).

Com o passar do tempo a concepção da noção de desenvolvimento regional foi se ampliando e ainda “está em constante transformação [...] a haver uma preocupação mais focada nas dimensões subnacionais, sur-

gindo, então, a noção de desenvolvimento regional” (CORREA; SILVEIRA; KIST, 2019).

Tão logo, tem-se um parecer do conceito de desenvolvimento regional, no qual é uma visão ampla do desenvolvimento econômico, com a finalidade que determina metas coerentes com a produção, de forma focada e compatível com a região ou localidade do objeto de estudo (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Destarte, há fatores que auxiliam na definição de estratégias para a melhoria das regiões, onde se interfere nas medidas que são compostas por sete fatores, nos quais tem uma inter-relação com: ambiental, cultural, econômica, espacial, institucional, política e social (CONEJERO; ALDARA, 2017).

Na percepção neoclássica, defende e tem foco principalmente na oferta, na qual incorpora as características únicas das unidades geográficas subnacionais, ou seja, seu eixo está alinhado ao processo de compra e venda de mercadorias, sendo assim ignora a natureza e magnitude da demanda por bens e serviços.

Já a teoria pós-keynesiana, consta como uma ênfase na demanda insuficiente para a produção das indústrias regionais, portanto o conceito deste período enfatiza a natureza de desequilíbrio do processo de crescimento, a dependência das fortunas locais da força se efetiva por exportações regionais e a tendência do crescimento se tornar cumulativas em direção positiva ou negativa (MALIZIA et al., 2020).

### 3 METODOLOGIA

A presente pesquisa contém uma abordagem quantitativa, nos quais a análise parte dos dados estudados estatisticamente. Além disso, é necessário um direcionamento teórico, para dar fundamento nos resultados e conclusões encontrados com a análise estatística (DALFOVO; LANA; SILVEIRA. 2008). Dessa forma, a pesquisa contém uma base fundamentada nas teorias do desenvolvimento regional e na teoria do quociente locacional.

Os procedimentos se concentram na pesquisa bibliográfica e documental, ou seja, um projeto com base em análise secundária, nos sistemas disponibilizados na internet com fontes de confiabilidade (ZANELLA, 2009). Sendo assim, a pesquisa se utilizou de dados retirados do IBGE setores e do sistema Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Portanto, a partir dos dados extraídos do IBGE (no qual foi necessário para se utilizar das informações regionais e dos mapas em formato *shapefile*) juntamente com os dados do RAIS, foi possível a configuração dos mapas esclarecendo a dispersão dos empregos formais de cada setor analisado nas 17 cidades da microrregião, no sistema de programação do Qgis. Em que foi aplicado a análise estatística de acordo com o quociente locacional (QL).

Para a análise do comportamento locacional, é fundamental o estudo de uma variável específica em comparação com o total que representa esse mesmo dado (OLIVEIRA; PIFFER. 2018). Portanto, a variável utilizada foi a de “emprego formal” nos ramos de atividade produtiva e econômica, nos setores delimitados pelo IBGE.

A seguir, a fórmula para o cálculo do quociente locacional (QL):

**TABELA 1 – INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS APRESENTADOS PELO QL  
INDICADOR INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS**

<p>Quociente Locacional (QL)</p> <p>Fonte: SILVA (2022)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="786 192 962 255">Equação</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="962 192 1452 255"> <math>QL \leq 0,49</math> localização fraca                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="962 255 1452 318"> <math>0,50 \leq QL &lt; 0,99</math> localização média                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="962 318 1452 380"> <math>QL \geq 1</math> localização significativa                 </td> </tr> </tbody> </table>	Equação	$QL \leq 0,49$ localização fraca	$0,50 \leq QL < 0,99$ localização média	$QL \geq 1$ localização significativa
Equação					
$QL \leq 0,49$ localização fraca					
$0,50 \leq QL < 0,99$ localização média					
$QL \geq 1$ localização significativa					

Onde os símbolos significam:

$E_{i,j}$  = Mão de obra no ramo produtivo i do município j;

$\sum_i E_{i,j}$  = Mão de obra no ramo produtivo i de todos os municípios;

$\sum_j E_{i,j}$  = Mão de obra em todos os ramos produtivos do município j;

$\sum_i \sum_j E_{i,j}$  = Mão de obra em todos os ramos produtivos e em todos os municípios.

Com isso, qualifica-se os resultados em três fases: quando a localização se da fraca ( $QL \leq 0,49$ ), ou seja, o setor produtivo em análise não está relativamente concentrado na região; quando se encontra média ( $0,50 \leq QL < 0,99$ ), há um aglomerado de empregos formais na região, porém não a atividade determinante; e quando assume um  $QL \geq 1$ , significa que há uma concentração significativa do emprego na região, demonstrando uma região importante para o estado no que se refere aquela atividade produtiva específica (SOUSA, et al. 2017).

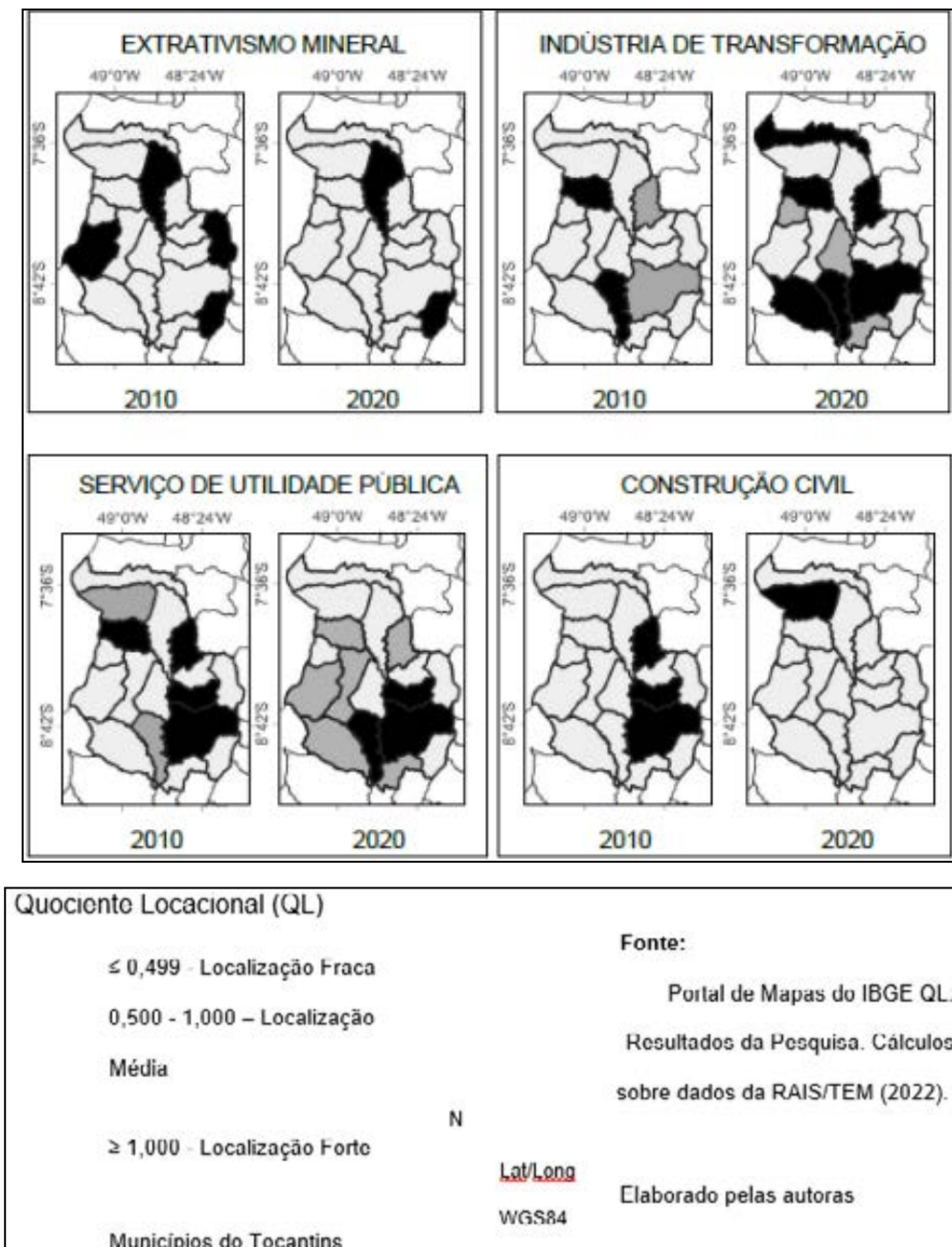
#### 4 RESULTADOS E ANÁLISES

A pesquisa foi desenvolvida na região Programa Noroeste do estado do Tocantins, na qual a delimitação foi determinada pela Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente do Estado do Tocantins (SEPLAN).

A região estudada é relativamente pequena se comparada com as outras 09 microrregiões tocantinense. Logo, o Noroeste representa a segunda menor região em área territorial e a quarta menor no quantitativo de habitantes.

A pesquisa conta com uma comparação dos empregos formais nos setores de atividade produtivo do ano de 2010 com 2020. Na figura 1, tem-se o QL da indústria extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais e a construção civil.

**FIGURA 1 – QUOCIENTE LOCACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO PROGRAMA NOROESTE DE 2010 E 2020**



Observa-se, que a atividade produtiva de extrativismo mineral, quando comparado ao primeiro ano de análise, em 2020 reduziu-se em 2 municípios a significância do setor na região, a ficar com QL forte em apenas 02 (duas) cidades: Bandeirantes e Tupirama. Além disso, as demais cidades apresentam um QL fraco, ou seja, esse setor não gera grande impacto na região.

Em relação ao setor da indústria de transformação, de 2010 para 2020 aumentou 4 cidades, gerando impacto, portanto no ano de 2020 em 06 municípios: Colmeia, Guaraí, Goianorte, Bernardo Sayão, Colinas do Tocantins e Pau D'Arco. Importante salientar, que Colinas do Tocantins e Guaraí, estavam em 2010 com o QLMédio, ou seja, esse setor houve um desenvolvimento e uma evolução do seu impacto para a região.

No ramo de serviços industriais, em 2010 havia 04 municípios com o QL forte, porém dois deles, Bernardo Sayão e Colinas do Tocantins, obtiveram uma queda no impacto dos empregos formais, se tornando então, em 2020 com um QL médio. Mas em contrapartida, a cidade de Colmeia, alcançou destaque, pois em 2010 se encontrava com QL médio, e em 2020 adquiriu um QL forte, portanto, um desenvolvimento do setor

no município.

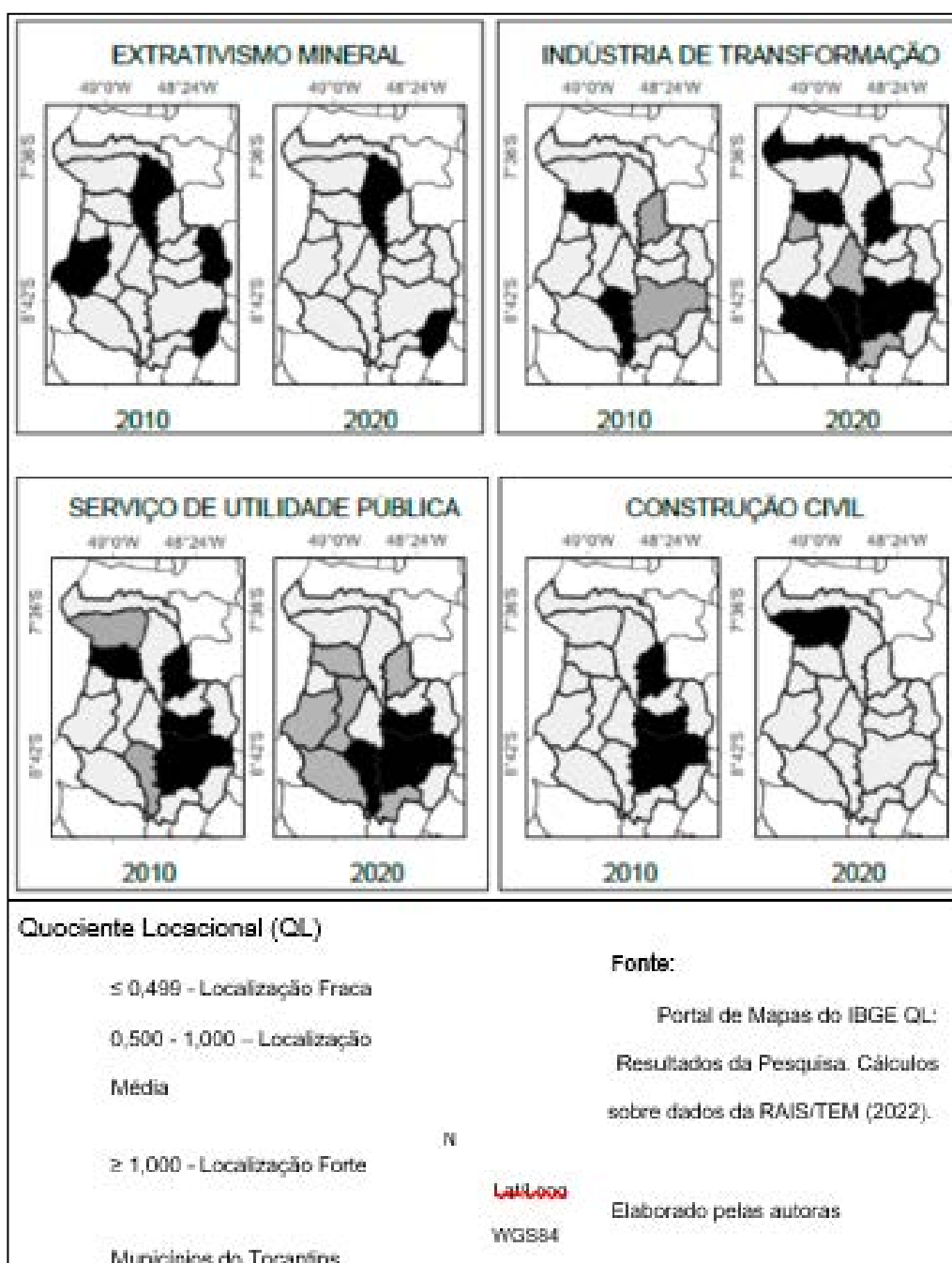
No cenário da construção civil, em 2010 as cidades de Colinas do Tocantins, Presidente Kennedy e Guaraí, estavam com uma significativa representatividade nos empregos formais da região. Porém, todos os municípios citados caíram no decorrer dos 09 (nove) anos, ficando em 2020 apenas Arapoema com um QL forte. Ademais, todos os outros municípios apresentam um QL foi fraco.

De modo geral, nota-se com os setores apresentados na figura 1, que a construção civil é a que menos tem relevância para a região Noroeste do Tocantins nos dois anos de análise. Ademais, vale destacar que a cidade de Brasilândia, obteve um QL fraco em todos os 4 setores avaliados.

E ainda, as cidades que mais se destacaram nos setores de modo geral, foram Colinas do Tocantins e Guaraí. Contudo esses dois municípios são os maiores do noroeste tocantinense em quesito populacional.

A seguir, na figura 2, tem-se o QL nos setores do Comercio, Serviço, Administração Pública e da Agropecuária.

**Figura 2 – Quociente Locacional dos Municípios da Região Programa Noroeste (em 2010 e 2020)**



No que tange o setor do comércio, 3 cidades se mantiveram com QL forte de 2010 para 2020, sendo elas: Colinas do Tocantins, Guaraí e Tabocão. Ademais, em 2010 o município de Colmeia se encontrava em QL médio, entretanto em 2020, conseguiu se desenvolver, alcançando um índice de forte representatividade. Ainda, outra cidade que obteve QL médio em 2010 foi Presidente Kennedy, porém se manteve no mesmo patamar. As demais apresentam QL fraco em ambos os anos.

No setor de serviço, as cidades de Colinas do Tocantins e Guaraí, se mantiveram no mesmo nível de QL, forte, tanto no ano de 2010 quanto em 2020. Nota-se ainda, que essas 02 cidades são as únicas com a representatividade forte no setor de comércio no último ano de análise. Ademais, em 2010, tinham outros 2 municípios com QL forte, porém Tabocão caiu para um QL médio, e Presidente Kennedy declinou ainda mais, com um QL fraco.

Nota-se que o setor da administração pública e agropecuária, são os que contém a maior quantidade de municípios com localização significativa, portanto, são setores que influenciam fortemente na economia da região e na dinâmica das cidades.

Em relação ao setor da administração pública, em 2010 eram 12 municípios dos 17 da região noroeste que se encontravam com um QL forte, ou seja, representando, portanto, 70% das cidades com um comportamento locacional expressivo, apontando assim, como um setor especializado de potência na região. No mesmo ano, os demais 5 municípios, estavam com QL médio. Porém, cidades como Colinas do Tocantins e Guaraí, nas quais em outros setores estavam em destaque constante, neste setor são moderadas.

Por conseguinte, ressalta-se sobre a administração pública, que no ano de 2020 o número de cidades com QL forte aumenta para 14, representando 82% da região noroeste com um potencial comportamento locacional do emprego formal. As cidades de Colinas do Tocantins e Guaraí foram as únicas que ficaram neste mesmo ano com QL médio, e por fim Arapoema, caiu consideravelmente de um QL forte em 2010 para um QL fraco em 2020.

No que se refere ao setor da agropecuária, em que abrange a extração vegetal e caça, em 2010 eram 8 municípios nos quais apresentavam um QL forte, esse número aumentou para 10 em 2020, passando de 47% para 58% no último ano.

Observa-se que, que as cidades de Colinas do Tocantins e Guaraí, no setor da agropecuária se manteve no mesmo formato da administração pública, ambos os municípios obtiveram nos dois anos de comparação um QL fraco. Assim as duas

maiores cidades em população, não define seu desenvolvimento econômico nos dois setores mencionados, administração pública e agropecuária, como na maioria dos outros municípios participantes da região noroeste do Tocantins. Por outro lado, os setores nos quais obtiveram um forte impacto o de comércio e serviço

De forma geral, tem-se na região noroeste do Tocantins uma crescente evolução do comportamento locacional dos empregos formais nos ramos da atividade produtiva em administração pública e agropecuária. Porém, tais ramos de atividade apesar de dominarem a região, não significa que os focos das cidades estão inteiramente ligados nos setores.

No ano de 2010, o município de Juarina obteve uma insignificância em 6 dos 8 setores da atividade produtiva na região, ou seja, o menor impacto do emprego formal comparado com os demais municípios. Além disso, no ramo de serviços, atingiu o 4º menor índice. Em contrapartida, Juarina alcançou o maior resultado no ramo da administração pública (com 97,26%) de toda a distribuição de emprego no município e do todo o noroeste tocantinense.

O município de Guaraí, segundo maior em população e primeiro com relação a área territorial da região analisada, obteve destaque em 3 setores dos 8 da atividade produtiva determinada pelo IBGE, comparado com as 16 outras cidades, são eles: Serviços industriais de utilidade pública (com 0,69%); comércio (com 36,10%);

e serviço (com 19,65%).

Pode-se observar, que Guaraí, tem uma distribuição de emprego formal mais uniforme dentro das atividades produtivas, se confrontado com Juarina. Pois, Juarina alcançou destaque em apenas 1 setor, tendo os demais ramos produtivos com índices nulos ou com baixo teor de emprego em relação aos outros municípios. Já Guaraí, obtém dados em todos os 8 setores da economia, ou seja, consiste em uma economia mais uniforme no município.

Por fim, pode se notar que 8 cidades evoluíram na distribuição do emprego nas áreas de atividade produtiva no município (quase 50% do montando de municípios), ou seja, um crescimento do ano de 2010 para 2020 nos tipos de ramos produtivos, são elas: Arapoema; Bandeirantes do Tocantins; Couto Magalhães; Fortaleza do Tabocão; Goianorte; Juarina; Pequizeiro; e Tupiratins.

Por outro lado, na análise realizada, houve municípios em que obtiveram queda nos setores produtivos com esta progressão de anos, 2010 para 2020, são elas: Brasilândia do Tocantins; e Presidente Kennedy.

Ademais, outro ponto importante na análise, foi que 7 cidades permaneceram no mesmo quantitativo de setores produtivos neste avanço de 9 anos de pesquisa, são elas: Tupirama, Pau D'arco e Itaporã com 5 setores no mesmo ramo produtivo; Bernardo Sayão com 6 setores; Colinas do Tocantins e Colmeia com 7 setores; e Guaraí, a cidade em destaque da região noroeste, pois é a única na qual obteve emprego formal nas atividades produtivas em todos os 8 setores e ainda nos 2 anos analisados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar no final deste estudo verifica-se a importância de propagar para a sociedade tocantinense as informações relacionadas ao quociente locacional (QL), que municia os avanços ou retrocessos ocorridos no desenvolvimento regional. Visto que os números apresentados inferem em um retrato estratificado do crescimento em diversos aspectos que perpassam do administrativo, industrial, extrativismo mineral, construção civil e geração de oportunidades relacionadas a economia de cada região em suas respectivas atividades.

Dessa maneira, os dados encontrados pelos aportes da pesquisa referendam que o Noroeste é contextualizado no ranking como a segunda menor região em área territorial e a quarta menor em quantitativo de habitantes, sendo evidenciado pela composição de 17 (dezessete) municípios dos 139 que correspondem ao estado do Tocantins fazendo um total de 12,23%.

Nesse sentido, resumidamente os resultados discorrem em relação comparativa de 2010 ao chegar no ano de 2020, que as produções de extrativismo mineral tiveram o QL forte em apenas 02 (duas) cidades: Bandeirantes e Tupirama, os demais ficaram qualificados em QL fraco.

Em relação ao setor da indústria houve uma evolução que impactou a região no ano de 2020 em 06 (seis) cidades, Colmeia, Guaraí, Goianorte, Bernardo Sayão, Colinas do Tocantins e Pau D'Arco. No ramo de serviços industriais, em 2020 os municípios Bernardo Sayão e Colinas do Tocantins enfatizam um QL forte, porém dois deles, obtiveram uma queda no impacto dos empregos formais, se tornando então, em 2020 com um QL médio.

No cenário da construção civil, em 2020 apenas Arapoema teve um QL forte, ramo que apresenta menor relevância na região noroeste. Quando ordenados os dados do setor do comércio o município de Colmeia evoluiu para o QL forte em 2020.

Enquanto, o setor de serviço, em 2020 representa ponto forte na região. Na administração pública e agropecuária, no ano de 2020 o número de cidades com QL forte aumentou para 14 (quatorze), representando 82% da região noroeste com um potencial comportamento locacional do emprego formal.

Por fim, o município de Guaraí é o destaque da região noroeste, pois alcançou destaque em 3 setores no



ano de 2010, mesmo com apenas 1 destaque em 2020, a cidade permaneceu com emprego formal em todos os setores de atividade produtiva determinada pelo IBGE, nas quais são a de extrativa mineral; indústria de transformação; serviços industriais de utilidade pública; construção civil; comércio; serviço; administração pública; e agropecuária, extração vegetal e caça.

Assim, ao concluir as palavras finais deste estudo, verificou-se que a região noroeste do Estado do Tocantins perfaz significativos pontos para evidenciar o acompanhamento do desenvolvimento regional que deve ser discutido no campo científico, bem como em diálogos com a sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, Willane Queiroz. Et al. Análise locacional das atividades produtivas na microrregião de Porto Nacional do Estado do Tocantins. **Economia & Região**, v.6, n.1, 47–63, 2018. <https://doi.org/10.5433/2317-627X.2018v6n1p47>.
- CONEJERO, M. A.; ALDARA D. S. C. “The Governance Of Local Productive Arrangements (Lpa) for the Strategic Management of Geographical Indications (GIS).” **Ambiente & Sociedade**, 20.1, 2017: 293-314. Web.
- CORRÊA, José Carlos Severo; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima; KIST, Rosane Bernardete Brochier. Sobre o conceito de desenvolvimento regional: notas para debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 7, 2019.
- CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. **Penso Editora**, 2021.
- DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.2, n.4, p.01-13, Sem II. 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/to.html>. Acesso em: 06 de fev. 2023.
- JOYAL, André. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial: uma comparação Québec-Brasil (1960-2010). **Informe Gepec**, v. 23, p. 191-209, 2019.
- MALIZIA, E., FESER, E., RENSKI, H., e DRUCKER, J. **Understanding Local Economic Development: Second Edition**. 2nd ed. 2020. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367815134>. Acesso em 06 de fev 2023.
- DE MELO, Thiago Veloso; DE OLIVEIRA, Nilton Marques. Análise Locacional Das Atividades Produtivas Do Estado Do Tocantins. **DESAFIOS-Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**, v. 7, n. Especial, p. 3-15, 2020. <https://doi.org/10.1590/1517-869220162203142486>. (a)
- DE MELO, Thiago Veloso; DE OLIVEIRA, Nilton Marques. Estudo Locacional Das Atividades Produtivas Do Tocantins. **Revista Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 14, p. 72-88, 2020. (b)
- NASCIMENTO, Rodrigo Paulino; RICCI, Fábio; RODRIGUES, Maarilsa de Sá. Desenvolvimento endógeno da região Metropolitana do vale do paraíba e litoral norte: Uma análise do quociente locacional. Universidade de Taubaté – UNITAU. **Anais... III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento**. 2014.
- OLIVEIRA, Nilton Marques. Revisitando algumas teorias do desenvolvimento regional Revising classical regional development theories. **Informe Gepec**, v. 25, n. 1, p. 203-219, 2021.

OLIVEIRA, Nilton Marques; PIFFER, Moacir. Determinantes do Perfil Locacional das atividades produtivas no Estado do Tocantins. **Boletim de Geografia**, v. 36, n. 1, p. 92-111, 2018.

PERROUX, François. Note sur la notion de pôle de croissance. Tradução com permissão da Revista Brasileira de Estudos Políticos. **Economie appliquée**, 1955.

SILVA, Valdivino Veloso da. Análise do Quociente Locacional no município de Pedro Afonso/TO através do software livre Qgis. **Revista Sítio Novo**, v. 6, n. 2, p. 89-99, 2022.

SOUSA, Ronildo Borges de; ALMEIDA, Géssika Teixeira; OLIVEIRA, Nilton Marques; LUZ, Rodolfo Alves. Análise Locacional da Estrutura Produtiva da Microrregião de Porto Nacional. **Revista BARU**. Goiânia, v. 3, n. 2, p. 191-209, jul./dez, 2017.

TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e do Meio Ambiente (SEPLAN). Diretoria de Pesquisas e Informação (DPI). **Regiões Programa - Estado do Tocantins**. Palmas: Seplan/DPI, 1997. Trabalho de discussão interna.

THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Revista do desenvolvimento regional**. UNISC. 2019.

XAVIER, Thiago Reis; WITTMANN, Milton Luiz; INÁCIO, Raoni de Oliveira; KERN, Juliana. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Revista da administração Pública**. v. 47, p. 1041-1066, 2013.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

# ODS 8 – DISCUSSÕES ACERCA DA ABRANGÊNCIA E RELEVÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO - RS

## SDG 8 – DISCUSSIONS ABOUT THE SCOPE AND RELEVANCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: ANALYSIS OF THE MUNICIPALITY OF NOVO HAMBURGO - RS

Maria Isabel Rei de Miranda<sup>1</sup>  
Marcos Paulo Dhein Griebeler<sup>2</sup>

### Resumo

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS estão cada vez mais difundidos no contexto global e local. Este trabalho fomenta a importância dos mesmos, trazendo reflexão sobre o ODS 8 – trabalho decente e crescimento econômico, relacionando-o com o município de Novo Hamburgo e analisando-se o índice negativo apurado no período de 2017 a 2020. O problema de pesquisa consiste em identificar os fatores econômicos e sociais que impedem Novo Hamburgo/RS de alcançar o ODS 8. O objetivo geral baseia-se em investigar as dificuldades existentes no município e analisar as possibilidades de melhor desempenho. Os objetivos específicos consistem em identificar principais fatores que atribuem ao município variação negativa no ODS 8 e apresentar propostas de ações que possam contribuir para a obtenção de melhorias. A metodologia utilizada neste trabalho é bibliográfica e documental. Como principais resultados, salienta-se as potencialidades existentes no município, sugere-se adoção de políticas públicas e ações conjuntas público-privadas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável. Crescimento Econômico. Políticas Públicas.

### Abstract

*The Sustainable Development Goals – SDGs are increasingly widespread in the global and local context. This work promotes their importance, reflecting on SDG 8 – decent work and economic growth, relating it to the municipality of Novo Hamburgo and analyzing the negative index found in the period from 2017 to 2020. The research problem consists of identifying the economic and social factors that prevent Novo Hamburgo/RS from achieving SDG 8. The general objective is based on investigating the difficulties that exist in the municipality and analyzing the possibilities for better performance. The specific objectives consist of identifying the main factors that attribute to the municipality a negative variation in SDG 8 and presenting proposals for actions that can contribute to achieving improvements. The methodology used in this work is bibliographic and documentary. As main results, the existing potential in the municipality is highlighted, the adoption of public policies and joint public-private actions are suggested.*

**Keywords:** Sustainable Development. Economic growth. Public policy.

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Bolsista CAPES. Endereço eletrônico: [mariamiranda@sou.faccat.br](mailto:mariamiranda@sou.faccat.br).

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – FACCAT. Endereço eletrônico: [marcosdhein@faccat.br](mailto:marcosdhein@faccat.br).

# 1 INTRODUÇÃO

Para que o crescimento econômico de uma região geográfica seja considerado, de fato, contributo do desenvolvimento, bem como esteja alicerçado nas premissas fundamentais para o desenvolvimento regional, há vários aspectos a serem analisados. Dentre tais aspectos, o comprometimento com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, estes amplamente difundidos no contexto global, originados da Agenda 2030 e adotados pelos países-membros da Organização das Nações Unidas - ONU em 2015.

Com o intuito de evidenciar as principais dificuldades e, ao mesmo tempo, as probabilidades de desenvolvimento econômico e social em âmbito municipal, tomando-se por base o estudo do ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico - surge a proposta de investigação deste trabalho, acerca do município de Novo Hamburgo – RS. Segundo dados do Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE Vale do Rio dos Sinos/RS, no período de 2017 a 2020, o município apresentou significativa variação negativa (-39,12%) nesse ODS.

O ODS 8 está abarcado em “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e trabalho decente para todas e todos” conforme a Organização das Nações Unidas – ONU (<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>). Deste modo, destaca-se a seguir o problema a ser investigado: quais os fatores econômicos e sociais que impedem Novo Hamburgo/RS de alcançar o ODS 8?

Nesta proposta, o objetivo geral deste estudo consiste em investigar as dificuldades existentes no município, em relação aos fatores elencados no ODS 8, bem como analisar as possibilidades de melhor desempenho e consequente contribuição para o desenvolvimento na região do Vale do Rio dos Sinos.

A partir deste propósito, os objetivos específicos constituem-se em: - identificar principais indicadores ou fatores que atribuem ao município variação negativa no ODS 8; - apresentar propostas de ações que possam contribuir para a melhoria de tais indicadores.

A justificativa deste estudo é ratificar a importância do ODS 8 como parte integrante dos demais ODS, e respectiva relevância para o município e a sociedade.

Para a efetivação dessa pesquisa, a metodologia utilizada quanto a sua natureza, é básica, buscando apresentar novos conhecimentos acerca da realidade e do contexto em que é efetivada.

Quanto aos objetivos, utiliza-se a pesquisa exploratória, visando buscar maior familiaridade com o problema que está sendo estudado. De acordo com Gil (2019), as pesquisas exploratórias possuem relevância para aperfeiçoar ideias existentes e buscar proposições ou estudos de novas ideias, analisando diversos aspectos envolvidos, utilizando-se uma parcela significativa de levantamentos bibliográficos e documentais.

No que se refere à abordagem, a pesquisa possui caracterização qualitativa, buscando esclarecimentos relativos ao tema proposto.

Em relação aos procedimentos técnicos, é bibliográfica, pesquisando-se obras confiáveis publicadas sobre o tema, tais como livros e artigos. Também é documental, acessando-se dados secundários, já existentes e oriundos de fontes fidedignas, tais como pesquisas em dados de recenseamento, publicações de órgãos governamentais e de instituições privadas ou públicas. (LAKATOS; MARCONI, 2019).

Este artigo está estruturado na explanação resumida sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, enfatizando o ODS 8 e suas premissas, na breve caracterização territorial do município de Novo Hamburgo/RS, na análise e discussões, buscando evidenciar as dificuldades e potencialidades do município, e na respectiva conclusão.

## 2 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entraram em vigor no ano de 2015, acordados pelos 193 países-membros das Nações Unidas – ONU, na sede da mesma, em Nova York, durante Assembleia.

Trata-se de 17 Objetivos globais e integrados que contém em sua essência a busca pelo desenvolvimento equilibrado, trabalhando a sustentabilidade social, econômica e ambiental, através do comprometimento dos países envolvidos no atingimento das metas traçadas por cada ODS em âmbito universal.

Tais objetivos constituem-se em “um apelo universal à ação para acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir que até 2030 todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade”. (PNUB Brasil. Disponível em <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>)

Faz-se importante destacar os 17 ODS, no seu preâmbulo:

- 1 Erradicação da pobreza
- 2 Fome zero
- 3 Saúde e bem-estar
- 4 Educação de qualidade
- 5 Igualdade de gênero
- 6 Água potável e saneamento
- 7 Energia limpa e acessível
- 8 Trabalho decente e crescimento econômico
- 9 Indústria, inovação e infraestrutura
- 10 Redução das desigualdades
- 11 Cidades e comunidades sustentáveis
- 12 Consumo e produção responsáveis
- 13 Ação climática
- 14 Vida na água
- 15 Vida terrestre
- 16 Paz, justiça e instituições eficazes
- 17 Parcerias e meios de implementação

(PNUB Brasil. Disponível em

<https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>)

### 2.1 ODS 8 – TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO

A premissa do ODS 8, descrita no seu preâmbulo, possui como finalidade essencial “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e trabalho decente para todas e todos” conforme a Organização das Nações Unidas – ONU (<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>).

Para o entendimento desta finalidade, é imprescindível a reflexão sobre o que vem a ser trabalho decente, uma vez que esta expressão denota, em sua essência, a mitigação e eliminação das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza, fatores fundamentais para falar-se em alcançar o desenvolvimento sustentável. Assim, neste contexto, o ODS 8 apresenta 10 metas, associando o trabalho decente ao crescimento econômico:

**8.1** Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos

**8.2** Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra

**8.3** Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros

**8.4** Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com os países desenvolvidos assumindo a liderança

**8.5** Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor

**8.6** Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação

**8.7** Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas

**8.8** Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários

**8.9** Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais

**8.10** Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos

**8.a** Aumentar o apoio da Iniciativa de Ajuda para o Comércio [Aid for Trade] para os países em desenvolvimento, particularmente os países menos desenvolvidos, inclusive por meio do Quadro Integrado Reforçado para a Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países menos desenvolvidos

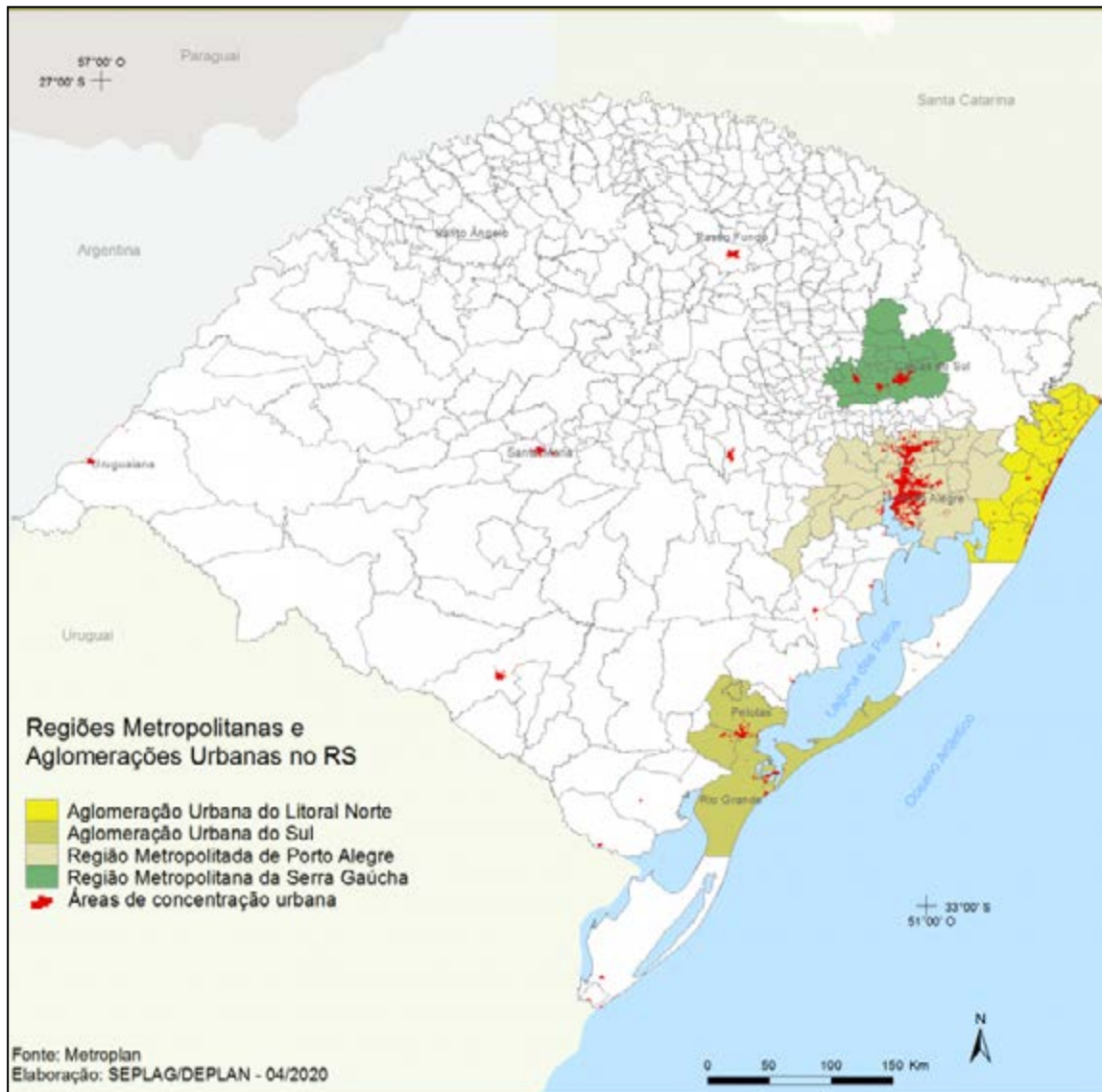
**8.b** Até 2020, desenvolver e operacionalizar uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Mundial para o Emprego da Organização Internacional do Trabalho [OIT] (<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>)

Faz-se importante salientar que o ODS 8 aqui relatado, não está dissociado dos demais ODS, uma vez que os mesmos foram elaborados objetivando a implementação de forma integrada, com a finalidade máxima de proporcionar melhores condições de vida em todos os sentidos para as populações do planeta.

### **3 NOVO HAMBURGO – CARACTERÍSTICAS DO TERRITÓRIO**

O município de Novo Hamburgo está localizado na região metropolitana de Porto Alegre (capital do RS), conforme Figura 1, a uma distância aproximada de 40 km da mesma.

**FIGURA 1 – CARTOGRAFIA – ESTADO DO RS E REGIÃO METROPOLITANA**



Fonte: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>

Pertence ao Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE – Vale do Rio dos Sinos, o qual é composto por 14 (quatorze) municípios: Araricá, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, Sapiranga, São Leopoldo, Sapucaia do Sul.

Conforme o Censo IBGE 2022, possui extensão territorial 222,536 km<sup>2</sup>, e população total de 227.732 pessoas, sendo a 7ª posição no Estado do RS, composto por 497 municípios.

É o 2º município mais populoso deste COREDE, sendo o primeiro Canoas, com 347.657 habitantes, e o município menos populoso Araricá, com 8.525 habitantes (IBGE - 2022).

Cumprir mencionar a importância dos COREDES no RS, uma vez que constituem-se em um fórum de discussão, cuja preocupação principal consiste em fomentar políticas e ações que visem o desenvolvimento regional de forma equilibrada e sustentável. Foram criados legalmente em 1994, através da Lei Estadual 10.283, divididos por regiões que abrangem análises dos respectivos municípios. Atualmente, existem 28 COREDES no RS, utilizando-se como base de dados pelo Estado para o levantamento do perfil socioeconômico, a Fundação de Economia e Estatística – FEE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Atlas Socioeconômico do RS (<https://planejamento.rs.gov.br>). Assim, os índices apurados exprimem a realidade e fomentam estudos de causas e sugestões para melhorias e/ou soluções.

O PIB per capita de Novo Hamburgo, de acordo com dados mais recentes publicados pelo IBGE, em

2020, constava em R\$ 37.575,54.

Novo Hamburgo consolidou o título de Capital Nacional do Calçado, mediante o crescimento da indústria calçadista nas décadas anteriores. Contudo, com a crise no setor, embora ainda exista esta conotação, outras indústrias movimentam a economia do município de forma mais atuante, mantendo o seguimento industrial diversificado.

O setor comercial do município também possui forte atuação na região do Vale do Rio dos Sinos, contribuindo com grande aporte para a economia do mesmo, entre pequenos a grandes empreendimentos. Dentre estes, conotação atribuída ao Shopping Center localizado no centro da cidade, e Outlet na BR 116, ambos atraindo com frequência moradores de regiões próximas e distantes, fomentando o comércio e arrecadação de tributos.

Igualmente, o setor de serviços vem se consolidando no município, com empresas de todos os portes estabelecidas, contemplando áreas: bancária, financeira, saúde, educação – escolas, universidade e centro universitário, fomento a cultura e lazer - com teatro, centro de eventos, dentre outras.

O investimento em Feiras e Eventos também é reconhecido na região, como exemplo a Feira Loucura por Sapatos, atraindo expositores de vários locais do país.

A área rural possui relevância para o município, conhecida como Lomba Grande. Concentra produção de alimentos através da agricultura familiar, sítios, áreas de lazer e importante atuação no turismo rural. Este vem ganhando espaço e atraindo turistas de diversas regiões do Estado.

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÕES ACERCA DO ODS 8 NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO/RS**

O índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - IDSC (<https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/4313409/indicators/>) apresenta estudos inerentes a seis fatores atrelados ao ODS 8, sendo: 1. análise do PIB per capita; 2. população ocupada entre 10 e 17 anos; 3. desemprego; 4. desemprego de jovens; 5. jovens de 15 a 24 anos de idade que não estudam e nem trabalham; 6. ocupação das pessoas com 16 anos de idade ou mais. Neste contexto, com relação ao município de Novo Hamburgo, o cálculo de evolução do ODS 8 apresenta variação percentual estagnada no período de 2015 a 2023, sendo de 0,92%, uma vez que o IDSC:

mostra a evolução através do seguinte critério: uma variação positiva, uma variação negativa e estagnada, considerando o seguinte cálculo: se a pontuação da cidade aumentou mais de 5% na comparação de 2015 com 2023, a variação é positiva; se diminuiu mais de 5%, variação negativa; se a variação foi menor de 5%, para mais ou para menos, está estagnada. (<https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/evolution/>)

Dentro deste período, observa-se também a variação publicada pela FACCAT – Faculdades Integradas de Taquara/RS (COREDES em números - [https://www2.faccat.br/portal/corede\\_ods](https://www2.faccat.br/portal/corede_ods)) no ODS 8, cujo percentual de -39,12 foi apurado no quadriênio 2017-2020, tendo por base a abrangência de fatores constantes nas tabelas a seguir:



**TABELA 1 – DADOS ECONÔMICOS – 2017 A 2020**

PIB per capita	0.50%
Remuneração Média dos Trabalhadores Formais	5.40%
Evolução dos Estabelecimentos Empresariais	0.00%
Empresas Exportadoras do Município	0.00%
Índice de acesso à internet rápida	-8.40%
Evolução dos Empregos Formais (%)	0.00%
Receita Média dos Microempreendedores Individuais (MEI)	5.90%

Fonte: [https://www2.faccat.br/portal/corede\\_ods](https://www2.faccat.br/portal/corede_ods)

**TABELA 2 – DADOS SOCIAIS – 2017 A 2020**

Proporção de pessoas vivendo em extrema pobreza	-12.20%
Mortalidade Infantil	42.40%
Nascidos Vivos com Baixo Peso	14.40%
Índice de aprendizado adequado até 5o ano - Matemática	5.70%
Índice de aprendizado adequado até 5o ano - Português	3.50%
Índice de aprendizado adequado até 9o ano - Matemática	-5.20%
Índice de aprendizado adequado até 9o ano - Português	1.60%
Abandono Escolar - Anos Iniciais (1º ao 5º ano)	6.00%
Abandono Escolar - Anos Finais (6º ao 9º ano)	-33.60%
Índice de mortes por abuso de álcool e outras drogas	-16.70%
Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes	33.70%
Taxa de homicídio de mulheres	35.20%
Taxa de óbitos maternos	0.00%
Taxa de Mortalidade no Trânsito	9.60%

Fonte: [https://www2.faccat.br/portal/corede\\_ods](https://www2.faccat.br/portal/corede_ods)

No ano de 2020, mediante o cenário econômico e social abalado pela pandemia, muitos postos de trabalho foram fechados, contribuindo para o desemprego e a desocupação formal, em âmbito mundial, nacional, regional e municipal. Tal situação contribuiu para o agravamento do alcance das metas do ODS 8, sendo este alicerçado pelo trabalho decente e crescimento econômico.

Ainda neste cenário de desemprego, cumpre mencionar as mazelas sociais como consequência, o aumento da vulnerabilidade social, perda de moradia, e elevação da população em situação de rua.

Já em 2019, o Censo da População em Situação de Rua de Novo Hamburgo, realizado pela Universidade Feevale, em entrevista a 170 pessoas, dentre as quais 86,5% homens e 13,5% mulheres, vivendo em situação de rua, apontou que, dentre os motivos que levaram a essa condição, 19,4% mencionaram o desemprego. Ainda, em relação aos dados levantados, faz-se importante relacionar que:

Na perspectiva dos entrevistados as principais melhorias no atendimento à população em situação de rua são: políticas de trabalho e renda (48,8%), novos projetos e serviços (32,9%) e políticas de moradia/habitação (30%). Mais da metade dos participantes já deixaram de estar em situação de rua e retornaram. Sabe-se que existem determinadas dificuldades de as pessoas em situação de rua possuírem acesso à educação. De acordo com a pesquisa, mais de 60% dos entrevistados afirmam que não concluíram o Ensino Fundamental e 81,2% declaram que gostariam de aprender algo novo ou aprimorar conhecimentos já existentes. Em decorrência disso, o estudo aponta que 98,2% das pessoas que participaram da iniciativa não possuem emprego formal. (<https://www.feevale.br/acontece/noticias/pesquisa-da-feevale-apresenta-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-de-novo-hamburgo>)

Analisando-se tais fatores identificados nesta pesquisa em 2019, é possível constatar o cenário durante o ano de 2020, em razão da pandemia, e cujo ano encontra-se inserido no período que abrange os índices negativos mencionados.

Para que exista equilíbrio financeiro e econômico em uma região, país e/ou no âmbito das instituições, é fundamental haver condições dignas de vida e trabalho digno para as pessoas. Estas são premissas enfatizadas no ODS 8, quando ressalta o Trabalho Decente, respaldado pelos Direitos Fundamentais que devem ser assegurados a todo trabalhador. De acordo com a ONU – Organização das Nações Unidas:

[...] 8.3 Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros[...] (<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>)

Neste contexto, destaca-se o papel do ente público como agente fundamental, incentivador e com atribuições de promover, proporcionar acesso à efetivação de ações que contribuam para o alcance destas metas. É importante ressaltar também, a relevância das empresas estabelecidas em seu espaço geográfico, pois além da missão para a qual foram instituídas – negócios, produtividade e geração de capital, possuem papel social e ambiental dentro do seu contexto, o que demanda conhecimento de tal posição e aplicações de ações pertinentes.

Diante destas preocupações, esta pesquisa busca fortalecer o reconhecimento pela gestão pública municipal de Novo Hamburgo acerca do ODS8, disseminando-se os resultados, buscando melhorias nos indicadores apontados negativamente.

Mediante as potencialidades apontadas no município, sugere-se a elaboração e efetivação de políticas públicas que estejam conectadas com a geração de oportunidades, dentro das propostas dos ODS e ODS 8 – eixos ambiental, econômico e social, gerando alternativas de trabalho e renda, desenvolvimento e inclusão social.

Neste aspecto destaca-se que “o poder transformador das políticas públicas precisa intervir nas causas da privação e promover o bem-estar individual integrado às demais perspectivas humanas, sociais e culturais” (ZAMBAN; KUJAWA, 2017, p.66).

Como proposta de ações que venham a fornecer resultados positivos para o município, sugere-se também a parceria público-privada, fomentando o papel das empresas de iniciativa privada na geração de empregos, no contexto social e ambiental que ocupam no território geográfico. De acordo com Dias (2022, p.184) “a empresa é vista cada vez mais como um sistema social organizado em que se desenvolvem relações diversas, além das estritamente econômicas”.

## 5 CONCLUSÃO

A compreensão do Desenvolvimento Sustentável se constitui em premissa básica para todos os âmbitos

de gestão – pública, privada, governos em todas as esferas e instâncias.

Conhecer e entender os fatores econômicos e sociais que retratam a realidade de uma região geográfica, se constitui em um desafio constante, requerendo tomadas de decisões, ações efetivas e acompanhamento constante dos cenários, contingências e todos os elementos envolvidos.

Embora não existam dados oficiais publicados a partir de 2021 acerca dos fatores elencados, cumpre destacar que, em razão da descrição do município de Novo Hamburgo/RS e das potencialidades identificadas, existe a percepção de que os índices negativos apresentados possam ser trabalhados e revertidos.

Contudo, aponta-se que tal reversão e manutenção de situações positivas, necessitam ser alicerçadas pelo estudo, elaboração e efetivação de políticas públicas capazes de dirimir os problemas sociais e econômicos, acerca dos fatores apontados e das vulnerabilidades identificadas. Assim, a proposta deste trabalho, consistindo em estudar o ODS 8 e enfatizar a importância dele, reforça a relevância da atuação da gestão municipal no contexto relacionado.

Neste aspecto, ratifica-se também a importância das instituições privadas no cumprimento do seu papel econômico e social, na geração de trabalho e renda, sugerindo-se que a efetivação de parcerias e ações conjuntas público-privadas podem melhorar a condição de vida da população; por conseguinte, elevar a participação econômica do município na região do Vale do Rio dos Sinos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS SOCIOECONÔMICO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>. Acesso em 15 ago. 2023.

COREDES EM NÚMEROS. **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara**. Disponível em: [https://www2.faccat.br/portal/corede\\_ods](https://www2.faccat.br/portal/corede_ods). Acesso em: 11 jul. 2023.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Ambiental - Responsabilidade Social e Sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Atlas, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES – IDSC - BRASIL. **Análise Dos 100 Indicadores**. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/4313409/indicators/>. Acesso em 29 ago. 2023.

\_\_\_\_\_ - BRASIL. **Evolução dos ODS para os Municípios Brasileiros**. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/evolution/>. Acesso em 29 ago. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 28 ago. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 12 jul. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. Disponível em <https://www.novohamburgo.rs.gov.br>. Acesso em 28 ago. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS – PNUD. **Objetivo 8**. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 11 jul. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfil Socioeconômico Corede Sul**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17095141-perfis-regionais-2015-sul.pdf>. Acesso em 26 ago. 2023.

UNIVERSIDADE FEEVALE. Disponível em: <https://www.feevale.br/acontece/noticias/pesquisa-da-feevale-apresenta-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-de-novo-hamburgo>. Acesso em 21 set.2023.

ZAMBAN, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**. v. 13, n. 1, jan/abr, 2017, p. 60-85.

# URBANIZAÇÃO, CIDADE IMAGINADA E CONDOMÍNIOS DE LUXO: A NOVA CONFIGURAÇÃO DA PERIFERIA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

## URBANIZATION, IMAGINED CITY, AND LUXURY CONDOMINIUMS: THE NEW PERIPHERY CONFIGURATION OF CAMPOS DOS GOYTACAZES

Marlyane Rogério da Conceição<sup>1</sup>  
Prof. Dra. Jacqueline da Silva Deolindo<sup>2</sup>

### Resumo

Este estudo explora a dinâmica entre o imaginário, a valoração da terra e os condomínios de luxo na cidade de Campos dos Goytacazes-RJ, investigando como as representações culturais, sociais e econômicas influenciam a expansão desses empreendimentos em áreas urbanas, especialmente em locais periféricos. O texto é resultado das primeiras incursões de pesquisa de pós-graduação, que pretende se aprofundar nas análises das influências exercidas pelos sujeitos e atores envolvidos na configuração do espaço urbano. O trabalho busca compreender como os condomínios de luxo redefinem o significado e a identidade das áreas onde estão localizados, assim como as implicações sociais e culturais desse processo. Destaca como as representações compartilhadas, inclusive do sentido de “lugar”, moldam nossas cidades e como a valorização de áreas urbanas impacta seu desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Configuração Urbana, Campos dos Goytacazes, Condomínios de Luxo, Valoração da Terra.

### Abstract

*This study explores the dynamics between the imagination, land valuation and luxury condominiums in the city of Campos dos Goytacazes, at State of Rio de Janeiro, investigating how cultural, social and economic representations influence the expansion of these developments in urban areas, especially in peripheral locations. The text is the result of the first forays into postgraduate research, which aims to delve deeper into the analysis of the influences exerted by the subjects and actors involved in the configuration of urban space. The work seeks to understand how luxury condominiums redefine the meaning and identity of the areas where they are located, as well as the social and cultural implications of this process. It highlights how shared representations, including the sense of “place”, shape our cities and how the appreciation of urban areas impacts their development.*

**Keywords:** Urban Configuration, Campos dos Goytacazes, Luxury Condominiums, Land Valuation.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi elaborado com base nos primeiros resultados da pesquisa de mestrado, onde abordamos a transformação da cidade de Campos dos Goytacazes, localizada a 300 km da capital do Estado do

<sup>1</sup> Assistente Social, especialista em Políticas Públicas (FAVENI). Mestranda em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (UFF/PPGDAP). E-mail: marlyaner@id.uff.br

<sup>2</sup> Bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU), em Campos dos Goytacazes, e doutora e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas, no Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, em Campos dos Goytacazes (UFF/PPGDAP). E-mail: jacqueline-deolindo@id.uff.br

Rio de Janeiro, no que se refere à organização do espaço urbano ao longo do tempo. Campos foi inicialmente planejada para refletir seu desenvolvimento, com áreas privilegiadas para grupos elitizados, e a mídia local desempenhou um papel importante na construção da identidade da cidade, promovendo uma imagem de modernização e prosperidade (DEOLINDO; RIBEIRO, 2020).

A urbanização da antiga Vila de São Salvador, especializada na produção e cana-de-açúcar, começou ao redor da Igreja São Francisco e evoluiu com a crise econômica pós-abolição da escravidão, levando à migração de proprietários rurais para o centro da cidade. A introdução de indústrias modernas impulsionou a modernização da cidade, que se desenvolveu ao longo do rio Paraíba do Sul. O centro, onde se localizavam as instituições de gestão e comando, abrigava as camadas de alta renda e a periferia era habitada predominantemente por excluídos, configuração que não se alterou muito com o passar do tempo, inclusive foi reforçada por projetos de modernização e revitalização no início do século XX (DEOLINDO; RIBEIRO, 2020; PEIXOTO, 2005).

Nos últimos anos, entretanto, devido ao aumento de condomínios de luxo em áreas periféricas, a pesquisa visa compreender as narrativas por trás desses empreendimentos. O objetivo é identificar as mudanças na configuração geográfica de Campos, especialmente a expansão dos condomínios de luxo nas periferias, e entender o que motiva essa tendência. Também busca compreender como esses espaços ressignificam as áreas periféricas e as dinâmicas sociais e culturais que surgem desse processo, reconhecendo a relação entre a produção do espaço urbano e a divisão social do trabalho, que são permeadas pelo imaginário na construção da identidade dos lugares, não sem disputas de poder e conflitos,

Para apresentar mais detalhadamente e discutir essas questões, este texto está dividido em cinco partes, a começar por esta introdução. As seguintes tratam do papel do imaginário na configuração do espaço urbano, da segregação espacial e dos condomínios fechados nesse contexto e apresenta o caso de Campos dos Goytacazes. Por fim, traz as considerações finais.

## **2 O IMAGINÁRIO, A VALORAÇÃO DA TERRA E A TRANSFORMAÇÃO URBANA NOS CONDOMÍNIOS DE LUXO**

A percepção e compreensão das cidades ultrapassam as fronteiras do que é visível, penetrando no reino do imaginário. O termo “imaginário” abarca diversas interpretações, geralmente relacionadas à dimensão subjetiva da experiência humana. Quando aplicado ao contexto urbano, refere-se à construção social resultante das interações compartilhadas entre os habitantes e visitantes de um lugar específico. O imaginário exerce influência sobre a concepção do espaço, a forma como é percebido, as dinâmicas das relações sociais e os valores atribuídos aos elementos que compõem esse espaço.

O termo “imaginário” abrange uma multiplicidade de significados, variando de acordo com o contexto em que é empregado. Em sua essência, está relacionado à dimensão simbólica e subjetiva da experiência humana, englobando representações coletivas, crenças, mitos, símbolos e narrativas. No âmbito histórico, o imaginário está intrinsecamente ligado à noção de representação, considerando representações como construções sociais que conferem significado simbólico a conceitos e fenômenos.

Ao abordar os imaginários relacionados à cidade, referimo-nos à construção social que emerge das interações e vivências compartilhadas pelas pessoas que habitam ou frequentam um lugar específico. Essa construção compartilhada inclui memórias, experiências, histórias, práticas e tradições. As manifestações culturais, por exemplo, são formas de expressão que refletem e comunicam interpretações simbólicas, contribuindo para a construção da identidade e do sentimento de pertencimento a um lugar.

Pesavento (2007), que define imaginário como representação das nossas percepções e atribuição de significados ao mundo, observa que a cidade é fruto do pensamento, das imagens e dos discursos que materializam utopias, desejos, esperanças, medos e dão sentido individual e coletivo ao viver urbano.

Sem dúvida, essa cidade sensível é uma cidade imaginária construída pelo pensamento e que identifica, classifica e qualifica o traçado, a forma, o volume, as práticas e os atores desse espaço urbano vivido e visível, permitindo que enxerguemos, vivamos e apreciemos desta ou daquela forma a realidade tangível. A cidade sensível é aquela responsável pela atribuição de sentidos e significados ao espaço e ao tempo que se realizam na e por causa da cidade. (PESAVENTO, 2007, p. 14-15)

Nos cenários urbanos em constante evolução, o imaginário coletivo desempenha um papel fundamental na configuração das cidades e na forma como seus espaços são percebidos e valorizados. Ao mesmo tempo, a valoração da terra, que abrange a avaliação do valor econômico e social de terras e propriedades, desempenha um papel crucial na alocação de recursos e no desenvolvimento urbano. Nesse contexto, os condomínios de luxo emergem como espaços que personificam a intersecção desses conceitos.

Vivemos em um contexto em que a lógica do capitalismo e da mercadoria está moldando cada vez mais nosso cotidiano. O espaço onde nossas vidas se desenrolam está progressivamente sendo invadido pelo universo das mercadorias, e os padrões ditados pelo mercado assumiram um papel central nas relações humanas. Nesse cenário, a mídia desempenha um papel fundamental na disseminação desses modelos e padrões, muitas vezes apresentados como universais. Consequentemente, a reprodução da sociedade tornou-se profundamente entrelaçada com a lógica da acumulação que impulsiona a vida moderna, transformando não apenas a sociedade em si, mas também o espaço urbano que habitamos (CARLOS, 2007, p. 41).

Sob uma perspectiva geográfica, o conceito de “lugar” emerge como a essência do espaço, sendo o ponto de convergência onde ciclos que dão forma ao espaço global se originam e se encerram. Este “lugar” está intrinsecamente ligado ao cotidiano e à experiência direta, envolvendo a interação entre indivíduos e levando em consideração suas características únicas, como o ambiente em que vivem, sua aparência, a forma como utilizam os recursos disponíveis e suas interações com outros indivíduos e grupos. Dessa maneira, os lugares se tornam representações únicas de como recursos são apropriados e utilizados em espaços geográficos delimitados (COLUCCI, 2011, p. 116).

Na organização e estrutura das cidades, os imaginários desempenham um papel central na forma como o espaço urbano é concebido, nas dinâmicas das relações humanas e na atribuição de significados e valores às diferentes áreas e grupos sociais. No contexto do sistema capitalista, o imaginário reflete a ideologia dominante, influenciando a diferenciação de valores e significados atribuídos a áreas específicas da cidade (ORLANDI, 2011, p. 696).

Dentro do enfoque do imaginário coletivo, os discursos sobre segurança emergem como um fator comum na escolha de residir em condomínios fechados (BLAKELY; SNYDER, 1997; CALDEIRA, 2000; RAPOSO, 2012). A privatização de recursos e serviços é impulsionada, em parte, pela percepção de deterioração da qualidade dos serviços públicos locais. No entanto, é importante notar que, mesmo em bairros com baixa incidência de criminalidade e manutenção adequada das infraestruturas, a prestação de serviços privados podem se tornar preferenciais. Nesse contexto, o objetivo principal das corporações não é apenas substituir os serviços urbanos deficientes, mas também exercer controle sobre o espaço residencial (BLAKELY; SNYDER, 1997).

Conforme as narrativas estigmatizantes sobre o crime são internalizadas pelas pessoas, elas não apenas influenciam as interações sociais, mas também têm um impacto significativo nas políticas públicas e no comportamento político. A maneira como a sociedade aborda o tema do crime desempenha um papel fundamental na mediação da violência, tanto em nível simbólico quanto prático. A análise de Caldeira (2000) em São Paulo demonstra que o apoio à abordagem privada para lidar com o crime resultou não apenas em discursos discriminatórios, mas também impulsionou o crescimento da indústria de segurança privada. Muitos entrevistados pela pesquisadora expressaram preconceitos, incluindo xenofobia, em relação aos residentes de fave-

las. A experiência de conviver com a criminalidade foi identificada como o principal fator impulsionador das transformações na paisagem urbana local. Obviamente não se trata de afirmar que a representação da cidade como um lugar de perigo também se aplique às razões das mudanças da configuração urbana campista, mas consideramos como uma das hipóteses a serem verificadas ao longo da pesquisa de mestrado.

### **3 ENTRE O PLANEJAMENTO URBANO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL**

Podemos compreender a cidade como um conjunto de fatores que a moldam e percebem seus habitantes, uma forma espacial intrinsecamente ligada à sua estrutura social, bem como uma arena onde convergem consensos e conflitos. Em nosso trabalho, o espaço urbano é entendido como a coexistência de diferentes usos da terra, representando a organização espacial da cidade, sua fragmentação e segregação. Compreender o espaço urbano é, em última instância, compreender a sociedade (CARLOS, 2007, p. 87).

O planejamento urbano emerge como uma ferramenta crucial para o desenvolvimento de áreas urbanas, sendo capaz de moldar esses espaços de maneira a promover mudanças significativas nas esferas social e econômica. O crescimento desordenado de cidades frequentemente resulta em problemas como congestionamento de tráfego, poluição, escassez de áreas verdes, falta de acesso a serviços essenciais e segregação socioeconômica. Para evitar tais desafios, o planejamento urbano requer uma análise cuidadosa e consideração de diversos fatores, incluindo transporte, habitação, ambiente, cultura e economia. Ao elaborar planos diretores, regulamentos e políticas urbanas, o planejamento urbano busca a harmonização desses elementos.

No contexto urbano, o Estado desempenha um papel fundamental na organização da cidade de acordo com seus objetivos. O crescimento populacional nas áreas urbanas, especialmente entre grupos de baixa renda em busca de oportunidades de emprego e melhores condições de vida, resulta em uma série de desafios urbanos (JÚNIOR, 2012). Além de fornecer bens e serviços, o Estado também exerce controle sobre o uso do espaço urbano. Empresas privadas também têm interesses no espaço urbano, visando oportunidades de lucro (CARLOS, 2007, p. 87). O planejamento urbano é muitas vezes confundido com a gestão urbana, sendo esta última a administração do presente (SOUZA, 2003).

Para compreender as dinâmicas urbanas, é crucial reconhecer que o planejamento e a gestão de territórios estão intrinsecamente conectados e envolvem diversos atores sociais, econômicos e políticos. A organização do território depende da colaboração estreita entre essas partes interessadas, que incluem governos, organizações da sociedade civil, empresas, instituições e comunidades locais. Esse processo é descrito por Rolnik (2008) como um “pacto socioterritorial”.

As revoluções industriais dos séculos XVIII e XIX impulsionaram um rápido processo de urbanização que moldou os espaços geográficos (LEFEBVRE, 2006). No Brasil, o crescimento acelerado das cidades na primeira metade do século XX foi uma consequência direta da industrialização, mas essa expansão urbana trouxe consigo profundas desigualdades que afetaram negativamente as condições de vida das classes populares. Diante disso, tornou-se responsabilidade do Estado intervir por meio de políticas urbanas e planejamento territorial, regulamentando o uso e a ocupação das áreas urbanas. Nos países do sistema capitalista, o urbanismo se estabeleceu como uma política espacial eficaz, abrangendo o planejamento de grandes cidades, expansão de infraestruturas de transporte coletivo e políticas de zoneamento urbano. Essas iniciativas visavam não apenas atender às demandas econômicas, mas também suprir as necessidades básicas da população em termos de planejamento urbano (LEFEBVRE, 2006).

Caldeira (2000) levantou a hipótese central de que o aumento dos condomínios na cidade poderia privar as populações não residentes desses empreendimentos do acesso a áreas essenciais relacionadas ao bem-estar e à qualidade de vida. Sua pesquisa direcionou o foco para questões cruciais relacionadas à expansão dos con-



domínios, planejamento urbano e produção do espaço urbano. Esses desafios não se limitam a São Paulo, onde a pesquisa foi conduzida, mas são compartilhados por diversas cidades ao redor do mundo que enfrentam questões relacionadas ao crescimento urbano desigual e à influência de atores privados no desenvolvimento de áreas urbanas. Investigando como os discursos e estratégias de proteção, na contemporaneidade, se combinam com as mudanças urbanas para criar um modelo de segregação baseado em um novo formato de espaço público, que separa e distancia grupos sociais. Isso destaca a importância do debate sobre o direito de acesso à cidade (HARVEY, 2013).

A segregação urbana pode ser dividida em voluntária e involuntária (SPOSITO, 1996). A segregação involuntária decorre de questões sociais, como pobreza, raça, etnia, desemprego, violência e discriminação de gênero (IAMAMOTO; CARVALHO, 1996). Em contrapartida, a segregação voluntária ocorre quando indivíduos ou grupos de classe escolhem se isolar intencionalmente de outras classes, optando por viver em ambientes como condomínios fechados, bairros planejados e loteamentos fechados, vistos como sinônimos de qualidade de vida. Os condomínios residenciais representam um isolamento físico e social, independentemente de sua localização geográfica (BAUMAN, 2009).

No contexto brasileiro, a segregação urbana sofreu modificações significativas a partir dos anos 1980, com o aumento da verticalização e a proliferação dos chamados condomínios fechados. A literatura apontava para os condomínios-cidades como um modelo futuro dessa verticalização, criando espécies de mini cidades com oferta de serviços, lazer e moradia. Um exemplo notável é o bairro Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, que se configura como um enclave de segregação, oferecendo infraestrutura urbana completa em meio a um ambiente anteriormente considerado rural ou não urbano, prometendo atender a todas as necessidades sem a necessidade de sair para a cidade (AGUEDA, 2020).

#### 4 OS ENCLAVES FORTIFICADOS

A segregação social e espacial nas cidades, como discutido por Caldeira (2000), desempenha um papel significativo na organização do espaço urbano. As regras que moldam o espaço urbano refletem os padrões de diferenciação social e separação, criando um ambiente onde os grupos sociais interagem com o espaço da cidade. Isso está relacionado ao novo padrão de segregação espacial discutido pela autora, que envolve os chamados “enclaves fortificados”, espaços privatizados e fechados, projetados para garantir segurança e isolamento. Esses enclaves fortificados representam uma mudança fundamental no caráter do espaço público da cidade, afetando a participação dos cidadãos na vida política. Eles são um exemplo concreto do impacto do planejamento urbano e das políticas de zoneamento na organização da cidade. No entanto, esses enclaves também têm implicações mais amplas para a vida urbana, afetando a acessibilidade e a circulação livre, valores fundamentais das cidades modernas.

A legislação urbana, conforme discutido por Caldeira (2000), desempenha um papel crucial na criação dessa segregação espacial. Ela estabelece a disjunção entre áreas urbanas centrais, geralmente regulamentadas com mais rigor e destinadas à elite, e áreas suburbanas e rurais, onde as leis são aplicadas com menos rigor e geralmente habitadas pela população de baixa renda. Esse padrão de urbanização, conhecido como centro-periferia, influencia a distribuição das classes sociais na cidade e o acesso a recursos urbanos. A verticalização, também desempenha um papel importante na organização do espaço urbano. Ela reflete a transformação das áreas urbanas e a estruturação das áreas mais ricas da cidade. O zoneamento municipal e os regulamentos de construção determinam onde os edifícios podem ser construídos, criando uma paisagem urbana caracterizada pela segregação social. A construção de condomínios fechados e enclaves fortificados, também ilustra como as elites buscam criar espaços privados de prestígio que reforçam a segregação social e a discriminação. Esses

enclaves são projetados para oferecer segurança, isolamento e homogeneidade social, ao mesmo tempo em que desvalorizam o espaço público da cidade. Eles representam uma nova maneira de organizar a segregação e reestruturar a economia da cidade, mantendo grupos sociais separados por barreiras físicas e sistemas de controle.

## 5 O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Após essa explanação, direcionamos nosso foco de estudo para o contexto da cidade em questão, Campos dos Goytacazes, conferindo ao seu imaginário um espaço tangível e relevante.

Trata-se de uma cidade de porte médio, que conta, segundo o último Censo com 483.551 habitantes (IBGE, 2023). Está localizada no interior do estado do Rio de Janeiro, a cerca de 300 Km da capital. Apesar de a renda per capita ser de R\$ 46.641,88, segundo o IBGE (2023), Campos é uma cidade com grande concentração de renda e grandes disparidades sociais, fenômeno que remonta à colonização e à constituição da cidade como referência nacional na produção de cana-de-açúcar ao longo de todo o século XIX e parte do século XX.

Ao longo do tempo, as elites econômicas e políticas de Campos dos Goytacazes defenderam a imagem de uma cidade desenvolvida e moderna, propagando um discurso progressista e positivo. Esse discurso angariou apoio de diversos setores sociais devido à sua elaboração cuidadosa e disseminação por meio de uma variedade de agentes, incluindo a imprensa local, intelectuais, líderes econômicos e políticos. Os jornais desempenharam um papel crucial na disseminação desse discurso dentro e fora de Campos, influenciando a percepção pública. Os principais beneficiários desse discurso eram membros da elite local (DEOLINDO; RIBEIRO, 2020). A construção desse discurso hegemônico em Campos está intrinsecamente ligada ao conceito de hegemonia, que, segundo Almeida (2006), abrange a supremacia cultural e ideológica de um grupo sobre os demais na sociedade. No âmbito local, a elite busca estabelecer sua visão de modernidade e progresso como a única legítima, enquanto marginaliza qualquer perspectiva crítica ou alternativa que possa desafiar sua posição dominante. Esse processo é habilmente orquestrado por meio do controle dos canais de comunicação, da disseminação seletiva de valores e ideias que reforçam sua supremacia e, significativamente, da supressão ativa de vozes divergentes.

Costa (2005), em sua pesquisa sobre o acompanhamento da expansão das áreas urbanas em Campos dos Goytacazes, identificou um aumento nas áreas urbanizadas que gradualmente ocuparam regiões que antes eram consideradas periféricas. Além disso, o estudo revela o crescimento do centro da cidade e aponta para a região mais privilegiada da cidade, fazendo uma comparação entre imagens dos anos de 1984 e 1999 para destacar a expansão vertical. Esses resultados estavam em consonância com a literatura existente na época.

Entretanto, desde o início dos anos 2000 até o presente momento, essa configuração urbana passou por duas mudanças significativas: 1) Houve um aumento significativo no número de condomínios fechados horizontais, caracterizados por residências de alto padrão; 2) Esses novos condomínios foram localizados em áreas periféricas da cidade.

Antes de 2000, existiam na cidade apenas três condomínios fechados de alto padrão. Entre 2001 e 2010, esse número mais do que dobrou, com a criação de cinco novos condomínios. De 2011 até 2022, foram estabelecidos mais seis condomínios, totalizando atualmente 14 empreendimentos desse tipo na cidade. Conforme a tabela abaixo descreve:

**TABELA 1 – EXPANSÃO DOS CONDOMÍNIOS FECHADOS EM CAMPOS.**

Condomínio	Abertura do condomínio	Período	Distância do ponto de referência central
Condomínio Residencial Golden Garden	1996	<2000	1,6 km
Condomínio Villa Alice	1996	<2000	2,0 km
Condomínio Bougainville	1995	<2000	2,6 km
Condomínio Res. Privilège	2011	2011-HOJE	3,5 km
Condomínio Athenas Park Residence	2008	2000-2010	3,9 km
Condomínio Residencial Nashville Country	2002	2000-2010	3,9 km
Condomínio Parthenon Park Residence	2011	2011-HOJE	3,9 km
Condomínio Royal Boulevard Premium	2017	2011-HOJE	3,9 km
Condomínio Granja Corrientes	2006	2000-2010	4,1 km
Condomínio Palm Springs	2006	2000-2010	5,6 km
Condomínio Remanso do Paraíba	2003	2000-2010	5,7 km
Condomínio Damha I	2011	2011-HOJE	5,7 km
Condomínio Residencial Vale do Paraíba	2011	2011-HOJE	5,8 km
Condomínio Alphaville Campos	2016	2011-HOJE	9,0 km

Fonte: elaboração própria.

À medida que o número de condomínios aumentou, a distância em relação ao centro da cidade também cresceu, o que vai contra a tradicional teoria de «centro versus periferia», que historicamente atribui ao centro urbano a caracterização de área nobre devido à concentração de serviços e infraestrutura. Essa mudança aponta para a necessidade de enfatizar o senso de comunidade e coletividade, uma vez que os novos condomínios estão localizados próximos uns dos outros, transformando-se em bairros seletos. Além disso, eles oferecem segurança própria, semelhante aos condomínios verticais, mas proporcionam uma melhor qualidade de vida aos seus moradores, pois a maioria desses empreendimentos conta com espaços amplos, áreas verdes e diversas opções de lazer, como quadras esportivas, piscinas e academias.

Essa nova configuração amplia o fenômeno da autosegregação, que, ao mesmo tempo em que separa socialmente os indivíduos, os une aos seus pares, uma vez que os primeiros três condomínios, apesar de próximos à região central, estavam distantes uns dos outros. Agora, esses condomínios se agrupam em núcleos formados por vários empreendimentos do mesmo tipo. A hipótese da ocupação da periferia de Campos dos Goytacazes pelas elites e a transformação desses espaços como espaços de distinção é outra hipótese de trabalho.

No contexto de Campos dos Goytacazes, as remoções<sup>3</sup> ganharam força devido à queda da agroindústria, resultando em terras ociosas propícias para especulação imobiliária. Isso levou à proliferação de condomínios horizontais fechados, que se assemelham a enclaves fortificados, caracterizados por serem espaços privados monitorados para habitação e consumo. Esses enclaves passaram a ser valorizados como símbolos de *status*, destacando a segregação social como um valor. Esse fenômeno está ligado à crescente insegurança social após

<sup>3</sup> Um exemplo em Campos dos Goytacazes que ilustra essa situação é a Favela da Margem da Linha, conforme descrito por Almeida em 2020 (p. 7). Essa favela teve seu surgimento na década de 60, quando os trabalhadores da Usina do Queimado ocuparam as áreas ao redor da linha férrea. Esses moradores eram, originalmente, trabalhadores envolvidos no corte de cana, que perderam suas casas na usina devido a demissões em massa. Eles optaram por estabelecer suas habitações ao longo da faixa de terra entre os pastos da usina e a linha ferroviária. No entanto, ao longo da década de 90, as terras da usina começaram a ser parceladas e vendidas a investidores externos para a construção de um hipermercado, condomínios fechados de luxo, prédios residenciais de alto padrão para a classe média alta, um shopping center e grandes redes hoteleiras. Esses empreendimentos imobiliários estimularam a especulação de terras na região, o que resultou em remoções forçadas da população local.

a década de 1990 no Brasil, alimentada pela acumulação por espoliação e pela financeirização do capital, resultando em um contexto de globalização que afetou negativamente as condições de vida da população.

A cidade de Campos também foi afetada por grandes investimentos, como o Complexo Industrial e Portuário do Açú, que impulsionou a especulação imobiliária e forçou o deslocamento de milhares de famílias, resultando na desestruturação de espaços públicos e em desafios relacionados ao transporte, habitação, saúde e educação. No entanto, o planejamento público da cidade não tem proporcionado condições dignas para os grupos subalternos, exacerbando as desigualdades sociais. Assim utilizamos a palavra periferia como parte do nosso objeto, pois em nossas pesquisas também identificamos que os lugares onde estão hoje os condomínios de luxo, muitos já foram ocupados por favelas e assentamentos (ALMEIDA, 2020; CARVALHO, 2020).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os condomínios de luxo são identificados como espaços que personificam a interseção dos conceitos de imaginário e lugar, sendo espaços urbanos que são tanto influenciados pelo imaginário coletivo quanto moldados pela valoração da terra. Eles são exemplos concretos de como as representações compartilhadas e o valor atribuído a determinados espaços podem dar origem a empreendimentos imobiliários exclusivos.

A análise das autoras revela que o contexto contemporâneo é fortemente influenciado pela lógica do capitalismo e da mercadoria. O espaço urbano, onde a vida cotidiana se desenrola, está cada vez mais sujeito à invasão do universo das mercadorias, com padrões ditados pelo mercado desempenhando um papel central nas relações humanas e na organização das cidades.

A discussão sobre a influência da mídia na disseminação de modelos e padrões, muitas vezes apresentados como universais, ressalta a maneira como a reprodução da sociedade está profundamente ligada à lógica da acumulação que impulsiona a vida moderna. Isso sugere que a mídia desempenha um papel fundamental na configuração do imaginário coletivo e, por extensão, na concepção do espaço urbano.

A questão da surge segurança como um fator comum na escolha de residir em condomínios fechados, destacando como a privatização de recursos e serviços pode ser impulsionada não apenas pela deterioração dos serviços públicos, mas também pelo desejo de exercer controle sobre o espaço residencial.

Em específico, Campos dos Goytacazes, destaca-se como a cidade passou por mudanças significativas em sua configuração urbana, com o aumento de condomínios fechados horizontais em áreas periféricas. Essas mudanças apontam para a complexidade das dinâmicas urbanas e sociais nessa região, influenciadas por fatores como especulação imobiliária, insegurança social e a proliferação de enclaves fortificados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUEDA, Rodrigo Cerqueira. Entre Iguais: Os “Condomínios-Cidade” da Barra da Tijuca e a Nova Face da Segregação Residencial Carioca. In: Encontro Anual da ANPOCS, 44. 2020. **Anais do 44º Encontro Anual da Anpocs**, SPG 2 – A Sociologia das Cidades entre as Crises Urbanas e Ambientais no Século XXI. Disponível em: [https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/trabalho/view?ID\\_TRABALHO=2539](https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/trabalho/view?ID_TRABALHO=2539). Acesso em: 12 set. 2023.

ALMEIDA, Érica Terezinha Vieira de; COUTINHO, Carlos Nelson. **A Sociedade Civil e Seus Múltiplos Significados no Debate Contemporâneo: Uma Leitura Gramsciana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

- BLAKELY, Edward J.; SNYDER, Mary Gail. Divided We Fall: Gated and Walled Communities in the United States. In: **Architecture of Fear**, v. 320, 1997. Disponível em: <https://www.asu.edu/courses/aph294/total-readings/blakely%20--%20dividedwefall.pdf>. Acesso em: 12 set. 2023.
- CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000. 399 p.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Inscritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007. 123p. Disponível em: [https://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaco\\_urbano.pdf](https://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaco_urbano.pdf). Acesso em: 12 set. 2023.
- CARVALHO, P. de S.; SILVA, L. C. R. da. Mobilizações Coletivas dos Moradores de Periferias Urbanas Contra Injustiças Sociais: A Cidade de Campos dos Goytacazes, RJ como Cenário. **Mundo Livre: Revista Multidisciplinar**, v. 6, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/mundolivres/article/view/42167>. Acesso em: 12 set. 2023.
- COLUCCI, D. G.; SOUTO, M. M. M. Espacialidades e Territorialidades: Conceituação e Exemplificações. **Revista Geografias**, v. 7, n. 1, p. 114–127, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.35699/2237-549X.13312>. Acesso em: 12 set. 2023.
- COSTA, Aline Nogueira; ALVES, Maria da Glória. Monitoramento da Expansão Urbana do Município de Campos dos Goytacazes–RJ, Utilizando Geoprocessamento. **Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, v. 12, p. 3731-3738, 2005. Disponível em: <http://marte.sid.inpe.br/col/ltid.inpe.br/sbsr/2004/11.20.17.48/doc/3731.pdf>. Acesso em: 12 set. 2023.
- DEOLINDO, Jacqueline da Silva; RIBEIRO, Anelize dos Santos. Formosa e Intrépida: Uma análise do discurso da imprensa em 1916, 1966 e 2016 sobre a modernização de Campos dos Goytacazes e a formação de uma sociedade de influência. In: **Anais do 9º Coninter**. Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2020.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 11. ed. São Paulo: Cortez; Peru: Celats, 1996.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Cidades – panorama de Campos dos Goytacazes**. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 01 out. 2023.
- JÚNIOR, Francisco Rodrigues Valle; PASQUALETTO, Antônio. O Planejamento Urbano e a Função Social da Propriedade. **Revista de Ciências Ambientais e Saúde**, v. 39, n. 1, p. 29-43, 2012. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/2363/1452>. Acesso em: 12 set. 2023.
- LEFEBVRE, Henri. **A Produção do Espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La Production de l'espace. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão início – fev. 2006.
- ORLANDI, E. P. A Casa e a Rua: Uma Relação Política e Social. **Educação & Realidade**, v. 36, n. 3, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/18491>. Acesso em: 12 set. 2023.
- PESAVENTO, Sandra Jatthy. **História & História Cultural**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. 132p.
- RAPOSO, Rita. Condomínios Fechados, Tempo, Espaço e Sociedade: Uma Perspectiva Histórica. **Cadernos Metrópole**, v. 14, n. 27, p. 171-196, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837817008.pdf>. Acesso em: 12 set. 2023.

SOUZA, M. J. L. **Mudar a Cidade:** Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Reflexões sobre a Natureza da Segregação Espacial nas Cidades Contemporâneas. **Revista de Geografia**, n. 4, p. 71-85, 1996.

# NOTAS SOBRE OS REPOSICIONAMENTOS DA POPULAÇÃO NO PARANÁ

Paulo Henrique de Cezaro Eberhardt<sup>1</sup>

Jandir Ferrera de Lima<sup>2</sup>

## Resumo

O objetivo desse estudo foi analisar a localização e dinâmica populacional paranaense durante o período 2010/2021, além de inferir sobre as tendências de crescimento populacional durante o período 2023/2040. A metodologia de análise usou dados da população paranaense fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para se estimar a taxa de crescimento da população e correlação de Pearson e a auto correlação espacial local. Os principais resultados apontaram que a população está migrando para a Região Metropolitana de Curitiba a pelo menos três décadas, tanto para a capital como para o litoral. A maior parte dos municípios localizados no Norte Central paranaense e no Oeste paranaense estão com um taxas elevadas de envelhecimento da população.

**Palavras-chave:** Análise regional; demografia; economia paranaense; economia regional.

**JEL:** J11, R23.

## Abstract

*The objective of this study was to analyze the location and population dynamics of Paraná during the period 2010/2021, in addition to making inferences about population growth trends during the period 2023/2040. The analysis methodology used data from the population of Paraná provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) to estimate the population growth rate and Pearson correlation and local spatial autocorrelation. The main results showed that the population has been migrating to the Metropolitan Region of Curitiba for at least three decades, both to the capital and to the coast. Most of the municipalities located in the North Central of Paraná State and in the West of Paraná State have high rates of population aging.*

**Keywords:** Regional analysis; demography; economy of Paraná; regional economy.

## 1 INTRODUÇÃO

Os fatores demográficos têm um papel relevante na dinâmica das economias regionais e também no seu padrão de desenvolvimento. A estrutura etária, envelhecimento populacional, população em idade ativa, dentre outros, são elementos demográficos que definem a capacidade do mercado interno, a disponibilidade da força de trabalho e a estrutura de ocupação do espaço regional. Por isso, essas informações são importantes para a definição de políticas públicas de desenvolvimento regional e urbano. Posto isso, o objetivo dessa pesquisa é analisar a localização e dinâmica populacional paranaense durante o período 2010/2021, além de inferir sobre as tendências de crescimento populacional durante o período 2023/2040.

Cabe lembrar que a importância de se analisar a dinâmica populacional se dá tanto nos espaços que ganham quanto naqueles que perdem contingentes, pois a densidade populacional resulta e é resultado do processo de desenvolvimento socioeconômico e seus desdobramentos.

<sup>1</sup> Doutor em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professor substituto do colegiado de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste/Toledo). E-mail: pauloerberhardt@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Québec (Canadá). Professor associado dos Programas de Pós Graduação em Economia (PGE) e Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste/Toledo). Bolsista PQ - CNPQ. E-mail: Jandir.lima@unioeste.br

Frente ao exposto, esta análise está dividida da seguinte maneira: além dessa introdução, a metodologia expõe os indicadores utilizados para a análise da dinâmica populacional do Paraná. Na seção de resultados, é feita a análise dos indicadores, apresentando a localização da população paranaense no período 2010/2021. Também é analisada a projeção da população até 2040 e os municípios que mais terão população acima dos 65 anos em 2040.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Autores como Singer (1973) e Rippel (2016) apontam que os deslocamentos da população são influenciados em grande parte pela dinâmica econômica. Os autores não descartam os efeitos dos conflitos, epidemias, mas apontam em especial a industrialização como um fator de maior urbanização e atratividade da população. A industrialização cria postos de trabalho, aumenta a arrecadação de impostos, gera assalariamento formal e contribui para melhorar os indicadores de crescimento econômico. Em alguns casos, esse fenômeno é um processo historicamente condicionado, pois se manifesta a partir da disponibilidade de recursos naturais, de adensamento de mão-de-obra qualificada, de fatores de localização.

Para aquelas regiões ou municípios que não são atrativos cabe o estímulo por meio do empreendedorismo local ou por políticas públicas. As políticas públicas para recuperar os lugares “deixados para trás” são diferentes das políticas com foco nos lugares (*place-based*) e com foco nas pessoas (*people-based*). Entre as políticas voltadas para os lugares estão às ações desenhadas para incentivar a industrialização de uma região, enquanto que ações voltadas para o desenvolvimento humano são alocações de recursos diretamente para apoio às pessoas, como um vale-aluguel para auxiliar os moradores de bairros violentos a se mudarem para bairros menos violentos, um vale-educação para subsidiar a instrução, dentre outros (BARCA, et al, 2012; CHETTY e HENDREN, 2018)(ii). Indiferente ao tipo de política adotada, aquelas que focam no desenvolvimento social e humano fortalecem a fixação ou a atração da população, pois as pessoas buscam antes de tudo o bem-estar e a segurança para o seu viver e de seus familiares.

No caso do estado do Paraná, essa pesquisa se soma aos trabalhos de Magalhães & Kleinke (2000), Rippel et al (2011), Rippel et al. (2012) e Sesso Filho, Brenne e Bernardelli (2022), pois realiza uma análise sobre a dinâmica populacional no estado do Paraná. Essa pesquisa se diferencia ao utilizar dados mais recentes e também por utilizar-se de dados de projeção populacional até 2040, com ênfase na população maior de 65 anos de idade. Os resultados corroboram as pesquisas citadas mostrando que a população do Paraná está se concentrando cada vez mais na região metropolitana de Curitiba, assim como na porção norte do estado (Londrina e Maringá).

Para Lee et al (2007) e Colla et al (2011) a análise da dinâmica populacional entre municípios possui vantagens, dado que a mobilidade de pessoas entre cidades é maior, ainda mais se a análise for feita para um mesmo estado (intraestadual). A pesquisa de Marques (2022) mostrou que a maioria dos municípios no Brasil está crescendo e atraindo mão-de-obra qualificada e empresas de pesquisa de desenvolvimento de municípios menores, evidenciando a importância das forças de atração e reforçando as desigualdades intermunicipais no crescimento populacional.

## 3 METODOLOGIA

O objetivo dessa pesquisa é analisar a dinâmica populacional paranaense durante o período 2010/2021. Para isso, foi estimada pela equação (1) a taxa de crescimento anual da população de todos os 399 municípios do estado do Paraná entre os anos de 2010 e 2021. Com a mesma equação também foi estimada a taxa de crescimento da projeção da população maior de 65 anos entre os anos de 2018 e 2040.



$$tx_i = \left( \frac{Pop_{2021}}{Pop_{2010}} \right)^{1/n} - 1 \quad (1)$$

Em que:  $Pop_{2021}$  é o número de habitantes do município  $i$  em 2021,  $Pop_{2010}$  é o número de habitantes do município  $i$  em 2010,  $n$  é o número de períodos e  $tx_i$  é a taxa de crescimento anual do município  $i$ .

Para cumprir o objetivo desta pesquisa, foi feita uma análise descritiva dos dados para identificar quais características estão associadas aos municípios que ganharam/perderam população. As variáveis contínuas escolhidas foram: índice de Gini, proporção de idosos, taxa de sobrevivência aos 60 anos, densidade populacional, taxa de urbanização, PIB per capita e taxa de pobreza. Foram criadas também variáveis categóricas para representar os municípios localizados na mesorregião metropolitana de Curitiba, municípios com mais de 70.000 habitantes em 2010 e municípios que ganharam/perderam população entre 2010 e 2021.

As fontes dos dados foram: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Todas as variáveis são do ano de 2010. O Quadro 1 mostra as estatísticas descritivas das variáveis.

#### QUADRO 1 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS SELECIONADAS - 2010

Variável	N	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Urbanização	399	68.4	20.3	9.3	100.0
Densidade	399	62.1	240.0	3.1	4,022.8
Gini	399	0.5	0.1	0.3	0.7
Idosos	399	8.9	1.9	3.8	14.1
Natalidade	399	13.4	2.4	7.2	22.9
PIBcapita	399	15,074.3	11,638.0	6,305	197,335
Pobreza	399	10.3	7.2	0.8	38.1
Pop2010	399	26,176.8	98,378.5	1,409	1,751,907
Pop2021	399	29,066.4	111,365.1	1,309	1,963,726
Sobrev	399	82.5	1.9	77.4	86.5
Tx	399	0.2	1.2	-9.5	3.6

Fonte: resultados da pesquisa a partir de dados do IBGE e IPARDES

Além da estatística descritiva, também foram analisadas a correlação de Pearson e a auto correlação espacial local (LISA), tomando como base a metodologia apresentada por Yandell & Anselin (1990) e Koop (2013). A equação da correlação de Pearson é:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^N (Y_i - \bar{Y})(X_i - \bar{X})}{\sqrt{\sum_{i=1}^N (Y_i - \bar{Y})^2} \sqrt{\sum_{i=1}^N (X_i - \bar{X})^2}} \quad (02)$$

Em que:  $\bar{X}$  e  $\bar{Y}$  são as médias de  $X$  e  $Y$ . A equação da auto correlação espacial local é:

$$I = Z_i \sum_{j=1}^j W_{ij} Z_j \quad (03)$$

Em que:  $W$  representa a matriz de pesos espaciais e  $Z$  os desvios em relação à média da variável de inte-

resse.

O cálculo da correlação mostra quais características dos municípios está associada à taxa de crescimento populacional e a auto correlação espacial local mostrará *clusters* indicando quais regiões paranaenses tiveram maior/menor crescimento populacional no período 2010/2021.

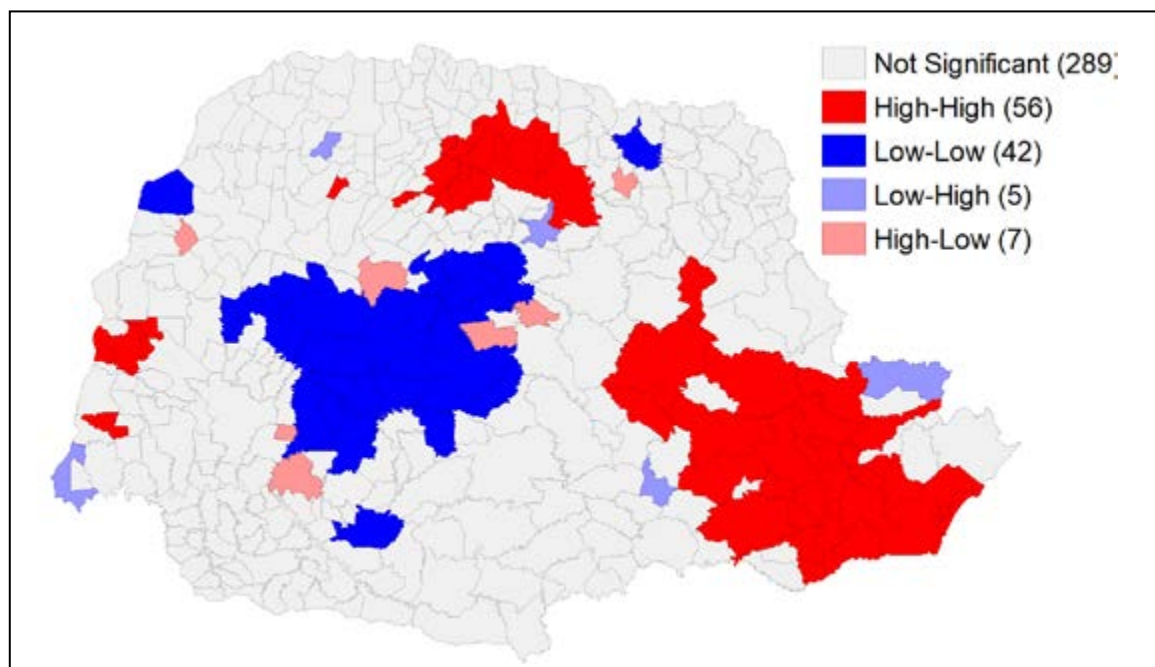
## 4 RESULTADOS

Os resultados corroboram os achados por outras pesquisas sobre o assunto, tais como Magalhães & Kleinke (2000), Rippel et al. (2012) e Sesso Filho, Brenne e Bernardelli (2022). Na análise dos resultados, é mostrada a matriz de correlação das variáveis usadas nessa pesquisa com a análise dando ênfase sobre a variável tx, que é a taxa de crescimento populacional dos municípios paranaenses entre 2010/2021. Também é mostrado um mapa com a auto correlação espacial local (LISA), em que mostrará quais regiões ganharam população e quais perderam.

### 4.1 A LOCALIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DO PARANÁ

A Figura 1 mostra os agrupamentos de municípios que tiveram altas taxas de crescimento da população e seus vizinhos que também tiveram altas taxas de crescimento da população. Esses municípios estão mostrados em cor vermelha. São regiões que atraíram população. No Paraná, as regiões que mais ganharam população no período 2010/2021 são predominantemente a região Metropolitana de Curitiba, o Norte do Estado (Londrina e Maringá) e alguns municípios do Oeste.

**FIGURA 1 – AUTO CORRELAÇÃO ESPACIAL LOCAL DA POPULAÇÃO NO PARANÁ – 2010/2021.**



Fonte: resultados da pesquisa

Na Figura 1, as regiões na qual predomina a cor azul demonstram os municípios que tiveram baixas taxas de crescimento populacional, ou seja, perderam população em relação aos municípios de taxas de crescimento maiores, mas suas taxas de crescimento absoluto foram positivas. Eles estão localizados especialmente na mesorregião Centro-Occidental. As regiões nas quais houve perda de população são chamadas de “bolsão de

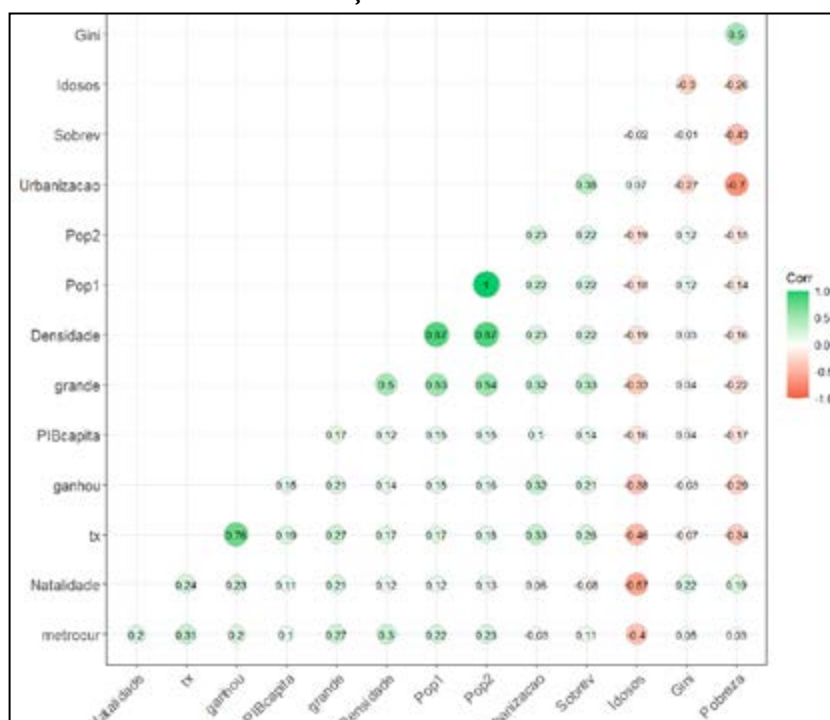
pobreza” no Paraná, desde pelo menos os anos 2000 (BRITES & PORSSE, 2021; SILVA ET AL., 2013) tanto no meio acadêmico, como na política com as promessas incisivas de erradicação da pobreza e o lançamento de programas de transferência de renda, os estudos de pobreza utilizando-se da técnica de análise espacial ainda estão incipientes. Dessa forma, esse artigo tem por objetivo analisar a distribuição espacial da pobreza paranaense em nível municipal, juntamente com os seus possíveis determinantes. Para tanto, utilizou-se o instrumental da Econometria Espacial. A Análise Exploratória de Dados Espaciais revelou a presença de autocorrelação espacial da pobreza entre os municípios estudados, de modo que a pobreza em um município é explicada, em parte, pela pobreza nos municípios vizinhos, além de evidenciar que o Estado paranaense apresenta uma região significativa (Centro-Sul).

A pesquisa de Magalhães & Kleinke (2000) mostrou que desde a década de 1990 a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) tinha taxas de crescimento da população superiores às das demais regiões do estado. Essa tendência foi confirmada pela pesquisa de Sesso Filho, Brenne e Bernardelli (2022) que mostram que desde o ano 2000 já era observado a perda de população na mesorregião Centro Ocidental e Rippel et al., (2012) mostram que de fato o que está ocorrendo é a migração da população para a Região Metropolitana de Curitiba. Portanto, as evidências mostram que está havendo concentração da população na Região Metropolitana de Curitiba a pelo menos 30 anos.

Os resultados da pesquisa apontaram que a taxa de crescimento populacional paranaense entre 2010 e 2021 foi de 0,19%. Mas esse número mascara a heterogeneidade do crescimento populacional do território paranaense, dado o tamanho da discrepância do crescimento entre os municípios. Os cinco municípios com as maiores taxas de crescimento nesse período foram: Tunas do Paraná (3,63% ao ano), Pontal do Paraná (2,86% ao ano), Mauá da Serra (2,3% ao ano), Itaipulândia (2,29% ao ano) e Cafelândia (2,27% ao ano). Os cinco municípios com as menores taxas foram: Altamira do Paraná (-9,54% ao ano), Nova Cantu (-3,83% ao ano), Nova Tebas (-3,06% ao ano), Itaúna do Sul (-2,53% ao ano) e Janiópolis (-2,49% ao ano).

A Figura 2 mostra a correlação entre as variáveis. Como o objetivo é analisar a taxa de crescimento dos municípios (variável tx na Figura 2), então foi analisado como essa variável se correlacionou com as demais, com o intuito de identificar algumas características dos municípios que ganharam e perderam população.

**FIGURA 2 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS**



Fonte: resultados da pesquisa a partir de dados do IBGE (2023) e IPARDES (2023).

As duas variáveis mais significativas foram àquelas relativas à proporção de idosos e taxa de pobreza, ambas com correlação negativa em relação à variável tx. Isso demonstra que municípios onde a população mais cresceu são, em média, lugares com menos proporção de idosos na população total. Considerando que parcela significativa das pessoas que migram para outras cidades está em idade ativa (em idade de trabalhar), faz sentido às cidades que mais recebem pessoas de outras cidades terem menos população com mais de 65 anos de idade.

A correlação entre taxa de crescimento e taxa de pobreza também possui valor negativo, o que indica que as pessoas migraram para cidades com menores taxas de pobreza, o que faz sentido se considerarmos que um dos principais motivos da migração ser por motivos econômicos (GOLGHER, 2004).

Cabe ressaltar que houve correlação negativa entre a taxa de crescimento da população e taxa de pobreza, mas não tem correlação alta entre essa taxa de crescimento e PIB per capita. Isso indica que no período a população estava migrando especialmente para a capital Curitiba a trabalho, mas morando em municípios vizinhos. Isso já foi mostrado por Polèse (2009), ao apontar que a população migra para cidades pequenas, mas que estão próximas de cidades grandes.

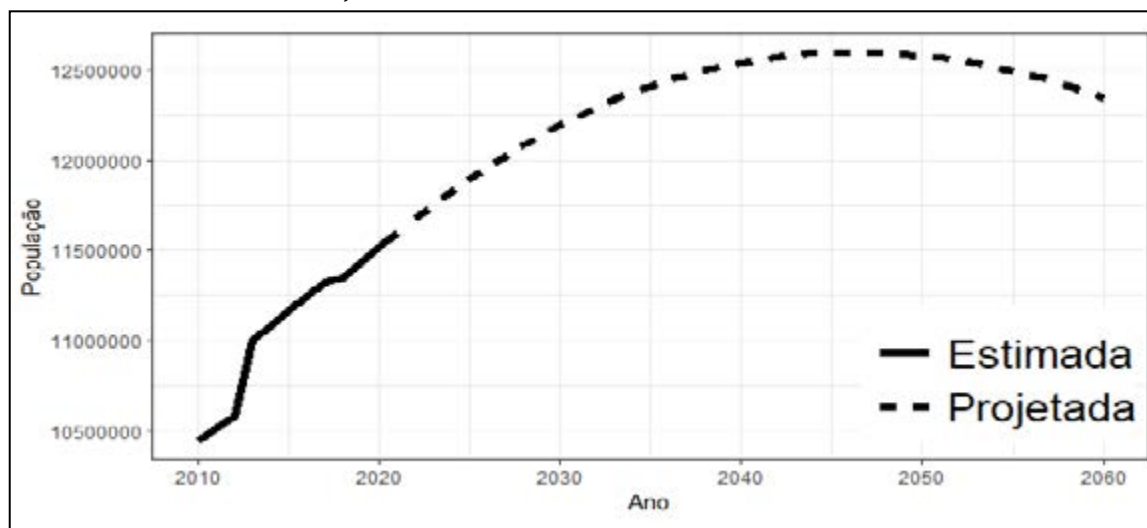
A população se mantém nas periferias das grandes cidades, seja em bairros afastados do centro ou em cidades circunvizinhas, haja vista os custos de locação e moradia. Além disso, se mantém próximas de locais de trabalho ou de serviços. Dessa maneira, pessoas e empresas têm acesso a toda infraestrutura da cidade grande sem os custos de aglomeração da cidade grande. Isso já ocorre em outras regiões metropolitanas (ARAÚJO, 2012).

Essa pesquisa está considerando que parte significativa do crescimento populacional de um município é explicado pela migração de pessoas e não pela natalidade. Isso deve a dois motivos: o primeiro é a pesquisa de Rippel et al., (2012), que mostrou que o fluxo migratório no estado do Paraná está indo principalmente da mesoregião Centro-Sul em direção à Região Metropolitana de Curitiba. O segundo motivo é a inexistência de correlação entre as variáveis de crescimento populacional e taxa de natalidade.

## **5 AS TENDÊNCIAS DE DESLOCAMENTO DA POPULAÇÃO DO PARANÁ**

A população total do Paraná continuará a crescer até meados de 2046, quando se estabilizará e passará a cair. Movimento semelhante ocorrerá também ocorrerá com o Brasil (IBGE, 2023). O Gráfico 1 mostra que a tendência da população paranaense é crescer a taxas cada vez menores a partir de 2020 e passe a ter diminuição de população a partir de 2046. O Gráfico 2 mostra quais municípios terão maior e menor crescimento da população até 2060.

**GRÁFICO 1 – POPULAÇÃO ESTIMADA E PROJETADA DO PARANÁ (2010/2060)**



Fonte: IBGE, 2023.

Colla et al (2011) e Rippel et all (2011) indicam que a população está migrando para a Região Metropolitana de Curitiba e Norte Central Paranaense. Esse tópico vai mostrar quais municípios do Paraná terão as maiores taxas de crescimento populacional até 2040. Os dados sugerem que a Região Metropolitana de Curitiba vai continuar a exercer um poder de atração de população. Dos 15 municípios com as maiores taxas de crescimento populacional até 2040, 13 são Região Metropolitana de Curitiba, incluindo os 10 primeiros.

**QUADRO 2 – MUNICÍPIOS PARANAENSES COM MAIORES E MENORES TAXAS DE CRESCIMENTO AO ANO DA POPULAÇÃO (2023/2040)**

Município	10 maiores Taxas de Crescimento Populacional ao ano (%)	Município	10 menores Taxas de Crescimento Populacional ao ano (%)
Matinhos	1,53	Roncador	-1,09
Mandirituba	1,53	Farol	-1,10
Pontal do Paraná	1,51	Barbosa Ferraz	-1,11
Araucária	1,48	Mamborê	-1,14
Bocaiúva do Sul	1,48	Quarto Centenário	-1,16
Tunas do Paraná	1,48	Boa Esperança	-1,19
Piraquara	1,47	Nova Cantu	-1,19
Fazenda Rio Grande	1,46	Janiópolis	-1,26
São José dos Pinhais	1,46	Campina da Lagoa	-1,26
Quatro Barras	1,41	Altamira do Paraná	-1,34

Fonte: IPARDES, 2023.

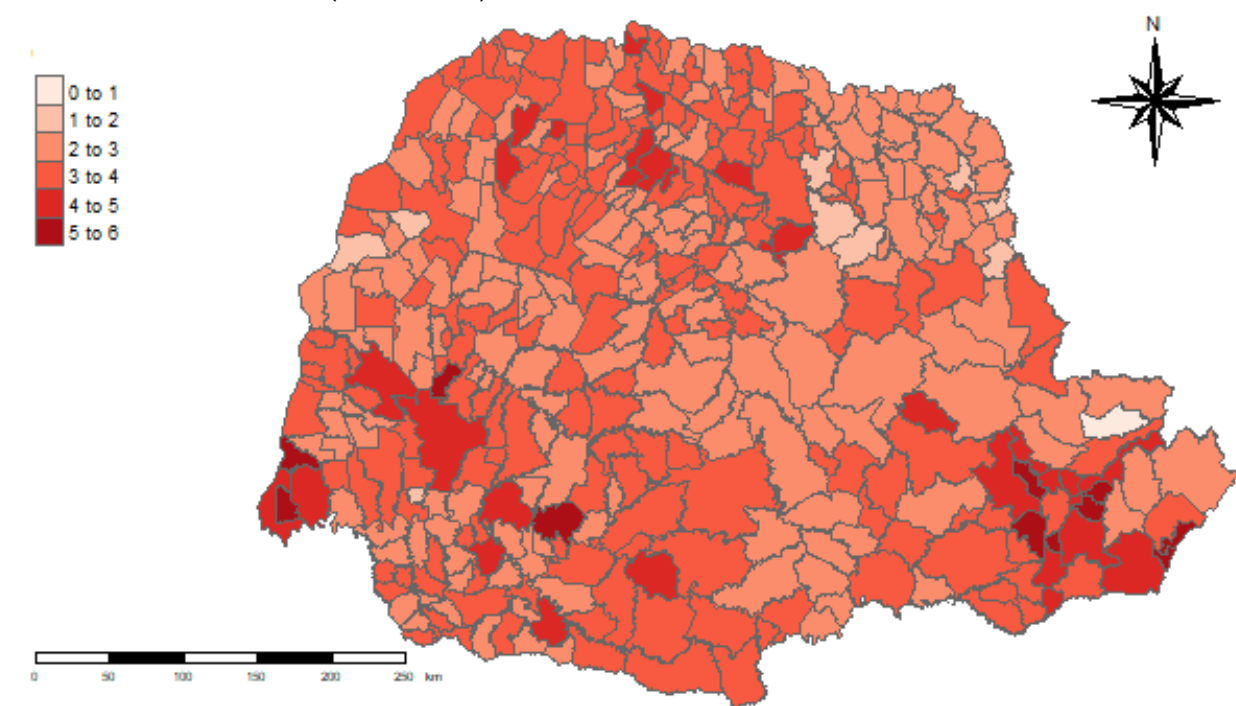
Quanto às menores taxas de crescimento até 2040, todos os 16 municípios que mais irão perder população pertencem à Mesorregião Centro-Occidental. Essa Mesorregião está mais distante da Região Metropolitana de Curitiba. A inexistência de um grande centro urbano nessa mesorregião (cidade com mais de 300 mil habitantes) pode ter contribuído para a falta de dinamismo econômico e consequente perda de população. A presença de capital privado, estímulo ao empreendedorismo e a retenção da população jovem podem ser maneiras desses municípios evitarem uma espiral negativa e revitalizar suas economias. O papel das pequenas empresas e a forma como a região “se vende” podem ser fontes importantes de atração de recursos (BATUNO-

VA & PERUCCA, 2019; CRAWLEY et al., 2020; FISCHER, 1982).

A Figura 3 mostra como estará distribuída a população maior de 65 anos até 2040. Os municípios em vermelho forte apresentarão as maiores taxas de crescimento da população idosa nos próximos 17 anos. Essa população se concentrará basicamente em alguns municípios da Região Metropolitana de Curitiba, que como já mostrado, tem concentrado parte significativa da população do Paraná e continuará a ser assim. Alguns municípios do Oeste paranaense também possuem municípios com altas taxas de crescimento da população acima de 65 anos, principalmente Santa terezinha de Itaipu e Itaipulândia.

Pela Figura 03 também se percebe um cinturão no centro do Paraná, de leste a oeste na qual a taxa de crescimento da população idosa será menor que na porção sul do estado do Paraná e na porção norte. Interessante é que a rodovia BR277, que corta o estado do Paraná de leste a oeste se torna um marca dessa divisão demográfica. Os municípios que margeiam a rodovia na porção norte tem taxas de envelhecimento menores do que os municípios localizados na margem sul da rodovia.

**FIGURA 3 – TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO MAIOR DE 65 ANOS NO PARANÁ (2018/2040)**



Fonte: Resultados da pesquisa, com dados do IPARDES (2023).

O envelhecimento da população tem implicações regionais e econômicas. Pelo lado econômico, há uma diminuição da população em idade ativa, que irá refletir no mercado de trabalho local ao longo do tempo. Pelo lado social, pode haver aumento no vínculo entre os moradores de uma comunidade, especialmente nas cidades menores e isso se refletirá em seu capital social. No aspecto da saúde, será um desafio para os sistemas municipais de saúde prover o atendimento mínimo necessário para manter a qualidade de vida da população idosa. Além disso, a parcela jovem da população, em especial a feminina, fica retida em algumas localidades como “cuidadores de idosos” e crianças, o que minimiza o deslocamento dessa população ao longo do tempo (CHRISTENSEN et al., 2009; MAREŠOVÁ ET AL., 2015; TINKER, 2002).



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo foi analisar a localização e dinâmica populacional paranaense durante o período 2010/2021, além de inferir sobre as tendências de crescimento populacional durante o período 2023/2040. A metodologia de análise usou dados da população paranaense fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para se estimar a taxa de crescimento da população e correlação de Pearson e a auto correlação espacial local (LISA).

O tema da dinâmica populacional tem ganho importância em contextos nacionais dado a queda na taxa de natalidade e suas consequências. A taxa de natalidade do Brasil foi 1,65 em 2020, sendo que a taxa para a população se manter estável é de 2,11 (WORLD BANK, 2023). A queda na taxa de natalidade implica em envelhecimento da população, que também possui suas próprias consequências, como o financiamento da previdência social. No aspecto regional, a migração é um dos aspectos a serem considerados, pois os custos da migração intraregional são menores, pois as distâncias serem menores, não há exigência de visto nem passaporte, clima e cultura serem mais parecidos com o lugar de nascimento de quem pensa em migrar.

Em relação à dinâmica demográfica do Paraná, os dados de várias pesquisas sugerem que a população esta migrando para a Região Metropolitana de Curitiba a pelo menos três décadas, tanto para a capital como para o litoral. É importante salientar algumas situações quando se pensa em políticas públicas para os locais que estão perdendo população. Um município pode melhorar a qualidade de vida da população local, mesmo em face de perda de população. A segunda é se podemos considerar como inevitável o esvaziamento de um local, ou seja, não há nada que se possa fazer para evitar esse esvaziamento. Se não é inevitável, existe intervenções que o Estado pode fazer. Mas se existe, quais exatamente seriam essas? Mesmo com declínio populacional, as regiões não vão desaparecer. Os atores locais podem se preparar para o declínio e se adaptar a essa nova realidade.

### AGRADECIMENTOS:

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e a Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, C. A dinâmica populacional da região metropolitana de Natal no período 2000/2010. **Revista de economia regional urbana e do trabalho**. v. 1, n. 2. 2012.
- BARCA, F., MCCANN, P., & RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. **Journal of Regional Science**, 52(1), 134–152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>. 2012.
- BATUNOVA, E., & PERUCCA, G. Population shrinkage and economic growth in Russian regions 1998–2012. **Regional Science Policy and Practice**, 0–1. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12262>. 2019.
- BRITES, M., & PORSSE, A. A. Pobreza multidimensional nos municípios do Paraná (2000-2010): uma análise espacial a partir do Censo de 2000 e 2010. **TD NEDUR-UFPR**. 31. 2021.
- CHETTY, R., & HENDREN, N. The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility II: County-level estimates. **Quarterly Journal of Economics**, 133(3), 1163–1228. <https://doi.org/10.1093/QJE/QJY006>. 2018.

- CHRISTENSEN, K., DOBLHAMMER, G., RAU, R., & VAUPEL, J. W. Ageing populations: the challenges ahead. **The Lancet**, 374(9696), 1196–1208. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(09\)61460-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(09)61460-4). 2009.
- CRAWLEY, A., MUNDAY, M., & DELBRIDGE, R. Selling The Region: The Problems of a Multi-Agency Approach in Promoting Regional Economies. **Regional Science Policy and Practice**, 12(3), 397–412. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12268>. 2020.
- COLLA, C.; RIPPEL, R.; FERRERA DE LIMA, J.; ALVES, L. R. Reestruturação da distribuição populacional e econômica do Oeste do Paraná, rebatimentos empregatícios e migratórios. **Informe GEPEC**, v. 15, n. 3, p. 203–221, 2011. DOI: 10.48075/igepec.v15i3.6279.
- FISCHER, M. M. The role of small firms for Maturity and Market Saturation Stage. **The Annals of Regional Science**, 28–42. 1982.
- GOLGHER, A. B. **Fundamentos da migração**. Texto para discussão. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar. 2004.
- IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE População**. Disponível em :< <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 20/02/2023.
- IPARDES- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Base de dados do Estado**. Disponível em: < <http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php> >, Aceso em 20/02/2023.
- KOOP, G. **Analysis of economic data**. Wiley 2013.
- LEE, B. S., CHUN, S. E., & KIM, S. Y. The effects of regional characteristics on population growth in Korean cities, counties and wards. **Journal of Asian Economics**, 18(3), 490–508. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2007.02.012>. 2007.
- MAGALHÃES, M. V., & KLEINKE, M. D. L. U. Projeção da População do Paraná : tendências e desafios. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, 98, 27–43. 2000.
- MAREŠOVÁ, P., MOHELSKÁ, H., & KUČA, K. Economics Aspects of Ageing Population. **Procedia Economics and Finance**, 23(October 2014), 534–538. [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(15\)00492-x](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(15)00492-x). 2015.
- MARQUES, A. Poverty, population growth, and agglomeration effects in all Brazil cities. **In: 50º Encontro Nacional de Economia, 2022**, Fortaleza. Anais do 50º Encontro Nacional de Economia, 2022.
- POLÈSE, M. **The wealth and poverty of regions: why cities matters**. The University of Chicago Press. 2009.
- POLÈSE, M., & SHEARMUR, R. Why some regions will decline: A Canadian case study with thoughts on local development strategies. **Papers in Regional Science**, 85(1), 23–46. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2006.00024.x>. 2006.
- RIPPEL, R. População e rede urbana. In: PIACENTI, A.C.; FERRERA DE LIMA, J.; EBRHARDT, P. H. (org.). **Economia & Desenvolvimento Regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, p. 53-66, 2016.
- RIPPEL, R., GONÇALVES, C., COLLA, C., ALVES, L. R. **Elementos acerca da dinâmica migratória do Estado do Paraná entre 2000**. ANAIS do XVIII Encontro Nacional de Estudos populacionais. 1–17. 2012.
- RIPPEL, R.; FERRERA DE LIMA, J.; SOBRINHO DEL BIANCO, T. Notas e considerações sobre migração e a distribuição da população no Oeste do Paraná - 1975 A 2010. **Informe GEPEC**, v. 15, n. 3, p. 503–524, 2011. DOI: 10.48075/igepec.v15i3.6298.



SILVA, L. N. S. DA, BORGES, M. J.,; PARRÉ, J. L. Distribuição Espacial da Pobreza no Paraná. **Revista de Economia**, 39(3), 35–58. <https://doi.org/10.5380/re.v39i3.33938>. 2013.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1973.

TINKER, A. The social implications of an ageing population. **Mechanisms of Ageing and Development**, 123(7), 729–735. [https://doi.org/10.1016/S0047-6374\(01\)00418-3](https://doi.org/10.1016/S0047-6374(01)00418-3). 2012.

SESSO FILHO, P. BRENNE, L. BERNARDELLI, R. R.. Dinâmica populacional dos municípios do Estado do Paraná : uma análise exploratória de dados espaciais. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, 75–92. 2022

WORLD BANK. **The World Bank Data**. Disponível em:< <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?view=chart>>. Acesso em 20/02/2023.

YANDELL, B. S., ; ANSELIN, L. **Spatial Econometrics: Methods and Models**. In *Journal of the American Statistical Association* (Vol. 85, Issue 411). <https://doi.org/10.2307/2290042>. 1990.

# A NOVA ECONOMIA METROPOLITANA NA CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE: OS COMPLEXOS LOGÍSTICOS

## THE NEW METROPOLITAN ECONOMY IN THE PORTO ALEGRE CITY-REGION: LOGISTICS COMPLEXES

Paulo Roberto Rodrigues Soares

Pedro Azeredo de Ugalde

Guilherme Ribeiro de Freitas

### Resumo

A comunicação trata da nova economia metropolitana e suas repercussões socioespaciais na Cidade-região de Porto Alegre (RS), tendo como estudo de caso os complexos logísticos e centros de distribuição localizados na mesma. Nossa análise aborda a cidade-região como um espaço metropolitano complexo e multipolar, o qual transita de uma economia fordista para uma nova organização socioeconômica do tipo flexível. Neste contexto os complexos logísticos substituem em alguns aspectos a paisagem industrial e passam a ser importantes centralidades econômicas no espaço metropolitano. A pesquisa tem como objetivo analisar a conformação de um arranjo espacial de empreendimentos logísticos. Assim, tratamos de localizar os empreendimentos logísticos de armazenamento e distribuição na cidade-região, analisamos a distribuição espacial destes empreendimentos e investigamos suas repercussões e relações com outros processos socioespaciais (desconcentração metropolitana e metropolização do espaço).

**Palavras-chave:** nova economia metropolitana, complexos logísticos, reestruturação metropolitana, capitalismo de plataformas, Cidade-Região de Porto Alegre (Brasil).

### Abstract:

*The communication deals with the new metropolitan economy and its socio-spatial repercussions in the city-region of Porto Alegre (RS, Brazil), taking as a case study the logistics complexes and distribution centers. Our analysis approaches the city-region as a complex and multipolar metropolitan space, which moves from a Fordist economy to a new flexible socioeconomic organization. In this context, the logistics complexes replace in some aspects the industrial landscape and become important economic centralities in the metropolitan space. The research aims to analyze the conformation of a spatial arrangement of logistics enterprises. Thus, we try to locate the logistical warehousing and distribution enterprises in the city-region, analyze the spatial distribution of these enterprises and investigate their repercussions and relationships with other socio-spatial processes (metropolitan deconcentration and metropolization of space).*

**Keywords:** new metropolitan economy, logistics complexes, metropolitan restructuring, platform capitalism, Porto Alegre City-Region (Brazil).

## 1 INTRODUÇÃO

Após a pandemia do coronavírus estamos observando uma série de efeitos socioeconômicos e territoriais. Entre elas a crise econômica e uma nova rodada de reestruturação da economia capitalista global. Nesta reestruturação destacamos dois processos: a crescente financeirização da economia capitalista e a ascensão da economia da Internet, vinculada às empresas de alta tecnologia. Observamos, portanto, a emergência de um novo “regime de acumulação” do capitalismo financeirizado, chamado “capitalismo de plataformas” ou “plata-

formismo” (SRNICEK, 2016,2018). Este último

se refere àqueles negócios que cada vez mais contam com tecnologia da informação, dados e internet para seus modelos de negócios. Esta é uma área que permeia os setores tradicionais - incluindo manufatura, serviços, transporte, mineração e telecomunicações - e está de fato se tornando essencial para grande parte da economia hoje (SRNICEK, 2018, p. 12)

Esta economia digital, afetando todos os setores, produz impactos na organização espacial e territorial da economia. E estando esta grande concentrada nos espaços metropolitanos (metrópoles, regiões metropolitanas, cidades-regiões) estes também se vêem afetados por esta nova tendência.

Desta maneira, o objetivo principal desta comunicação é analisar os efeitos da reestruturação produtiva e imobiliária e o desenvolvimento de uma nova economia industrial e de serviços na Cidade-Região de Porto Alegre, tendo como estudo de caso os parques e complexos logísticos que estão sendo implantados nesta região urbana.

Com a reestruturação da economia industrial-fordista, a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), está atravessando uma transição econômica, na qual os serviços ganham mais relevância na composição do VAB metropolitano (SOARES e FEDOZZI, 2016). Recentemente, com as mudanças da economia informacional e o advento do capitalismo de plataformas, esta cidade-região, cuja população ultrapassa os 6 milhões de habitantes, com um PIB de cerca de 60 bilhões de dólares (2019) e próximo dos 10 mil dólares de PIB per capita, tem recebido muitos investimentos em parques logísticos, vinculados em sua implantação à reestruturação metropolitana, à expansão do consumo, às cadeias globais de valor e à financeirização da economia capitalista global.

Chamamos “Cidade-região de Porto Alegre” o espaço que inclui o núcleo metropolitano (a metrópole *stricto sensu*), a região metropolitana, além de aglomerações urbanas situadas em seu entorno (até 100 km de distância), como a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, o Vale do Taquari e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, as quais congregam cidades médias e pequenas, aglomerações industriais, complexos turísticos e áreas de segundas residências, que possuem fortes relações com a metrópole (SOARES, 2018; SOARES e SASSI, 2021).

Nossos referenciais teóricos partem das abordagens sobre a “metamorfose” dos espaços e das economias metropolitanas no século XXI (De MATTOS, 2015; MÉNDEZ, 2014), na qual se constata o declínio da economia industrial, o crescimento da economia dos serviços e uma nova organização espacial das empresas. Além disso, com a globalização da economia, grande parte da produção industrial se dá fora da região (no Brasil ou em outros países, China, especialmente), o que estabelece a necessidade de infraestruturas de armazenamento e distribuição de bens e mercadorias, que promovam a rápida e eficiente integração entre produção, distribuição e consumo. A revolução tecnológica e do e-commerce e do capitalismo de plataformas impulsionou a evolução da logística e o redesenho da localização e organização dos centros de distribuição (RODRIGUE, 2020), situados ao longo das autoestradas ou em antigos solos de uso industrial nas regiões metropolitanas.

Como metodologia de nossa investigação fazemos a caracterização dos complexos e parques logísticos, além de uma tipologia dos mesmos de acordo com as características dos investimentos: se de capitais locais ou forâneos, sua relação com os fundos de investimento imobiliário, sua localização, seja no espaço intrametropolitano ou perimetropolitano, a origem dos terrenos (solo rural ou antigo solo industrial).

Em nossa pesquisa, estamos considerando que os complexos logísticos estão alterando algumas estruturas socioespaciais tradicionais da cidade-região, estabelecendo novas centralidades econômicas e mudando a estrutura sociotrabalhista, com o recuo relativo do operariado fabril em detrimento de um “proletariado dos serviços” (ANTUNES, 2018). Do mesmo modo, sua localização preferentemente perimetropolitana con-

tribui para os processos de desconcentração metropolitana e reforça o processo de metropolização do espaço (LENCIONI, 2017), sendo a presença dos parques logísticos um componente importante de demarcação da extensão e dos limites da cidade-região, ainda que reconheçamos que estes apresentem característica difusa.

## **2 AS TENDÊNCIAS ATUAIS DA METROPOLIZAÇÃO: A METROPOLIZAÇÃO REGIONAL**

As atuais tendências da urbanização e da metropolização apontam para uma nova “era urbana” e a evidência do processo de urbanização planetária (BRENNER, 2014), que pode ser verificado a partir de múltiplas óticas e interpretações. Quase todas as que seguimos reverberam as teorias de Henri Lefebvre sobre a extensão do tecido urbano e da virtual “urbanização completa da sociedade” (LEFEBVRE, 1972). O que observamos hoje é a tendência das concentrações urbanas cobrirem extensões cada vez mais vastas, apresentando alta complexidade morfológica.

A urbanização tem nas metrópoles e espaços metropolitanos sua face mais avançada e, por isso mesmo, seu desenvolvimento tende a acumular processos sócio-econômicos-espaciais e a adensar a riqueza nos centros urbanos mais importantes, ampliando sua extensão territorial, desenvolvendo conurbações e integrando espaços descontínuos e heterogêneos. Desta forma, seu desenvolvimento requer a amplificação da circulação em geral, buscando maior fluidez no deslocamento de pessoas e mercadorias, bem como da circulação imaterial relativa aos fluxos imateriais de comunicações e informação, implicando no desenvolvimento da interatividade que busca a interconectividade dos lugares (LENCIONI, 2020, p. 176).

As contemporâneas formas de urbanização combinam concentração e extensão, ultrapassando a escala metropolitana e configurando-se como um fenômeno regional. Observamos portanto, que as tradicionais regiões metropolitanas fordistas evoluíram para uma nova morfologia caracterizada por regiões urbanas com uma extensa rede policêntrica de aglomerações urbanas de densidades variadas, mas predominantemente altas, encontradas em toda uma região urbanizada (SOJA, 2011).

Trata-se, como aponta Lencioni (2013, 2017, 2020) de uma nova fase da urbanização capitalista, que agora se dá enquanto metropolização do espaço, a qual “imprime características metropolitanas ao espaço, transformando as estruturas preexistentes, independentemente desses espaços serem ou não as metrópoles” (LENCIONI, 2013, pp. 22). E embora tenhamos muitas vezes como referência estatística e analítica os limites institucionais das regiões metropolitanas, temos consciência de que o processo de metropolização vai muito mais além do que a institucionalidade delimita.

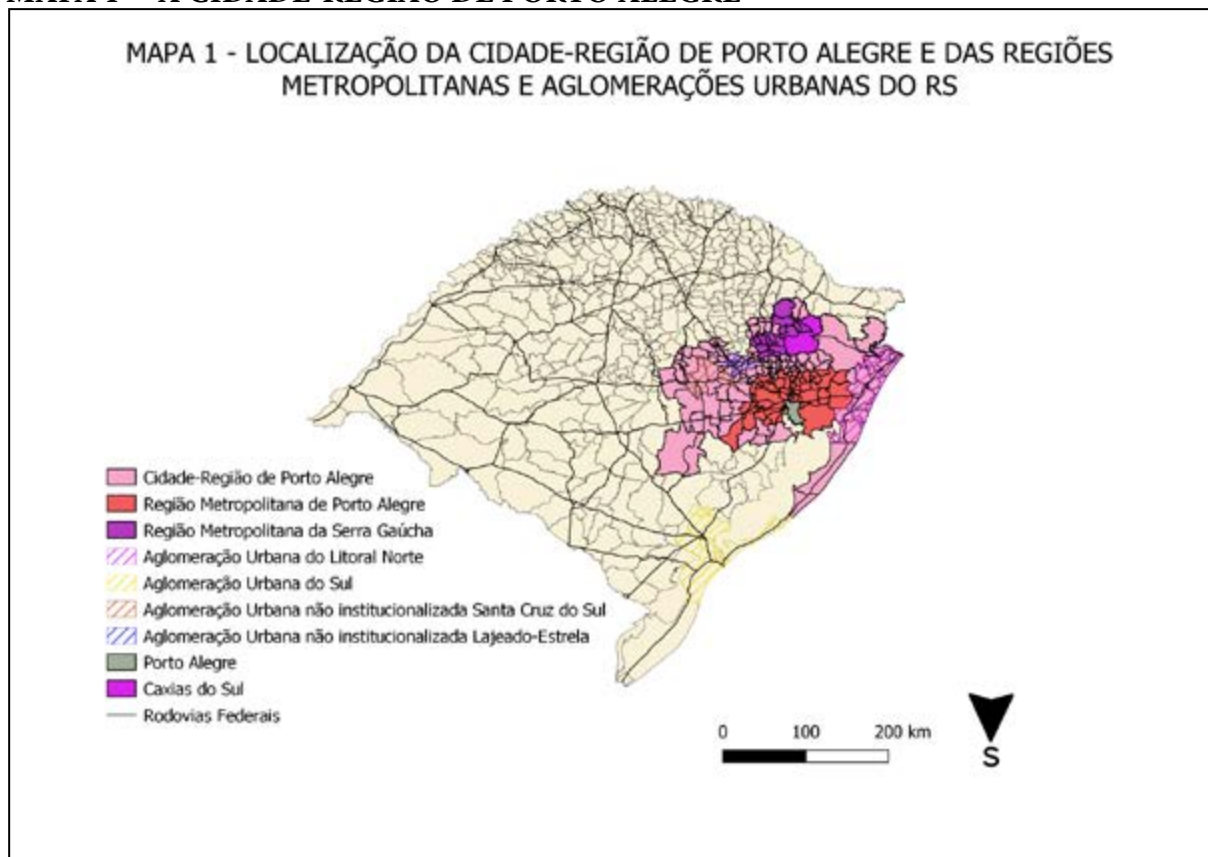
## **3 A CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE: A ÁREA DE ESTUDOS DA PESQUISA**

O Rio Grande do Sul é o quarto maior PIB estadual do país. A RMPA é a quinta maior concentração urbana do país e o quinto maior PIB metropolitano (IBGE, 2021). Porto Alegre como centro metropolitano é a base dos serviços avançados e concentra a gestão econômica deste amplo território. Entendemos assim, por cidade-região este conjunto de centros urbanos organizados em uma rede urbana na qual se estabelecem fluxos e relações de interdependência e complementaridade, formando uma estrutura sócio-espacial complexa, multicêntrica e hierarquizada, da metrópole para outros centros. Esta é resultante das condições exigidas pelo atual regime flexível e financeirizado de acumulação do capital, produzindo uma homogeneização das condições gerais de produção e da própria paisagem (LENCIONI, 2005).

A instituição deste recorte espacial de análise tem como base a observação das aglomerações urbano-industriais situadas no entorno de Porto Alegre, numa distância de aproximadamente 100 quilômetros. Neste raio estão localizadas as regiões metropolitanas institucionalizadas do RS, a de Porto Alegre (RMPA) e a da Serra Gaúcha (RMSG), além da Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULIN). Também localizam-se aglo-

merações urbanas ou concentrações urbanas não-institucionalizadas, como as de Santa Cruz do Sul e Lajeado - Estrela. Tendo em vista a delimitação da cidade-região localizamos as regiões geográficas imediatas (IBGE), pertencentes a este recorte territorial (Mapa 1).

### MAPA 1 – A CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE



Fonte: IBGE e DNIT. Elaboração Freitas, Soares e Ugalde (2023).

O recorte espacial proposto abrange mais de 150 municípios. No ano de 2010 sua população somava mais de 6 milhões de habitantes, correspondendo a mais de 56% da população total do Rio Grande do Sul. Dos vinte maiores municípios por número de habitantes do estado, treze pertencem ao recorte da cidade-região de Porto Alegre (IBGE, 2021). Quanto aos indicadores econômicos, a Cidade-região de Porto Alegre representa mais de 70% do Valor Adicionado Bruto (VAB) do setor industrial e 65% do VAB do setor de serviços (excluídos os relativos à administração pública) do estado (IBGE, 2021).

No interior deste recorte encontramos áreas densamente urbanizadas, extensos municípios rurais, municípios que albergam as infraestruturas de apoio às “operações industriais, logísticas e metabólicas” da vida urbana, tais como a geração e transmissão de energia, a extração de recursos (silvicultura e para a construção civil), o abastecimento de água e o descarte e a deposição de resíduos, conformando o que Neil Brenner (2018, p. 240) chama de “paisagens operacionais” da urbanização planetária e, em nosso caso, da cidade-região.

## 4 A NOVA ECONOMIA METROPOLITANA

Nestas duas primeiras décadas do século XXI o capitalismo global sofreu diversas mudanças em termos econômicos, sociais, tecnológicos, organizacionais, culturais e, por ende, espaciais e territoriais. Podemos asseverar que os processos recentes mais importantes que demarcam o capitalismo global são a mundialização da economia, a revolução tecnológica e as mudanças no mundo do trabalho. Os três atravessados pelo processo de financeirização da economia, pelo qual as práticas, as narrativas, a racionalidade e a lógica das finanças, do

capital financeiro e de seus agentes (bolsas, bancos, gestores financeiros, fundos de investimento), assumam a direção e os rumos da economia, de empresas, do Estado, de indivíduos e famílias (Aalbers, 2019). abarcando diversos significados e definições Gerald Epstein (2005, p. 3) considera que a financeirização da economia “significa o crescente papel dos motivos, dos mercados, dos atores e das instituições financeiras na operação das economias doméstica e internacional”.

Desde a década final do século XX as principais atividades econômicas urbanas, a indústria e os serviços, experimentam novas localizações a partir de uma generalização - seletiva no território - das condições gerais de produção e da revolução das novas tecnologias de informação e comunicação, além das atividades de transporte e logística, objeto de nosso estudo, que permitem uma nova autonomia espacial para as atividades produtivas e uma verdadeira revolução em termos de modelos de localização das atividades de produção e armazenamento de bens e mercadorias, conjuntamente com as condições de distribuição e consumo.

Esta revolução afeta, sobretudo, o território das metrópoles, das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, espaços usuais de concentração das atividades econômicas da tradicional economia fordista, os quais enfrentam processos desiguais e multiescalares de reestruturação espacial, interna e regional, além de seu reposicionamento nos fluxos da economia global.

Hoje a economia urbano-metropolitana-regional é uma economia preponderantemente informacional e de serviços. A indústria, com sua desintegração horizontal e vertical nas cadeias globais de produção, segue uma tendência de localização em novos espaços industriais, espaços perimetropolitanos, em distritos e *clusters* industriais. Novos setores “produtivos” encontram-se na chamada economia criativa, nas atividades de *design* de produto, localizados em espaços “luminosos”, como os parques científico-tecnológicos. Os espaços de consumo tendem a se generalizar pelo território da metrópole, também de modo seletivo e hierarquizado. E é com relação a esta nova configuração locacional da indústria e a generalização do consumo que os espaços de armazenamento e distribuição ganham importância. Hoje nos referimos ao “Capitalismo de Plataformas” (SRNICEK, 2016, 2018), aquele baseado na captação, extração, controle e manipulação de dados obtidos nas plataformas digitais.

Com o declínio relativo das atividades industriais, “o capitalismo se voltou para os dados como uma forma de manter o crescimento econômico e a vitalidade em face de um setor produtivo lento” (SRNICEK, 2018). Segundo o autor, no século XXI, com base nas mudanças nas tecnologias digitais, os dados se tornaram cada vez mais centrais para as empresas e suas relações com trabalhadores, clientes e outros capitalistas. A plataforma surgiu como um novo modelo de negócios, capaz de extrair e controlar imensas quantidades de dados, e com essa mudança vimos o surgimento de grandes empresas monopolistas (SRNICEK, 2018, p. 13), as “*big techs*”, como *Google*, *Facebook* e *Amazon*, esta última a corporação icônica do capitalismo de plataformas.

Por mais que esta economia digital se desenvolva “na nuvem”, o objetivo final das empresas é a ampliação e aceleração do ciclo do capital, do consumo, da venda mercadorias, e com isto estas, ainda bens tangíveis, devem estar armazenadas em algum lugar, amplo, seguro, com acessibilidade e próximo dos grandes mercados consumidores, no nosso caso dos espaços metropolitanos. Desta forma, nossa análise sobre a reestruturação do capitalismo e a metropolização do espaço se encontra com o estudo dos complexos logísticos na Cidade-região de Porto Alegre.

## 5 METODOLOGIA DA PESQUISA

Primeiramente foram levantados dados primários e secundários necessários ao trabalho. Os primeiros referem-se aos dados dos empreendimentos logísticos de armazenamento localizados na área de estudo. Os segundos referem-se aos dados de vínculos de empregos formais e estabelecimentos das atividades econômicas

de armazenamento, carga e descarga. Para os empreendimentos logísticos realizou-se uma primeira pesquisa exploratória no *Google Maps*, utilizando-se os seguintes termos de busca: “galpão logístico”; “centro logístico”; “parque logístico”; “condomínio logístico”; “condomínio empresarial” e “condomínio industrial”.

Na etapa seguinte pesquisamos os empreendimentos, procurando com isso se ter um panorama geral da situação dos estabelecimentos e definir quais dos empreendimentos eram de fato logísticos para fins de armazenamento e distribuição. Ainda nessa primeira etapa foram levantados os dados secundários acerca da realidade socioeconômica dos municípios da RMPA e cidade-região. Tais dados referem-se aos números de vínculos de empregos formais e de estabelecimentos para o grupo “armazenamento, carga e descarga” da CNAE 2.0. Para isso foram consultadas a base de dados da RAIS. Utilizou-se como recorte temporal para essas informações o período compreendido entre 2010 e 2020 que abarca o decênio no qual se aprofundaram as transformações produtivas na RMPA e Cidade-região de Porto Alegre.

## 6 OS CENTROS E COMPLEXOS LOGÍSTICOS NA CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE

Os galpões logísticos constituem-se em expressões das transformações recentes pelas quais passam os setores produtivos e imobiliários atravessados pelas finanças. Assim sendo, investigar os galpões logísticos e sua consequente conformação de arranjos imobiliários e de e-commerce é, em certo nível, tratar de uma dimensão socioespacial das reestruturações imobiliárias e produtivas. Tratando especificamente do recorte espacial adotado, ao estudar a difusão deste tipo de investimento imobiliário na Cidade-região e na Região Metropolitana de Porto Alegre, pode-se compreender as repercussões socioespaciais da reestruturação da economia no território do RS, especialmente na metrópole e no seu entorno. Como um conjunto de fixos adicionados ao “sistema de objetos” geográficos da cidade-região, entender a lógica de localização destes empreendimentos poderá contribuir para o entendimento de uma das faces do uso corporativo do território na Cidade-região de Porto Alegre.

Nesse quadro é que se compreende os empreendimentos aqui trabalhados como simultaneamente um elemento logístico e um produto imobiliário. Logístico pois permite circular, armazenar e operar as mercadorias necessárias à produção e consumo dentro das novas necessidades do capitalismo flexível; e imobiliário pois tais espaços são construídos para serem locados, constituindo-se em uma nova forma de investimento e de extração de renda para aqueles que empreendem em galpões (YASSU, 2022; SANFELICI; MAGNONI, 2022). De acordo com Frago (2015), os centros de logística têm se localizado, preferencialmente, mais afastados dos núcleos das grandes áreas metropolitanas, procurando, com isso, valores mais baixos do solo urbano. O autor identifica a logística, seus atores e empreendimentos como importantes fatores da expansão territorial de uma transformação dos usos das áreas periféricas da área metropolitana de Barcelona.

Na Geografia, a logística, além da circulação e dos transportes, devem ser entendidos no sentido amplo, de modo a compreender a plenitude do “sistema circulatório do capital” (Silveira, 2011). Sobre a logística, Silva (2007) ensaia uma conceituação do termo para o uso nos estudos em Geografia, definindo-a como “uma organização técnica do capital baseada em infraestrutura fixa de transportes, meios de transportes, tecnologias de informações e comunicações, cujos objetivos são a redução dos custos e o aumento da fluidez” (SILVA, 2007, pp. 125-126). Ainda aponta a “manifestação territorial” da logística, uma vez que essa se dá pelo controle e uso do território, através da instalação de terminais de carga, distribuição fracionada, etc.

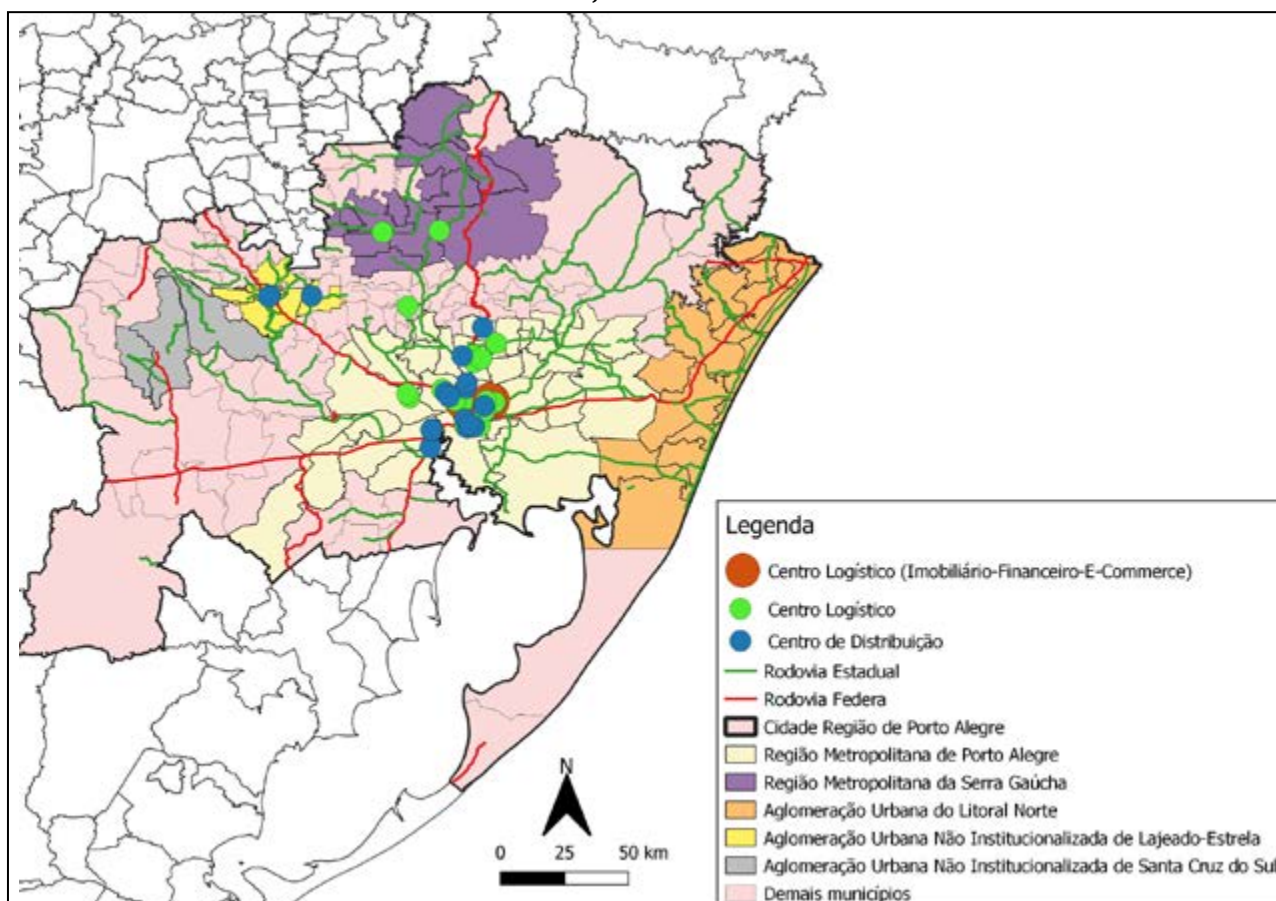
No RS, o Governo Estadual vem incentivando o setor logístico, especialmente a partir da implantação do Plano de Logística e Transportes do Rio Grande do Sul no qual foi realizado um planejamento estratégico de longo prazo (25 anos) para as infraestruturas de transporte e logística do estado, prevendo investimentos na malha rodoviária, especialmente nas rodovias de maior tráfego situadas no entorno da Região Metropolitana de Porto Alegre e aglomerações urbanas contíguas, na nossa área de estudo (SECRETARIA DE LOGÍSTICA E

TRANSPORTES, 2018).

Os municípios mais destacados nesta atividade, como veremos a seguir são da Região Metropolitana de Porto Alegre, especialmente Gravataí (BR-290 - Free-way e RS-118) e Nova Santa Rita (BR-386), além de outros municípios que buscam atrair investimentos deste setor como Eldorado do Sul, Esteio e Canoas.

A seguir apresentamos a localização dos empreendimentos na Cidade-região de Porto Alegre (Mapa 2), na qual se destacam a RMPA, a RMSG e a aglomeração Lajeado-Estrela. Também verificamos que são as principais rodovias (BR-116, BR-290 e BR-386, além da RS-118) que concentram os empreendimentos logísticos.

## MAPA 2 – CIDADE-REGIÃO DE PORTO ALEGRE: EMPREENDIMENTOS LOGÍSTICOS E CENTROS DE DISTRIBUIÇÃO

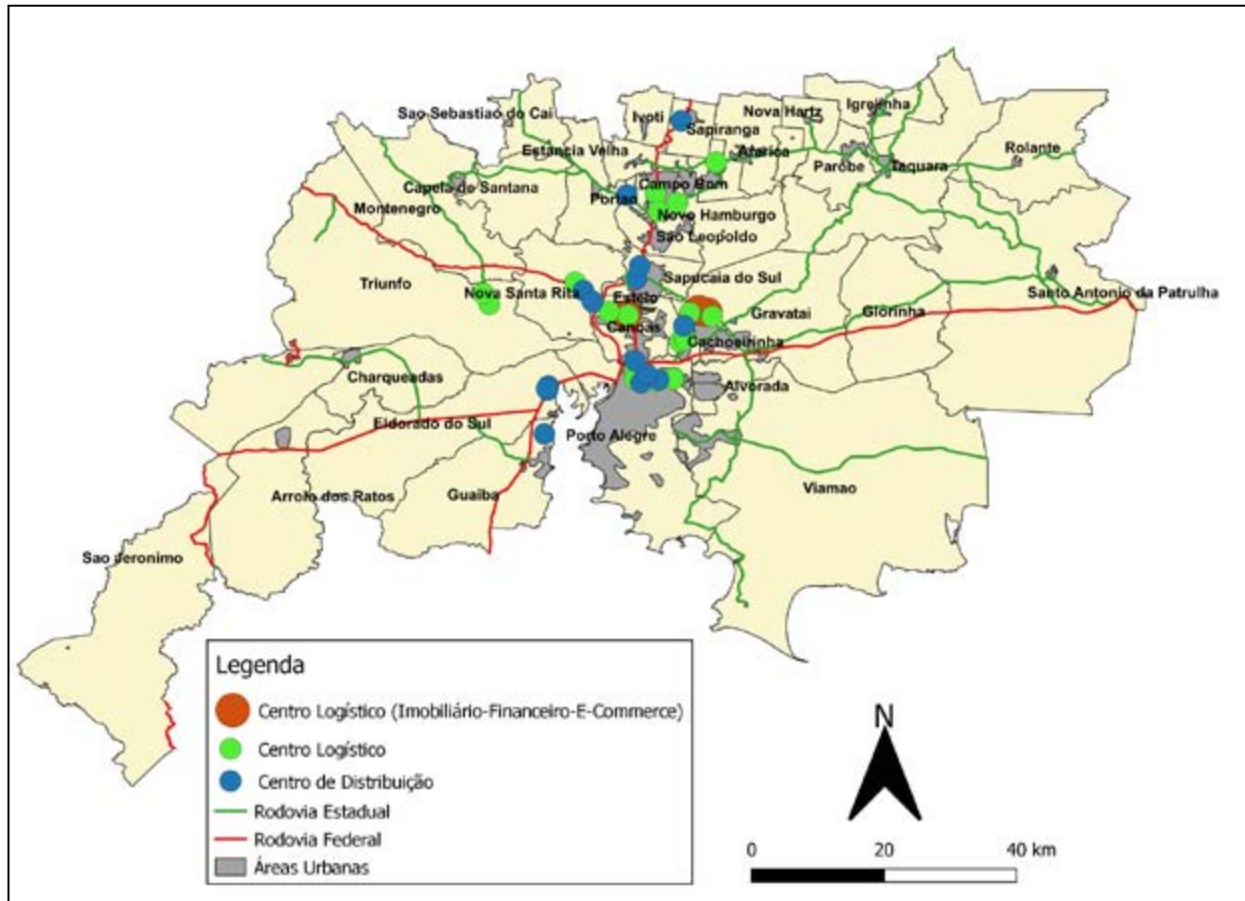


Fonte: pesquisa dos autores (2022).

Como ainda é na RMPA que se concentra a maior parte dos empreendimentos, apresentamos a seguir um mapa detalhado (Mapa 3) deste recorte territorial com os equipamentos logísticos. Mesmo na RMPA existe uma “regionalização” dos equipamentos logísticos, que se localizam mais próximos do núcleo metropolitano, embora já com tendências à desconcentração.



### MAPA 3 – REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: CENTROS LOGÍSTICOS E DE DISTRIBUIÇÃO



Fonte: pesquisa dos autores.

Usando como referência para a análise a regionalização da RMPA adotada pelo Observatório das Metrôpoles Núcleo Porto Alegre (FEDOZZI, SOARES e MAMMARELA, 2015), nota-se uma predominância dos municípios da RMPA-PoA (contíguos e adjacentes à Porto Alegre) entre os que possuem os empreendimentos logísticos. Isso se explica, pela proximidade com Porto Alegre, mas também em função das próprias características das economias desses municípios. Ainda quanto à RMPA-PoA, é possível tecer algumas considerações acerca de seus municípios e seus empreendimentos: o setor logístico instalado em Triunfo está fortemente vinculado ao Polo Petroquímico; e em Nova Santa Rita são empreendimentos de grande porte, recebendo ali operações de empresas multinacionais, como a *Amazon*.

Sobre a RMPA-Vale (região do Vale do Rio do Sinos), o que se nota é que estão instalados ali poucos empreendimentos: dois em Novo Hamburgo, município polarizador, e um em Campo Bom. Este recorte regional ainda tem predominância da indústria em sua economia, metalúrgica em São Leopoldo, coureiro-calçadista nos demais municípios, além de um grande desenvolvimento do setor de serviços em Novo Hamburgo. Salienta-se também a ausência de empreendimentos logísticos desse tipo nos municípios da RMPA-Entorno (os mais periféricos da RMPA).

Os casos mais exemplares são os municípios de Gravataí e Nova Santa Rita, onde se localizam os maiores complexos logísticos da cidade-região. Neste caso estes municípios são favorecidos por sua localização: Gravataí por ser cortado pela BR-290 (que liga a região com a BR-101 e ao centro do país) e RS-118, rodovia transversal da RMPA; Nova Santa Rita, pela BR-386, que liga a RMPA com a aglomeração Lajeado-Estrela e centro e noroeste do estado, além da proximidade com a BR-448, a Rodovia do Parque, uma grande rodovia “perimetral” da RMPA.

Verifica-se uma tendência de proximidade entre os empreendimentos formando um “arranjo” entre eles e um setor especializado em logística nos municípios Em Gravataí, na RS-118, ao longo de 4,2km da rodovia se localizam quatro desses galpões: o Modular 118, GLP Gravataí, LOG Gravataí, Cachoeirinha Business Park e mais recentemente o Centro de Distribuição das Farmácias São João. Fato semelhante ocorre na BR-386, na qual em pouco mais de 3,7km de extensão encontram-se três empreendimentos – dois já em operação e um previsto. São eles: Bresco Canoas, Condomínio Laradon e Mega Canoas. Os empreendimentos de Canoas são contíguos aos de Nova Santa Rita, onde se destaca o 3SB Centro Logístico, o mais importante da região em função do número de empresas e empregos que concentra e, especialmente, por abrigar a Amazon em seu interior.

Um terceiro município importante no setor logístico é Eldorado do Sul, mas neste caso o destaque é para os centros de distribuição de empresas específicas, com destaque para o CD do Grupo Dimed (Panvel Farmácias), o maior grupo farmacêutico do estado e um dos maiores da Região Sul do Brasil.

Dos empreendimentos levantados três possuíam características de de um arranjo imobiliário-financeiro-e-commerce (YASSU, 2022; SANFELICI; MAGNONI, 2022; UGALDE, 2022): Bresco Canoas, LOG Gravataí e GLP Gravataí. O Bresco Canoas fica às margens da BR 386 e fora lançado no ano de 2015. Entre as empresas localizadas temos a Natura, gigante brasileira do setor de cosméticos. O grupo Brasco, o construtor, afirma-se como “a maior desenvolvedora e gestora brasileira de empreendimentos logísticos de alto padrão”, segundo seu *site*. O LOG Gravataí está localizado no município de Gravataí, junto à RS-118, o empreendimento foi anunciado em 2020 e já se encontra em operação. Dentre as operações que se dão no empreendimento, verificou-se a ação da Magalu Logística, ramo logístico da empresa de varejo Magazine Luiza. Sobre a empresa proprietária, a LOG Comercial Proprieties, sabe-se que foi fundada em 2008 e possui ações na bolsa de valores e capta recursos via fundos imobiliários. É uma empresa brasileira e já possui empreendimentos em 32 municípios do país. O GLP Gravataí foi lançado em 2013 e é propriedade da empresa multinacional do ramo logístico Global Logistics Properties, está localizado também junto à rodovia RS-118. Dentre as empresas que operam fazendo uso do ambiente construído estão as Lojas Lebes e a Droga Raia; dos ramos varejista e farmacêutico, respectivamente. Os três empreendimentos abordados nessa seção possuem características semelhantes. Do ponto de vista da sua localização, encontram-se próximos à rodovias e afastados de grandes concentrações urbanas. Os três são concebidos como grandes galpões logísticos, ainda que o GLP possua um fracionamento na sua construção.

Em Nova Santa Rita, o 3SB Parque Logístico se anuncia como o “maior empreendimento logístico do RS” com 153.000 m<sup>2</sup> de área construída e 51.000 m<sup>2</sup> de expansão, albergando empresas como Amazon, Pepsico e AM PM.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa pesquisa em andamento está analisando a formação de um grande arranjo de centros logísticos na Cidade-região de Porto Alegre. Este processo se dá concomitante a uma reestruturação econômica da cidade-região, iniciada com o processo de reestruturação produtiva da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Os centros e parques logísticos são novos objetos geográficos na cidade-região, representando a tendência da economia metropolitana concentrar-se nos serviços. Os mesmos favorecem a desconcentração metropolitana, mas ainda estão situados nas proximidades do núcleo metropolitano em função da proximidade do principal mercado consumidor e pela concentração das infraestruturas rodoviárias.

Outra tendência importante é a da concentração de empreendimentos mais rentáveis no núcleo da cidade-região (Porto Alegre), facilitada pela maior densidade de infraestruturas e também pela presença dos serviços de gestão do capital (setor quaternário).

Nos limites deste artigo apresentamos uma visão geral de localização e formação de arranjos dos em-

preendimentos logísticos da cidade-região de Porto Alegre, com forte concentração na própria Região Metropolitana. Nossa pesquisa tende a avançar em outras análises, como a concentração de empregos nestes centros e, especialmente, com relação aos capitais investidores e às empresas que se utilizam destas instalações.

Dado a sua relação com o capitalismo flexível e financeirizado, há também uma tendência de celeridade e transitoriedade destes empreendimentos, o que torna imperativa o constante acompanhamento de sua evolução, tendo em vista a tarefa de desvendar a dinâmica deste setor e suas repercussões socioespaciais e no processo de metropolização do espaço.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AALBERS, Manuel B. Financialization. In: D. Richardson et al (Eds.) **The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology**. Oxford: Wiley, pp. 4. 2019.

ALVES, Mariana. **Rio Grande do Sul assume novo protagonismo no mapa logístico do país**. Jornal do Comércio Porto Alegre, 09 de maio de 2021, edição digital. [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/cadernos/empresas\\_e\\_negocios/2021/05/791069-rio-grande-do-sul-assume-novo-protagonismo-no-mapa-logistico-do-pais.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/cadernos/empresas_e_negocios/2021/05/791069-rio-grande-do-sul-assume-novo-protagonismo-no-mapa-logistico-do-pais.html)

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**. O novo proletariado de serviço na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

De MATTOS, Carlos. **Revolución urbana**. Estado, mercado y capital en América Latina. Santiago de Chile: RILL Editores, Colección Estudios Urbanos UC, 2015.

EPSTEIN, Gerald, A. **Introduction: Financialization and the World Economy**. In EPSTEIN, G. (ed.) **Financialization and the World Economy**. Cheltenham/UK, Northampton/MA : Edward Elgar. pp. 3-16, 2005.

FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo Roberto R.; MAMMARELA, Rosetta. **Dinâmica da metropolização brasileira: investigação da Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980- 2010**. In: Fedozzi, L. e Soares, Paulo R. R. (Org.). **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 17-41, 2015.

FRAGO, Lluís. **Logística y reestructuración metropolitana en el área de Barcelona**. Scripta Nova, Barcelona, Vol XIX, nº 523, pp. 1-125, 2015.

KALIL, Renan Bernardi. **Capitalismo de Plataforma**. In: **A Regulação do Trabalho via Plataformas Digitais**. São Paulo: Blucher, pp. 67-98, 2020.

IBGE. **PIB dos Municípios Brasileiros 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE. **Regiões de Influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LEFEBVRE, Henri. **La revolución urbana**. Madrid: Alianza Editorial, 1972.

LENCIONI, Sandra. **Metropolização do espaço: processos e dinâmicas**. In: FERREIRA, Álvaro et al (org.). **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. pp. 17-34.

- LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.
- MAGNANI, Maira e SANFELICI, Daniel. **O e-commerce e os fundos imobiliários logísticos: estratégias de captura de rendas imobiliárias**. Cadernos Metrópole, v. 24, n. 53, pp. 173-198, 2022.
- MÉNDEZ, Ricardo. **La telaraña financiera**. Una geografía de la financiarización y su crisis. Santiago de Chile: RILL Editores, Colección Estudios Urbanos UC, 2018.
- REVISTA EMPREENDE. **Tecnópolis, novo portal logístico empresarial, chega a Porto Alegre investindo R\$ 56 milhões em infraestrutura**. Porto Alegre: 10 de novembro de 2021. <https://revistaempreende.com.br/2021/11/10/tecnopolis-novo-portal-logistico-empresarial-chega-a-porto-alegre/>.
- RIO GRANDE DO SUL. **Plano Estadual de Logística de Transportes (PELT-RS)**. 2017. <https://transportes.rs.gov.br/pelt-rs>.
- RODRIGUE, Jean-Paul. **The Geography of Transport Systems**. 5th edition. New York: Routledge, 2020.
- SILVA JUNIOR, Robert F. **Logística: em busca de uma conceituação para a Geografia**. Caderno Prudentino de Geografia, v. 29, pp. 33-53, 2007.
- SILVEIRA, Márcio Rogério. **Geografia da Circulação, Transportes e Logística: Construção Epistemológica e Perspectivas**. In: Márcio Rogério Silveira. (Org.). Circulação, Transportes e Logística: diferentes perspectivas. São Paulo: Outras Expressões, 2011, v. , p. 21-67.
- SOARES, Paulo Roberto R. **La nueva economía metropolitana y sus impactos urbanos y regionales**. Cuyonomics - Investigaciones en Economía Regional, v. 3, pp. 7-13, 2020.
- SOARES, Paulo Roberto R.; Fedozzi, Luciano. **Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea**. Sociologias (UFRGS), v. 18, pp. 162-197, 2016.
- SOARES, Paulo Roberto R...; SASSI, Leonardo O. **Metropolização do espaço e desconcentração metropolitana: reconhecendo a cidade-região de Porto Alegre a partir de dados socioeconômicos**. In: Rosa Moura; Olga Firkowski. (Org.). Espaços Metropolitanos: processos, configurações, metodologias e perspectivas emergentes. Rio de Janeiro : Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, pp.82-108, 2021.
- SOJA, Edward W. **Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era**. In G. Bridge and S. Watson (eds.) The New Blackwell Companion to the City. Oxford : Blackwell Publishing, pp. 679-689, 2011.
- SRNICEK, Nick. **Capitalismo de Plataformas**. Buenos Aires : Caja Negra, 2018 [2016].
- UGALDE, Pedro A. de. **Arranjo Imobiliário-Financeiro-E-Commerce na Região Metropolitana de Porto Alegre: uma análise a partir dos empreendimentos logísticos**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022 - Trabalho de Conclusão de Curso - Geografia Bacharelado.
- YASSU, Alexandre M. da S. **O galpão logístico e a financeirização urbana: da flexibilidade produtiva ao imobiliário**. Cadernos Metrópole, v. 24, n. 53, pp. 257-282, 2022.

# DINÂMICA DOS SETORES PRODUTIVOS DA REGIÃO PROGRAMA EXTREMO NORTE (BICO DO PAPAGAIO)- TOCANTINS

## *DYNAMICS OF THE PRODUCTIVE SECTORS OF THE REGION EXTREME NORTE PROGRAM (BICO DO PAPAGAIO)-TOCANTINS*

Francisco Pereira de Sousa<sup>1</sup>

Jéssica Porto Costa<sup>2</sup>

Nilton Marques de Oliveira<sup>3</sup>

Rodolfo Alves Luz<sup>4</sup>

### Resumo

Este artigo buscou verificar e analisar a região programa do extremo Norte do Tocantins conhecida como (bico do papagaio) sobre a perspectiva do desenvolvimento regional, na qual se analisou os potenciais internos de cada município como propulsores do desenvolvimento. Tal pesquisa é de natureza descritiva embasada em análise de conteúdo documental com abordagem quantitativa, utilizando-se de dados secundários. Foram analisados os PIBs classificados em VAB (Agropecuária, Indústria e Serviços) dos 25 municípios da região, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com referência a 2010 e 2020. Os resultados obtidos pelo Quociente Locacional revelam que o setor de serviços possui maior representatividade relativo aos potenciais que a região oferece por meio dos seus municípios.

**Palavras-chave:** desenvolvimento regional; região do bico do papagaio; quociente locacional.

### Abstract

*This paper sought to verify and analyze the program region of the extreme north of Tocantins known as (parrot's beak) from the perspective of regional development, in which the internal potentials of each municipality as drivers of development were analyzed. This research is of a descriptive nature based on documental content analysis with a quantitative approach, using secondary data. The GDPs classified in GVA (Agriculture, Industry and Services) of the 25 municipalities in the region, provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) with reference to 2010 and 2020, were analyzed. The results obtained by the Locational Quotient reveal that the services sector has greater representation relative to the potential that the region offers through its municipalities.*

**Keywords:** regional development; parrot beak region; locational quotient.

## 1 INTRODUÇÃO

A região programa do extremo norte do estado de Tocantins, conhecido também como (bico do papagaio), está localizada na divisa com o Maranhão e o Pará, entre os rios Araguaia e Tocantins, é formado por 25 dos 139 municípios do Estado. A “pontinha torta” lembra o bico das aves, daí o nome. Essa região tem marcado na sua história conflitos territoriais, principalmente fundiários rurais, dos quais se acentuaram com o avanço

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins: [fpspalmas@gmail.com](mailto:fpspalmas@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins: [jessicaporto@uft.edu.br](mailto:jessicaporto@uft.edu.br)

<sup>3</sup> Economista – UEM, Mestre em Economia Aplicada – UFV e Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE/PR, Professor Adjunto do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional E-mail: [niltonmarques@uft.edu.br](mailto:niltonmarques@uft.edu.br)

<sup>4</sup> Geógrafo, mestre e doutor em Geografia Física pela USP, Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPG-DR/UFT, Palmas, TO. E-mail: [rodolfodaluz@uft.edu.br](mailto:rodolfodaluz@uft.edu.br)

da fronteira capitalista sobre a região, decorrente das políticas de desenvolvimento regional do Estado brasileiro. Tal região aparece como a mais nova fronteira econômica por meio do agronegócio. Assim, regionalização em *Regiões Programas* foram desenvolvidas visando subsidiar o planejamento de ações orientadas a proporcionar o desenvolvimento econômico e social de forma equilibrada entre todas as regiões do Estado do Tocantins.

Desta forma, a análise da relação do PIB dos setores Agropecuária, Indústria e Serviço da região do bico do papagaio no período de 2010 e 2020, objetiva de forma geral a comparar o setor que foi mais representativo no período e identificar qual o segmento econômico que mais movimentou a economia dessa região. Assim, essa análise foi realizada sobre o Valor Adicionado Bruto (VAB) a preços correntes dos grandes setores da atividade econômica

Dessa maneira, esta pesquisa tem por objetivo específico verificar e analisar o comportamento locacional dos ramos de atividade econômica por meio do Valor Adicionado Bruto (VAB), agropecuário, indústria e Serviços. Pois é possível mostrar os setores de atividade de maior destaque na região programa do extremo norte (bico do papagaio), utilizando o *software* livre Qgis, versão 3.22.9. Assim, para verificar o processo dinâmico dos setores, foi utilizado o Quociente Locacional (QL). Pois essa pesquisa aplica essa metodologia por permitir a comparação e a análise da participação de uma região em um setor particular com a participação da mesma região, ou seja, o QL se apresenta como uma ferramenta metodológica capaz de avaliar o setor de atividade mais propício ao desenvolvimento de uma determinada região, considerando suas circunstâncias, características e potencialidades. Por fim, esse artigo justifica se, uma vez que, visa a contribuir com o debate sobre a necessidade de serem feitas investigações para compreender a realidade econômica da região programa do bico do papagaio, visando colaborar com os gestores na elaboração de projetos de políticas públicas que possam atender às necessidades dessa região programa.

## 2 BREVE ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O processo dinâmico do sistema de produção e suas consequências na estrutura social das regiões evidenciam o perfil do desenvolvimento regional no decorrer da história. Tendo em vista que o desenvolvimento regional é tipificado como uma etapa ou um processo. Sendo que a etapa reflete o nível de avanço e melhoramento nas condições de vida, principalmente no que se refere ao aspecto produtivo e de bem-estar social. Processo porque para se alcançar certo nível de desenvolvimento, é necessário um conjunto de ações e políticas de planejamentos que envolvam os mais diversos atores locais (PIACENTI, *al et.*, 2016, p.16).

Segundo esses autores, o conceito de desenvolvimento regional evidencia que o ponto central na análise regional é identificar os procedimentos que promove a evolução da região, verificar o nível de desenvolvimento nos quais a economia regional se encontra e, por vezes, propiciar elementos, capaz de conduzir o processo de desenvolvimento de tal forma que toda a região possa se beneficiar e avançar em conjunto.

Desta forma, a importância da participação da sociedade e os processos democráticos, tanto para criar empregos e renda, quanto para mudar como as pessoas vivem, podem criar meios de subsistência que primam por um desenvolvimento em que a equidade social, proteção ambiental e a economia possam conviver harmoniosamente. Assim, o processo do desenvolvimento regional passa pela integração das dimensões econômica, social e cultural, além disso, deve-se fomentar o aprimoramento das vantagens de especialização e estímulos aos investimentos favorecendo ações destinadas a promover o desenvolvimento e estimular a estruturação das regiões, visando a diminuir as assimetrias existentes entre as localidades (EBERHARDT; LIMA, 2015, p.2).

Nessa perspectiva, Nunes (2019, p.147), defende que o desenvolvimento econômico percorre um caminho que permite à sociedade viver com dignidade, contribuindo para que haja um desenvolvimento integral da região, conquistando o bem-estar, mas também o desenvolvimento econômico, social e cultural. Assim, todas

essas condições são fundamentalmente relevantes para satisfazer as necessidades básicas das populações e, por consequência, contribuir com o desenvolvimento regional.

Nesse contexto, o desenvolvimento entende que as pessoas terão acesso a bens, serviços e oportunidades que satisfaçam suas necessidades básicas. Desse modo, as necessidades básicas são evolutivas, tendo em vista que tais necessidades são progressivas ao longo do tempo, e os níveis de exigência são cada vez maiores à medida que o desenvolvimento acontece (CABUGUEIRA, 2000, p.109; OLIVEIRA, 2019, p.28).

Assim, para esses autores, no processo de desenvolvimento regional, os governos locais têm participação relevante, razão pela qual devem se arriscar mais no sentido de ajudar a despertar na região uma vontade empreendedora. Nessas condições, devem assumir riscos na exploração de novas oportunidades de mercado em colaboração com empreendedores privados, considerando que o desenvolvimento será possível com a cooperação entre todos os agentes presentes na região, visando a atingir o bem comum, permitindo, assim, um processo contínuo e duradouro dessa evolução.

Dessa maneira, o desenvolvimento regional corresponde ao estímulo de capacidades, competências e habilidades de gestão de uma região com objetivos comuns. Essa perspectiva salienta a necessidade que a participação dos atores locais é relevante, principalmente quando se refere a valorização das potencialidades regionais que aspiram a promover o desenvolvimento (ÁVILA, 2000, p. 66; PEREIRA; ZACARIAS; SILVA, 2021, p. 310).

Dessa maneira, o desenvolvimento regional depende do estímulo social da população local, ou seja, da capacidade da região de gerar uma agregação de diretrizes políticas, institucionais e sociais capazes de orientar o crescimento desencadeado por forças exógenas. Assim, é essencialmente endógena a busca pela autonomia na tomada de decisão da região e a capacidade regional para preservar e reinvestir o excedente gerado pelo processo de crescimento (OLIVEIRA; LIMA, 2003, p. 33).

Segundo Oliveira (2019, p. 5), argumenta que é importante não só pesquisar o desenvolvimento, mas também as desigualdades regionais, uma vez que o desenvolvimento não ocorre de forma uniforme em todas as regiões. Assim, as pesquisas ajudam a perceber as diferenças entre as regiões, dessa forma contribuem no entendimento de novas ações, por meio de políticas públicas que fomentem o desenvolvimento regional. Portanto, depreende-se que o desenvolvimento regional poderá ser alcançado no decorrer do tempo com a participação de vários atores, especialmente daqueles que vivem na região, de modo que a competição possa dar lugar à cooperação visando alcançar o bem comum regional.

### 3 METODOLOGIA

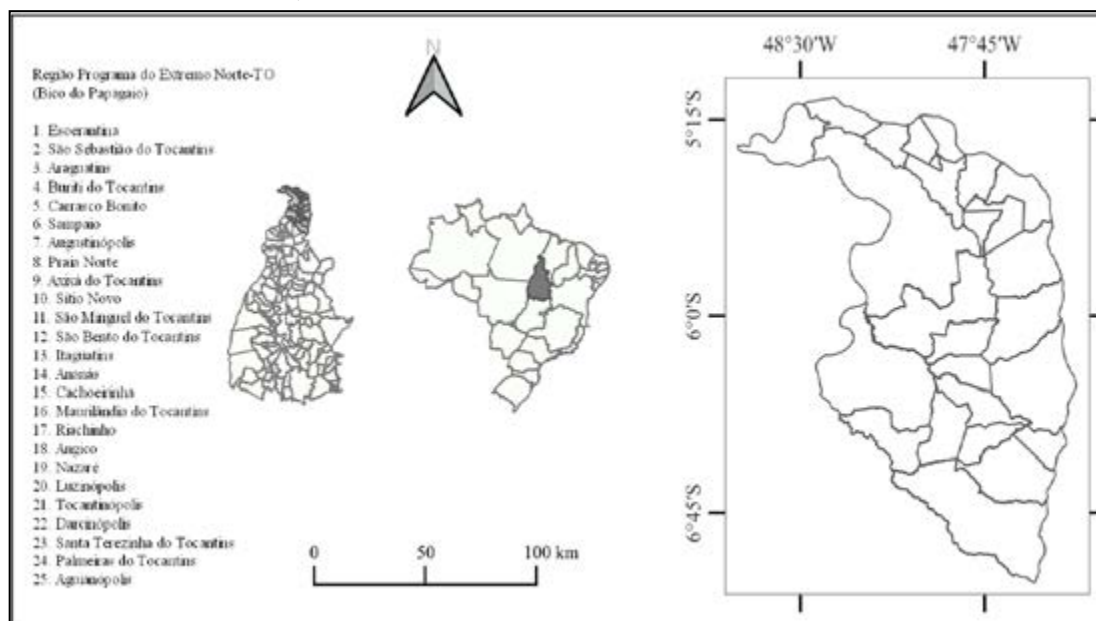
A metodologia adotada neste artigo é de caráter quantitativo, de natureza descritiva, embasada em análise de conteúdo documental, observação e análise de dados secundários. Assim, a pesquisa documental possibilita a oportunidade de compreender a realidade, pois o contato direto do pesquisador com a situação a ser investigada permite uma melhor interpretação da realidade a partir das informações disponíveis para análise (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 30; LIMA JUNIOR *et al.*, 2021, p. 39).

Segundo Knechtel (2014, p. 85), nessa modalidade de pesquisa, a análise se baseia na quantificação dos dados, buscando mensurar opiniões e informações por meio de recursos da estatística, como a porcentagem, a média e o desvio-padrão. Os dados quantitativos são valores que podem ser verificados em um conjunto de variáveis que devem representar alguns componentes ou todos os componentes de uma sociedade, de uma certa população. Assim, tal pesquisa visa a colaborar com o debate sobre a necessidade de serem feitas investigações para compreender a realidade econômica da região programa do bico do papagaio, visando contribuir com os gestores na elaboração de projetos de políticas públicas que possam atender as necessidades dessa região.

### 3.1 QUOCIENTE LOCACIONAL DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS E O VALOR ADICIONADO BRUTO DA REGIÃO PROGRAMA DO EXTREMO NORTE BICO DO PAPAGAIO.

O Tocantins, segundo IBGE (2017, p. 13), está dividido em dez regiões programas, que incluem a região do extremo Norte (Bico do Papagaio) analisado nesse artigo (figura 1), as demais regiões são: região Norte, região Noroeste, região Centro-Oeste, região central, região Leste (Jalapão), região Sudoeste (ilha do Bananal), região Sul e região Sudeste, totalizando 139 municípios. A regionalização em Regiões Programas foram desenvolvidas visando subsidiar o planejamento de ações orientadas a proporcionar o desenvolvimento econômico e social de forma equilibrada entre todas as regiões do estado de Tocantins.

**FIGURA 1 – BRASIL, TOCANTINS E REGIÃO DE ESTUDO**



Fonte: Elaborado pelos autores

Nessa perspectiva, para verificar o processo dinâmico dos setores econômicos Agropecuária, Indústria e Serviço, foi utilizado o Quociente Locacional (QL). Essa pesquisa aplica essa medida por permitir a comparação e a análise da participação de uma região em um setor particular com a participação da mesma região, ou seja, o QL se apresenta como uma ferramenta metodológica capaz de avaliar o setor de atividade mais propício ao desenvolvimento de uma determinada região, considerando suas circunstâncias, características e potencialidades (NASCIMENTO; RICCI; RODRIGUES. 2014, p. 11).

Desta forma os campos utilizados para análise foi o Valor Adicionado Bruto (VAB) a preços correntes, uma vez que esses são considerados o valor final dos bens produzidos pela economia. Desse modo, o QL baseado no PIB, é apresentado pela seguinte expressão:

$$QL = (P_{ij} / PT_j) / (P_{iT} / PTT) = (P_{ij} / P_{iT}) / (PT_j / PTT), \text{ onde:} \quad (1)$$

$$P_{ij} = \text{PIB setor } i \text{ na região } j \quad (2)$$

$$PT_j = \text{PIB total (em todos os setores considerados) na região } j \quad (3)$$

$$P_{iT} = \text{PIB do setor } i \text{ em todas as regiões} \quad (4)$$

$$PTT = \text{PIB total em todas as regiões} \quad (5)$$

Segundo as equações anteriores (1, 2, 3, 4 e 5), pode-se organizar o Quadro 1 do modo como mostra o Quociente Locacional (QL).



## QUADRO 1 – QUOCIENTE LOCACIONAL

Indicador	Equação	Interpretação dos resultados
Quociente Locacional - QL	$QL_{ij} = \frac{E_{ij}/\Sigma_j E_{ij}}{\Sigma_i E_{ij}/\Sigma_i \Sigma_j E_{ij}}$	QL ≤ 0,499 localização fraca 0,500 ≤ QL ≤ 0,999/ localização média QL ≥ 1,000 localização forte

Fonte: Adaptado pelo o autor de Oliveira; Alves (2022).

Portanto, por meio do QL, podem ser analisados os setores econômicos individualmente e/ou em seu conjunto.

“se o valor de QL > 1, poderia indicar que a atividade na região é básica, ou seja, voltada para exportação, e um QL < 1 representaria uma atividade não básica, voltado para o mercado da própria região” (RIELD; MAIA, 2007, p.32).

Nesses termos, QL > 1 indica que a atividade em determinada região tem um padrão de localização mais significativo. Por isso, indica a especialização regional das atividades produtivas e sua tendência de concentração, enquanto QL < 1 representa uma atividade considerada não básica da economia, voltado para o mercado interno da região. Assim, o QL se configura uma ferramenta, capaz de avaliar o setor de atividade que mais possui propensão ao desenvolvimento endógeno de uma região, considerando suas potencialidades (PELINSKI, LIMA, STADUTO 2009, p. 80). Por fim, esta pesquisa verificar e analisa o comportamento locacional dos ramos de atividade econômica por meio do Valor Adicionado Bruto (VAB), Agropecuário, Indústria e Serviços, utilizando o *software* livre Qgis, versão 3.22.9.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A região programa do extremo norte do estado do Tocantins, conhecido também como (bico do papagaio), está localizada na divisa com o Maranhão e o Pará, entre os rios Araguaia, a Oeste, e Tocantins, a Leste, no de ano de 2020 possuía uma área (Km<sup>2</sup>) 15.767,52 e uma população de 217.560 é formado por 25 dos 139 municípios do Estado. A “pontinha torta” lembra o bico das aves, daí o nome. Pois, trata-se de uma região onde a fauna e a flora do Cerrado e da Amazônia se encontram. Essa região favorece o fortalecimento turístico por conta das praias sazonais do verão tocantinense, principalmente entre junho a agosto, com suas águas mornas e praias de areia branca (NASCIMENTO, *et al*, 2021, p. 61).

De acordo com esses autores, essa região tem na sua história conflitos territoriais, principalmente fundiários rurais, dos quais se acentuaram com o avanço da fronteira capitalista sobre a região decorrente das políticas de desenvolvimento regional do Estado brasileiro. Tal região aparece como a mais nova fronteira econômica por meio do agronegócio. Isto está ocorrendo porque a produção agrícola do bico do papagaio é utilizada para exportação.

### 4.1 PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) CLASSIFICADO EM VALOR ADICIONADO BRUTO (VAB)

A análise da relação entre o PIB dos setores Agropecuária, Indústria e Serviço da região do bico do papagaio, realizada no período 2010 e 2020, objetiva comparar o setor que foi mais representativo no período e identificar qual o segmento econômico que mais movimentou a economia. Assim, essa análise foi realizada sobre Valor Adicionado Bruto (VAB), a preços correntes dos grandes setores da atividade econômica.

Nessa análise dos setores produtivos, optou-se por deixar de fora o valor adicionado bruto a preço corrente da administração pública, saúde e educação públicas e seguridade social, que também integram o valor

adicionado dos serviços, assim foi possível captar melhor a participação desses setores no crescimento econômico da região do (bico do papagaio), ou seja, o quanto os setores produtivos participaram dessa dinâmica e o quanto os benefícios do crescimento contribuí para o desenvolvimento da região.

#### 4.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O QUOCIENTE LOCACIONAL (QL) DO VAB

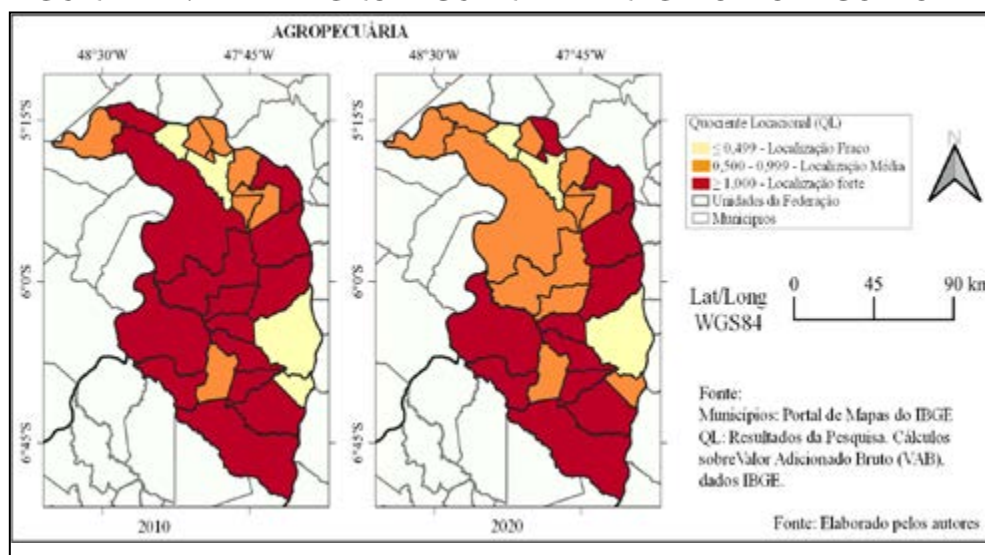
No processo de planejamento que visa promover desenvolvimento regional, as estratégias devem ser utilizadas para atração de investimentos regionais, estímulos aos investimentos da iniciativa privada endógena e a participação da sociedade local, a fim de aproveitar os potenciais recursos que a região possui. Além disso, esse processo precisa contemplar os atores locais, no sentido de permitir que todos possam fazer parte desse processo, contemplando os setores econômicos, sociais e culturais da região (NUNES, 2019, p. 149).

Nesse contexto, surge a necessidade de analisar as atividades econômicas regionais, uma vez que, a região e seus atores locais possuem características específicas que podem ser favoráveis ao desenvolvimento regional. Tendo em vista que, no contexto da teoria econômica, o Quociente Locacional (figura 2) se apresenta como uma importante ferramenta de análise do desenvolvimento regional, pois, não apenas mostra se o objeto de mensuração é ou não especializado (e quanto o é), mas também apresenta o quanto ele é especializado em algo e não o é em outro ponto (NASCIMENTO; RICCI; RODRIGUES, 2014, p.12).

Assim, é preciso verificar na região o processo de aglomeração das atividades produtivas para saber se estas são especializadas em determinado ramo de atividade ou não. Pois, as atividades econômicas desempenham uma influência determinante no processo de desenvolvimento regional, evidenciando a estrutura setorial produtiva e as modificações dessas estruturas ao longo do tempo e, simultaneamente, mostra os impactos do crescimento e do desenvolvimento econômico (CARVALHO *et al.*, 2018, p. 51).

Segundo Castro *et al.* (2017, p.18), a análise do funcionamento da estrutura produtiva regional pode ajudar a quantificar os empreendimentos e, ao mesmo tempo, permite a verificação da situação econômica regional, favorecendo uma melhor alocação dos recursos públicos, além de contribuir com os empresários nas tomadas de decisões. Dessa maneira, segundo Oliveira e Piffer (2018, p.15), o desenvolvimento regional estabelece um processo de transformação econômica, social, cultural, política e ambiental. Tais transformações são pontos centrais que favorecem o entendimento da evolução dos setores produtivos de uma região.

**FIGURA 2 – VAB DA AGROPECUÁRIA DA REGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO**

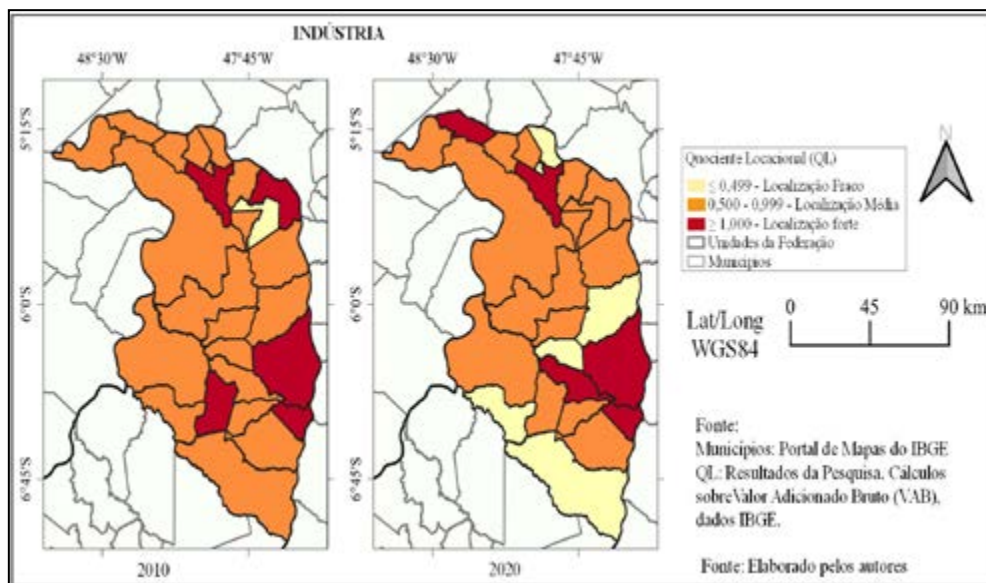


Fonte: Elaborado pelos autores

Conforme a figura 2 é possível observar que no ano de 2010, a maioria dos municípios que compõem essa região, apresentava uma maior concentração da produção na agropecuária, evidenciando que esse setor produtivo contribuiu significativamente com o desenvolvimento da região bico do papagaio em se tratando da produção para atender a demanda interna e também para exportação. Assim, a maioria dos municípios possuía  $QL \geq 1,000$ . Já no ano de 2020, em razão da crise causada pela COVID-2019, boa parte desses municípios sofreu uma redução na produção desse setor, e passou a apresentar  $QL < 1,000$  ocasionando de certa forma uma redução na capacidade produtiva do setor agropecuária.

Em relação à indústria da região do bico do papagaio percebe-se que é um segmento que ainda precisa ser incentivado com novos investimentos, uma vez que a maioria dos municípios apresenta localização média (Figura 3).

**FIGURA 3 – VAB DA INDÚSTRIA DA REGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO**

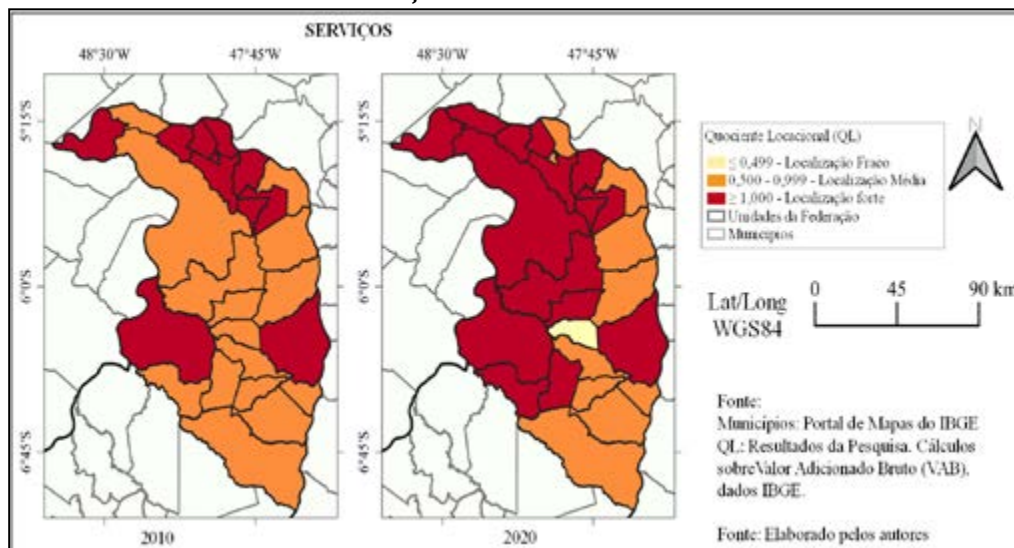


Fonte: laborado pelos autores

Com base na figura 3, é possível perceber que dos 25 municípios da região apenas 5 municípios apresentam  $QL \geq 1,000$  em 2010 e 2020, demonstrando que nesse segmento econômico nesse período de 10 anos não houve uma melhoria no processo de instalação industrial. Tendo em vista que, os demais municípios, no ano de 2010, apresentaram,  $0,500 \leq QL \leq 0,999$ , ou seja, evidenciando que 19 municípios possui algum tipo de processo industrial, porém tal processo não apresenta concentração produtiva e está voltada para atender a demanda da própria região e o 1 município apresenta  $QL \leq 0,499$ , demonstrando dificuldades quando se trata de industrialização. Já no ano de 2020, alguns municípios que antes possuíam  $0,500 \leq QL \leq 0,999$ , tiveram sua produção industrial reduzida e passaram a ter  $QL \leq 0,499$ , evidenciando que houve uma diminuição quando se compara com o ano de 2010, isso pode ter sido em razão do período mais intenso da COVID-19, na qual boa parte da produção industrial foi reduzida em todo território nacional.

Tendo em vista o setor de serviço da região do bico do papagaio em 2010 e 2020, é possível notar que esse segmento apresentou uma melhoria nos resultados na participação do PIB dessa região (figura 4).

**FIGURA 4 – VAB DO SERVIÇOS DA REGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO**



Fonte: Elaborado pelos autores

Conforme a figura 4, o setor de serviços no ano de 2010 evidenciou que a maioria municípios dessa região apresentou  $QL \leq 1,000$ , porém esse setor, nesse período contribuiu com esses municípios no aumento da geração de renda propiciando abertura de novos postos de trabalho. Já, os demais municípios apresentaram,  $0,500 \leq QL \leq 0,999$  demonstrando que esse segmento ainda se encontrava em evolução atendendo as demandas internas, gerando renda e mantendo os postos de trabalhos, mas de forma tímida. Isso demonstra que existe uma necessidade de investimentos nos setores básicos da economia dessa região para que o setor de serviço possa tornar-se mais dinâmico no atendimento das necessidades endógena e conseqüentemente aumentar a sua participação no PIB da região do bico do papagaio.

No ano de 2020, essa região mesmo sofrendo com as conseqüências da COVID-19, a maioria dos municípios conseguiu ampliar o setor de serviços e 14(quatorze) municípios apresentaram  $QL \geq 1,000$  demonstrando que esse segmento econômico conseguiu aumentar a sua participação no PIB desses municípios, demonstrando que de fato contribuiu com o surgimento de novos postos de trabalho contribuindo com a região à amenizar as dificuldades causadas por essa pandemia. Porém, 1(um) município apresentou  $QL \leq 0,499$ , revelando uma redução na prestação de serviço de tal município, expondo certa dificuldade quanto a essa atividade econômica. Os demais municípios apresentaram,  $0,500 \leq QL \leq 0,999$  demonstrando que tais municípios conseguem atender a demanda interna em relação a essa atividade econômica e, ao mesmo tempo, conseguem manter os postos de trabalho existentes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a região programa do extremo Norte (bico do papagaio) sobre a óptica do PIB classificado em (Agropecuária, Indústria e Serviço), ou seja, por meio dos potenciais locais, capazes de influenciar positivamente no desenvolvimento regional no recorte temporal que abrangeu os anos de 2010 e 2020. Como a proposta do artigo permeia o desenvolvimento dessa região. O intuito contido no arcabouço histórico foi apontar que a região do bico do papagaio apresentou-se como uma região que foi palco de conflitos agrários, o que dificultou o processo de desenvolvimento.

Desta forma, o setor agropecuário no ano de 2010, apresentou o maior número de municípios com  $QL \geq 1,000$  esses municípios apresentaram uma desconcentração produtiva, atendendo a demanda interna e exportando o excedente e simultaneamente contribuindo com o aumento do PIB dessa região. Em 2020 esse segmento perde força, mas continua sendo essencial na dinâmica econômica do bico do papagaio.

Em se tratando da indústria, tanto em 2010 como em 2020, é um setor incipiente nessa região e, precisa de investimentos, seja da esfera pública como também da privada, para impulsionar tal seguimento, pois dos 25 (vinte e cinco) municípios apenas 5 (cinco) apresentou  $QL \geq 1,000$  em 2010 e 2020, ou seja, tal atividade econômica precisa ser incentivada dada a sua importância como multiplicador de emprego, além de terem seus benefícios espalhados para os demais ramos da economia da região.

Já o setor de serviços, no ano de 2010 apresentou 10 (dez) municípios com  $QL \geq 1,000$  e no ano de 2020 o número de municípios com  $QL \geq 1,000$  amplia-se atingindo 14(quatorze), evidenciando que esse setor continua se expandindo, contribuindo assim com esses municípios no aumento da geração de renda propiciando abertura de novos postos de trabalho e oportunizando o desenvolvimento regional.

Portanto, percebeu-se que na região do bico do papagaio a existência de características específicas em cada município, sendo o setor de serviços com maior representatividade relativo aos potenciais que a região oferece por meio dos seus municípios. Também vale destacar o avanço da agropecuária como um setor apto a se desenvolver em todos os municípios dessa região. Cabe referenciar também que o setor da indústria seria capaz de apresentar soluções relevantes para os problemas dos demais setores, porém, tanto na participação do PIB como em termos locais, é visto como o setor que menos se encontra apto a conduzir o processo de desenvolvimento regional. Nesse contexto, concluímos que políticas públicas devem ser direcionadas, a fim de estimular também os demais setores econômicos como a agropecuária e a indústria, promovendo dessa maneira, a realização de novos estudos, cuja contribuição possa auxiliar os agentes públicos e privados a promoverem estratégias que visam fomentar os potenciais regionais. Assim, as potencialidades locais condicionantes a esses setores devem receber uma atenção especial das políticas públicas que envolvam qualificação profissional e investimentos específicos para incentivar as atividades econômicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Vicente Fideles de. Pressupostos para formação educacional em desenvolvimento local. **Interações (Campo Grande)**, 2000. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. v. 1, n. 1, p. 63-76, 2000.

Disponível em: <https://www.multitemas.ucdb.br/interacoes/article/view/616>. Acesso em: 03 mar. 2022

EBERHARDT, Paulo Henrique; LIMA, Jandir Ferreira de. Estágios de desenvolvimento econômico regional no sul do Brasil. **A Economia em Revista-AERE**, v. 24, n. 1, p. 119-136, 2016. Disponível em <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/56704>, DOI: <https://doi.org/10.4025/aere.v24i1.23806>, Acesso em: 13 mar. 2023.

CABUGUEIRA, Artur Carlos Crespo Martins. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política econômica regional. **Gestão e Desenvolvimento**, n. 9, p. 103-136, 2000. Disponível em: <https://revistas.ucp.pt/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/>, <https://doi.org/10.7559/gestaoedesenvolvimento.2000.9>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CARVALHO, Willane Queiroz et al. Análise locacional das atividades produtivas na microrregião de porto nacional do estado do Tocantins. **Economia & Região**, v. 6, n. 1, p. 47-63, 2018. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/29919>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CASTRO, Vitor Cardoso. *et al.* Análise do quociente locacional e da dinâmica produtiva do município de Salinópolis – Pará. **Revista Observatório de la Economia Latino-americana**, Brasil, set. 2017, ISSN: 1696-8352. Disponível em: <https://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/17/quociente-locacional.html>. Acesso em: 16 mar. 2023

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro, 82 p, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Damaso Afonso. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986, p.99.

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 44, p. 1-16, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>. Acesso em: 02 mar. 2023.

NUNES, Andrade Oliveira. Intervenção estatal: o papel do Estado na economia. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 11, p. 145-159, 2019. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1056>, Acesso em: 05 mar. 2023.

NASCIMENTO, Rodrigo Paulino; RICCI, Fabio; RODRIGUES, Marilsa de Sá. Desenvolvimento endógeno da região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte: uma análise do quociente locacional. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO**. v. 3. p. 1-19, 2014. Disponível em: [http://www.unitau.br/files/arquivos/category\\_154/MPH0592\\_1427391000.pdf](http://www.unitau.br/files/arquivos/category_154/MPH0592_1427391000.pdf). Acesso em: 15 mar. 2023.

NASCIMENTO, Renan Loureiro Xavier (ORG). Caderno de caracterização: estado do Tocantins-Brasília, DF: Codevasf, 2021. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/biblioteca-geral-rocha/publicacoes/outras-publicacoes/caderno-de-caracterizacao-estado-do-tocantins.pdf>. Acessado em: 03 abr. 2023.

OLIVEIRA, Nilton Marques de. **Desenvolvimento regional e territorial do Tocantins**. Palmas/TO: Universidade Federal do Tocantins / EDUFT, 2019, p.214. Disponível em: <http://umbu.uft.edu.br/bitstream/11612/1295/1/Desenvolvimento%20regional%20do%20territ%C3%B3rio%20do%20estado%20do%20Tocantins%20-%20Nilton%20Marques.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

OLIVEIRA, Nilton Marques; PIFFER, Moacir. Determinantes do Perfil Locacional das atividades produtivas no Estado do Tocantins. **Boletim de Geografia**, v. 36, n. 1, p. 92-111, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/nilton-marques-oliveira/publication/325868248\\_determinantes\\_do\\_perfil\\_locacional\\_das\\_atividades\\_produtivas\\_no\\_estado\\_do\\_tocantins/links/5b43a790aca2728a0d688e5d/determinantes-do-perfil-locacional-das-atividades-produtivas-no-estado-do-tocantins.pdf](https://www.researchgate.net/profile/nilton-marques-oliveira/publication/325868248_determinantes_do_perfil_locacional_das_atividades_produtivas_no_estado_do_tocantins/links/5b43a790aca2728a0d688e5d/determinantes-do-perfil-locacional-das-atividades-produtivas-no-estado-do-tocantins.pdf). Acesso em: 16 mar. 2023

OLIVEIRA, Gilson Batista de; LIMA, José. Edmilson de Sousa. Elementos Endógenos do Desenvolvimento Regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista FAE**. Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, 2003. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/462>. Acesso em: 05 mar. 2023.

PIACENTI, Carlos Alberto *al, et*. Economia e desenvolvimento regional. **Foz do Iguaçu: Itaipu**, 2016, 200 p. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Jandir-Ferrera-De-Lima/publication/299791978\\_Economia\\_Desenvolvimento\\_Regional/links/57054c7408aef745f717462c/Economia-Desenvolvimento-Regional.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jandir-Ferrera-De-Lima/publication/299791978_Economia_Desenvolvimento_Regional/links/57054c7408aef745f717462c/Economia-Desenvolvimento-Regional.pdf). Acesso em 13 mar. 2023

KNECHTEL, Maria do Rosário. Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada. Curitiba: Intersaberes, 2014, p.200.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro, 82 p, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2023.



RIEDL, Mario; MAIA, Cláudio Machado. Especialização e potencial endógeno na análise regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 2, p. 27-48, 2006. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6>. Acesso em: 17 mar. 2023.

PELINSKI, Augusta; LIMA, Jandir Ferrera de; STADUTO, Jefferson Andronio Raimundo. As atividades produtivas nas microrregiões paranaenses. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 5, n. 1, p. 1-10, 2009. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27303/18191>. Acesso em: 17 mar. 2023.

PEREIRA, Jaiane Aparecida; ZACARIAS, Gabrielle Corrêa; SILVA, Marco Antônio Costa da. Perspectivas do território e desenvolvimento local: estudo sobre a constituição do município de Naviraí, MS, como polo urbano regional. **Interações (Campo Grande)**, v. 22, p. 309-327, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/KxngdZkFP7xfoxLVXyqQZBr/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

# O QUE ACONTECE EM NOVA FRIBURGO? UMA ANÁLISE SOBRE OS CONFLITOS DE MORADIA LIGADOS AO DESASTRE DE 2011

## WHAT HAPPENS IN NOVA FRIBURGO? AN ANALYSIS OF HOUSING CONFLICTS LINKED TO THE 2011 DISASTER.

Lara Bernardo de Oliveira<sup>1</sup>  
Ednilson Gomes de Souza Junior<sup>2</sup>  
Teresa de Faria Peixoto<sup>3</sup>

### Resumo

O presente trabalho objetiva analisar os conflitos ligados à moradia em nova friburgo, 12 anos após a maior catástrofe climática que destruiu parte do município e deixou centenas de mortos e milhares de desabrigados. Para isto, o artigo analisa a ligação entre os desastres chamados de naturais e as ações humanas, com foco na desigualdade socioespacial e no povoamento intenso em áreas instáveis, como morros e encostas. Os conflitos analisados apontam a permanência das pessoas em áreas de risco e as reclamações e reivindicações dos moradores dos condomínios terra nova. O artigo conclui que a desigualdade social presente na cidade, somado à negligência governamental, são os fatores que interferem diretamente na condição de vida da população friburguense e que potencializam os conflitos estudados.

**Palavras-chave:** Desastres naturais, Nova Friburgo, Habitação, vulnerabilidade social, áreas de riscos, Condomínio Terra Nova e Conflitos urbanos

### Abstract

*The present work aims to analyze the conflicts related to housing in nova friburgo, 12 years after the largest climatic catastrophe that destroyed part of the municipality and left hundreds dead and thousands homeless. To do this, the article analyzes the connection between so-called natural disasters and human actions, with a focus on socio-spatial inequality and intense settlement in unstable areas such as hillsides and slopes. The conflicts analyzed point to the persistence of people in high-risk areas and the complaints and demands of residents of the terra nova condominiums. The article concludes that the social inequality present in the city, combined with government negligence, are the factors that directly impact the living conditions of the population of nova friburgo and exacerbate the conflicts studied.*

**Keywords:** natural disasters, nova friburgo, housing, social vulnerability, risk areas, terra nova condominium and urban conflicts

## 1 INTRODUÇÃO

Com o passar dos anos, as discussões sobre o aumento do aquecimento global e suas consequências

<sup>1</sup> Graduanda em Ciências Sociais na Universidade Estadual do Norte Fluminense. Contato: 00119140473@pq.uenf.br

<sup>2</sup> Gestor Ambiental, Doutor em Políticas Sociais e Pesquisador de Pós-Doutorado pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Contato: Ednilson.junior@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Doutora em Estudos Urbanos (EHÉSS, Paris). Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Contatoteresaspf@uenf.br



ao planeta se tornaram mais urgentes e frequentes. Principalmente quando direcionamos o destaque para os países emergentes, que possuem maiores vulnerabilidades para lidar com os efeitos das mudanças climáticas. Entre os pontos principais sobre este debate estão os desastres naturais, dado que houve um aumento das suas ocorrências em virtude das mudanças relacionadas aos fatores climáticos (MATA-LIMA et al., 2013).

É indiscutível que, a cada ano, esses desastres tornam-se mais comuns em inúmeras cidades pelo mundo. Mata-Lima et al. (2013) em seu artigo, baseado no trabalho de Guha-Sapir et al. (2012), classifica os desastres naturais em três categorias: Geofísicos, Climáticos e Hidro-meteorológico. Para o autor, os hidro-meteorológicos são os maiores produtores de consequências mortais e os mais comuns em países como o Brasil (MATA-LIMA et al., 2013).

Um dos exemplos dados por Guha-Sapir et al. (2012) para exemplificar os desastres hidro-meteorológicos foi o desastre que aconteceu na Região Serrana do Rio de Janeiro, em 2011. Este destaque ocorreu, inclusive, pelo seu grande número de vítimas fatais - mais de 900 mortos em toda região. Este acontecimento afetou sete municípios da região, totalizando 2.300 km<sup>2</sup>, em uma área onde viviam mais de 713.000 pessoas (BUSCH e AMORIM, 2011), sendo considerado pela ONU como o oitavo maior deslizamento ocorrido no mundo nos últimos 100 anos (BUSCH e AMORIM, 2011).

Além de ser um marco na história do país, o desastre da Região Serrana criou consequências em inúmeras áreas das cidades, como na infraestrutura, economia, geografia e psicologia, que de alguma maneira ainda se perpetuam na vivência desses municípios até hoje.

Desta forma, o presente artigo tem como objetivo analisar a situação dos conflitos envolvendo a moradia em Nova Friburgo, uma das cidades afetadas, 12 anos após a ocorrência da catástrofe já, com foco nos conflitos ligados à moradia, criados ou ampliados após o desastre e que permanecem até hoje na cidade. A metodologia adotada consiste na revisão bibliográfica e análise de documentários e reportagens publicadas entre 2011 e 2023.

Neste sentido, entende-se a necessidade de analisar primeiramente o que os autores entendem como desastre natural e como esses eventos estão muito mais ligados à ação humana do que apenas a um evento imprevisível do meio ambiente. Após isso, o artigo relembra a fatídica madrugada do dia 12/01/2011. Em seguida, faremos uma breve contextualização sobre o que o artigo entende como conflitos ligados à moradia, seguida de uma análise sobre os casos escolhidos - áreas de risco e vivência no Condomínio Terra Nova.

## **2 DESASTRES**

Para começo de análise, é necessário entender que os desastres naturais estão sempre relacionados a iniciativas e escolhas humanas (MOURA e SILVA, 2008). Desta forma, mesmo que se caracterize um desastre como “natural” ele está bem longe de ser uma ação apenas da natureza uma vez que os fenômenos naturais que ocorrem em territórios sem a presença humana não são considerados pelos estudiosos como desastres naturais.

O que deve ser destacado para um evento natural tornar-se um desastre são, além de sua localidade em meios sociais, as possíveis consequências devastadoras que ele representa para a sociedade. Para Mata-Lima et al. (2013), eles superam a capacidade de controle das infraestruturas construídas pelo homem, causando perturbações nefastas no meio ambiente e social, produzindo, assim, impactos socioeconômicos sérios.

Compreende-se a gravidade de um acidente natural por meio da capacidade de recuperação e do nível de ajuda externa que a sociedade irá precisar em relação aos danos produzidos. Estas consequências podem ser materiais, vítimas humanas, perdas dos meios de subsistência e aparição de doenças, entre outros (MATA-LIMA et al., 2013). Sendo assim, os acidentes naturais expõem as fragilidades das sociedades onde eles ocorrem, pois são em regiões mais vulneráveis que, ao se conjugarem com eventos naturais de grande intensidade, irão

produzir os maiores impactos, tanto ambientais quanto socioeconômicos (MATA-LIMA et al., 2013). Logo, a vulnerabilidade é um fator determinante para analisar os impactos dos acidentes.

Logo, a ocorrência de desastres naturais é propícia em todo o mundo, mas os casos mais danosos e perigosos são mais comuns em regiões localizadas em países onde há problemas como baixo capital social, baixa resiliência, escassez de recursos e ausência de atividades de planejamento. Estes fatores vão produzir cenários desfavoráveis para a população, principalmente aos mais pobres, produzindo assim vulnerabilidades culturais, sociais, econômicas, institucionais e psicossociais (GONÇALVES, 2012), que vão agravar os impactos ambientais e socioeconômicos dos desastres nas sociedades.

Desta forma, fatores socioeconômicos estão diretamente ligados aos desastres naturais que ocorrem no país. Como alertam Filho e Cortez (2010, p. 3), “[d]eve se dizer que os acidentes naturais são cada vez mais influenciados pelos parâmetros humanos.”

Visto que são esses parâmetros que vão produzir as desigualdades socioespaciais na sociedade, acarretando que uma parte da população passe a ocupar regiões geologicamente instáveis com o objetivo de construir suas casas, esta ação resulta em um aumento na probabilidade de riscos ambientais graves, como escorregamento em encostas nos municípios brasileiros (FILHO E CORTEZ, 2010). Logo, a “elevada concentração de riqueza gera um quadro de instabilidade social que se reflete na organização do espaço urbano” (RIBEIRO, 2010, p.2).

Um dos desastres mais comentados nos últimos anos e que exemplifica o cenário acima apresentado foi o que ocorreu na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011. A seguir, será feita uma breve contextualização.

## 2.1. CATÁSTROFE DA REGIÃO SERRANA

A Região Serrana do Rio de Janeiro apresenta uma área de 1.785 km<sup>2</sup> onde vivem mais de 873.837 habitantes. O território composto pelos seguintes municípios: Bom Jardim, Cachoeira de Macacu, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Guapimirim, Macuco, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes.

O desastre ocorreu em inúmeras cidades da região na madrugada do dia 12 de janeiro de 2011. A localidade,

sempre se caracterizou por uma grande vulnerabilidade natural: localização na Serra do Mar, formada por rochas com camada fina de terra e coberta por Mata Atlântica, com alta declividade e regime de chuvas intensas no verão, características que geram solos mais instáveis e propensos a deslizamentos. (BUSCH e AMORIM, 2011, p.2)

No total, oficialmente, foram mais de 900 mortos e 300 desaparecidos, porém, a quantidade pode ser muito maior. Além disso, mais 35 mil pessoas perderam suas casas, pois foram destruídas ou porque foram interditadas, devido ao perigo iminente de novos deslizamentos. Durante o desastre, houve deslizamentos, transbordamento de rios, bairros completamente devastados com casas, comércio, pontes e ruas destruídas.

Foram 7 regiões afetadas. Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo, cidades consideradas como umas das mais importantes da Região Serrana, foram as mais atingidas. Após o acontecido, o desastre foi considerado como a maior catástrofe climática do Brasil, onde em 3 horas o volume de chuva foi maior que o esperado para metade do mês inteiro para a região (BUSCH e AMORIM, 2011).

Ao fazer o recorte territorial visando apenas Nova Friburgo, os dados jornalísticos apontam para mais de 440 mortos, sendo assim, o município com mais vítimas fatais.

Na cidade, a catástrofe começou no dia 11 de janeiro de 2011, quando às 20 horas, as chuvas se intensificaram e um prédio na Rua São Roque caiu e matou 5 pessoas. Entretanto, foi na madrugada do dia 12 de janeiro, que não só em Friburgo, mas nas outras cidades da região, a situação tornou-se maior. De acordo com

especialistas, houve um volume inesperado de chuva na cidade, segundo os dados, foram mais de 182 milímetros no período de 24 horas. Desta forma, a Friburgo amanheceu em estado de caos, sem luz, sem água potável, sem internet e sem sinal de telefone. O que tornou aquele dia um marco na cidade.

### 3 CONFLITOS LIGADOS À MORADIA

Ao estudar os desastres, percebe-se sua ligação com os assuntos moradia e desigualdade social, visto que são as consequências da desigualdade socioeconômica presente na sociedade que forçam milhares de pessoas para localidades instáveis e propícias aos riscos ambientais, uma vez que, as localidades mais seguras são mais caras. Desta forma, quando uma chuva mais densa acontece, essa população está mais vulnerável à ocorrência de deslizamentos e enchentes.

O presente artigo, ao trazer esta discussão para Nova Friburgo, encontra na atualidade conflitos urbanos ligados à moradia e que tiveram seu aumento ou causa relacionada à catástrofe de 2011. Para encontrar esses conflitos, o artigo utilizou os textos científicos de Motta (2011) e Nascimento (2016). Motta (2011) destaca que a questão da habitação é um dos principais problemas sociais urbanos na atualidade, presentes no país e que suas análises precisam ser feitas

Para a autora (ou autor), existem inúmeros tipos de conflitos e reivindicações sobre a ótica da habitação. Além disso, Nascimento (2016) compreende que essas lutas devem ser entendidas como prática de uma micropolítica na qual os envolvidos tornam-se agentes ativos em busca do direito a organizar e ocupar o território. Em sua pesquisa, Motta (2011) destaca três tipos de conflitos ligados a moradias:

**Tipo 1** - conflitos ligados ao direito de permanência e acesso à residência.

**Tipo 2** - lutas em que se reivindica melhorias na infraestrutura dos bairros e uma condição de vida mais digna.

**Tipo 3** - lutas contra a remoções de moradores devido a obras feitas por órgãos governamentais.

Esta classificação demonstra a variedade de conflitos por habitação presente no país, o que evidencia que as lutas são muito mais do que apenas por ter uma casa. Uma vez que, a presença de diferentes atores sociais alimenta as disputas pelo espaço urbano, por lugares especialmente por moradias, mas também pela estrutura urbana presente no território (NASCIMENTO, 2016). Sendo assim,

são lutas pela possibilidade de se viver na cidade de forma digna, o que significa, além de ter uma casa, ter condições materiais (de infraestrutura) e poder viver segundo sua história, seus projetos de futuro, de cidade. (MOTTA, 2011, p.12)

Após a leitura, foi possível encontrar em Nova Friburgo todos os tipos de conflitos descritos pela autora. Quando se percebe a situação das pessoas que ainda residem em áreas consideradas de risco encontram-se reivindicações do Tipo 1 e 3. Já na realidade das pessoas que perderam suas casas e foram descoladas para os condomínios construídos chamados Terra Nova, há ocorrência do Tipo 2.

A análise tem como foco saber um pouco mais sobre a realidade dessas pessoas. Vale ressaltar que esta análise é um projeto inicial de cunho puramente bibliográfico, sendo assim, não foram feitas entrevistas ou idas a campo. A metodologia utilizada foi a análise de reportagens, documentários e textos acadêmicos, além de dados disponibilizados por órgãos oficiais, como Serviço Geológico do Brasil e Defesa Civil.

#### 3.1. ÁREAS DE RISCOS

Quando se analisa conflitos ligados à moradia em áreas de risco em Nova Friburgo, encontram-se tanto reivindicações do tipo 1, ou seja, luta por acesso e permanência nas habitações ou o tipo 3, sendo uma resis-

tência às obras dos representantes do governo. De acordo com o jornal friburguense “A Voz da Serra”, em uma reportagem publicada em 2021, um mapeamento realizado pela Defesa Civil em conjunto com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), encontrou áreas instáveis em mais de 26 bairros da cidade (ALT, 2021).

Estes dados ficaram mais explícitos após o mapeamento feito pelo Serviço Geológico do Brasil, que foi divulgado em 2022, que classificou Nova Friburgo como a segunda cidade, entre as analisadas, com o maior número de áreas de riscos do país, totalizando 254. Nessas áreas, estão construídas mais de 7.500 casas, onde moram mais de 30 mil pessoas. Desta maneira, a pergunta que se faz é: porque após uma catástrofe tão grande que produziu tantas vítimas, a comunidade friburguense ainda se encontra morando nessas localidades?

Primeiramente, sabe-se que morar em áreas de risco está ligado à intensiva e excludente urbanização e a crise econômica. Sendo uma das causas a desigualdade social que retira a possibilidade de inúmeras pessoas de procurar e ter a oportunidade de escolher um terreno bom para a sua habitação, ocasionando em procurar por áreas ecologicamente instáveis (FILHO e CORTEZ, 2010).

Além disso, Ribeiro (2010) e Filho e Cortez (2010) em seus respectivos artigos apontam outros motivos para essa ocupação em áreas instáveis e perigosas. Ribeiro (2010) compreende que o principal motivo é a falta de outras alternativas para as pessoas. Por serem comunidades com problemas econômicos, o encontro de melhores áreas para habitação torna-se mais difícil.

Além disso, o autor compreende que a população permanece porque tem uma descrença na possibilidade de ocorrer desastres e depositam suas crenças em algo externo, que muitas vezes está ligada à religião. No caso das favelas, Ribeiro (2010) descreve a proximidade com os centros, empregos possíveis na comunidade — como costureira, montador, tráfico, além de uma maior socialização com a vizinhança e os parentes como motivos para a permanência. “Para ela, as redes sociais, ilícitas ou não, oferecem abrigo e diluem a ausência do Estado, o que resulta em resistência a sair da área ou no retorno após a retirada.” (RIBEIRO, 2010, p.6)

Na mesma direção, Filho e Cortez (2010) apontam que os principais motivos estão ligados à falta de outras perspectivas de moradia. Além disso, nessas localidades, os moradores aparentam ter uma acomodação em relação ao seu local de habitação, chegando a quase um estado de inércia. Ou seja, há uma percepção de perigo distorcido, o morador acredita que o problema sempre será com o outro e nunca com ele. Além de fatores de ordem econômica, cultural e histórica corroboram para a não saída dos moradores. (FILHO e CORTEZ, 2010).

Ademais, de acordo com Busch e Amorim (2011), o morador só é obrigado a desocupar seu imóvel em casos de risco iminente e definir o que seria um risco iminente em casos de fenômenos naturais é muito difícil. Para Smith (1996) a percepção de risco é influenciada por fatores inter-relacionados com experiências passadas, atitudes presentes, personalidade, valores e expectativas futuras. Melhor dizendo, “o risco é uma criação social mediada pela capacidade de apreensão que cada grupo humano desenvolve sobre ele.” (RIBEIRO, 2010, p.4). Desta forma, se a população produz uma naturalização sobre as áreas instáveis que elas vivem, a sua percepção sobre o perigo que elas passam será bem menor.

Se direcionarmos as análises para a Região Serrana do Rio de Janeiro, principalmente Nova Friburgo, percebe-se que ela tem em sua realidade todos esses pontos destacados. Há uma concentração de habitações em localidades mais instáveis que se caracteriza principalmente por uma população mais carente. Há uma descrença em relação a novos desastres, isto é possível de ser perceptível pela dificuldade da população em respeitar as sirenes quando há novas chuvas na cidade, ou seja, a população não segue as recomendações da Defesa Civil. (COELHO, 2022)

Para mais, de acordo com Busch e Amorim (2011) destacam que a região sempre lidou com fortes chuvas no verão e que essas catástrofes sempre foram mais concentradas nas regiões mais pobres, o que diferencia a de 2011 que teve uma distribuição mais ampla. Sendo assim, pode-se perceber que a ocorrência de desastres é

algo que tornou-se familiar entre a população excluída, sendo esse um possível motivo para naturalização da ação de morar nessas áreas. Entretanto, essa permanência torna-se sinônimo de perdas mais graves caso haja um novo desastre em alguma dessas áreas.

### 3.2. CONDOMINIO TERRA NOVA

Por meio das informações coletadas foi possível destacar os inúmeros conflitos ligados à vivência no Terra Nova (figura 1), que se caracteriza por ser um espaço com nove condomínios, onde o maior contém 15 blocos e o menor 5. Na arquitetura do local há uma divisão entre parte alta e parte baixa. Além disso, cada bloco é composto por 20 apartamentos com 42 metros quadrados cada um.

**FIGURA 1 – CONDOMÍNIO TERRA NOVA**



Fonte:G1 Globo

Os descontentamentos sobre a infraestrutura do local são os principais pontos a serem destacados e que fazem esses conflitos serem do tipo 2 da teoria da Motta (2011).

Após o desastre ocorrer, de acordo com a tese de MESSA (2018), dados apontaram que mais de 180 mil pessoas foram afetadas em Nova Friburgo. Sendo assim, 60% da população da época foi atingida de alguma forma pelo ocorrido. Entre os dados estava a perda de imóveis por deslizamentos ou a intervenção governamental em casas por risco de desabamento, o que acarretou em uma grande quantidade de pessoas desabrigadas na cidade.

Para solucionar este problema, foi construído às margens da RJ 148, o Complexo de Condomínios Terra Nova (MESSA, 2018). Esta solução foi financiada pelo PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida e também recebeu investimentos do governo federal e estadual (MESSA, 2018).

Segundo dados oficiais, os recursos destinados à moradia, em Nova Friburgo, somaram R\$315,4 milhões. A maioria das construções foram no Terra Nova, sendo a maior intervenção pública no setor habitacional da História do município. (MESSA, 2018, p.60)

Destaca-se que desde os procedimentos iniciais relacionados a criação dos Condomínios houve descon-

tentamentos e confusão. O cadastramento para participar do sorteio dos apartamentos, feito pela Secretaria do Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, foi visto pela população como confuso e caótico. Até hoje este assunto ainda é comentado visto que, para muitas pessoas o cadastro e sorteio foram injustos, uma vez que muitas pessoas que não se enquadraram em perdas máximas ganharam casas enquanto outras que estavam em situação precária não conseguiram (MESSA, 2018).

Vale ressaltar que todo o processo após o desastre foi caótico em Friburgo, além das reclamações sobre o processo e denúncias de benefício sendo entregue a quem não precisava. O prefeito da cidade foi afastado de cargo e denúncias sobre desvio de verbas ocorreram na construção do condomínio foram feitas. Como pode ser exemplificado por meio dessa reportagem feita pelo jornal “A Voz da Serra” em 2017, onde um delator dizia ter havido propina nas obras do Terra Nova, em que 5 milhões foram desviados para a campanha do governo Luiz Fernando Pezão.

Como já dito, os conflitos relacionados com a construção dessas localidades estavam presentes desde o começo. Além da reclamação sobre o meio do cadastro, houve também insatisfação e questionamentos sobre a escolha do local. O sexto distrito de Nova Friburgo, conhecido como Conselheiro Paulino, foi a região escolhida (MESSA, 2018).

O questionamento iniciou, pois mesmo a região sendo uma das mais importantes para a cidade economicamente, “Conselheiro Paulino é marcado pela carência de serviços públicos, principalmente nas suas regiões mais pobres”. (MESSA, 2018, p.61), além de ser uma localidade com uma quantidade considerável de áreas sensíveis. Desta forma, com a chegada de um novo condomínio no distrito, Messa (2018) compreende que houve um aumento demográfico considerável na região, acarretando em um aumento da demanda por serviços públicos que já eram insuficientes.

Um dos pontos mais destacados sobre esta discussão é a mínima participação dos moradores, e até mesmo da prefeitura, sobre o local escolhido para a construção já que, todas as decisões tomadas partiram da construtora Odebrecht. “A prefeitura aprovou o empreendimento, mas, segundo ponderações de alguns membros do poder público municipal, nem a prefeitura, nem a população interferiram diretamente no processo” (-MESSA, 2018, p.68).

Independente do descontentamento, as construções iniciaram em 2012, sendo entregues os primeiros apartamentos em 2013 e os últimos em 2016. No total, os nove condomínios foram construídos em uma estrutura onde o menor comporta no mínimo 5 blocos, e o maior 15. Cada bloco tem 20 apartamentos com 42 metros quadrados cada um (MESSA, 2018).

Em relação aos conflitos relacionados à Terra Nova após a sua construção, as queixas a sua configuração foram e ainda são as mais comuns. Primeiramente, a um descontentamento com a “mistura” de pessoas de origens diferentes no mesmo lugar, além da insatisfação de ter que sair de seus bairros. Os moradores gostariam que os condomínios fossem distribuídos ao longo dos bairros e não fossem feitos em um lugar só.

De acordo com Messa (2018), a Odebrecht Engenharia, empreiteira contratada para execução do projeto, foi a maior beneficiada pela escolha. Visto que fazer todos os imóveis em uma localidade só diminui o custo de execução.

Entretanto, essa escolha trouxe consequências negativas para os moradores do Terra Nova e sua reputação. Visto que os condomínios na parte alta sofrem com brigas de facções criminosas causadas pela concentração de pessoas diferentes em um lugar só. Tal situação acarretou em um estigma sobre o lugar, ou seja, os condomínios são conhecidos pelo resto da cidade como um lugar perigoso de se morar. “Grande parte dos entrevistados atribui sua insegurança ao desconhecimento da vizinhança e aos repetidos casos de violência, não tão recorrentes nos bairros anteriores” (MESSA, 2018, p.67–68).

Isto ocorreu, pois no momento de planejamento as pessoas foram direcionadas de maneira negligente para essa nova localidade. Uma vez que não houve o mínimo diálogo ou estudo sobre a origem desses indi-

vídus. Desta forma, “as pessoas foram colocadas em uma situação nova e nada foi oferecido para amenizar aquele contexto” (MESSA, 2018, p.69).

Outro ponto criticado é a estrutura dos apartamentos. Fatores como a qualidade dos pisos, questão hidráulica, a falta de sacadas que estavam na planta original e as inundações nos primeiros andares são alguns pontos destacados pelos moradores ao longo dos anos. Esses desagradados são destacados na tese de Messa (2018), no documentário Terra Nova -Era Ontem de 2021 e em reportagens ao longo de 2022. Logo entende-se que

Apesar de anunciados como solução para os desabrigados, quanto mais o tempo passa, crescem notícias negativas sobre a localidade. Tudo indica que o espaço produzido ao invés de representar um bom exemplo de política habitacional, corroborou para ampliar contradições e tensões urbanas pré-existentes, tanto no distrito de Conselheiro Paulino quanto no município. (MESSA, 2018, p.76 )

Além disso, por ser uma região mais distante, muitos moradores reclamam do custo financeiro de viver no Terra Nova. Pois, não há infraestrutura necessária por perto. Acarretando em grandes deslocamentos para encontrar os serviços necessários. Uma das consequências foi as manifestações feitas pelos moradores, para a criação de uma linha de ônibus. Esse pedido foi atendido pela concessionária e hoje há a linha Olaria - Terra Nova, que liga uma das principais localidades da cidade aos condomínios.

Ademais, muitos moradores preferiam seus bairros e seus vizinhos anteriores. Durante os relatos no estudo de Messa (2018) percebe-se a falta de ambientação com as casas ao redor, a falta de pertencimento e uma sensação de uma qualidade de vida pior em relação às infraestruturas (escola, posto de saúde, etc.). Mesmo assim, há movimento por uma tentativa de adaptação, por parte de alguns moradores. Isto é muito perceptível durante o documentário de 2021, em que os moradores tentam da melhor maneira possível criar laços com os seus vizinhos ou até mesmo com o bairro em si.

Por fim, os relatos e problemas relacionados aos condomínios são grandes. Há ações dos governos, principalmente municipal, que parecem visar diminuir as consequências desses conflitos para a população da Terra Nova. Entretanto, fica o questionamento se projetos de mitigação a esses problemas serão o suficiente na situação atual. Por meio da análise, percebe-se que desde o planejamento dos condomínios, há um processo de invisibilizar os principais atores dessa construção, os moradores. Não houve uma atenção para fazer esse processo já dolorido, por causa da catástrofe, um pouco melhor. Essa falta de sensibilidade e competência cobra o seu preço na vida das vítimas disso tudo até hoje. Os moradores ainda precisam, mesmo após perder tudo, lutar por mudança.

#### 4 CONCLUSÃO

Como já dito, este trabalho ainda é inicial e por isso pode não ter demonstrado todas as nuances em relação aos conflitos. Por meio das revisões bibliográficas e análise de reportagens e textos foi possível evidenciar os conflitos vividos pela população friburguense. Entende-se a necessidade de visitas a campo que aprofundem a realidade completa da população.

Entretanto, por meio desse texto ,pode-se ter um parâmetro dos pontos importantes dentro dessa temática tão séria. O artigo aponta os principais atores, causas e consequências sendo assim, um guia inicial para próximos estudos sobre o tema.

A conclusão que se chega nessa análise inicial é que os fatores sociais que acarretaram na necessidade das pessoas morarem em localidades instáveis são os mesmo fatores que os fazem permanecer nesses locais mesmo após presenciarem as consequências mais graves possíveis que esses atos podem produzir. As desigualdades socioeconômicas ainda perpetuam pela cidade de forma eficiente o que acarreta nesse cenário atual.

Uma vez que, esses problemas relacionados aos desastres são antes de tudo problemas sociais e necessitam de ações concretas, principalmente, do governo estadual, federal e municipal, para termos respostas importantes. A invisibilidade, vulnerabilidade e desigualdade, tão presentes no nosso país, fazem vítimas em vários âmbitos, inclusive neste tema.

São a permanência desses problemas sociais que causam até hoje os conflitos vividos pela população friburguense. Logo, fica perceptível o quanto estes fatores interferem na vida dos moradores. O quanto a falta de comunicação entre os órgãos governamentais e a população, a negligência e a invisibilidade prejudicam a construção de planos concretos que realmente visem melhorias. É a desigualdade social não combatida pelos governos que obriga a população a continuar em áreas de risco e é essa mesma desigualdade que produziu invisibilidade que prejudica a vida dos moradores dos Condomínios Terra Nova.

É importante destacar que os principais culpados por esse cenário são o governo e suas secretarias, pois é a invisibilidade praticada pelo governo em relação a sua população e suas necessidades que produziram e produzem esse cenário. Uma das críticas feitas por Busch e Amorim (2011) à Defesa Civil da cidade de Nova Friburgo é a sua cultura de produzir apenas planos ligados a emergências, sendo pouco ligados à prevenção.

Sendo assim, é necessário planos completos para mudanças efetivas em todos os meios relacionados à habitação e áreas de risco em Friburgo. Visto que, uma ocupação do solo necessita de cidades espaciais com planejamento para reduzir não só desastres geológicos mas também conflitos ligados à moradia.

Logo, até serem feitos planos dedicados para acabar com ela, a população mais pobre sempre estará em uma posição vulnerável a novos riscos e novas catástrofes. Ou seja, nenhum dos projetos que vise apenas combater as consequências do problema será suficiente para lidar com os problemas de uma cidade desigual

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALT, Guilherme. **Friburgo já tem cerca de 30 mil morando em situação de risco.** A Voz da Serra, Nova Friburgo. 22 jan.2021. Disponível em: <<https://avozdaserra.com.br/noticias/friburgo-ja-tem-cerca-de-30-mil-morando-em-situacao-de-risco>>. Acesso em: 20/04/2023

ALT, Guilherme. **Dez anos depois, friburguenses ainda carregam o trauma da mais longa das noites.** A Voz da Serra. 09 jan.2021. Disponível em: <<https://avozdaserra.com.br/noticias/dez-anos-depois-friburguenses-ainda-carregam-o-trauma-da-mais-longa-das-noites#:~:text=H%C3%A1%20dez%20anos%2C%20a%20Regi%C3%A3o,chegou%20a%20casa%20dos%20milhares>>. Acesso em 20/04/2023.

AMORIM, Natália. **Doze anos após a tragédia climática,** Friburgo é considerada a 2 cidade do país com mais áreas de risco. Multiplix. 12 Jan. 2023. Disponível em: <<https://acervo.avozdaserra.com.br/noticias/delator-diz-que-houve-propina-nas-obras-do-terra-nova>>. Acesso em: 20/04/2023.

BARROS, Alerrandre. **Delator diz que houve propina nas obras do Terra Nova.** A Voz da Serra. 17 abr.2017. Disponível e: <<https://acervo.avozdaserra.com.br/noticias/delator-diz-que-houve-propina-nas-obras-do-terra-nova>>. Acesso em: 20/04/2023.

BUSCH, Amarílis; AMORIM, Sônia Naves David. **A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011:** procurando respostas. 2011.

CARVALHO, Bruna. **Em 2011, chuvas que atingiram região serrana do RJ deixaram quase mil mortos.** CNN Brasil. 14 maio. 2023. Disponível em; <<https://www.cnnbrasil.com.br/noticias/em-2011-chuvas-que-atingiram-regiao-serrana-do-rj-deixaram-quase-mil-mortos/>>. Acesso em: 20/04/2023.

COELHO, Christiane. **12 anos da Tragédia:** mesmo com obras realizadas, ainda há outras a fazer. A VOZ DA SERRA. NOVA FRIBURGO. 12 jan . 2023. Disponível em: <<https://avozdaserra.com.br/noticias/12-anos-da-tragedia-mesmo-com-obras-realizadas-ainda-ha-outras-fazer>>. Acesso em: 21/04/2023.



COELHO, Christiane. **Friburgo tem 254 áreas de risco com 7.500 casas e 30 mil pessoas.** A Voz da Serra. 22 fevereiro.2022 Disponível em: <<https://avozdaserra.com.br/noticias/friburgo-tem-254-areas-de-risco-com-7500-casas-e-30-mil-pessoas#:~:text=Aproximadamente%207.500%20resid%C3%A4ncias%20ocupadas%20por,Secretaria%20Municipal%20de%20Assist%C3%A4ncia%20Social.>>. Acesso em: 21/04/2023

DA MATA SIQUEIRA, Antenora Maria; DOS SANTOS AZEREDO, Luana Fernandes. **Os observatórios sociais nos processos de redução dos riscos, desastres e catástrofes.**

FILHO, Artur Rosa; CORTEZ, Ana Tereza. . **A problemática socioambiental da ocupação urbana em áreas de risco de deslizamento da “Suíça Brasileira”.** Revista Brasileira de Geografia Física, v. 3, n. 1, p. 33-40, 2010.

GONÇALVES, Carmen Diego. **“Desastres naturais”.** Algumas considerações: vulnerabilidade, risco e resiliência. Territorium, n. 19, p. 5-14, 2012.

LIBANIO, Leonardo. **Chuva alaga condomínios construído para vítimas da tragédia de 2011 em Nova Friburgo, no RJ.** G1 - Região Serrana. 27 mar. 2022. Disponível em:<<https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/03/27/chuva-alaga-condominio-construido-para-vitimas-da-tragedia-de-2011-em-nova-friburgo-no-rj.ghtml>>.Acesso em: 21/04/2023.

MATA-LIMA, Herlander et al. **Impactos dos desastres naturais nos sistemas ambiental e socioeconômico: o que faz a diferença?.** Ambiente & Sociedade, v. 16, p. 45-64, 2013.

MESSA, Luciana Herdy. **Pungência e Esperança na Serra: As Lições Dos Condomínios Terra Nova na Busca Pelo Habitar.** Dissertação ( mestrado) - Universidade Fluminense. Niterói, 2018.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade.** Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais (2011).

MOURA, Rosa et al. **DESASTRES NATURAIS OU NEGLIGÊNCIA HUMANA?.** Revista Geografar, v. 3, n. 1, 2008.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Riscos e vulnerabilidade urbana no Brasil.** Scripta Nova, v. 14, p. 65, 2010. G1 - Região Serrana. Em 2011, chuva na Região Serrana deixou mais de 900 mortos. 15 fev. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/15/em-2011-chuva-na-regiao-serrana-deixou-mais-de-900-mortos.ghtml>> . Acesso em: 20/04/2023.

A Voz da Serra. **Tragédia de 2011 na Região Serrana ainda exige reparos.** 27 de Janeiro de 2023. Disponível em: <<https://avozdaserra.com.br/noticias/tragedia-de-2011-na-regiao-serrana-ainda-exige-reparos>>. Acesso em: 20/04/2023.

# DIFERENÇAS TEÓRICAS E CONCEITUAIS ENTRE RURAL/ URBANO E CAMPO/CIDADE

## THEORETICAL AND CONCEPTUAL DIFFERENCES BETWEEN RURAL/URBAN AND COUNTRYSIDE/CITY

Dra. Margarete Panerai Araujo<sup>1</sup>

Me. Douglas Alexandre Alves<sup>2</sup>

### Resumo

Este estudo objetiva analisar as diferenças teóricas e conceituais entre os termos “rural/urbano” e “campo/cidade” no contexto da geografia e observações socioeconômicas. Embora esses termos se refiram a aspectos geográficos semelhantes, eles apresentam nuances teóricas distintas que influenciam a compreensão e a abordagem dos espaços humanos. Por sua vez, a distinção entre campo e cidade é frequentemente abordada em estudos sociológicos, políticos e culturais, focando nos aspectos relacionados à vida e à organização social. Metodologicamente o estudo foi qualitativo e descritivo. A compreensão dessas diferenças pode promover uma visão abrangente, holística dos desafios e oportunidades associados às áreas rurais e urbanas, facilitando a formulação de políticas mais adequadas para cada contexto específico.

**Palavras-chaves:** Rural, urbano, campo, cidade, diferenças teóricas.

### Abstract

*This study aims to analyze the theoretical and conceptual differences between the terms “rural/urban” and “countryside/city” in the context of geography and socioeconomic observations. Although these terms refer to similar geographic aspects, they present distinct theoretical nuances that influence the understanding and approach to human spaces. In turn, the distinction between countryside and city is frequently addressed in sociological, political and cultural studies, focusing on aspects related to life and social organization. Methodologically, the study was qualitative and descriptive. Understanding these differences can promote a comprehensive, holistic view of the challenges and opportunities associated with rural and urban areas, facilitating the formulation of policies that are more appropriate for each specific context.*

**Keywords:** Rural, urban, countryside, city, theoretical differences.

## 1 INTRODUÇÃO

A divisão rural/urbano e campo/cidade tem sido um assunto de estudo em geografia e pesquisa socioeconômica. Esses termos são usados para diferenciar entre diferentes contextos espaciais e têm implicações significativas para a compreensão dos assentamentos humanos e suas características. Embora ambos os termos se refiram a aspectos geográficos, eles também abrangem dimensões teóricas e conceituais distintas que moldam nossa compreensão desses espaços.

Conforme Carneiro e Sandroni (2019), o conceito de rural/urbano é comumente empregado para delinear áreas com base em suas características socioeconômicas, demográficas e culturais. O termo “rural” normalmente denota regiões menos densamente povoadas, muitas vezes caracterizadas por atividades agrícolas e

<sup>1</sup> Pós-doutorado em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela FGV EBAPE/RJ; e pós-doutorado em Comunicação Social, Cidadania e Região na UMEESP nas Cátedras UNESCO de Comunicação e Gestão de Cidades (2010). Possui Doutorado em Comunicação Social pela PUCRS. Atuação no Programa de Pós Graduação em Gestão Pública e Sociedade na Universidade Federal de Alfenas-UNIFAL, Campus de Varginha/ MG como professora visitante. E-mail: margaretepanerai@gmail.com

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de pós-graduação em Gestão Pública e Sociedade. Universidade Federal de Alfenas – Campus Varginha. E-mail: douglas.alves@sou.unifal-mg.edu.br

indústrias primárias. Por outro lado, “urbano” está associado a áreas densamente povoadas, onde dominam os setores industrial, comercial e de serviços. A disparidade existente entre campo/cidade aparece em pesquisas sociológicas, políticas e culturais, com foco na organização social e na dinâmica desses espaços. Campo refere-se a uma comunidade rural, muitas vezes centrada na agricultura, com forte ligação à terra e uma estrutura social mais tradicional. Por outro lado, a cidade engloba espaços urbanos caracterizados por uma população diversificada, uma economia complexa e uma estrutura social mais fluída.

Embora rural/urbano e campo/cidade sejam termos inter-relacionados, eles representam diferentes abordagens disciplinares e perspectivas teóricas. A dimensão geográfica oportuniza uma reflexão sobre o rural/urbano e as características socioeconômicas de uma área, enquanto o campo/cidade dá maior ênfase à dinâmica social e cultural desses espaços. Compreender essas diferenças teóricas e conceituais é crucial para compreender as complexidades e desafios associados aos contextos rural e urbano.

O objetivo é analisar as diferenças teóricas e conceituais entre os termos “rural/urbano” e “campo/cidade” no contexto da geografia e observações socioeconômicas. Ao reconhecer o significado de ambos os termos na análise e interpretação dos espaços humanos, podemos desenvolver uma compreensão mais clara de suas características distintivas. Essa compreensão, por sua vez, permite uma visão mais holística sobre as oportunidades e os desafios que surgem nas áreas rurais e urbanas. Além disso, facilita a formulação de políticas e estratégias específicas do contexto para o desenvolvimento regional eficaz e

a gestão dos espaços urbanos e rurais.

O artigo está separado em seções: sendo a primeira essa introdução, seguida das divergências teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade, destacando suas implicações para a formulação de políticas e a compreensão mais ampla dos assentamentos humanos. Segue os procedimentos metodológicos e alguns resultados e discussões conceituais. As conclusões inferem a importância de uma abordagem da análise e planejamento espacial.

## **2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS: ENTRE RURAL/URBANO E CAMPO/CIDADE**

A duplicação entre rural/urbano e campo/cidade é uma abordagem importante nos campos da geografia e dos estudos socioeconômicos. Esses conceitos estão intrinsecamente ligados à organização espacial da sociedade, às relações de produção, à cultura e ao estilo de vida. O presente estudo, representa a possibilidade de buscar as vertentes necessárias para as questões preexistentes evidenciadas no que tange a sistematização teórica.

A abordagem desses conceitos teóricos, podem ser enriquecidas por meio da análise de diversos autores. As perspectivas e enfoques específicos para compreender os assentamentos humanos e as dinâmicas espaciais, dando importância para o panorama entre cidade e campo, as transformações sociais e econômicas, as políticas públicas, entre outros. No escopo de pesquisas sobre o tema, Hespanhol (2013) descreve que, no final do século XX foi fundante as transformações significativas tanto no campo quanto na cidade, o que resultou em novas dinâmicas nas relações entre esses dois recortes territoriais. “Essas transformações foram impulsionadas por uma série de fatores, como o avanço tecnológico, a globalização, o desenvolvimento industrial e as mudanças nos padrões de produção e consumo” (HESPANHOL, 2013, p.204).

A complexidade e os distintos níveis e graus de intensidade que as relações rural-urbano e campo-cidade assumiram ao longo do tempo, em contextos espaciais diferenciados, levaram os estudiosos das Ciências Humanas e Sociais a formularem abordagens que consideram a maior ou menor integração entre esses espaços. (HESPANHOL, 2013, p.106)

Neste sentido, o autor destaca que as transformações resultaram em novas dinâmicas nas relações entre

campo e cidade, acarretando uma maior interdependência entre esses dois espaços, com a intensificação dos fluxos de mercadorias, pessoas, informações e capitais. O campo passou a fornecer alimentos e recursos para abastecer as cidades, enquanto as cidades forneceram serviços, infraestrutura e mercados para os produtos do campo, conforme detalhou Espanhol (2013).

Sobre o campo/cidade, a abordagem proposta por Souza (2010), articula espaços dialeticamente imbricados, a autora destacou a interdependência e as relações de mútua influência entre esses dois recortes territoriais. Essa perspectiva reconhece que campo e cidade não devem ser conhecidos como instituição isolada, mas sim como partes de uma totalidade concreta prevista na produção capitalista.

Os desafios para se discutir teoricamente a relação campo–cidade são concretos na medida em que, na maioria das abordagens, se verifica o predomínio de uma leitura dicotomizada, tanto nas Ciências Sociais como na Geografia, resultado da própria fragmentação do trabalho intelectual, levando à cisão de tais análises. Assim, predomina a leitura dual em que, de um lado, estuda-se o campo, o todo rural, de outro, o espaço urbano e as cidades. Tais leituras apontam para diversas direções, destacando-se as análises que propõem a oposição entre esses espaços, em que a cidade passa a ser vista como *locus* do desenvolvimento, da industrialização, da técnica, portanto, da modernidade, e o campo, local do atraso e, até mesmo, impeditivo do avanço das forças produtivas, resquício do passado, que precisa ser transformado (SOUZA, 2010, p. 195).

O questionamento proposto por Souza (2010), oferece reflexão para análise de forma integrada, considerando suas interações, contradições e vínculos com o modo de produção capitalista. Isso permite uma compreensão mais completa das dinâmicas socioeconômicas, culturais e políticas que permeiam a sociedade contemporânea. De acordo com Whitacker (2010, p.189), “a reestruturação econômica, produtiva e espacial em curso afeta esta relação, gerando impactos significativos em seus conceitos, em suas dinâmicas e manifestações formais.” Nota-se ainda que:

a) do ponto de vista do campo, passa-se a debater o campo como o espaço do devir e não a cidade. Esse espaço do *devir* seria dado pela manifestação do modo de produzir camponês, aquele que se mostraria, ao menos, contra-hegemônico e que, em sua efetivação, promoveria o conflito, trocado, na cidade, pela coerção subliminar da diferença; b) do ponto de vista da cidade, privilegia-se ora uma leitura da primazia da cidade sobre o campo, ora da dependência da cidade em relação ao campo. Nesse caso, pode-se apontar como um equívoco recorrente se deixar tomar pela forma (campo e cidade), ou pela leitura formal (meio ou suporte da produção), (WHITACKER, 2010, p.189).

Portanto, Whitacker (2010, p. 190), colabora com a concordância entre diversos autores de que “cidade e campo são dimensões ao mesmo tempo distintas e complementares da existência social e, como característica comum, são formas espaciais”. A cidade é caracterizada por uma maior densidade populacional, infraestrutura desenvolvida, diversidade de atividades econômicas e uma maior complexidade social. Por outro lado, o campo é caracterizado por uma menor densidade populacional, predominância de atividades agrícolas e agropecuárias, além de uma relação mais próxima com a natureza. Ou seja, ambos representam formas espaciais que desempenham papéis importantes na organização e na dinâmica da sociedade. (WHITACKER, 2010)

Na conjuntura do rural/urbano, são as construções sociais e espaciais que resultam de processos socioeconômicos, culturais, políticos e ambientais. O rural está associado a atividades agrícolas, agropecuárias e extrativistas, bem como a uma relação mais próxima com a natureza. O urbano, por sua vez, está relacionado à concentração de população, infraestrutura desenvolvida, diversidade de atividades econômicas e uma maior complexidade social (CARNEIRO E SANDRONI, 2019).

Por conseguinte, Whitacker (2010, p. 190) ressalta que “rural e urbano denotam processos e sua identificação perpassa a compreensão de que são, também, fenômenos”. No entanto, é importante ressaltar que a

definição e a delimitação do rural e do urbano podem variar de acordo com o contexto e os critérios utilizados. Essas definições podem ser baseadas em aspectos demográficos, como a densidade populacional, em características econômicas, como a predominância de atividades industriais ou agrícolas, ou em aspectos institucionais, como a classificação adotada por órgãos governamentais baseados nos estudos de Smith (2007). Por essa via, Frabetti (2006, p. 154), retrata: [...] “para esta teoria, o rural e o urbano seriam outra coisa além de dois pontos extremos entre os quais admite-se uma gradação”. Biazzo (2008, p. 138), descreve que:

[...] há um conjunto de estudos que, em contraste com aqueles até agora analisados, conseguiram utilizar as categorias “rural e urbano” em um sentido não essencialista, movimentando-se em busca de elaborações teóricas capazes de tratá-las como categorias analíticas.

Dessa forma, ao tratar o rural e o urbano como categorias analíticas, esses estudos contribuem para uma compreensão mais aprofundada das transformações sociais, econômicas e espaciais que ocorrem em diferentes contextos. Essa perspectiva analítica permite uma análise mais flexível e contextualizada das dinâmicas e das complexidades presentes nas áreas rurais e urbanas, ou seja, ao invés de considerar o rural e o urbano como entidades separadas e estáticas, esses estudos exploram as múltiplas formas de ruralidade e urbanidade que podem coexistir e se entrelaçar, baseado em Biazzo (2008).

É preciso reforçar, portanto, o que há de destaque nesta perspectiva de Mormont e Remy: suas opções por ressaltar a ideia de localidade não levam o rural (ou o urbano) a serem encarados como tipos de espaço. Rural e urbano são qualidades das relações sociais e, por isso, trata-se de rural e urbano no local e, não, “um local como rural ou urbano” (BIAZZO, 2008, p. 139).

Além disso, é necessário compreender que o rural e o urbano não são mutuamente exclusivos, mas sim interdependentes e conectados. Existem áreas rurais próximas às cidades, conhecidas como periurbanas, onde ocorrem interações e fluxos entre o campo e a cidade. Schneider; Verardi Filho (2000) apresentaram que as áreas podem apresentar características mistas, combinando atividades agrícolas, áreas residenciais, comércio e serviços. Portanto, os termos “rural” e “urbano” denotam processos e são fenômenos que estão em constante transformação. Eles não são categorias estáticas, mas sim conceitos dinâmicos que refletem as características e as mudanças nas áreas e nas atividades humanas.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar os objetivos delineados neste artigo, apresenta-se as etapas:

**Revisão da Literatura:** Uma revisão da literatura acadêmica incluindo artigos de pesquisa, livros e publicações acadêmicas, foi realizada para reunir uma compreensão abrangente das diferenças teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade, descreveu Moreira (2004).

**Análise Comparativa:** Foi realizada uma análise comparativa para destacar as semelhanças e diferenças entre rural/urbano e campo/cidade. Essa análise envolveu uma comparação lado a lado das características, perspectivas e estruturas teóricas associadas a cada termo. O objetivo foi elucidar as dimensões específicas por meio das quais esses termos são conceituados e compreendidos, baseado em Gonzalez (2008)

**Síntese e Interpretação:** Os resultados da revisão da literatura e análise comparativa foram sintetizados para desenvolver uma interpretação coerente das disparidades teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade. Essa síntese considerou as diferentes abordagens, perspectivas e implicações disciplinares associadas a esses termos no contexto da geografia e dos estudos socioeconômicos, conforme Lakatos e Marconi (1991).

**Implicações e Aplicações:** As implicações das diferenças teóricas e conceituais identificadas foram examinadas em relação à formulação de políticas, desenvolvimento regional e gestão dos espaços urbanos e rurais. O objetivo era explorar como a compreensão dessas disparidades pode contribuir para uma tomada de decisão mais informada e o desenvolvimento de estratégias e intervenções específicas do contexto, segundo Lakatos e Marconi (1991).

Ao longo da metodologia, técnicas de pesquisa foram empregadas para garantir a validade dos resultados. Análise crítica, interpretação e raciocínio lógico foram aplicados para apresentar uma compreensão ampla da temática. É importante observar que este estudo se baseou apenas na literatura existente e em perspectivas teóricas.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

**Diferenças teóricas e conceituais:** A análise da literatura revelou distintas diferenças teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade. Embora ambos os termos englobam aspectos geográficos, eles enfatizam diferentes dimensões e perspectivas. Segue as características:

**Características geográficas:** As áreas rurais, conforme definidas pela classificação rural/urbana, são tipicamente caracterizadas por menor densidade populacional, prevalência de atividades agrícolas e uma conexão mais próxima com os recursos naturais conforme o Banco Mundial (2020). Por outro lado, o campo, conforme conceituado em estudos sociológicos, engloba uma comunidade rural com forte ligação à terra e uma estrutura social mais tradicional (SASSEN, 2014).

**Dimensões socioeconômicas:** A divisão rural/urbana enfatiza fatores socioeconômicos, como oportunidades de emprego, renda e oportunidades e aproximação a serviços. As áreas urbanas apresentam maiores níveis de desenvolvimento industrial e comercial, oferecendo uma economia mais complexa e diversificada segundo as Nações Unidas (2020). O campo, por outro lado, é associado a economias agrárias e práticas agrícolas.

**Dinâmica Social e Cultural:** Campo/cidade examina a organização social e a dinâmica cultural dentro das comunidades. O campo é caracterizado por uma comunidade rural muito unida, com um forte senso de tradição e uma estrutura social mais rígida evidenciou. Em contraste, a cidade representa espaços urbanos com populações diversas, trocas culturais e uma estrutura social mais fluida, discorreu Castells (2010).

Essas diferenças teóricas e conceituais têm implicações significativas para a compreensão e planejamento de políticas relacionadas às áreas urbanas e rurais. Ao reconhecer essas disparidades, os formuladores de políticas e profissionais podem desenvolver estratégias específicas de contexto que abordam os desafios e oportunidades exclusivos associados a cada cenário. Por exemplo, as políticas voltadas para áreas urbanas podem se concentrar na promoção da diversidade econômica e na gestão da diversidade social, enquanto as políticas rurais podem se concentrar no desenvolvimento agrícola e na preservação do patrimônio cultural. É importante notar que essas categorizações não são mutuamente exclusivas, podendo haver sobreposição entre os contextos rural/urbano e campo/cidade em certos casos. Fatores contextuais, variações regionais e aspectos socioculturais desempenham um papel na formação das características e dinâmicas dos diferentes espaços. Assim, uma compreensão diferenciada desses termos é crucial para a tomada de decisões informadas e a formulação de políticas eficazes, conforme Whitaker (2010).

Em conclusão, as diferenças teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade oferecem lentes distintas através das quais os assentamentos humanos podem ser compreendidos e abordados. Ao incorporar essas perspectivas, formuladores de políticas e pesquisadores podem desenvolver estratégias mais abrangentes que abordam as dimensões socioeconômicas, geográficas e culturais dos espaços rurais e urbanos. Com base

nos resultados e discussões apresentados acima, é evidente que as diferenças teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade têm implicações significativas para a compreensão e abordagem das complexidades dos assentamentos humanos. Ao explorar ainda mais essas disparidades, podemos obter *insights* mais profundos sobre a dinâmica das áreas rurais e urbanas e informar políticas e estratégias mais eficazes, baseado em segundo Harvey (2012).

Um aspecto chave destacado na análise é a ênfase nas características socioeconômicas na classificação rural/urbano, pois segundo Harvey (2012) é importante considerar vários aspectos como econômicos e demográficos. Esse foco no desenvolvimento econômico e na densidade populacional fornece informações valiosas para políticas destinadas a promover o crescimento regional equilibrado e abordar as disparidades entre áreas rurais e urbanas.

Por outro lado, a perspectiva do campo/cidade chama a atenção para as dinâmicas sociais e culturais dentro das comunidades. Como afirma Pacheco, Neto e Ferreira (2017, p. 9), “as comunidades do Campo frequentemente exibem forte coesão social, práticas tradicionais e uma estreita ligação com a terra, enquanto a cidade representa uma estrutura social mais diversificada e fluida com trocas culturais e estilos de vida urbanos”. A compreensão dessas dinâmicas é fundamental para a implementação de políticas inclusivas que reconheçam e valorizem a diversidade cultural e a coesão social em contextos

urbanos e rurais.

A integração dessas perspectivas pode informar uma abordagem mais abrangente para o planejamento e desenvolvimento espacial. Por exemplo, as políticas voltadas para as áreas rurais podem se concentrar não apenas na produtividade agrícola, mas também na preservação do patrimônio cultural, na promoção de práticas sustentáveis de manejo da terra e na melhoria do acesso a serviços essenciais forma os dados analisados pela FAO (2017). Da mesma forma, as políticas urbanas podem priorizar estratégias que promovam a inclusão social, a diversificação econômica e o desenvolvimento urbano sustentável, conforme estudos da UN-HABITAT (2016).

Além disso, é importante considerar a natureza sobreposta e interconectada dos contextos rural/urbano e campo/cidade. Muitas regiões apresentam características híbridas, onde coexistem elementos rurais e urbanos. Como argumenta Mendes (2019, p 24) “[...] As áreas rurais podem experimentar processos de urbanização, enquanto as áreas urbanas costumam ter enclaves rurais ou espaços periurbanos com atividades agrícolas”. Reconhecer essas complexidades é crucial para o desenvolvimento de políticas específicas de contexto que abordam os desafios e oportunidades únicas de cada região.

Embora este artigo tenha fornecido informações valiosas sobre as diferenças teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade, mais pesquisas são necessárias para explorar as implicações práticas dessas disparidades em diversos contextos. Estudos de caso e análises empíricas podem oferecer lições valiosas e melhores práticas para formuladores de políticas e profissionais envolvidos no planejamento espacial e desenvolvimento regional, segundo descreveu Hespanhol (2013).

Ao adotar uma abordagem multidimensional e integrar perspectivas geográficas, socioeconômicas e socioculturais, formuladores de políticas e pesquisadores podem desenvolver políticas e estratégias específicas de contexto que promovam o desenvolvimento sustentável, a equidade social e a melhoria da qualidade de vida nas áreas rurais e urbanas.

## 5 CONCLUSÃO

Em conclusão, este artigo explorou as diferenças teóricas e conceituais entre os termos “rural/urbano” e “campo/cidade” no contexto da geografia e dos estudos socioeconômicos. A análise da literatura existente e dos trabalhos acadêmicos revelou perspectivas e dimensões distintas associadas a esses termos, destacando

sua importância na compreensão e abordagem das complexidades dos assentamentos humanos.

A classificação rural/urbano centra-se principalmente nas características geográficas e socioeconômicas das áreas, distinguindo entre regiões rurais menos densamente povoadas e centros urbanos mais densamente povoados. Em contraste, campo/cidade investiga a organização social, a dinâmica cultural e os aspectos agrários tradicionais das comunidades rurais, bem como a diversidade, complexidade e estruturas sociais fluidas dos espaços urbanos. Reconhecer e compreender essas disparidades teóricas e conceituais é crucial para formuladores de políticas, profissionais e pesquisadores envolvidos no planejamento espacial, desenvolvimento regional e gestão de ambientes urbanos e rurais. Ao adotar uma abordagem holística que integra aspectos geográficos, socioeconômicos e socioculturais, pode-se obter uma compreensão mais abrangente dos desafios e oportunidades associados às áreas rurais e urbanas.

Essa compreensão abrangente das dinâmicas rural/urbano e campo/cidade permite a formulação de políticas e estratégias específicas para cada contexto. As políticas voltadas para as áreas urbanas podem se concentrar na promoção da diversidade econômica, na gestão da diversidade social e na promoção do desenvolvimento sustentável. Enquanto isso, as políticas rurais

podem se concentrar no desenvolvimento agrícola, na preservação do patrimônio cultural e na melhoria do acesso a serviços essenciais. É importante observar que essas categorizações não são mutuamente exclusivas e pode haver sobreposição e variações dentro de contextos específicos. As características socioculturais, econômicas e geográficas das diferentes regiões influenciam a dinâmica e as características dos espaços rurais e urbanos. Portanto, uma abordagem diferenciada e específica do contexto é

essencial para uma tomada de decisão e formulação de políticas eficazes. Os desafios e oportunidades únicas que surgem em contextos rurais e urbanos. Esse entendimento permite o desenvolvimento de políticas e estratégias direcionadas que atendam às necessidades específicas de cada ambiente.

Em resumo, este artigo lançou luz sobre as disparidades teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade. Ao reconhecer as diversas dimensões por meio das quais esses termos são compreendidos, os formuladores de políticas e pesquisadores podem adotar uma abordagem mais holística e diferenciada para análise e planejamento espacial. A integração das perspectivas geográfica, socioeconômica e sociocultural é essencial para o desenvolvimento de políticas eficazes que promovam o desenvolvimento sustentável, a equidade social e a melhoria da qualidade de vida nas áreas rurais e urbanas.

É importante reconhecer que mais pesquisas e análises são necessárias para aprofundar as nuances e complexidades dessas distinções. Além disso, explorar estudos de caso e conduzir estudos empíricos pode fornecer informações valiosas sobre as implicações práticas dessas diferenças teóricas e conceituais. Em conclusão, entender as disparidades teóricas e conceituais entre rural/urbano e campo/cidade é essencial para a tomada de decisões informadas, formulação de políticas e desenvolvimento sustentável. Ao adotar uma abordagem multidimensional que incorpora perspectivas geográficas, socioeconômicas e socioculturais, podemos promover uma abordagem mais inclusiva e equilibrada para a gestão e planejamento de assentamentos humanos em diversos contextos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **População Rural** (% da População Total) 2020. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>, Acesso em julho de 2023.



BIAZZO, P. P. **Campo e rural, cidade e urbano**: Distinções necessárias para a Geografia Agrária em uma perspectiva crítica. In: MARAFON, G. J.; PESSÔA, V. L. S. (Org). Interações geográficas: a conexão interinstitucional de grupos de pesquisa. Uberlândia: Roma, 2008, p. 132-150. Disponível em: [https://www.academia.edu/29110316/CAMPO\\_E\\_RURAL\\_CIDADE\\_E\\_URBANO\\_DISTINCOES\\_NECESARIAS\\_PARA\\_UMA\\_PERSPECTIVA\\_CRITICA\\_EM\\_GEOGRAFIA\\_AGRARIA\\_COUNTRY\\_AND\\_RURAL\\_CITY\\_AND\\_URBAN\\_NECESSARY\\_DISTINCTIONS\\_FOR\\_A\\_CRITICAL\\_APPROACH\\_ON\\_AGRARIAN\\_GEOGRAPHY](https://www.academia.edu/29110316/CAMPO_E_RURAL_CIDADE_E_URBANO_DISTINCOES_NECESARIAS_PARA_UMA_PERSPECTIVA_CRITICA_EM_GEOGRAFIA_AGRARIA_COUNTRY_AND_RURAL_CITY_AND_URBAN_NECESSARY_DISTINCTIONS_FOR_A_CRITICAL_APPROACH_ON_AGRARIAN_GEOGRAPHY). Acesso em julho de 2023.

BISPO, Cláudia Luiz de Souza; MENDES, Estevane de Paula Pontes. **Rural/urbano e campo/cidade**: características e diferenciações em debate. In [Anais...] XXI encontro Nacional de Geografia Agrária de Uberlândia-MG. De 15 a 19 de outubro de 2012. UFA, Universidade Federal de Uberlândia. Disponível em: [http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais\\_enga\\_2012/eixos/1032\\_1.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1032_1.pdf). Acesso em julho de 2023.

CASTELLS, M. **A ascensão da sociedade em rede (2ª ed.)**. São Paulo: Paz e Terra. 2010. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/392268/mod\\_resource/content/1/ASociedadeEmRedesVol.I.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/392268/mod_resource/content/1/ASociedadeEmRedesVol.I.pdf). Acesso em julho de 2023.

CARNEIRO, M. J.; SANDRONI, L. **Tipologias e significados do “rural”**: uma leitura crítica. In: LEITE, S. P.; BRUNO, R. (org.). O rural brasileiro na perspectiva do século XXI. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2019, p. 44-58. Disponível em: [https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2019/11/LEITE-SP\\_BRUNO\\_R\\_2019\\_O\\_Rural\\_brasileiro\\_ebook.pdf](https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2019/11/LEITE-SP_BRUNO_R_2019_O_Rural_brasileiro_ebook.pdf). Acesso em julho de 2023.

FRABETTI, G. L. **Apontamentos para uma abordagem dialética das relações cidade/campo**: do modelo clássico aos novos desafios. Revista Agrária, São Paulo, n. 5, p. 139-169, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/110>. Acesso em julho de 2023.

**PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT) 2020**. Disponível em: <https://unhabitat.org/>. Acesso em julho de 2023.

FAO. (2017). **O Estado da Alimentação e Agricultura 2017**. Disponível em: <http://www.fao.org/state-of-food-agriculture/en/>. Acesso em julho de 2023.

PACHECO, Maria Eliza Corrêa; NETO, Altair Ferraz; FERREIRA, Leonardo Antonio Silvano. **Sociologia Rural e Urbana**: Compreender a Dinâmica Sócio-Espacial. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/cm-klcontent/LIVROS\\_UNOPAR\\_AEDU/Sociologia%20Rural%20e%20Urbana.pdf](https://s3.amazonaws.com/cm-klcontent/LIVROS_UNOPAR_AEDU/Sociologia%20Rural%20e%20Urbana.pdf). Acesso em julho de 2023.

GONZALEZ, R. S. **O Método Comparativo e a Ciência Política**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol. 2, Nº 1, janeiro-junho, 2008. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16160>. Acesso em julho de 2023.

HARVEY, D. **O direito à cidade**. In Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david%20harvey%20direito%20a%20cidade.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david%20harvey%20direito%20a%20cidade.pdf). Acesso em julho de 2023.

HESPANHOL, R. A. M. **Campo e cidade, rural e urbano no Brasil contemporâneo**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, vol. 12, núm. 2, septiembre, 2013, p. 103-112. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1177>. Acesso em julho de 2023.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.  
MOREIRA, W. **Revisão de literatura e desenvolvimento científico**: conceitos e estratégias para confecção. Janus, Lorena, ano 1, n. 1, 2º sem. 2004. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/19/o/Revis\\_o\\_de\\_Literatura\\_e\\_desenvolvimento\\_cientifico.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/19/o/Revis_o_de_Literatura_e_desenvolvimento_cientifico.pdf). Acesso em julho de 2023.

SASSEN, S. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global.** Nova York: Columbia Harvard University Press. 2014.

SMITH, N. **Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano.** GEOUSP Espaço e Tempo (Online), [S. l.], v. 11, n. 1, p. 15-31, 2007. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2007.74046. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74046>. Acesso em: 6 out. 2023.

SCHNEIDER, S.; VERARDI FILHO, M. A. **As atividades rurais não-agrícolas e as transformações do espaço rural:** perspectivas recentes. Cuadernos de Desarrollo Rural, Bogotá (Colômbia), v. 1, nº 44, p. 11-44, 2000. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/150815?show=full>. Acesso em julho de 2023.

SOUZA, S. T. **Relação campo–cidade:** em busca de uma leitura dialética para a compreensão desses espaços na atualidade. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. (org.). Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010, p. 195-208. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/magaldi/REDES\\_URBANAS/conteudos %20novos/cidades%20m%E9dias%20e%20pequenas%20teorias%2C%20conceitos%20e%20estudos%20de%20caso.pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/magaldi/REDES_URBANAS/conteudos%20novos/cidades%20m%E9dias%20e%20pequenas%20teorias%2C%20conceitos%20e%20estudos%20de%20caso.pdf); Acesso em julho de 2023.

UN-Habitat. (2016). **Urbanização e Desenvolvimento: Futuros Emergentes.** Obtido em <https://unhabitat.org/urbanization-and-development-emerging-futures>. Disponível em: <https://unhabitat.org/world-cities-report-2016>. Acesso em julho de 2023.

WHITAKER, A. M. **Campo e cidade.** Cidades médias e pequenas. Algumas proposições para a pesquisa e o debate. In: Lopes, Diva Maria Ferlin, Henrique Wendel. Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010. p. 187-194. Disponível em: [https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/sep/sep\\_87.pdf](https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/sep/sep_87.pdf). Acesso em julho de 2023.

# INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS: ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## GEOGRAPHICAL INDICATIONS: STRATEGIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Andressa Soares dos Santos<sup>1</sup>

Carlos Fernando Jung<sup>2</sup>

Aleteia Hummes Thaines<sup>3</sup>

### Resumo

Nas discussões sobre o desenvolvimento das regiões, normalmente relaciona-se somente os fatores econômicos, todavia, as novas demandas implicam na necessidade de promover o desenvolvimento sustentável por meio da sinergia entre os setores. Este artigo, apresenta uma revisão sistemática a respeito das Indicações Geográficas – IGs, com o objetivo de verificar suas contribuições na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, evidenciando o ODS número 8. Assim, foram selecionados 58 periódicos publicados na plataforma Mendeley. Compreende-se que a inserção territorial das IGs representa a valorização e proteção das atividades do local, apresentando progressos econômicos, sociais, ambientais e de valorização do patrimônio cultural. Embora, seu principal obstáculo esteja na formulação de uma política pública capaz de atender as particularidades de cada produto.

**Palavras-chave:** Geographical Indications; Sustainable Development; ODS.

### Abstract

*In discussions about the development of regions, normally only economic factors are related, however, the new demands imply the need to promote sustainable development through synergy between sectors. This article presents a systematic review about Geographical Indications - GIs, with the objective of verifying their contributions in promoting the Sustainable Development Goals - SDGs, highlighting SDG number 8. Thus, 58 articles published on the Mendeley platform were selected. It is understood that the territorial insertion of the GIs represents the valorization and protection of the activities of the place, presenting economic, social, environmental progress and the valorization of the cultural heritage. However, its main obstacle lies in the formulation of a public policy capable of meeting the particularities of each product.*

**Keywords:** Geographical Indications; Sustainable Development; ODS.

## 1 INTRODUÇÃO

Os desafios impostos aos atores locais, para permanecer com o controle sobre a produção e as vendas de seus produtos, ampliam-se em diferentes territórios diante da entrada de atores extralocais nestas regiões, assim, questiona-se as potencialidades das Indicações Geográficas – IGs, que representam uma oportunidade

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT/RS. andressasantos@faccat.br

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT/RS. jung@faccat.br

<sup>3</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT/RS. alethainesthaines@faccat.br

de distinção e proteção para os produtos cujas características estão fortemente ligadas ao território de origem (BOWEN, 2010; QUIÑONES-RUIZ, et al., 2016).

As IGs destacam-se como uma forma de desenvolvimento local e territorial, articulando fatores que promovem o capital social, cidadania, capacidades ambientais, sustentabilidade e melhores condições de renda, em uma estratégia que visa colaborar na promoção de novas perspectivas para as comunidades envolvidas (MEDEIROS; TERRA; PASSADOR, 2019). Esses elementos sinérgicos, são capazes de criar valor agregado para os produtos e o desenvolvimento socioeconômico da região.

Inevitavelmente as regiões enfrentam muitos desafios, em relação ao êxodo rural, oportunidades de emprego, falta de mão de obra qualificada, baixo valor agregado nas produções, como também a falta de incentivo do poder público. Os obstáculos de permanência desses atores em seus territórios, é uma problemática reforçada pelo esvaziamento das áreas rurais, que se configuram mediante a falta de estrutura e de oportunidades para as famílias.

Cabe denotar, que uma legislação de IG forte e adequada, com ênfase na representação do produtor, é uma ferramenta essencial para desenvolver as capacidades organizacionais, e apoio aos processos de desenvolvimento sustentável no meio rural dos produtores em contextos sociais e políticos muitas vezes desfavoráveis (CHABROL; MARIANI; SAUTIER, 2017; BELLETTI; MARESCOTTI; TOUZARD, 2017).

Com o auxílio dos indicadores de qualidade amplamente conhecidos, como IGs protegidas, aumentariam o acesso aos consumidores de reconhecer e discriminar entre os atributos de qualidade relacionados ao território, estabelecendo novas formas de sustento para essas regiões (DEFRANCESCO; ESTRELLA ORREGO; GENNARI, 2012).

Desta forma, é possível proteger e preservar as práticas e costumes, proporcionando fonte de renda, valorização do local e conseqüentemente estimulando o desenvolvimento regional. Neste contexto, amplia-se a possibilidade do desenvolvimento sustentável da região, com o potencial que a mesma possui, como preconiza os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), que possuem 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. Diante desta problemática, destaca-se a relevância do ODS número 8, que possui o objetivo de promover e incentivar o emprego pleno através do desenvolvimento econômico e sustentável (ONU, 2021).

Em síntese Belletti et al. (2015), argumentam que por sua associação com os territórios específicos e vínculos com recursos locais, os produtos de indicação geográfica, podem melhorar a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Diante disso, o trabalho tem o objetivo de evidenciar e analisar as contribuições advindas de pesquisas sobre as Indicações Geográficas, visando alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 8.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo de revisão sistemática reúne contribuições sobre a relação que se estabelece entre Indicações Geográficas e o Desenvolvimento Sustentável.

Na presente pesquisa foram utilizados cinco critérios de inclusão, sendo necessário para que o artigo integre essa revisão: (i) conter a expressão “Indicações Geográficas” no título; (ii) ter sido publicado em inglês; (iii) ser publicado em periódicos com fator de impacto; (iv) ano de publicação a partir de 2010 (v) ser artigo científico.

Uma busca exploratória rendeu um grande número de resultados, na base de dados Mendeley. Isso resultou, em um primeiro momento em 3.584 periódicos, de 2010 à 2022. Após foi realizada uma triagem entre os 100 primeiros, e foram descartados os trabalhos que não se referiam especificamente ao tema. Assim, restaram

58 periódicos, que apresentaram critérios relevantes para o tema.

A partir da leitura dos periódicos selecionados construiu-se uma planilha eletrônica como instrumento de organização das seguintes informações: (i) ano da publicação; (ii) autores; (iii) título; (iv) periódico; (v) área da revista; (v) país.

Na classificação dos periódicos selecionados quanto à área de publicação, considerou-se a área de conhecimento do periódico em que foi publicado.

Após a coleta de dados, foram conceituados e analisados os constructos objetos desse estudo, bem como foram relacionadas as percepções dos autores acerca dos mesmos e as implicações mais pertinentes ao tema, de modo que os conteúdos integrantes dessa síntese referem-se: (i) ao entendimento da conceituação de indicações geográficas; (ii) características para o desenvolvimento sustentável; (iii) à relação das indicações geográficas para o desenvolvimento sustentável (iv) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS.

Por fim, com vistas a facilitar a análise dos resultados, foram confeccionados gráficos que demonstram a origem das publicações (países), o ano em que a pesquisa foi publicada e a área de publicação.

### 3 RESULTADOS

O Quadro 1 apresenta uma síntese das publicações, em ordenação cronológica, e relaciona cada publicação ao periódico, área de publicação e país.

**QUADRO 1 – SÍNTESE DAS PUBLICAÇÕES NO PERÍODO DE 2010 A 2022**

Ano	Autores	País
2010	BOWEN, S.	EUA
2012	MENAPACE, L.; MOSCHINI, G	Inglaterra
2012	DEFRANCESCO, E.; ORREGO, J. E.; GENNARI, A.	Itália
2014	AGOSTINO, M.; TRIVIERI, F	Inglaterra
2014	ZHAO, X.; FINLAY, D.; KNEAFSEY, M	Inglaterra
2015	CONNELLY, R.; MAHON, M	Inglaterra
2015	BELLETTI, G. et al.	Inglaterra
2015	DE ROSA, M	Itália
2015	VIEIRA JUK, Y.; FUCK, M. P.	Chile
2017	BIÉNABE, E.; MARIE-VIVIEN, D	Inglaterra
2017	WILKINSON, J.; CERDAN, C.; DORIGON, C.	Inglaterra
2017	CHABROL, D.; MARIANI, M.; SAUTIER, D	Inglaterra
2017	MARIE-VIVIEN, D.; BIÉNABE, E	Inglaterra
2017	QUIÑONES-RUIZ, X. F. et al	Inglaterra
2017	BELLETTI, G.; MARESCOTTI, A.; TOUZARD, J.-M	Inglaterra
2017	BARJOLLE, D. et al.	Inglaterra
2017	VINAYAN, S.	Inglaterra
2018	CEI, L.; DEFRANCESCO, E.; STEFANI, G.	Suíça
2018	OH, H. J. et al	Coreia do Sul
2019	MEDEIROS, M. L.; TERRA, L. A. A.; PASSADOR, J. L	Inglaterra
2019	HUYSMANS, M.; SWINNEN, J	Escócia
2019	GARCIA, D. L. et al.	Bangladesh
2019	FERNÁNDEZ-FERRÍN, P. et al.	EUA

Ano	Autores	País
2019	LEE, D.; MOON, J.; RYU, M. H	França
2019	TASHIRO, A.; UCHIYAMA, Y.; KOHSAKA, R	Inglaterra
2019	ROCHA, S. et al.	Inglaterra
2019	RINALLO, D.; PITARDI, V	Inglaterra
2019	ZAPPALAGLIO, A.; GUERRIERI, F.; CARLS, S.	Inglaterra
2020	HOANG, G. et al.	Suíça
2020	VECCHIO, Y. et al.	Suíça
2020	OWEN, L. et al.	Suíça
2020	TÖRÖK, Á. et al.	Suíça
2020	MARESCOTTI, A. et al.	Suíça
2020	FERRER-PÉREZ; ABDELRAADI; GIL	Suíça
2020	CHILLA, T. et al.	Suíça
2020	JARMA ARROYO. et al.	Suíça
2020	EDELMANN, H. et al.	Holanda
2021	POETSCHKI, K.; PEERLINGS, J.; DRIES, L	Inglaterra
2021	PAMUKÇU, H. et al.	Suíça
2021	VANDECANDELAERE, E. et al.	Suíça
2021	FERNÁNDEZ-ZARZA, M. et al.	Suíça
2021	MENGGALA, S. R. et al.	Suíça
2021	CURZI, D.; HUYSMANS, M	EUA
2021	DUVALEIX, S. et al.	Inglaterra
2021	SEKINE, K	Suíça
2021	SGROI, F	Holanda
2021	MILANO, M. Z.; CAZELLA, A. A	Inglaterra
2022	SHAFI, M	Inglaterra
2021	MEDEIROS, M. DE L.; PASSADOR, J	Inglaterra
2021	MARIANI, M. et al.	Suíça
2021	BERNARD-MONGIN, C. et al	Suíça
2021	LIN, C	Noruega
2021	OLEDINMA, A.; ROPER, S	Inglaterra
2021	FRACAROLLI, G. S	Suíça
2021	MARSOOF, A.; TAN, L. T	Inglaterra
2021	PICK, B.; MARIE-VIVIEN, D	Suíça
2022	CRESCENZI, R. et al.	Inglaterra
2022	PENKER, M. et al.	Inglaterra

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Ressalta-se que o país no qual há maior concentração de publicações são: Inglaterra, com 46% dos periódicos selecionados, seguido da Suíça, com 31%. Este fato, revela que os países desenvolvidos valorizam e fomentam os registros de IGs para o desenvolvimento dos territórios.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Constantemente os governos enfrentam demandas socioeconômicas complexas, relações confusas e de

interesses contrários, que carecem, portanto, de alternativas viáveis através da articulação com diversas instituições, para o desenvolvimento dos territórios (MEDEIROS; TERRA; PASSADOR, 2019).

Outrossim, o Brasil possui condições significativas de produzir produtos com identidade única, com potencial para ampliar a entrada em novos mercados cada vez mais exigentes, configurando efeitos econômicos positivos. Desta forma, é fundamental ampliar o número de IGs no país, para entregar qualidade através da singularidade de seus produtos e promover o desenvolvimento (GARCIA *et al.*, 2019).

Assim constituídas, viabilizam o desenvolvimento rural sustentável, como uma alternativa estratégica para países em desenvolvimento, como também, diante da intenção do governo de aumentar a renda dos agricultores rurais, promovendo a cultura, tradições, recursos naturais e o setor agrícola (HOANG *et al.* 2020, ZHAO; FINLAY; KNEAFSEY, 2014; SHAFI, 2022).

Tendo presente tais aspectos, uma região pode ser notória por vários fatores, mediante a ampliação dos registros de Indicações Geográficas - IGs. Esta atuação, é capaz de valorizar os produtos e as suas condições regionais, fomentando conseqüentemente a produção local, e criando empregos e riqueza, havendo impacto positivo no desenvolvimento econômico, como afirmam os autores Garcia, *et al.* (2019).

Neste sentido, cabe ressaltar, que União Europeia para fomentar os produtos de IG financiou e aumentou de 61 milhões de euros em 2003 para mais de 200 milhões de euros em 2020 (CHILLA *et al.* 2020). O objetivo do governo é fortalecer e desenvolver por meio da agricultura e a indústria alimentar, as regiões menos produtivas da concorrência (HUYSMANS; SWINNEN, 2019).

No que diz respeito a qualidade, tem sido sempre uma das principais variáveis no contexto dos produtos certificados, sobretudo se considerarmos que ao longo do tempo os mercados não só se tornaram complexos e globais de forma unificada, como também a concorrência comercial e as estratégias de marketing consideram a qualidade como o mecanismo básico para se posicionar em seus nichos de mercado (FERNÁNDEZ-ZARZA, 2021).

Belletti, Marescotti e Touzard (2017), apresentam que os produtos com IG, possuem cinco destaques de publicidade: (a) especificidades do processo de produção da IG; (b) conseqüências econômicas e sociais no território, como as questões de melhores oportunidades de emprego, renda e coesão social; (c) papel que as IGs desempenham como “bens públicos territoriais”. (d) função dos bens públicos da cadeia de suprimentos que a IG pode ter como um direito coletivo a respeito do nome geográfico; e (e) as IGs podem ser reconhecidas em diferentes territórios, como nacional e internacional, ampliando a sua rede.

Diante da singularidade destes produtos, observa-se o aumento que estão associados a maiores valores de exportação, e da extensa margem de comércio, pois são reconhecidas pelos consumidores como produtos que possuem valor, pelos quais eles pagarão mais do que os alimentos padrão, e geralmente obtêm preços mais altos no varejo (AGOSTINO; TRIVIERI, 2014, CEI; DEFRANCESCO; STEFANI, 2018).

Existem algumas barreiras que podem prejudicar o desempenho dessas atividades. Pois os agricultores enfrentam dificuldades em buscar recursos governamentais de financiamento e crédito, e principalmente nas questões da administração, destacam-se questões específicas, relacionadas com as áreas de marketing, recursos humanos e contabilidade (MEDEIROS; TERRA; PASSADOR, 2019).

Com relação ao marketing, carecem de estratégias de segmentação de público, colocação no mercado, comunicação, branding e precificação, acerca aos recursos humanos: gestão de conflitos, motivação e liderança. No que diz respeito, a contabilidade à precificação, uma vez que indica que diversos cursos de ação precisam ser elaborados e pensados no momento da fixação dos preços. (MEDEIROS; TERRA; PASSADOR, 2019).

É oportuno comentar, sobre a necessidade de reafirmar que uma política comercial de IG visa, proteger os consumidores da desinformação e os produtores da concorrência desleal. Na medida que a concorrência desleal existe e a proteção seria efetiva, o objetivo indireto é, portanto, aumentar as exportações de IG (CURZI;

HUYSMANS, 2021). Curzi e Huysmans (2021), explicam que a proteção legal das Indicações Geográficas em acordos comerciais geralmente não há resultados positivos significativos, em relação aos efeitos de exportação para produtos de alta percepção de qualidade nos países de destino.

Outrossim o etnocentrismo (forte relação com a tradição) do consumidor tem um efeito direto no comportamento de compra de produtos GI, mas também indireto, por meio de uma atitude positiva em relação à proximidade, ao caráter tradicional e étnico dos produtos que afetam positivamente a vendas de produtos (FERNÁNDEZ-FERRÍN et al., 2019, LEE; MOON; RYU, 2019). Corroboram os autores Jarma Arroyo *et al.* (2020) que as informações de indicação geográfica modulam a aceitação do consumidor e a percepção sensorial, pois a presença da informação de IG aumentou a aceitação e os consumidores que relataram dar maior importância às informações sobre o estado de origem.

Assim, de fato, dada a alta competição no mercado, questiona-se quão viáveis são essas opções para os produtores familiares e o que poderia melhorar seu potencial? Os autores Barjolle *et al.*, (2017), apresentam que a gestão da qualidade é um importante impulsionador com potencial para a implementação da IG, principalmente nestes casos. O “saber fazer” destas produções, gera produtos diferenciados, capazes de alcançar outros mercados

Todavia, os consumidores precisam reconhecer que comprar produtos registrados com IG significa selecionar alimentos seguros que o governo certificou e que ao fazê-lo, estão auxiliando os agricultores a contribuir para a segurança alimentar e biodiversidade (OH, 2018; DE ROSA, 2015).

As mudanças do perfil do consumidor, determinam a conexão entre o tradicional e as questões tecnológicas e/ou de inovação. Segundo o autor Lin (2020), a possibilidade de vendas pelo comércio eletrônico de alimentos, mostraram resultados positivos, onde os consumidores estão mais dispostos a comprar alimentos online. Portanto, o uso de novas tecnologias garante aos produtores competitividade tanto em mercados tradicionais quanto em mercados menos habituais. Os agricultores poderão obter melhores condições de produtividade através de algo diferenciado, inovador e com tecnologia moderna como estabelece a meta dos ODS - 8.2 (ODS, 2015).

O caráter tradicional do modo de produção é um elemento crucial da natureza desses bens, juntamente com um vínculo reputacional que muitas vezes consiste na história do produto e na sua ligação ao patrimônio local. Zappalaglio, Guerrieri e Carls, (2019, p. 53) complementam que a descrição do vínculo de origem, pode ser dividido em três parâmetros: (a) natureza, sendo que “refere-se a especificações que estabelecem um vínculo essencial entre o produto e algumas matérias-primas que estão localizadas em um local, geralmente a área designada, e que possuem características específicas e distintivas”; (b) história do produto, consistindo na “recontagem da história do produto elaborado pelos produtores a fim de comprovar o vínculo intangível entre aquele e seu local específico de origem”; e (c) tradição na produção, onde “muitas especificações fornecem uma descrição das práticas tradicionais associadas a um produto e determinam que ele só pode ser considerado tradicional se for feito aderindo a esses métodos codificados de produção transmitidos de geração em geração em um local específico”.

Diante disso, os produtos não agrícolas, principalmente o artesanato, necessitam apresentar os 3 (três) itens fundamentais informados, em relação a esses parâmetros. Desta forma, confirmam a qualidade, natureza, história e tradição dos produtos. Shafi (2022), corrobora que é fundamental proteger as tradições culturais, estabelecendo um sistema que ofereça aos produtores uma recompensa e com capacidade de manterem-se vivas suas tradições. Em outras palavras, ao promover o nome de produtos denominados IG, promovem simultaneamente a cultura que está associada a essas localidades e a esses produtos.

Desenvolvendo a contribuição para enfatizar as identidades rurais à promoção da produção e comercialização de produtos culturais locais. As IGs oferecem incentivos para a preservação da cultura incorporada nos



métodos de produção tradicionais Além disso, permitem aos produtores reforçar, elevar e criar uma imagem positiva de uma área através da produção e venda de artesanato (SHAFI, 2022).

As políticas de IG devem, portanto, equilibrar cuidadosamente as questões econômicas e culturais para garantir os objetivos. Uma boa solução, nesse sentido, pode ser a criação de especificações que permitem produtos com diferentes níveis de sensibilidade ao patrimônio (RINALLO; PITARDI, 2019). Observa-se assim, que as autoridades públicas precisam ter atenção especial para evitar a supermercantilização de seus cultivos e cultura de subsistência e apoiar essas comunidades para estabelecer os mecanismos de garantia incorporados aos códigos de práticas das IGs e ao plano de ação de preservação do patrimônio (SEKINE, 2021).

Partindo para o questionamento do desenvolvimento territorial sustentável, na pesquisa realizada por Milano e Cazella (2021, p. 6), foram identificados 16 (dezesesseis) efeitos ambientais positivos, cabe destacar: “Barreira contra a intensificação produtiva; Conservação e valorização de paisagens naturais e paisagens com uso agrícola tradicional, melhor controle dos usos da água para irrigação; Controle de espécies invasoras; Criação de reservas ambientais e implantação de projetos de reflorestamento”.

Consequentemente, pode desempenhar um papel positivo para a preservação ambiental e o crescimento econômico sustentável, pois permite a territorialização de práticas produtivas favoráveis ao meio ambiente, levando em consideração as especificidades locais, como estabelece o objetivo 8.4 (ODS, 2015).

Sobre os cinco efeitos ambientais negativos resultantes de IGs de produtos agroalimentares, os autores apontam a questões de “Diminuição da variabilidade genética e substituição de variedades locais por variedades mais produtivas e melhoradas geneticamente; Tendência do desmatamento; Intensificação produtiva, substituindo práticas tradicionais por práticas produtivas, mecanizadas e intensivas em insumos químicos” (MILANO; CAZELLA, 2021, p. 6).

No estudo apresentado por Owen, *et al.* (2020), o potencial das IGs, para transformar o local para territórios agroecológicos não fica claro. A falta de qualquer requisito explícito para incorporar a agroecologia nos documentos de especificação do produto constitui uma oportunidade perdida quando se trata de incentivar a reflexividade durante o processo de preparação de um pedido de submissão.

Outra possibilidade de contribuição das IGs para o alcance dos ODS é através da sustentabilidade. Vandendelaere *et al.* (2021) apresentam um banco de dados de 372 (trezentos e setenta e dois) indicadores de sustentabilidade relevantes para IGs foi caracterizado para facilitar seu uso pelos profissionais. As diretrizes visam atender à necessidade de uma estrutura de sustentabilidade específica para IGs.

O fortalecimento do sistema também pode servir como uma estratégia comercial positiva para o setor primário da economia que pode promover passos em direção a um espectro democrático mais amplo culturalmente inserido no setor agroalimentar (FRACAROLLI, 2021).

O alinhamento das metas estabelecidas pelo ODS 8, no item 8.9 estabelece a necessidade de promoção do turismo sustentável, através de políticas públicas que favoreçam a cultura e produtos locais, e a oportunidade de empregos (ODS, 2015). Pamukçu, *et al.* (2021), confirmam a possibilidade de utilizarem alimentos e produtos locais, registrados com indicações geográficas, como ferramentas de marketing para desenvolver o turismo gastronômico.

Devido à sua importância social e econômica, tem havido um interesse crescente na produção de vinhos de alta qualidade e, por isso, a sua autenticidade deve ser garantida (ROCHA, S. *et al.* 2019). Crescenzi, *et al.* (2021), estudou o efeito do esquema de IGs no desenvolvimento local das áreas rurais da Itália, concentrando-se nas IGs vinícolas, nas quais a Itália tem um papel de destaque em todo o mundo, as descobertas apresentaram que as áreas rurais que endossam produções agroalimentares sensíveis ao espaço por meio de IGs acabam tendo um desempenho melhor em termos de desenvolvimento econômico local do que outras.

No entanto, os resultados positivos do desenvolvimento rural também podem ocorrer, na renda agrícola,

por meio de melhores oportunidades de emprego, limitação do abandono e despovoamento da terra e preservação das tradições e cultura locais (POETSCHKI; PEERLINGS; DRIES, 2021; MENGGALA, *et al.* 2021). Embora, é preciso ter cuidado para que isso não perpetue simplesmente os baixos salários associados aos métodos agrícolas tradicionais. A geração de emprego deve ser acompanhada de rendimentos razoáveis (TÖRÖK *et al.* 2020).

Através da ampliação positiva das IGs, apresenta-se o valor agregado, que é demonstrado pelo aumento do preço dos produtos com indicação geográfica no mercado, que é mais caro do que produtos similares sem IG. Além disso, os agricultores IGP são menos impactados pela transmissão de volatilidade em comparação com os mercados convencionais, bem como a falta de poder de mercado de varejo como na cadeia não IGP, sugerindo um maior grau de eficiência do mercado no sentido de que as informações podem ser transmitidas mais rápido para eliminar choques sem efeitos persistentes sobre a volatilidade dos preços. (VINAYAN, 2017, FERRER-PÉREZ; ABDELRAZI; GIL, 2020).

A proteção das indicações geográficas é cada vez mais defendida para apoiar não apenas a sustentabilidade econômica, mas também social e ambiental. Mediante a certificação, é possível melhorar a capacidade da reputação de operar como um mecanismo de garantia de qualidade (MARESCOTTI *et al.* 2020, MENAPACE; MOSCHINI, 2011).

A sustentabilidade social, por conta da participação predominante das mulheres agricultoras nessas iniciativas. Esta atuação pode contribuir para uma paisagem de gênero, empoderando as mulheres rurais e aliviando a pobreza rural afirmam Vecchio *et al.* (2020). Ainda mais, que a meta 8.5, estabelece que a necessidade de conquistar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, e remuneração igual para trabalho de igual valor (ODS, 2015).

Observa-se que a produtividade e a resiliência dos pequenos produtores enfraqueceram em meio ao rápido envelhecimento e à diminuição do número de agricultores. Além disso, o aumento dos campos abandonados degradou as paisagens agrícolas das áreas de produção, os autores Tashiro, Uchiyama, Kohsaka (2019), afirmam que após o registro, os agricultores transmitiram não só o capital cultural de competências e meios de produção, mas também de gestão e adaptação às paisagens agrícolas.

Vecchio, *et al.*, (2020, p.1) evidencia a importância de processos de desenvolvimento rural endógeno, nesta hipótese as IGs podem atuar como um elemento para impulsionar sistemas agroalimentares localizados ou processos mais amplos de desenvolvimento rural. Desta forma “O estabelecimento de sistemas de Indicações Geográficas está gradualmente se tornando uma questão atual na literatura agroalimentar com instituições respeitáveis, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (ONU)”.

As IGs proporcionam aos produtores locais e seus representantes a oportunidade de desenhar suas próprias regras e identificar as características únicas de qualidade de seus produtos por meio de sua vinculação a alguma especificidade territorial. Desenvolvem também estratégias coletivas destinadas a preservar os recursos locais que contribuem para a notoriedade dos seus vinhos, incluindo o solo, a paisagem, o saber-fazer local e os bens culturais e históricos. (BELLETTI; MARESCOTTI; TOUZARD, 2017).

Em recente pesquisa, os autores Mariani *et al.* (2021, p. 18 - 19), apresentam seis fatores de sucesso para a biodiversidade cultural, “Conscientização e compromisso institucional para valorizar e proteger a biodiversidade cultural; Especificações adaptativas;” como também organizar um “Projeto abrangente de especificações; Iniciativas conjuntas de conservação de recursos múltiplos; ‘Capacitar’ os consumidores para complementar a estratégia de rotulagem; Favorecer o consumo local e as economias locais”.

Desta forma, fica claro a necessidade de favorecer o consumo local e as economias locais, onde a biodiversidade cultural está enraizada no lugar e na cultura, que surge a conexão com as identidades locais. Vincular os Esquemas de Origem Alimentar aos mercados locais, em vez de priorizar exclusivamente os mercados dis-

tantes mais atraentes, desta forma, atuando na valorização e preservação de novas diversidades (MARIANI *et al.*, 2021). No que diz a respeito do território, as IGs podem estimular ações em prol da valorização de produtos com vínculo significativo com o território, o principal ativo sobre o qual as IGs são construídas (MEDEIROS; PASSADOR, 2021).

A divulgação forte das especificidades do processo de produção da IG, amplia os efeitos econômicos e sociais especiais no território e do papel que a IG desempenha como bem público territorial e como bem público da cadeia de abastecimento. Mas, ressalta-se que os efeitos não são automáticos e esses fortes vínculos dos produtos de IG com os bens públicos também podem envolver vários efeitos negativos potenciais que necessitam ser avaliados e gerenciados (BELLETTI; MARESCOTTI; TOUZARD, 2017).

As indicações geográficas representam um vetor de competitividade territorial. Através do produto agroalimentar com indicação geográfica, argumenta-se que, a nível empresarial, a comunicação de valores corporativos e territoriais representa o novo sucesso das empresas e do território em geral (SGROI, 2021). Contudo, Medeiros, Terra e Passador (2019), deixam claro que o registro por si só não garante o desenvolvimento territorial.

Bem como, é crucial que as mudanças nos padrões de qualidade dos produtos devem ser feitas com cautela para preservar as especificidades e sua ligação com o território. Para que ocorra equilíbrio, os atores precisam integrar e coproduzir vários saberes (mercado, características das raças/variedades, ecologia e tradições locais, qualidade alimentar) (EDELDMANN, H. *et al.* 2020).

Em vista disso, todos os benefícios apresentados pelas IGs, esbarram nos desafios da formulação das políticas públicas. Esta atuação, todavia, precisa considerar as especificidades de cada produto para o arranjo institucional e que possa atender às necessidades econômicas, produtivas e institucionais (VIEIRA JUK; FUCK, 2015; BIÉNABE; MARIE-VIVIEN, 2017). Inclusive a meta 8.3 das ODS, orienta a necessidade de desenvolver políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente (ODS, 2015).

Ao mesmo tempo, os sucessos de IG podem ser prejudicados pelas fraquezas em sua aplicação. O controle e a repressão às fraudes, em particular, foram identificados como críticos para o sucesso das IGs em todo o mundo; e ainda está em risco em países onde o governo só recentemente introduziu o reconhecimento legal e a proteção de IGs. (MARIE-VIVIEN; BIÉNABE, 2017).

A análise de políticas públicas para o desenvolvimento de IGs, mostrar-se outras questões, como distanciamento entre as prioridades estaduais e federais, como destacam Wilkinson, Cerdan e Dorigon (2017). O seu empoderamento é ainda dificultado pelo envolvimento das autoridades estatais na gestão das associações de produtores. (PICK; MARIE-VIVIEN, 2021).

As descobertas apontam para os benefícios a serem obtidos com uma estrutura de governança mais em camadas para o IGP; devolver a operação do esquema a organizações de desenvolvimento regional e local relevantes que possuam a experiência e o conhecimento local relevante para incentivar a formação de grupos de produtores e priorizar a orientação e o apoio ao desenvolvimento do conceito de IGP como um reflexo mais claro da base política de sustentabilidade rural (CONNELLY; MAHON, 2015).

Essa fraca convergência da ação pública em torno do instrumento IG, limita a consideração de questões ambientais e de desenvolvimento territorial para além das áreas temporárias de aprendizado e inovação. A sinergia entre as estratégias e ferramentas de políticas públicas existentes e a promoção de produtos de IG, ainda precisa ser desenvolvida, bem como a governança compartilhada (BERNARD-MONGIN, *et al.* 2021).

Os autores Oledinma e Roper (2021), destacam a tensão para aqueles que desenvolvem IGs entre apoiar a produção artesanal e proteger a produção industrial de produtos tradicionais potencialmente mais significativa economicamente. Em muitos casos, consistente com a produção fabril e artesanal de produtos, desta forma, os

produtores rurais argumentam que a permissão de métodos de produção não tradicionais reduz o valor da IG em termos de proteção do patrimônio alimentar e da produção artesanal.

No que tange, a ação coletiva, caracteriza-se com baixo potencial de fazer as coisas. Apesar de os agricultores reconhecerem a elevada especificidade e as suas características únicas dos produtos, não estão integrados em grupos de produtores, o que limita fortemente o potencial de desenvolvimento do capital social e, conseqüentemente, da ação coletiva (VECCHIO, *et al.* 2020).

Os autores Pick e Marie-Vivien (2021, p. 2), afirmam que “mobilização e coordenação entre esses diversos atores são necessárias para a formulação e harmonização das normas de produção, padrões de qualidade e práticas comerciais”, pois “Essas normas coletivas e voluntárias visam proteger o bem comum, ou seja, a reputação do produto e, portanto, construir e manter a confiança do consumidor”.

Uma integração mais ampla de conhecimentos e coordenação normativa entre interesses heterogêneos pode impedir que mudanças rápidas coloquem em risco a autenticidade do patrimônio cultural comum (PENKER, *et al.* 2021). A presença do estado através de suas instituições é indispensável para colaborar e apoiar os produtores no momento da atualização para poder cumprir as regras de IG (BARJOLLE *et al.*, 2017).

Pick e Marie-Vivien (2021), afirmam que a representatividade pode variar de acordo com os respectivos papéis dos atores estaduais e locais no processo de registro, na gestão das iniciativas pelas organizações coletivas de produtores e no uso de IGs em cada país. Em alguns casos, há falta de ação coletiva entre os produtores, o que evidencia sua falta de representatividade junto às autoridades estatais.

Duvaleix *et al.* (2021), afirmam que, em uma extensão política mais ampla, o reconhecimento de variedades IG em acordos bilaterais, dá a possibilidade de países terem seu patrimônio cultural reconhecido, conforme destacado por Huysmans (2020). Apesar de todos os obstáculos que os produtores enfrentam, como a desorganização entre os produtores, flutuações de preços e a falta de apoio do estado, as IGs podem ser consideradas um meio de obter recompensas pela alta qualidade vinculada à origem (BARJOLLE *et al.*, 2017).

## 5 CONCLUSÕES

Este artigo apresentou uma revisão sistemática que mostra as contribuições das IGs para o desenvolvimento sustentável. A pesquisa se deu através da plataforma *Mendeley*, sendo realizada a seleção de 58 periódicos. Em síntese, a avaliação referente ao número de publicações indica a expressividade do tema, a maior parte das publicações estão concentradas nos anos de 2019 a 2021, ou seja, nos últimos 3 anos, somando 66% dos periódicos selecionados.

Foi possível compreender a atuação das IGs em múltiplos papeis, principalmente no desenvolvimento de regiões com desigualdades acentuadas. Este desempenho, ultrapassa as questões econômicas, e apresenta outras possibilidades, nas questões - sociais, ambientais, territoriais e culturais.

O estudo evidenciou que as IGs representam uma alternativa estratégia de desenvolvimento viável, que privilegia as características das regiões, promovendo o patrimônio dos atores locais e dos lugares onde mantêm seus meios de subsistência. Esta possibilidade dialoga, com o compromisso que os países firmaram, mediante os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, e destaca-se o objetivo 8, através da promoção de ações que fomentam o desenvolvimento econômico sustentável, com melhores oportunidades de emprego.

Foi possível compreender que após o registro muitos problemas das regiões não serão resolvidos. Estes obstáculos, refletem a relevância de políticas públicas fortes, implementadas com a participação das associações, produtores e demais categorias.

Apesar dos desafios, como a falta de comprometimento significativo do estado ou instituições vinculadas, a IG é um meio legítimo para a valorização dos produtos locais. Como tal, pode ser incorporado em polí-

ticas agrícolas, territoriais ou ambientais, e deve ser integrado em políticas, estratégias e ampliado para outras propostas no âmbito nacional ou internacional.

Inclusive exercem importante ferramenta ambiental, preservando os sistemas agrícolas tradicionais, logo, permitem a territorialização de regras de produção mais favoráveis ao ambiente, tendo em conta os aspectos locais.

Apesar das dificuldades de dinamismo da ação coletiva, e da falta de comprometimento significativo do estado ou instituições vinculadas, as IGs constituem um meio legítimo para a valorização dos produtos locais e da transformação para agroindústrias familiares, que representam a tradição e cultura.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINO, M.; TRIVIERI, F. Geographical indication and wine exports. An empirical investigation considering the major European producers. **Food Policy**, v. 46, p. 22–36, jun. 2014.

BARJOLLE, D. et al. The Role of the State for Geographical Indications of Coffee: Case Studies from Colombia and Kenya. **World Development**, v. 98, p. 105–119, out. 2017.

BELLETTI, G. et al. Linking protection of geographical indications to the environment: Evidence from the European Union olive-oil sector. **Land Use Policy**, v. 48, p. 94–106, nov. 2015.

BELLETTI, G.; MARESCOTTI, A.; TOUZARD, J.-M. Geographical Indications, Public Goods, and Sustainable Development: The Roles of Actors' Strategies and Public Policies. **World Development**, v. 98, p. 45–57, out. 2017.

BERNARD-MONGIN, C. et al. Geographical Indication Building Process for Sharr Cheese (Kosovo): “Inside Insights” on Sustainability. **Sustainability**, v. 13, n. 10, p. 5696, 19 maio 2021.

BIÉNABE, E.; MARIE-VIVIEN, D. Institutionalizing Geographical Indications in Southern Countries: Lessons Learned from Basmati and Rooibos. **World Development**, v. 98, p. 58–67, out. 2017.

BOWEN, S. Embedding Local Places in Global Spaces: Geographical Indications as a Territorial Development Strategy. **Rural Sociology**, v. 75, n. 2, p. 209–243, 1 fev. 2010.

CEI, L.; DEFRANCESCO, E.; STEFANI, G. From Geographical Indications to Rural Development: A Review of the Economic Effects of European Union Policy. **Sustainability**, v. 10, n. 10, p. 3745, 17 out. 2018.

CHABROL, D.; MARIANI, M.; SAUTIER, D. Establishing Geographical Indications without State Involvement? Learning from Case Studies in Central and West Africa. **World Development**, v. 98, p. 68–81, out. 2017.

CHILLA, T. et al. The EU Food Label “Protected Geographical Indication”: Economic Implications and Their Spatial Dimension. **Sustainability**, v. 12, n. 14, p. 5503, 8 jul. 2020.

CONNELLY, R.; MAHON, M. Protected geographical indications: Institutional roles in food systems governance and rural development. **Geoforum**, v. 60, p. 14–21, mar. 2015.

CRESCENZI, R. et al. Geographical Indications and local development: the strength of territorial embeddedness. **Regional Studies**, v. 56, n. 3, p. 381–393, 29 jul. 2021.

CURZI, D.; HUYSMANS, M. The Impact of Protecting EU Geographical Indications in Trade Agreements. **American Journal of Agricultural Economics**, 7 maio 2021.

- DE LIMA MEDEIROS, M.; TERRA, L. A. A.; PASSADOR, J. L. Geographical indications and territorial development: A soft-system methodology analysis of the Serro Case. **Systems Research and Behavioral Science**, v. 37, n. 1, p. 82–96, 22 maio 2019.
- DE ROSA, M. The role of geographical indication in supporting food safety: a not taken for granted nexus. **Italian Journal of Food Safety**, v. 4, n. 4, 1 dez. 2015.
- DEFRANCESCO, E.; ESTRELLA ORREGO, J.; GENNARI, A. Would “New World” wines benefit from protected geographical indications in international markets? The case of Argentinean Malbec. **Wine Economics and Policy**, v. 1, n. 1, p. 63–72, dez. 2012.
- DUVALEIX, S. et al. Geographical indications and trade: Firm-level evidence from the French cheese industry. **Food Policy**, v. 102, p. 102118, jul. 2021.
- EDELMANN, H. et al. Social Learning in Food Quality Governance – Evidences from Geographical Indications Amendments. **International Journal of the Commons**, v. 14, n. 1, p. 108–122, 2020.
- FERNÁNDEZ-FERRÍN, P. et al. Geographical indication food products and ethnocentric tendencies: The importance of proximity, tradition, and ethnicity. **Journal of Cleaner Production**, v. 241, p. 118210, dez. 2019.
- FERNÁNDEZ-FERRÍN, P. et al. Geographical indication food products and ethnocentric tendencies: The importance of proximity, tradition, and ethnicity. **Journal of Cleaner Production**, v. 241, p. 118210, dez. 2019.
- FERNÁNDEZ-ZARZA, M. et al. Trust and Food Quality in the Valorisation of Geographical Indication Initiatives. **Sustainability**, v. 13, n. 6, p. 3168, 13 mar. 2021.
- FERRER-PÉREZ, H.; ABDELRAZI, F.; GIL, J. M. Geographical Indications and Price Volatility Dynamics of Lamb Prices in Spain. **Sustainability**, v. 12, n. 7, p. 3048, 10 abr. 2020.
- FRACAROLLI, G. S. Mapping Online Geographical Indication: Agrifood Products on E-Commerce Shelves of Mercosur and the European Union. **Economies**, v. 9, n. 2, p. 84, 28 maio 2021.
- GARCIA, D. L. et al. Geographical Indication. **International Journal for Innovation Education and Research**, v. 7, n. 12, p. 462–473, 31 dez. 2019.
- HOANG, G. et al. The Impact of Geographical Indications on Sustainable Rural Development: A Case Study of the Vietnamese Cao Phong Orange. **Sustainability**, v. 12, n. 11, p. 4711, 9 jun. 2020.
- HUYSMANS, M.; SWINNEN, J. No Terroir in the Cold? A Note on the Geography of Geographical Indications. **Journal of Agricultural Economics**, v. 70, n. 2, p. 550–559, 4 abr. 2019.
- JARMA ARROYO, S. E. et al. Effect of Geographical Indication Information on Consumer Acceptability of Cooked Aromatic Rice. **Foods**, v. 9, n. 12, p. 1843, 11 dez. 2020.
- LEE, D.; MOON, J.; RYU, M. H. The effects of extrinsic cues on online sales of fresh produce: a focus on geographical indications. **Cahiers Agricultures**, v. 28, p. 13, 2019.
- LIN, C. An empirical study on decision factors affecting fresh e-commerce purchasing geographical indications agricultural products. **Acta Agriculturae Scandinavica, Section B — Soil & Plant Science**, p. 1–11, 28 out. 2020.

- MARESCOTTI, A. et al. Are Protected Geographical Indications Evolving Due to Environmentally Related Justifications? An Analysis of Amendments in the Fruit and Vegetable Sector in the European Union. **Sustainability**, v. 12, n. 9, p. 3571, 27 abr. 2020.
- MARIANI, M. et al. Protecting Food Cultural Biodiversity: From Theory to Practice. Challenging the Geographical Indications and the Slow Food Models. **Sustainability**, v. 13, n. 9, p. 5265, 8 maio 2021.
- MARIE-VIVIEN, D.; BIÉNABE, E. The Multifaceted Role of the State in the Protection of Geographical Indications: A Worldwide Review. **World Development**, v. 98, p. 1–11, out. 2017.
- MARSOOF, A.; TAN, L. T. A CSR/fair trade inspired policy for fairer geographical indications. **The Journal of World Intellectual Property**, 18 mar. 2021.
- MEDEIROS, M. DE L.; PASSADOR, J. L. Examining the development attributed to geographical indications. **The Journal of World Intellectual Property**, v. 25, n. 1, p. 86–105, 8 dez. 2021.
- MENAPACE, L.; MOSCHINI, G. Quality certification by geographical indications, trademarks and firm reputation. **European Review of Agricultural Economics**, v. 39, n. 4, p. 539–566, 17 nov. 2011.
- MENGGALA, S. R. et al. The Effect of Geographical Indications (GIs) on the Koerintji Cinnamon Sales Price and Information of Origin. **Agronomy**, v. 11, n. 7, p. 1410, 14 jul. 2021.
- MILANO, M. Z.; CAZELLA, A. A. Environmental effects of geographical indications and their influential factors: A review of the empirical evidence. **Current Research in Environmental Sustainability**, v. 3, p. 100096, 2021.
- OH, H. J. et al. Geographical indication and development plans in South Korea: a study on dried persimmons. **Forest Science and Technology**, v. 14, n. 1, p. 41–46, 2 jan. 2018.
- OLEDINMA, A.; ROPER, S. Tradition (re-)defined: Farm v factory trade-offs in the definition of geographical indications, the case of Three Counties Cider. **Journal of Rural Studies**, v. 84, p. 12–21, maio 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 26 nov. 2021.
- OWEN, L. et al. Place-Based Pathways to Sustainability: Exploring Alignment between Geographical Indications and the Concept of Agroecology Territories in Wales. **Sustainability**, v. 12, n. 12, p. 4890, 15 jun. 2020.
- PAMUKÇU, H. et al. The Effects of Local Food and Local Products with Geographical Indication on the Development of Tourism Gastronomy. **Sustainability**, v. 13, n. 12, p. 6692, 1 jan. 2021.
- PENKER, M. et al. Polycentric structures nurturing adaptive food quality governance - Lessons learned from geographical indications in the European Union. **Journal of Rural Studies**, v. 89, p. 208–221, jan. 2022.
- PICK, B.; MARIE-VIVIEN, D. Representativeness in Geographical Indications: A Comparison between the State-Driven and Producer-Driven Systems in Vietnam and France. **Sustainability**, v. 13, n. 9, p. 5056, 30 abr. 2021.
- POETSCHKI, K.; PEERLINGS, J.; DRIES, L. The impact of geographical indications on farm incomes in the EU olives and wine sector. **British Food Journal**, v. 123, n. 13, p. 579–598, 3 dez. 2021.

- QUIÑONES-RUIZ, X. F. et al. Why early collective action pays off: evidence from setting Protected Geographical Indications. **Renewable Agriculture and Food Systems**, v. 32, n. 2, p. 179–192, 22 jun. 2016.
- RINALLO, D.; PITARDI, V. Open conflict as differentiation strategy in geographical indications: the Bitto Rebels case. **British Food Journal**, v. 121, n. 12, p. 3102–3118, 21 nov. 2019.
- ROCHA, S. et al. Multi-elemental analysis as a tool for characterization and differentiation of Portuguese wines according to their Protected Geographical Indication. **Food Control**, v. 103, p. 27–35, 1 set. 2019.
- SEKINE, K. The Potential and Contradictions of Geographical Indication and Patrimonization for the Sustainability of Indigenous Communities: A Case of Cordillera Heirloom Rice in the Philippines. **Sustainability**, v. 13, n. 8, p. 4366, 14 abr. 2021.
- SGROI, F. Territorial development models: A new strategic vision to analyze the relationship between the environment, public goods and geographical indications. **Science of The Total Environment**, v. 787, p. 147585, set. 2021.
- SHAFI, M. Geographical indications and sustainable development of handicraft communities in developing countries. **The Journal of World Intellectual Property**, 21 jan. 2022.
- TASHIRO, A.; UCHIYAMA, Y.; KOHSAKA, R. Impact of Geographical Indication schemes on traditional knowledge in changing agricultural landscapes: An empirical analysis from Japan. **Journal of Rural Studies**, v. 68, p. 46–53, 1 maio 2019.
- TÖRÖK, Á. et al. Understanding the Real-World Impact of Geographical Indications: A Critical Review of the Empirical Economic Literature. **Sustainability**, v. 12, n. 22, p. 9434, 12 nov. 2020.
- VANDECANDELAERE, E. et al. The Geographical Indication Pathway to Sustainability: A Framework to Assess and Monitor the Contributions of Geographical Indications to Sustainability through a Participatory Process. **Sustainability**, v. 13, n. 14, p. 7535, 6 jul. 2021.
- VECCHIO, Y. et al. Geographical Indication to Build up Resilient Rural Economies: A Case Study from Ghana. **Sustainability**, v. 12, n. 5, p. 2052, 6 mar. 2020.
- VIEIRA JUK, Y.; FUCK, M. P. Innovations and Support Institutions: the 1st Geographical Indication in Brazil. **Journal of technology management & innovation**, v. 10, n. 2, p. 117–126, jul. 2015.
- VINAYAN, S. Geographical indications in India: Issues and challenges-An overview. **The Journal of World Intellectual Property**, v. 20, n. 3-4, p. 119–132, 19 jun. 2017.
- WILKINSON, J.; CERDAN, C.; DORIGON, C. Geographical Indications and “Origin” Products in Brazil – The Interplay of Institutions and Networks. **World Development**, v. 98, p. 82–92, out. 2017.
- ZAPPALAGLIO, A.; GUERRIERI, F.; CARLS, S. Sui Generis Geographical Indications for the Protection of Non-Agricultural Products in the EU: Can the Quality Schemes Fulfil the Task? **IIC - International Review of Intellectual Property and Competition Law**, v. 51, n. 1, p. 31–69, 3 dez. 2019.
- ZHAO, X.; FINLAY, D.; KNEAFSEY, M. The effectiveness of contemporary Geographical Indications (GIs) schemes in enhancing the quality of Chinese agrifoods – Experiences from the field. **Journal of Rural Studies**, v. 36, p. 77–86, out. 2014.



# UTILIZAÇÃO DE IMAGENS DE ALTA RESOLUÇÃO ESPACIAL PARA A VALORAÇÃO DE SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS

## USE OF HIGH SPATIAL RESOLUTION IMAGES FOR THE VALUATION OF ECOSYSTEM SERVICES IN THE MUNICIPALITY OF ALVORADA/RS

Pedro Godinho Verran  
Marcos Wellausen Dias de Freitas

### Resumo

Diversos trabalhos envolvendo o uso de imagens de sensoriamento remoto e valoração de serviços ecossistêmicos tem sido publicados. Tendo em vista que grande parte desses trabalhos utilizam imagens de média resolução espacial, o presente trabalho de pesquisa teve como objetivo central a utilização de imagens de alta resolução espacial para realizar a valoração dos serviços ecossistêmicos na escala municipal. Para isso foram utilizadas imagens Planet, com resolução de 3 metros e a técnica de análise de imagens orientada a objetos geográficos (GEOBIA – sigla em inglês). Tendo em vista a ausência de dados primários em unidades monetárias para a presente área de estudo, foi adotada a forma de transferência de valor, baseada nos dados do trabalho de Groot *et al* (2012). Como produto final do presente trabalho de pesquisa, foi gerado um mapa de uso e cobertura do solo dividido em sete classes. Dessas sete classes, quatro delas tiveram seus valores em serviços ecossistêmicos calculados. De acordo com os resultados finais do mapeamento e do cálculo de transferência de valor, para o Município de Alvorada no ano de 2021 foi possível mensurar um valor de US\$ 35.183.094,42 em serviços produzidos pelos ecossistemas.

**Palavras-chave:** Valoração de Serviços Ecossistêmicos; Sensoriamento Remoto; Análise de Imagens Orientada a Objetos Geográficos (GEOBIA – sigla em inglês).

### Abstract

*Several works involving the use of remote sensing images and valuation of ecosystem services have been published. Bearing in mind that most of these works use medium spatial resolution images, the present research work had as its central objective the use of high spatial resolution images to carry out the valuation of ecosystem services at the municipal scale. For this, Planet images were used, with a resolution of 3 meters and the GEOBIA technique. In view of the absence of primary data in monetary units for the present study area, the form of value transfer was adopted, based on data from the work of Groot et al (2012). As a final product of this research work, a map of land use and land cover divided into seven classes was generated. Of these seven classes, four of them had their values in ecosystem services calculated. According to the final results of the mapping and value transfer calculation, the Municipality of Alvorada in the year 2021 was able to measure a value of US\$ 35,183,094.42 in services produced by ecosystems.*

**Keywords:** Valuation of Ecosystem Services; Remote Sensing; Analysis of Geographic Object-Oriented Images (GEOBIA).

## 1 INTRODUÇÃO

Em uma escala global, a urbanização é um dos principais agentes dos processos de mudança da cobertura do solo, causando um impacto direto sobre os ecossistemas, tais como a perda de áreas de florestas, áreas úmidas e manguezais, por exemplo. No caso da América Latina, mais de 80% da população vive em cidades, sendo que por volta de 2050 a projeção será de aproximadamente 90% de pessoas, fazendo com que essa seja a região com a maior proporção de pessoas vivendo em áreas urbanas no mundo (UN, 2011).

A conversão de terras em ambientes urbanos construídos afeta as funções do ecossistema, o que contribui para aumentar a vulnerabilidade ambiental de novas áreas urbanas. Para se ter um exemplo, muitas comunidades de baixa renda se estabelecem em assentamentos informais, muitas vezes densamente construídos, em áreas vulneráveis, como corredores ribeirinhos, ecossistemas costeiros e morros íngremes. Este tipo de ocupação não planejada tem um impacto severo em áreas ecologicamente valiosas e sensíveis devido à descarga de esgoto em cursos d'água, preenchimento de áreas úmidas para urbanização, assim como devido ao desmatamento. Esses ecossistemas funcionais desempenham um papel vital para áreas urbanas resilientes devido aos seus serviços prestados. No entanto, a falta de dados sobre as funções e valores dos serviços ecossistêmicos locais representa um grande desafio para a conservação nessas áreas (Elmqvist, 2003).

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1. TRABALHOS ENVOLVENDO A VALORAÇÃO DE SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

Os primeiros trabalhos referentes à valoração de ecossistemas remetem aos anos 1960, no entanto, foi com o trabalho de Costanza et al (1997) que começou a haver um aumento considerável no número de publicações referentes a essa temática. Dentre os principais trabalhos de valoração de ecossistemas podemos citar o trabalho de Groot et al (2012), que definiu um valor aproximado em unidades monetárias por hectare referente aos serviços ecossistêmicos prestados pelo dez principais biomas da Terra. Com base nesses dados, Costanza et al (2014) estimou que o valor total dos serviços ecossistêmicos prestados pelo planeta giravam em torno de US\$ 124.8 trilhões/ano em 2011. Embora os autores tenham considerado que essa estimativa apresente diversas limitações devido à complexidade que envolve avaliar os diversos serviços prestados pelos ecossistemas, o que estes estudos deixam bem claro é que os serviços ecossistêmicos fornecem uma parte importante da contribuição total para o bem-estar humano neste planeta. Dessa forma, devemos começar a dar ao estoque de capital natural que produz esses serviços peso adequado no processo de tomada de decisão nas políticas públicas, caso contrário, o bem-estar humano atual e futuro contínuo pode sofrer drasticamente.

O valor dos serviços ecossistêmicos em unidades monetárias é uma estimativa de seus benefícios para a sociedade, expressos em unidades que se comunicam com um público amplo. Isso pode ajudar a aumentar a conscientização sobre a importância desses serviços para a sociedade e servir como uma ferramenta de comunicação poderosa e essencial para informar decisões melhores e mais equilibradas (Costanza et al, 2014). Uma valoração econômica espacial de vários serviços ecossistêmicos que demonstre o valor desses serviços para a sociedade e a economia em termos monetários, sem dúvida, fornece informações vitais para a gestão ecossistêmica regional e o desenvolvimento sustentável. (Chen et al 2009)

Dentre os trabalhos que dão ênfase na análise da área de uso e cobertura do solo para calcular o valor dos serviços ecossistêmicos no território, podemos citar primeiramente o estudo de Kreuter et al (2001), que utilizaram imagens LANDSAT MSS para quantificar as mudanças no uso da terra e nos serviços ecossistêmicos decorrentes da expansão urbana no Condado de Bexar, no Estado do Texas, Estados Unidos. Os autores analisaram a mudança na cobertura do solo entre os anos de 1976 e 1991 e estimaram os serviços ecossistêmicos

em US\$-ha-1-ano-1 de cada tipo de cobertura do solo. Em nível regional, no Brasil, alguns trabalhos vêm sendo realizados em bacias hidrográficas, como o trabalho de Andrade et al. (2012), em que realizaram a aplicação da valoração de serviços ecossistêmicos considerando a dinâmica de uso do solo da bacia hidrográfica dos rios Mogi-Guaçu e Pardo no estado de Estado de São Paulo, entre os anos de 2002 e 2012. Cunha et al. (2014) realizaram um estudo semelhante de valoração dos serviços ecossistêmicos no bioma Caatinga, no território bacia do Jacuípe, localizado no sertão do estado da Bahia. Ferreira et al (2018), que realizaram a análise da expansão urbana na Bacia Hidrográfica Riacho das Piabas, localizada em uma área de ecótono entre os biomas Mata Atlântica e a Caatinga na Paraíba, através de imagens Landsat 5 e Landsat 8 no período 1989-2014. Carvalho et al (2021), que realizaram estudo semelhante na Bacia Hidrográfica do Rio Santo, em Mato Grosso do Sul.

Um ponto importante com relação a esses trabalhos é que eles se basearam na adoção da transferência de valor para atribuir valor aos serviços ecossistêmicos mapeados. De acordo com Troy & Wilson (2006), a transferência de valor se baseia na pesquisa de estudos de valoração ecossistêmica, associados aos tipos de recursos ecológicos similares aos que se pretende valorar. Dessa forma, o valor das estimativas do estudo original são transferidas para o novo estudo. A transferência de valor tornou-se uma maneira cada vez mais prática de informar decisões quando a coleta de dados primários não é viável devido a restrições de orçamento e tempo, ou quando os retornos esperados para a pesquisa original são pequenos. Como tal, o método de transferência é agora visto como uma ferramenta importante para os formuladores de políticas ambientais, uma vez que pode ser usado para estimar com relativa rapidez os valores econômicos associados a uma determinada paisagem por menos tempo e menos gastos do que um novo estudo primário. A grande maioria de trabalhos de valoração de serviços ecossistêmicos se baseia no estudo de Costanza et al (1997), o qual foi atualizado por Groot et al (2012).

O uso de dados primários sempre será a estratégia mais adequada para coletar informações sobre o valor dos bens e serviços ecossistêmicos. No entanto, quando a realização de pesquisa primária não é viável, a transferência de valor representa uma estratégia significativa e ponto de partida para a avaliação da gestão ambiental e alternativas de políticas públicas. Enquanto a transferência de valor está longe de ser perfeita, utilizá-la é melhor do que a abordagem do status quo de atribuir um valor zero aos serviços ecossistêmicos (Troy & Wilson, 2006).

## 2.2. UTILIZAÇÃO DE IMAGENS DE ALTA RESOLUÇÃO ESPACIAL NA VALORAÇÃO DE SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

O Sensoriamento Remoto se apresenta como uma área do conhecimento que permite uma ampla gama de possibilidades de desenvolvimento de ferramentas e metodologias voltadas para a aplicação na valoração de ecossistemas. Tendo em vista que grande parte dos trabalhos referentes à valoração de ecossistemas utilizam imagens de média resolução espacial, há a necessidade de explorar a aplicação de imagens de alta resolução para o mapeamento das áreas de uso e cobertura do solo, na escala municipal por exemplo, tendo em vista que esse tipo de imagem permite um resultado final com um maior nível de acurácia.

As imagens de satélite do tipo Landsat 5 e 8 por exemplo, utilizadas em grande parte dos trabalhos, possuem uma resolução espacial de 30 metros, enquanto imagens do tipo Planet por exemplo, proposta para o presente trabalho, possui uma resolução espacial de 3 metros. Quando o objetivo for mapear grandes extensões geográficas, a utilização de uma imagem de 30 metros de resolução espacial se mostra bastante pertinente. Todavia, se o objetivo for mapear área do tamanho de um território municipal por exemplo, utilizar imagens de alta resolução espacial se torna mais adequado.

No entanto, a classificação de imagens de alta resolução demanda técnicas que ultrapassam o nível do pixel, necessitando técnicas de análise no nível de objetos geográficos. Para isso, utiliza-se a GEOBIA, a qual

é tida como uma nova metodologia no processamento das imagens de Sensoriamento Remoto. Nela o nível de abstração deixa de ser o pixel para ser o objeto, este que é constituído por agregados de pixels próximos espacialmente e com características similares (Antunes, 2015). A GEOBIA baseia-se no agrupamento de pixels a partir da segmentação que é o passo preliminar que divide a imagem em objetos contíguos, a acurácia da segmentação acarreta no desempenho da GEOBIA (Yan et al., 2006).

Dessa forma, o presente trabalho de pesquisa realizou o levantamento do valor total em unidades monetárias (US\$) dos serviços ecossistêmicos mapeados com uma imagem de alta resolução espacial por meio de GEOBIA, no Município de Alvorada/RS para o ano de 2021, utilizando como base o trabalho de Groot et al (2012).

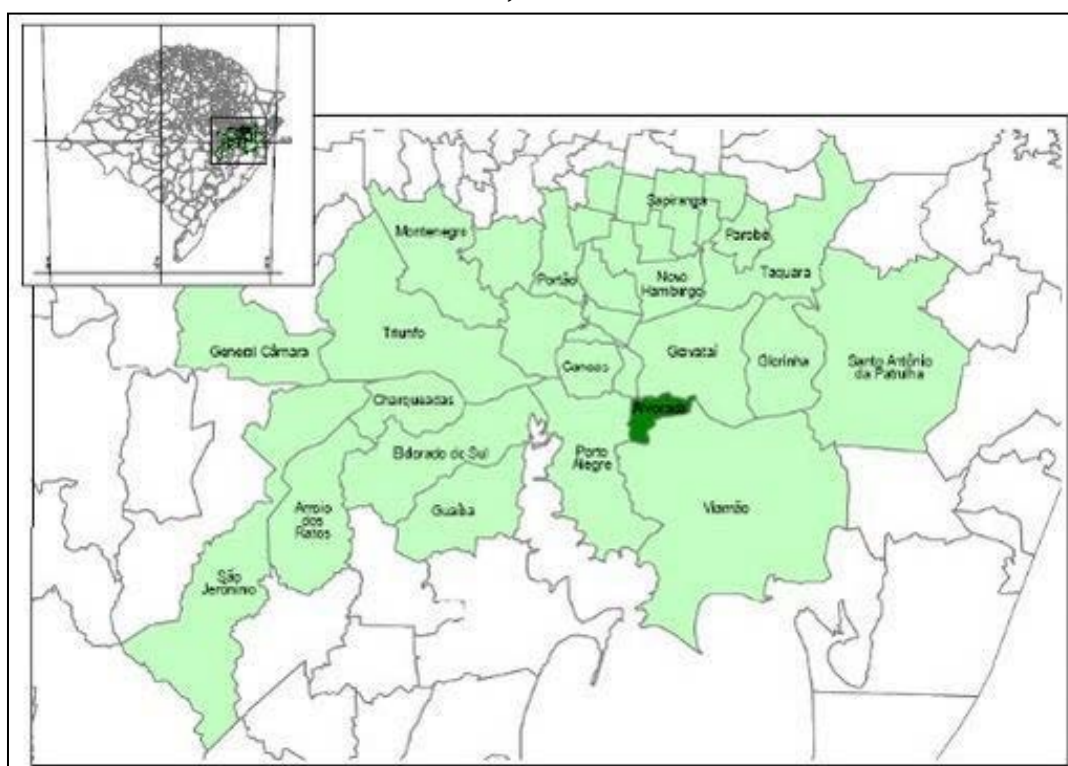
### 3 OBJETIVO

O presente trabalho de pesquisa teve como objetivo central realizar o levantamento do valor total em unidades monetárias (US\$) dos serviços ecossistêmicos mapeados com uma imagem de alta resolução espacial por meio de GEOBIA, no Município de Alvorada/RS para o ano de 2021, utilizando como base o trabalho de Groot et al (2012).

### 4 ÁREA DE ESTUDO

A população de Alvorada é de cerca de 211.352 habitantes, conforme dados do IBGE para o ano de 2020. Sua área territorial é de 71,3 km<sup>2</sup>, tendo uma densidade demográfica de 2964,2 hab/km<sup>2</sup>. Tem como Municípios limítrofes Cachoeirinha, Gravataí, Viamão e Porto Alegre. A sede do Município tem como coordenadas 29°59'24" de latitude e 51°05'24" de longitude e encontra-se a 17 m de altitude. Segue abaixo o mapa de localização de Alvorada (Figura 1). Por ser um Município pequeno e que faz limite com grandes centros urbanos como Porto Alegre, Viamão e Gravataí, Alvorada tem o desafio de compatibilizar o crescimento urbano com os cuidados ambientais necessários (HASENACK, 2007).

**FIGURA 1 - MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS**



Fonte: Plano Ambiental de Alvorada (2008).

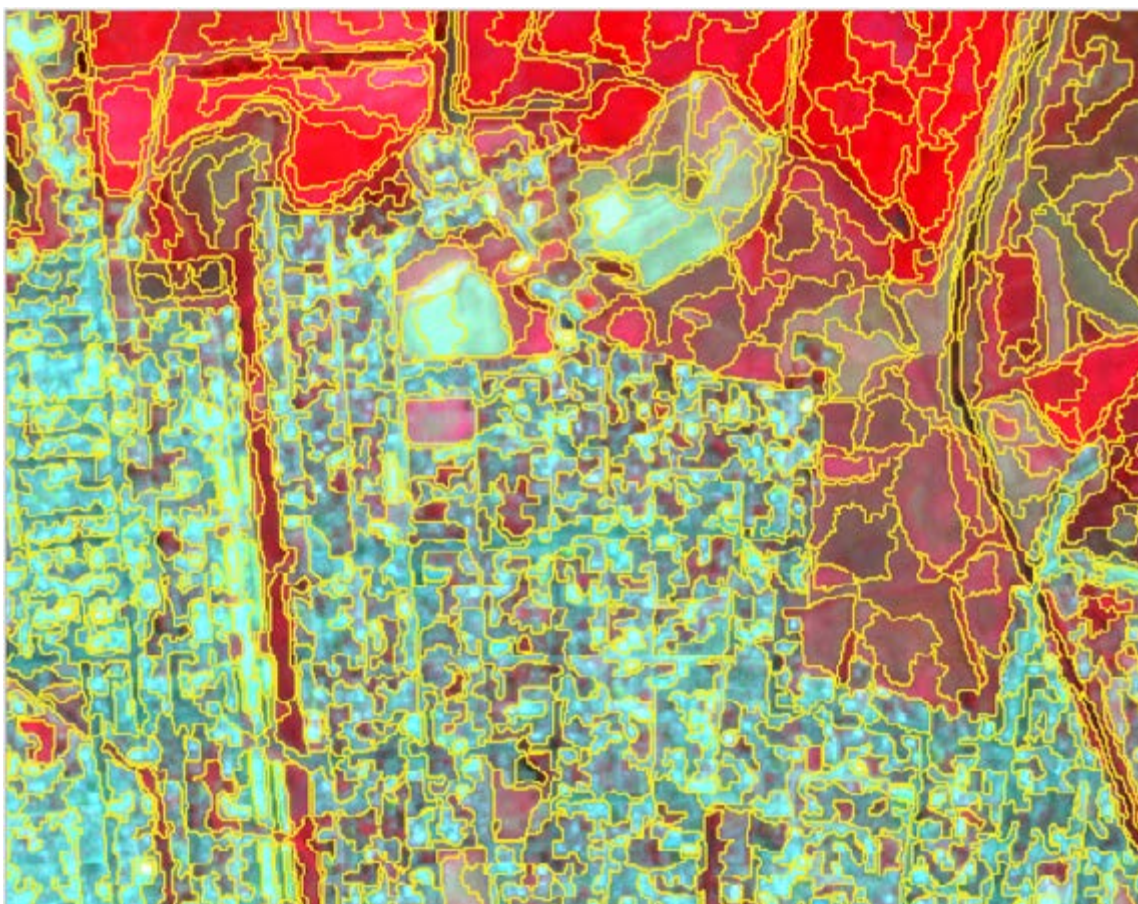


## 5 METODOLOGIA

Foram utilizadas imagens do verão e do inverno de 2021 da Planet, com 3 metros de resolução espacial. Estas imagens foram combinadas com o raster do Modelo Digital de Elevação para realizar uma segmentação dos pixels da área de estudo e transformá-los em objetos com características espaciais e radiométricas similares. Essa segmentação ocorreu através do uso do software Eognition (Figura 2).

Como produto final dessa segmentação, foi gerado um arquivo no formato shapefile o qual foi exportado para o Qgis. Dessa forma, o shapefile da área de estudo foi sobreposto com a imagem Planet do verão de 2021 para serem colhidas pelo menos 30 amostras de treinamento para cada uma das sete classes temáticas definidas para a geração do mapa de uso e cobertura do solo. As sete classes definidas foram: urbano, floresta, campo, corpos hídricos, agricultura, áreas úmidas e solo exposto.

**FIGURA 2 – PROCESSO DE SEGMENTAÇÃO DE UMA IMAGEM PLANET NO SOFTWARE ECOGNITION.**



Concluída a seleção das amostras de treinamento, foi realizada a classificação da imagem através de um código de classificação Random Forest no software RStudio. Dessa forma, foi gerado um novo shapefile com todos os objetos classificados conforme o código rodado.

Os objetos segmentados foram divididos de acordo com as sete classes temáticas.. Para cada uma dessas classes foi calculada a sua área total em hectare. Com base nesse cálculo de área, foi calculado o valor dos serviços ecossistêmicos em hectare ao ano, apenas para quatro classes, de acordo com a metodologia empregada: floresta, campo, corpos hídricos e áreas úmidas. A Tabela 1 abaixo ilustra o valor por hectare ao ano para cada tipo de serviço ecossistêmico, de acordo com Groot (2012).

**TABELA 1 – VALOR POR HECTARE/ANO PARA CADA TIPO DE SERVIÇO ECOSISTÊMICO PARA CADA CLASSE DE USO E COBERTURA DO SOLO EM US\$ (GROOT, 2012).**

Serviço	Floresta	Corpo hídrico	Campo	Área úmida
<b>Serviços de provisionamento</b>	2362,32	2473,46	1686,45	2143,92
Alimentação	258,46	136,98	1540,42	793,47
Água	34,89	2336,48	77,54	527,26
Matéria-prima	108,55	-	68,49	549,23
Recursos genéticos	16,80	-	-	-
Recursos medicinais	1943,62	-	1,29	127,94
recursos ornamentais	-	-	-	147,32
<b>Serviços de regulação</b>	3268,22	241,66	205,48	22439,48
Regulação do ar	15,51	-	-	-
Regulação do clima	2641,46	-	51,69	630,64
Moderação da perturbação	85,29	-	-	385,88
Regulação dos fluxos de água	441,97	-	-	7244,63
Tratamento de resíduos	7,75	241,66	96,92	3896,28
Prevenção da erosão	19,38	-	56,86	3369,02
Ciclagem de nutrientes	3,88	-	-	2213,71
Polinização	38,77	-	-	-
Controle biológico	14,22	-	-	122,51
<b>Serviços de habitat</b>	50,40	-	1568,85	3172,59
Serviço de berçário	20,68	-	-	1663,19
Diversidade genética	29,72	-	1568,85	1509,41
<b>Serviços culturais</b>	1120,42	2799,12	249,41	5431,53
Informações estéticas	-	-	215,81	1669,65
Recreação	1120,42	2799,12	33,60	2857,27
Inspiração	-	-	-	904,61
Experiência espiritual	-	-	-	-
Desenvolvimento cognitivo	-	-	-	-
<b>Valor econômico total</b>	<b>6801,36</b>	<b>5514,24</b>	<b>3710,19</b>	<b>33187,52</b>

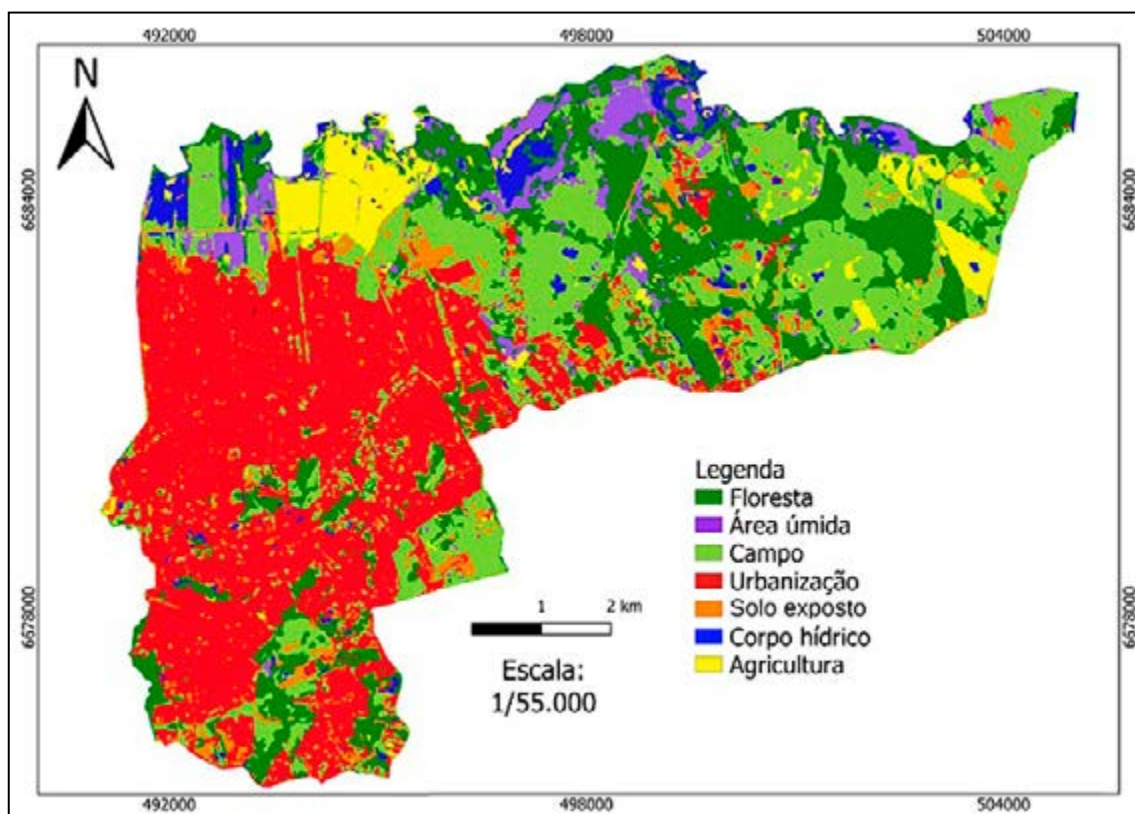
Todos os valores monetários foram ajustados para valores de janeiro de 2021 usando a calculadora de inflação do índice de preços ao consumidor da calculadora de inflação do US Bureau of Labor Statistics (disponível em: [https://www.bls.gov/data/inflation\\_calculator.htm](https://www.bls.gov/data/inflation_calculator.htm) ).

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Através do uso das imagens Planet e aplicação de GEOBIA foi possível gerar um mapa para o ano de 2021, contendo a área em hectares para as sete classes de uso do solo no Município (Figura 3).

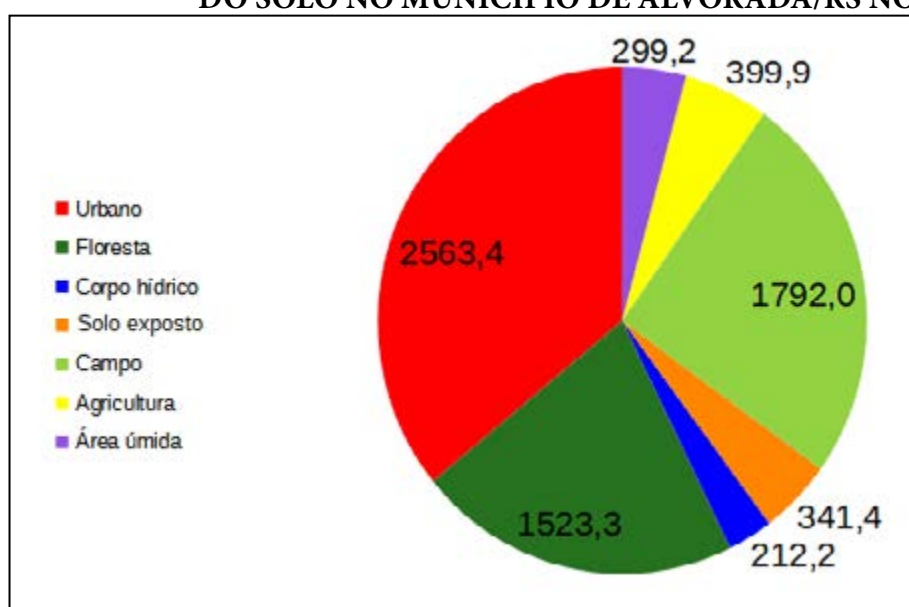


**FIGURA 3 – MAPA DE USO E COBERTURA DO SOLO PARA O MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS NO ANO DE 2021.**



Conforme podemos perceber no Gráfico 1, a classe mais representativa ficou com o urbano, com o tamanho de 2563,4 hectares. Logo após, a classe mais representativa foi a de campo, com um tamanho de 1792 hectares de área total. A terceira classe mais representativa foi a de floresta, com 1523,3 hectares, seguido por agricultura (399,9 hectares), solo exposto (341,4 hectares), áreas úmidas (299,2 hectares) e corpo hídrico (212,2 hectares).

**GRÁFICO 1 – ÁREA EM HECTARES PARA CADA CLASSE DE USO E COBERTURA DO SOLO NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS NO ANO DE 2021.**



Ja a Tabela 2 mostra os tipos de serviços ecossistêmicos mais representativos para cada uma das classes. Para a classe floresta, o serviço com maior valoração é o de regulação do clima, com US\$ 6.771.118,56

produzidos ao ano no Município. Com relação aos corpos hídricos, o serviço mais representativo é o de recreação, com US\$ 593.973,26. A classe campo teve o serviço de maior valoração a diversidade genética, com US\$ 2.811.379,20. Por fim, as áreas úmidas apresentaram o serviço de regulação de fluxos de água com maior valoração, contabilizando em US\$ 2.167.593,30.

**TABELA 2 – VALOR TOTAL/ANO PARA CADA TIPO DE SERVIÇO ECOSISTÊMICO PARA CADA CLASSE DE USO E COBERTURA DO SOLO EM US\$ NO MUNICÍPIO DE ALVORADA/RS EM 2021.**

Serviço	Floresta	Corpo hídrico	Campo	Área úmida
<b>Serviços de provisionamento</b>	6.055.571,09	524.868,21	3.022.118,40	641.460,86
Alimentação	662.536,36	29.067,16	2.760.432,64	237.406,22
Água	89.437,03	495.801,06	138.951,68	157.756,19
Matéria-prima	278.257,07	-	122.734,08	164.329,62
Recursos genéticos	43.065,12	-	-	-
Recursos medicinais	4.982.275,51	-	2.311,68	38.279,65
recursos ornamentais	-	-	-	44.078,14
<b>Serviços de regulação</b>	8.377.755,15	51.280,25	368.220,16	6.713.892,42
Regulação do ar	39.758,33	-	-	-
Regulação do clima	6.771.118,56	-	92.628,48	188.687,49
Moderação da perturbação	218.632,39	-	-	115.455,30
Regulação dos fluxos de água	1.132.945,90	-	-	2.167.593,30
Tratamento de resíduos	19.866,35	51.280,25	173.680,64	1.165.766,98
Prevenção da erosão	49.678,69	-	101.893,12	1.008.010,78
Ciclagem de nutrientes	9.945,99	-	-	662.342,03
Polinização	99.383,02	-	-	-
Controle biológico	36.451,55	-	-	36.654,99
<b>Serviços de habitat</b>	129.195,36	-	2.811.379,20	949.238,93
Serviço de berçário	53.011,11	-	-	497.626,45
Diversidade genética	76.184,25	-	2.811.379,20	451.615,47
<b>Serviços culturais</b>	2.872.084,63	593.973,26	446.942,72	1.625.113,78
Informações estéticas	-	-	386.731,52	499.559,28
Recreação	2.872.084,63	593.973,26	60.211,20	854.895,18
Inspiração	-	-	-	270.659,31
Experiência espiritual	-	-	-	-
Desenvolvimento cognitivo	-	-	-	-
<b>Valor econômico total</b>	<b>17.434.606,22</b>	<b>1.170.121,73</b>	<b>6.648.660,48</b>	<b>9.929.705,98</b>
<b>Total</b>	<b>35.183.094,42</b>			

## 7 CONCLUSÕES

A partir da aplicação do método de classificação de imagens denominado GEOBIA, foi possível realizar o mapeamento do Município de Alvorada/RS utilizando imagens de alta resolução espacial (3 metros). É relevante ressaltar que dentre os trabalhos pesquisados, nenhum deles usou imagens de alta resolução, se limitando a usarem imagens de média resolução, do tipo LandSat 5 e 8, fato que interfere no nível de acurácia das classes de uso e cobertura do solo mapeadas. Nesse sentido, como o objetivo do mapeamento do presente trabalho foi de fornecer informações espaciais para valorar os serviços ecossistêmicos em uma área de estudo representada por um território municipal, o uso de imagens de alta resolução se tornam mais pertinentes.

A partir do mapeamento realizado, o método utilizado para chegar aos valores dos serviços ecossis-



têmicos em análise consistiu na transferência de valor, de acordo com os dados fornecidos por Groot (2012). Embora a escolha desse método nos forneça dados globais, a utilização desses dados para gerar valores estimados se justifica diante da inexistência de outros trabalhos similares em uma região com características biofísicas próximas a presente área de estudo, assim como da impossibilidade de gerar dados de pesquisa primária.

Por fim, através do mapeamento foi possível chegar a um valor total de serviços ecossistêmicos igual a US\$ 35.183.094,42, sendo as classes de uso e cobertura do solo mais representativas na ordem que segue: floresta, área úmida, campo, corpo hídrico. Ao realizar a valoração do capital natural, espera-se elevar o nível de conscientização dos diversos setores da sociedade em um nível mais amplo, para então fornecer maior atenção tanto do ponto de vista da conservação como de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, D. C.; ROMEIRO, A. R.; FASIABEN, M. C. R.; GARCIA, J. R. **Dinâmica do uso do solo e valoração de serviços ecossistêmicos**: notas de orientação para políticas ambientais. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v. 25, p. 53-71, jan./jun. 2012.

ANTUNES et al. **Abordagens em GEOBIA e aplicação da técnica em imagem Rapideye de uma área da bacia do rio Pitangui – PR**. Anais 5º Simpósio de Geotecnologias no Pantanal, Campo Grande, MS, 22 a 26 de novembro 2014 Embrapa Informática Agropecuária/INPE, p.631 -64. < <https://www.geopantanal.cnptia.embrapa.br/2014/cd/p101.pdf> >.

CARVALHO, W. dos S.; CUNHA, M.L.C.; AMARAL, I. do C.; FILHO, F.J.C.M.. **Valoração de serviços ecossistêmicos em uma bacia de abastecimento na Rota de Integração Latino Americana**. INTERAÇÕES, Campo Grande, MS, v. 22, n. 3, p. 869-881, jul./set. 2021.

CHEN et al. **A GIS-based approach for mapping direct use value of ecosystem services at a county scale**: Management implications. Ecological Economics 68 (2009) 2768– 2776.

COSTANZA, R. et al. **The value of the world's ecosystem services and natural capital**. Nature, v. 387, n. 6630, p. 253-60, maio 1997.

COSTANZA, R; de GROOT R; SUTTON P; VAN DER PLOEG S; ANDERSON SJ; KUBISZEWSKI J; FARBER S; TURNER. RK. 2014. **Changes in the global value of ecosystem services**. Global Environ Chang 26:152–8.

CUNHA, J. U. C. P.; ANDRADE, D. C.; UEZU, A.; ALENCAR, C. M. M. **Valoração econômica de serviços ecossistêmicos no território Bacia do Jacuípe (Bahia)**. Revista Debate Econômico, Cidade, v. 2, n. 2, p. 5-30, jul./dez. 2014.

de GROOT RS, BRANDER L, VAN DER PLOEG S, COSTANZA R, BERNARD F, BRAAT L, CHRISTIE M, CROSSMAN N, GHERMANDI A, HEIN L, HUSSAIN S, KUMAR P, MCVITTIE L, PORTELA R, RODRIGUEZ LC, BRINKM P, VAN BEUKERING P. 2012. **Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units**. Ecosyst Serv 1:50–61

ELMQVIST, Thomas (Ed.) et al. (2013). **Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities**. A Global Assessment, ISBN 978-94-007-7088-1, Springer, Dordrecht. < <https://doi.org/10.1007/978-94-007-7088-1> >.

FERREIRA, L.M.R.; ESTEVES, L.S.; SOUZA, E.P. de; SANTOS, C.A.C. dos. **Impact of the Urbanisation Process in the Availability of Ecosystem Services in a Tropical Ecotone Area**. Ecosystems (2019) 22: 266–282. < <https://doi.org/10.1007/s10021-018-0270-0> >.

HASENACK, H. et al. **Plano Ambiental do Município de Alvorada**: Diagnóstico ambiental. 2007. Disponível em: < <https://www.yumpu.com/pt/document/read/13000733/diagnostico-ambiental-faurgs-alvorada> >. Acesso: jan/2023

KREUTER, U. P.; HARRIS, H. G.; MATLOCK, M. D.; LACEY, R. E. **Change in ecosystem service values in the San Antonio area, Texas. Ecological Economics**, [s.l.], v. 39, n. 3, p. 333-46, 2001.

TROY & WILSON (2006) **Mapping ecosystem services**: Practical challenges and opportunities in linking GIS and value transfer. *Ecological Economics*. Volume 60, Issue 2, 1 December 2006, Pages 435-449. < <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800906002357> >.

UN. (2011). United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division iii. **World urbanization prospects**: The 2011 revision CI. Biod Hotspot web page. [http://www.conservation.org/where/priority\\_areas/hotspots/Pages/hotspots\\_main.aspx](http://www.conservation.org/where/priority_areas/hotspots/Pages/hotspots_main.aspx)

YAN, G.; MAS, J.-F.; MAATHUIS, B.H.P.; XIANGMIN, Z.;VAN DIJK, P.M. **Comparison of pixel-based and object-oriented image classification approaches** – a case study in a coal fire area, Wuda, Inner Mongolia, China. *International Journal of Remote Sensing*, v.27, p.4039-4055, 2006.

# LEIS MUNICIPAIS E A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS A TEMÁTICA DE CIDADES CRIATIVAS, INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS

## MUNICIPAL LAWS AND THE PROMOTION OF PUBLIC POLICIES FOCUSED ON THE THEME OF CREATIVE, SMART AND SUSTAINABLE CITIES

Luiza Fracaro Polleto<sup>1</sup>

Raissa Castro Schorn<sup>2</sup>

Daniel Knebel Baggio<sup>3</sup>

Sérgio Luís Allebrandt<sup>4</sup>

### Resumo

As considerações discutidas no artigo têm como objetivo analisar as leis municipais das cidades de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, localizadas no estado do Rio Grande do Sul, a fim de averiguar se as mesmas estão relacionadas com a temáticas de cidades criativas, inteligentes e sustentáveis, bem como verificar se as cidades promovem políticas públicas coerentes. A metodologia adotada consiste em uma pesquisa documental, que envolve a análise das legislações municipais pertinentes e uma revisão teórica bibliográfica sobre o que são as cidades criativas, inteligentes e sustentáveis. Os resultados obtidos fornecem um panorama do atual arcabouço legal dessas cidades, identificando lacunas e oportunidades para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável. Além disso, a pesquisa contribuirá para avaliar o engajamento efetivo dessas cidades na promoção da inovação, da sustentabilidade e da melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos. Espera-se que este estudo estimule reflexões e ações por parte dos gestores públicos, legisladores e demais atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas urbanas, visando à construção de cidades mais inclusivas, inovadoras, inteligentes e sustentáveis.

**Palavras-Chave:** Plano Diretor. Lei Orgânica. Planejamento urbano. Desenvolvimento Territorial.

### Abstract

*The considerations discussed in the article aim to analyze the municipal laws of the cities of Ijuí, Santa Rosa and Santo Angelo, located in the state of Rio Grande do Sul, in order to find out if they are related to the theme of creative, intelligent and sustainable cities. sustainable, as well as verifying if the cities promote coherent public policies. The methodology adopted consists of a documentary research, which involves the analysis of relevant municipal legislation and a theoretical bibliographical review on what creative, intelligent and sustainable cities are. The results obtained provide an overview of the current legal framework of these cities, identifying gaps and opportunities for improving public policies aimed at sustainable urban development. In addition, the survey will contribute to assessing the effective engagement of these cities in promoting innovation, sustainability and improving the quality of life of their citizens. It is hoped that this study will stimulate reflections and actions on the part*

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. Mestre em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. luiza.polleto@sou.unijui.edu.br

<sup>2</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. Mestre em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. raissa.schorn@sou.unijui.edu.br

<sup>3</sup> Professor Titular e Coordenador do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional PPGDR/UNIJUI. Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza (2012). baggiod@unijui.edu.br

<sup>4</sup> Professor Titular do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010). allebr@unijui.edu.br

*of public managers, legislators and other actors involved in the formulation and implementation of urban public policies, aimed at building more inclusive, innovative, intelligent and sustainable cities.*

**Keywords:** *Master Plan. Organic Law. Urban planning. Territorial Development.*

## 1 INTRODUÇÃO

A necessidade das cidades incorporarem estratégias criativas, inteligentes e sustentáveis em seus planos de desenvolvimento urbano tem crescido nos últimos anos, reforçando a ideia de que tais métodos são cruciais para enfrentar os desafios atuais e melhorar a qualidade de vida dos moradores.

Nessa perspectiva, entende-se que as cidades conceituadas como criativas são aquelas que reconhecem e valorizam seu potencial criativo em diversos setores, como cultura, artes, tecnologia e empreendedorismo, buscando promover a inovação e a diversidade cultural. Já as cidades inteligentes aplicam tecnologias avançadas criando soluções inovadoras para os desafios urbanos, promovendo a gestão eficiente dos recursos, a mobilidade sustentável e a governança participativa, visando sempre melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, a eficiência dos serviços públicos e a sustentabilidade ambiental. E por fim, as cidades sustentáveis são aquelas que buscam equilibrar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação dos recursos naturais. Nesse sentido, uma cidade criativa, inteligente e sustentável deve ser um centro cultural e científico, propiciador de saberes múltiplos na sociedade da informação e conhecimento (CAMARGO, 2015), ou seja, uma cidade que pode “sentir” o ambiente e a ele “reagir”, através de decisões que equilibram os sistemas a ela ligados (PANHAM; MENDES; BREDA, 2016).

Diante desse cenário, o presente artigo, fruto dos estudos realizados para a elaboração da dissertação de mestrado, tem como objetivo identificar as leis existentes nas cidades de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, localizadas no estado do Rio Grande do Sul, a fim de verificar se estão alinhadas com a temática de cidades criativas, inteligentes e sustentáveis. Para tanto, serão analisadas a clareza e abrangência das normas, a existência de mecanismos de incentivo e apoio, a integração entre os diferentes setores da administração municipal, temas relacionados como cultura, inovação, tecnologia, sustentabilidade ambiental, mobilidade urbana, gestão de resíduos, entre outros. Essa análise permitirá compreender de que maneira as leis municipais estão contribuindo efetivamente para o desenvolvimento da temática nessas localidades.

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreendermos o atual panorama legislativo dessas cidades, a fim de identificar possíveis lacunas e oportunidades para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de cidades criativas, inteligentes e sustentáveis. Ao conhecer as leis vigentes, é possível avaliar o quanto essas cidades estão efetivamente engajadas na promoção de uma abordagem integrada, capaz de impulsionar a inovação, tecnologia, criatividade e sustentabilidade, visando a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos.

A metodologia adotada constitui-se em uma pesquisa de análise documental das leis municipais específicas de cada cidade, bem como uma revisão bibliográfica para embasar a análise dos marcos legais e sua conexão com a temática proposta. Os resultados serão apresentados e discutidos de forma a fornecer uma visão abrangente das leis municipais das cidades de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo em relação à temática de cidades criativas, inteligentes e sustentáveis.

A estrutura do artigo consiste em uma breve introdução que contextualiza o tema, apresentando o objetivo da pesquisa, a justificativa para sua realização e a metodologia utilizada. Em seguida, o desenvolvimento é dedicado à apresentação dos resultados da análise das leis municipais das cidades de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo. Serão identificadas as principais leis relacionadas às cidades criativas, inteligentes e sustentáveis, avaliando sua conexão com os princípios e diretrizes estabelecidos para esse tipo de cidade. Além disso, serão

explorados os avanços alcançados e as limitações encontradas nas leis municipais, identificando lacunas e oportunidades de aprimoramento. Por fim, as considerações finais destacam os principais resultados e conclusões obtidos a partir da análise das leis municipais.

Dessa forma, o estudo visa fornecer uma visão abrangente e coerente dos resultados obtidos, permitindo uma compreensão clara dos avanços, desafios e oportunidades do arcabouço legal municipal na promoção de políticas públicas para cidades criativas, inteligentes e sustentáveis.

## 2 DESENVOLVIMENTO

As mudanças e avanços do planejamento e gestão urbana apontam para a possibilidade de construir cidades que priorizem a criatividade, inteligência e sustentabilidade. Mas, para alcançar esse objetivo, é essencial que as providências e ações executadas pelo poder público sejam fundamentadas em inovações jurídicas. Tais inovações têm início na Constituição Federal de 1988, ao expor questões voltadas ao Urbanismo, visando traçar linhas gerais de atuação e definição da política do desenvolvimento urbano, ordenando o aperfeiçoamento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar dos seus habitantes (Art. 182 CF/1988). Posteriormente, sucedeu a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que amplia e estabelece de forma mais detalhada as diretrizes e instrumentos adotados nos artigos 182 e 183 da CF/1988, fornecendo um arcabouço jurídico mais completo para a política urbana do país, visando à promoção de um desenvolvimento sustentável, equilibrado e inclusivo nas cidades brasileiras.

No que se refere aos municípios em análise na pesquisa, é importante observar que eles incorporam em seu arcabouço normativo a Lei Orgânica e o Plano Diretor. Além dessas, existem outras normas jurídicas relevantes, como o Código de Obras e Edificações, o Plano de Transporte e Mobilidade Urbana, o Plano Diretor de Arborização, o Código do Meio Ambiente, Leis Complementares, Específicas e Decretos. A Lei Orgânica Municipal é considerada a “constituição” do município, expõe um conjunto de normas que disciplina as regras de funcionamento da administração pública e dos poderes municipais, determina quais as políticas públicas devem ser incorporadas no município, conferindo significado e gerando noções de civilidade e cidadania aos cidadãos. Ou seja, a lei orgânica aparentemente funciona como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável.

Já com relação aos planos urbanísticos, destaca-se o Plano Diretor, considerado instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, de acordo com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Tem como objetivo direcionar o crescimento urbano de forma ordenada e é responsável por estabelecer diretrizes, normas e estratégias para o desenvolvimento do município, contemplando aspectos como uso do solo, infraestrutura, transporte, preservação ambiental, entre outros. Ele busca garantir que o crescimento da cidade seja sustentável, equilibrado e atenda às necessidades da população, promovendo o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos.

O surgimento do primeiro plano urbanístico no Município de Ijuí/RS foi o Plano Básico de Desenvolvimento Municipal aprovado no final da gestão do Prefeito Sady Strapazon (1969-1973), pela Lei 1348 de 29/12/1972. No entanto Allebrandt (2010, p. 90), em seu estudo sobre os conselhos municipais de Ijuí, informa que o primeiro conselho de que se tem notícia em Ijuí foi o Conselho de Assessoramento do Plano Diretor, criado em 1º de junho de 1953 pelo Decreto Executivo nº 80, e que tinha “[...] por finalidade cooperar com a administração municipal nos estudos, elaboração e execução do Plano Diretor da cidade”. O autor informa ainda que no primeiro ano da gestão Strapazon, pelo Decreto Executivo 216-S, de 26/9/1969, foi criado o Conselho do Plano de Desenvolvimento Integrado, alterado e substituído pelo Decreto Executivo 291-S de 24/03/1971. Após a aprovação da Lei 1348, ainda no final do governo Strapazon, foi criado o Conselho do Plano Básico de Desenvolvimento de Ijuí (Lei 1366, de 30/01/1973) e o Escritório Técnico do Plano Básico de

Desenvolvimento Integrado (Lei 1365, de 30/01/1973).

Desde a elaboração do primeiro Plano, a cidade passou por transições e evoluções, o que tem motivado os agentes públicos a estabelecer novas regras e objetivos na elaboração de leis, visando maximizar a utilização equitativa do solo urbano para toda a população. Essas mudanças têm como propósito garantir a igualdade no acesso e aproveitamento dos espaços urbanos por parte de todos os cidadãos. Em decorrência disso, o Plano Diretor Participativo do município de Ijuí passou por atualizações no ano de 2020 e atualmente está regulamentado pela Lei Complementar nº 6.929, de 21 de janeiro de 2020, a qual dispõe de importantes considerações para a legislação urbanística, estabelecendo melhorias na mobilidade urbana, como o planejamento do transporte coletivo, a adequação do passeio público e de estacionamentos, a pavimentação de ruas e a organização do trânsito. Parte do conceito de cidade sustentável para encontrar formas de compatibilizar desenvolvimento inovador, social, econômico, cultural e ambiental, visando à melhoria da qualidade de vida de seus munícipes, conforme dispõe Art. 7 do Plano:

Art. 7º Sustentabilidade é o desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, como garantia da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Presentemente a Lei Orgânica instituída em meados de 1990 ainda está em vigor no município de Ijuí (com 27 Emendas à Lei Orgânica aprovadas até o final de 2022), tem como principal função regular a vida política na cidade, sempre respeitando a Constituição Federal e a Constituição do Estado em que o município está inserido, sendo um importante instrumento para forçar o poder público a assumir obrigações de interesse local em favor da população. Conforme o crescimento populacional acontece, os instrumentos normativos precisam ser revistos, incluindo, necessariamente, discussões públicas. Com a economia em desenvolvimento e ritmo acelerado, o propósito das áreas urbanas precisa ter um olhar diferenciado com relação à infraestrutura básica de saneamento, mobilidade e gestão dos recursos ambientais para abarcar toda a população municipal.

Além da Lei Orgânica e do Plano Diretor, o município de Ijuí possui outras legislações complementares e específicas, bem como decretos, que são direcionados para as questões de criatividade, inteligência e sustentabilidade. Isso inclui o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade, o Plano Diretor de Arborização, o Plano Municipal de Educação, entre outros. Essas leis e regulamentos demonstram que o município de Ijuí possui uma legislação abrangente e bem estabelecida relacionada à promoção do planejamento urbano e que está relacionada com a criatividade, inovação, uso de tecnologias e sustentabilidade. Tais legislações enfatizam claramente a importância de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, cultural, social e econômico da cidade, bem como a promoção de iniciativas inovadoras, criativas e tecnológicas voltadas para o incentivo à produção artística local, oferta de atividades culturais nas escolas e espaços públicos, promoção do ensino técnico e profissionalizante, criação de ambientes propícios à inovação, entre outras. Essas políticas públicas, quando implementadas de forma integrada e eficaz, contribuem para o desenvolvimento sustentável das cidades e para o bem-estar de seus residentes.

No que diz respeito ao Município de Santa Rosa, o Plano inicial de Diretrizes Físicas foi elaborado em 1981 pela Companhia Estadual de Desenvolvimento Regional e Obras (CEDRO), sob a supervisão técnica da Superintendência do Desenvolvimento Urbano e Administração Municipal. (POLLETO; OLIVEIRA; ALLEBRANDT, 2022).

No momento atual, o Plano Diretor em vigor do Município de Santa Rosa é estabelecido pela Lei nº 118/2017, e como citado anteriormente é considerado o principal instrumento para orientar a política de desenvolvimento e crescimento urbano, além de regular a função social e o planejamento da cidade. Segundo os autores Polleto, Oliveira e Allebrandt (2022) o Plano Diretor intervém no processo de desenvolvimento local através de uma abordagem abrangente, levando em conta objetivos políticos, psicológicos, financeiros,

culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que influenciam esse processo. Ou seja, é o principal instrumento normativo que regulamenta outras questões como a mobilidade urbana, transporte, arborização, meio ambiente entre outras, conforme dispõe o Art. 4º do Plano Diretor do Município de Santa Rosa:

Art. 4º A função social no Município de Santa Rosa corresponde ao direito à cidade para todos, o que compreende os direitos à dignidade humana, à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer.

A Lei Orgânica do Município de Santa Rosa instituída a partir de 1990 e criada para estabelecer normas fundamentais de caráter político, administrativo e jurídico ao município tem o arbítrio segundo as suas competências de desenvolver iniciativas criativas e inovadoras na área da educação, cultura e ciência. Pode incluir a criação de programas educacionais diferenciados, o estímulo à criação de espaços culturais e artísticos, a promoção de eventos científicos e tecnológicos, entre outras ações que impulsionam a criatividade e a inovação nos espaços urbanos (Art. 7, III da Lei Orgânica Municipal de Santa Rosa).

Dessa forma, constata-se que o Plano Diretor do Município de Santa Rosa está alinhado à temática de cidades criativas, inteligentes e sustentáveis. Visto que, abordam referências que promovem a criação de um ambiente propício à criatividade, inovação e desenvolvimento cultural. Além disso, o plano direciona esforços para a promoção de uma cidade inteligente, que utiliza tecnologias e infraestruturas modernas para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, aumentar a eficiência dos serviços públicos e promover a inclusão digital.

No que diz respeito à sustentabilidade, o Plano Diretor estabelece medidas para o uso adequado dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e a mitigação dos impactos ambientais. Incentiva a adoção de práticas em termos de planejamento urbano, como a criação de áreas verdes, o estímulo ao transporte público e não motorizado, a eficiência energética, o gerenciamento de resíduos sólidos e a preservação do patrimônio cultural e histórico da cidade. O mesmo também busca promover a inclusão social, com ações voltadas para o acesso equitativo aos serviços públicos, a melhoria das condições habitacionais, o fomento à educação e cultura, bem como a valorização da diversidade e participação cidadã na tomada de decisões.

Portanto, o Plano Diretor e a Lei Orgânica do município de Santa Rosa demonstram um compromisso em aliar a criatividade, inteligência e sustentabilidade no desenvolvimento urbano, visando uma cidade mais inovadora, eficiente, ambientalmente consciente e socialmente inclusiva.

Em suma, a evolução urbana do Município de Santo Ângelo foi alicerçada a partir de 1972 por um grupo de técnicos especializados. Eles buscaram criar diretrizes específicas em um projeto de lei, embora não tenham obtido sua aprovação na época. As ideias de planejamento urbano vindas de fora não tiveram sucesso na implementação de metas claras de desenvolvimento urbano no município, pois ficou evidente naquela época que os planejadores precisam, em primeiro lugar, compreender a realidade local, as espontâneas da cidade e as aspirações da população (POLLETO; OLIVEIRA; ALLEBRANDT, 2022).

Percebe-se que normas impostas de cima para baixo, numa idealização do desenvolvimento urbano, nem sempre dão certo, porque a cidade vai se modificando no dia-a-dia conforme as necessidades da população e não obedecendo a diretrizes constantes em uma legislação específica. Este foi um dos equívocos do plano diretor de 1982, que foi feito com base no conhecimento empírico dos técnicos, que não dispunham de levantamentos geográficos, topográficos, enfim, de informações mínimas sobre a cidade de Santo Ângelo (POLLETO; OLIVEIRA; ALLEBRANDT, 2022).

É importante destacar que o Município de Santo Ângelo atualmente dispõe de suas políticas urbanas em legislações como o Plano Diretor, a Lei Orgânica e o Código de Obras, bem como a Lei de Parcelamento do Solo e o Código de Posturas do Município, além de outras leis pertinentes ao desenvolvimento urbano

e planejamento municipal (Art. 3º, parágrafo único do Plano Diretor Municipal). O atual Plano Diretor do município (Lei nº 3.526) é o mais antigo entre os três municípios em análise, elaborado no ano de 2011 e ainda em vigor. O mesmo segue as diretrizes protegidas pelo Estatuto da Cidade e abrange todo o território municipal. Prioriza o enfoque econômico, o que resultou na atual configuração espacial da cidade e questões voltadas ao meio ambiente, sustentabilidade, direitos sociais básicos e culturais, conforme expõe o Art. 2º do Plano Diretor:

**Art. 2º** O Plano Diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana do Município que interfere no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que o condicionam.

A Lei Orgânica do município Missioneiro, assim como no município de Ijuí foi instituída no ano de 1990 e visa contribuir para o pleno exercício dos direitos sociais e individuais, tendo a liberdade, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade, a segurança e a justiça como valores supremos no Município, e objetivando implementar meios para estimular a democracia participativa, com o fim de uma sociedade fraterna que combata as injustiças através de medidas administrativas.

O Plano Municipal de Mobilidade Urbana da cidade de Santo Ângelo é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano, através de veículos, vias ciclovias e calçadas, possibilitando o direito de ir e vir cotidiano da sociedade. O plano é o instrumento de articulação da política municipal de mobilidade e política urbana e tem como princípio, conforme Art. 4º do Plano:

**Art. 4º**

I - a acessibilidade universal;

II - desenvolvimento sustentável das cidades nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;

IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;

VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso de diferentes modos e serviços;

VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;

IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Assim, percebe-se que tanto o Plano Diretor quanto a Lei Orgânica do Município de Santo Ângelo estão alinhados à temática de criatividade, inovação e sustentabilidade, visto que desempenham papéis de fundamental importância na promoção de espaços urbanos mais atrativos, com valorização cultural, artística e turística. A inclusão de elementos criativos no planejamento urbano pode incentivar o empreendedorismo criativo e a diversificação de atividades, confiantes para o desenvolvimento econômico territorial.

Sintetizando, após as considerações acima referidas, levando em consideração o marco legal dos municípios de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, observa-se que além das Leis Orgânicas e dos Planos Diretores,



existem outras legislações municipais que estão vinculadas com a temática de cidades criativas, inteligentes e sustentáveis. O resultado da pesquisa está apresentado no Quadro 1.

**QUADRO 1 – SISTEMATIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE IJUÍ, SANTA ROSA E SANTO ÂNGELO, WVINCULADA À TEMÁTICA DE CIDADE CRIATIVA, INTELIGENTE E SUSTENTÁVEL**

<p><b>MUNICÍPIO DE IJUÍ</b></p>	<p>Decreto nº1909 de 6/12/1994 - Plano Diretor de Informática da Prefeitura de Ijuí.  Lei nº 5.481/2011 - Plano Diretor de Transporte e Mobilidade.  Lei nº 5.469/2011 - Plano Diretor de Arborização.  Lei nº 2.943/1993 - Código de Obras e Edificações.  Lei nº 3.443/1998 - Código Municipal do Meio Ambiente.  Lei nº 1.729/1978 - Código de Posturas.  Lei nº 6.122/2015 - Plano Municipal de Educação.  Lei nº 4882/2008 - Cria o Fundo de Apoio a Cultura.  Lei nº 5228/2010 - Cria o Conselho Municipal de Ciência, Empreendedorismo, Tecnologia e Inovação – COMCETI.  Resolução Nº 1102/2012 - Cria Comissão Especial na Câmara Municipal de Ijuí com a finalidade de estudar a viabilidade de instalação de internet no meio rural.  Decreto Nº 4995/2012 - Dispõe sobre a digitalização e o armazenamento em mídia ótica ou eletrônica de documentos da Secretaria da Fazenda do Município de Ijuí.  Lei nº 5878/2013 - Institui o Plano Municipal de Cultura  Lei nº 6084/2014 - Dispõe sobre o Conselho Municipal de Cultura de Ijuí – COMUCI.  Decreto nº 7.318/2020 - Dispõe sobre o Programa Ijuí Digital, no âmbito da Administração Pública do Município de Ijuí.  Lei nº 7.062/2021 - Institui a Semana Municipal da Ciência, Tecnologia, Inovação e Proteção de Dados no Município de Ijuí/RS.  Decreto Legislativo nº 466/2021 - Dispõe sobre o uso de Certificado Digital e Assinaturas Eletrônicas no âmbito do Poder Legislativo Municipal.  Lei nº 14.280/2021 - Institui o município como “Ijuí, Capital Nacional das Etnias”.</p>
<p><b>MUNICÍPIO DE SANTA ROSA</b></p>	<p>Decreto nº 170/2019 - Plano Municipal de Mobilidade.  Decreto nº 125/2016 - Plano Diretor de Arborização.  Lei nº 58/2010 - Código de Obras e Edificações.  Lei nº 4.513/2009 - Consolida a Legislação Municipal do Meio Ambiente.  Lei Ordinária nº 5.091/2014 - Dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal do Meio Ambiente, do Conselho Municipal do Meio Ambiente (CONSEMMA), sobre a Política Municipal do Meio Ambiente (PNMA).  Lei nº 5.210/2015 - Plano Municipal de Educação.  Lei nº 3711/ 2003- Dispõe sobre o Conselho Municipal de Cultura.  Lei nº 4.529/009 - Consolida a legislação pertinente à cultura no município de Santa Rosa.  Lei Municipal nº 5036/2013 - Dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura no município de Santa Rosa, seus princípios, objetivos, estrutura, organização, gestão, inter-relações entre componente, recursos humanos, financiamento, mantendo os demais assuntos de cultura já consolidados.  Lei nº 5.332/2016 - Aprova o Plano Municipal de Cultura do município de Santa Rosa.  Lei Complementar 174/2022 - Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, com o objetivo de desburocratizar e otimizar ainda mais, o processo de registro de empresas.</p>

<b>MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO</b>	Lei nº 4.106/2016 - Plano Municipal de Mobilidade. Lei nº 2.916/2005 - Proteção e Promoção da Arborização no município. Lei nº 4.233/2018 - Política de Educação Ambiental no Município. Lei nº 3.976/2015 - Plano Municipal de Educação. Lei nº 1.699/1993 - Cria a semana cultural de Santo Ângelo. Lei nº 3.469/ 2010 - Institui o Sistema Municipal de Cultura, estabelece diretrizes para as Políticas Municipais de Cultura, cria o Conselho Municipal de Políticas Culturais – CMPC. Lei nº 4.167/2017 - Institui o Programa “Adote um Espaço Cultural” no município de Santo Ângelo. Lei nº 4.195/2017 - Institui a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Decreto nº 3.778/2018 - Estabelece a estrutura e o funcionamento do Comitê Municipal das Tecnologias de Informação, Comunicação e Geoprocessamento (CTIC). Decreto Municipal nº 299/1993 - Dispõe sobre a proteção de Sítios Arqueológicos, Pré-Históricos e Históricos no Município de Santo Ângelo.
----------------------------------	---

Fonte: Elaborado a partir de Polleto (2023).

A partir da análise das leis dos três municípios, é possível observar a presença de conceitos relacionados à criatividade, inteligência e sustentabilidade. Embora não haja uma legislação e/ou política pública específica de cidade criativa, inteligente e sustentável, os documentos legais existentes estabelecem conexões e relações com os conceitos abordados nesta temática, uma vez que estimulam à inovação, inteligência e a criatividade através de programas e políticas públicas de incentivo ao empreendedorismo local, implementação de sistemas de monitoramento inteligente, iluminação pública eficiente e sustentável, educação ambiental estimulando a separação adequada dos resíduos pela população, programas educacionais voltados para a tecnologia, como é o caso da Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, parques de recreação, entre outras iniciativas.

No entanto, a fim de qualificar uma cidade como criativa, inteligente e sustentável, é essencial que, além de se basear apenas em tecnologia, sejam utilizados dados e recursos de forma a transformar a cidade em uma fonte de informações, capaz de resolver problemas e atrair pessoas e profissionais criativos e inovadores que possam utilizar do seu capital intelectual, cultural, produtivo para inovar, transformando e potencializando os recursos que a cidade possui, sendo eles voltados para mobilidade urbana, quanto em oportunidades por meio da cultural, turismo, patrimônio material e imaterial. Assim, é através de políticas públicas regulamentadas que podemos mudar a situação dos municípios e permitirão que os gestores municipais façam as escolhas mais acertadas para decisões sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais.

Nesse sentido, em busca de estabelecer um marco regulatório inovador e criativo que esteja em sintonia e atenda às novas demandas, tanto da administração pública quanto do setor legislativo, em todos os níveis, os mesmos devem estar abertos ao diálogo direto com a população, que é a principal interessada no processo de formulação das políticas públicas, uma vez que são suas necessidades que precisam ser supridas. São as próprias comunidades urbanas, que vivem nas cidades e conhecem a realidade local, que podem contribuir significativamente para a implementação das decisões e das leis em suas respectivas comunidades.

Nessa visão de estabelecer um conjunto de diretrizes regulatórias que orientam o progresso de cidades, municípios e territórios inteligentes, criativos e sustentáveis, foi elaborado o Projeto de Lei 976/21, que estabelece a Política Nacional de Cidade Inteligente (PNCI). Essa proposta define os princípios gerais e objetivos que os municípios, que têm a responsabilidade constitucional pela política urbana, devem seguir. Além disso, o projeto prevê o apoio financeiro do governo federal para a implementação das medidas, por meio da criação de um fundo de financiamento.

Entre os princípios que devem guiar as cidades inteligentes estão a inovação na prestação de serviços públicos, o respeito à privacidade, a sustentabilidade ambiental e a economia baseada no conhecimento. Os

autores do projeto afirmam que o objetivo final é aumentar a eficiência dos serviços públicos e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

De acordo com a Política Nacional, os municípios devem adotar planos de cidade inteligente, que devem ser aprovados por meio de legislação municipal e integrados ao plano diretor local, caso exista, ou ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, nas regiões metropolitanas. Os cidadãos devem participar ativamente na elaboração desses planos, compartilhando suas visões sobre as transformações digitais que desejam ver implementadas em suas cidades.

No que se refere ao marco nacional brasileiro relacionado ao planejamento de cidades criativas, inteligentes e sustentáveis, fica evidente que o país está progredindo de maneira lenta. Diante disso, o Projeto de Lei tem como objetivo preencher essa lacuna, estabelecendo uma política de Estado que seja menos suscetível às instabilidades governamentais. Seu propósito é apresentar uma visão estratégica e coordenada das questões que atualmente são fundamentais para o desenvolvimento de cidades inteligentes no Brasil. Com isso, busca-se acelerar o progresso nesse contexto, superando as limitações existentes.

### 3 CONCLUSÃO

Diante da análise das leis municipais nas cidades de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, com foco na temática de cidades criativas, inteligentes e sustentáveis, pode-se concluir que as legislações examinadas revelaram um nível variado de alinhamento com os princípios e objetivos estabelecidos para o desenvolvimento urbano sustentável. Embora tenham sido identificadas leis e regulamentos que abordam questões relacionadas à criatividade, inteligência e sustentabilidade, destaca-se uma falta de consistência em termos de abrangência de políticas públicas e implementação efetiva.

Uma das lacunas identificadas é a ausência de uma legislação específica que estabeleça diretrizes e princípios claros para a aplicação da criatividade, inovação e inteligência nos sistemas e subsistemas das cidades. Porém o Projeto de Lei 976/21, foi elaborado justamente para estabelecer os princípios gerais e objetivos para os municípios e sanar as dificuldades. No entanto, algumas das leis municipais analisadas refletem uma preocupação genuína em impulsionar ações e iniciativas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, inovação, tecnologia, promoção a cultura e ao patrimônio material e imaterial, como a Lei que institui a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação; Decreto que estabelece a estrutura e o funcionamento do Comitê Municipal das Tecnologias de Informação, Comunicação e Geoprocessamento (CTIC); Decreto que dispõe sobre o Programa Digital, no âmbito da Administração Pública do Município e, Decreto que institui a proteção de Sítios Arqueológicos, Pré-Históricos e Históricos, entre outros.

Diante dessas constatações, é fundamental que os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento urbano e pela formulação de políticas públicas nessas cidades revejam suas estratégias de legislação, aprimorando a integração e a coordenação entre as leis existentes. Somente por meio de um compromisso será garantido que as leis e políticas públicas reflitam as necessidades e aspirações coletivas dos cidadãos e contribuam para a construção de um futuro urbano mais inclusivo, resiliente, inovador, criativo e sustentável.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. 302 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 dez 2021.

BRASIL. Projeto de Lei nº 976 de 2021. Institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), com vistas à melhoria da qualidade de vida dos munícipes, e dispõe sobre os princípios e diretrizes que a nortearão, os seus objetivos, as ações a serem realizadas, os recursos alocáveis e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Comissão de Constituição e Justiça de cidadania. Tramitação Ordinário (Art. 151, III, RICD). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2274449>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, p. 1. 10 jul. 2001. Seção. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 03 dez. 2021.

IJUÍ. **Lei Complementar nº 6.929, de 21 de janeiro de 2020**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí, consolida a legislação urbanística. 21 jan. 2020. Ijuí, RS: Câmara Municipal. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-ijui-rs>. Acesso em: 21 set. 2022.

IJUÍ. **Lei Orgânica Municipal de Ijuí/RS**. Sala das sessões da câmara municipal de Ijuí, RS: Câmara Municipal, 03 abr. 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-ijui-rs>. Acesso em: 21 set. 2022.

POLLETO, L. F. Cidades criativas e inteligentes: desafios para o planejamento e desenvolvimento de territórios. Ijuí, 2023. 229 f. Dissertação (**Mestrado em Desenvolvimento Regional**) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí).

POLLETO, L. F. OLIVEIRA, T. D. ALLEBRANDT, S. L. Planejamento Urbano e Instrumentos Normativos de Regulação: um estudo de caso em cidades médias do RS. *Revista Mix Sustentável*, Florianópolis, v.9, n.1, p. 50-61, 2022.

SANTA ROSA. **Lei Complementar nº 118, de 28 de agosto de 2017**. Institui o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Sustentável do Município de Santa Rosa. Santa Rosa, RS: Gabinete do Prefeito. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-santa-rosa-rs>. Acesso em: 20 set. 2022.

SANTA ROSA. **Lei Orgânica Municipal de Santa Rosa**. Santa Rosa, RS: Gabinete do Prefeito, abr. 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-santa-rosa-rs>. Acesso em: 21 set. 2022.

SANTO ÂNGELO. **Lei nº 3.526 de 27 de junho de 2011**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Santo Ângelo. Santo Ângelo, RS: Centro Administrativo José Alcebíades de Oliveira, 27 jun. 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/santo-angelo/lei-ordinaria/2011/352/3526/lei-ordinaria-n-3526-2011->. Acesso em: 20 set. 2022.

SANTO ÂNGELO. **Lei Orgânica Municipal de Santo Ângelo**. Santo Ângelo, RS: Câmara Municipal, 03 abr. 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-santo-angelo-rs>. Acesso em: 20 set. 2022.

# A SITUAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO

## THE SITUATION OF SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT IN BORDER TERRITORY

Obedias Miranda Belarmino<sup>1</sup>

Rosele Marques Vieira<sup>2</sup>

### Resumo

Os municípios localizados em regiões fronteiriças apresentam dinâmicas socioeconômicas diferenciadas das demais regiões brasileiras, o que exige um olhar diferenciado, levando em conta as especificidades e potencialidades de cada território. Nesse sentido o objetivo deste trabalho é identificar e analisar quais municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense encontram-se, em situações críticas de desenvolvimento socioeconômico, com base em seus indicadores socioeconômicos. Para isso foi desenvolvida uma pesquisa quantitativa descritiva, elaborada a partir do levantamento de dados secundários. Os dados mostraram que 12% dos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense estão em situação de círculo vicioso, sendo eles: Antônio João, Coronel Sapucaia, Japorã, Paranhos e Tacuru. Esses municípios demonstram baixos desempenho nos indicadores sociais e econômicos, e são marcados por diversas fragilidades, estando assim em situação crítica de desenvolvimento. Os menores indicadores para esses municípios são os de emprego e renda, os indicadores de educação são moderados e em alguns municípios são baixos, já os indicadores de saúde apesar de significativa melhoria ainda são baixos. Notadamente, a situação socioeconômica presente nesses municípios demonstrada por meio dos indicadores, favorece a desigualdade e a baixa qualidade de vida de seus habitantes. O que evidencia a necessidade de ações rápidas e assertivas que revertam essa difícil situação enfrentada por sua população.

**Palavras-chave:** Faixa de fronteira; Desenvolvimento fronteiriço; Desenvolvimento Socioeconômico.

### Abstract

*Municipalities located in border regions have socioeconomic dynamics that are different from other Brazilian regions, which requires a different perspective, taking into account the specificities and potential of each territory. In this sense, the objective of this work is to identify and analyze which municipalities on the southern border of Mato Grosso are in critical situations of socioeconomic development, based on their socioeconomic indicators. For this purpose, a descriptive quantitative research was developed, based on the collection of secondary data. The data showed that 12% of the municipalities on the southern border of Mato Grosso are in a vicious circle situation, namely: Antônio João, Coronel Sapucaia, Japorã, Paranhos and Tacuru. These municipalities demonstrate low performance in social and economic indicators, and are marked by several weaknesses, thus being in a critical development situation. The lowest indicators for these municipalities are employment and income, education indicators are moderate and in some municipalities they are low, while health indicators, despite significant improvement, are still low. Notably, the socioeconomic situation present in these municipalities, demonstrated through the indicators, favors inequality and the low quality of life of their inhabitants. This highlights the need for quick and assertive actions to reverse this difficult situation faced by its population.*

**Keywords:** Border strip; Border development; Socioeconomic Development.

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Obedias.miranda.22@hotmail.com.

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. roseleuems@gmail.com.

# 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento socioeconômico está atrelado a melhor qualidade de vida de uma população. Ademais, regiões (ou países) que apresentam indicadores socioeconômicos elevados, oferecem maior bem-estar social a sua população. Em geral regiões subdesenvolvidas apresentam maiores disparidades econômicas e sociais, o que conseqüentemente resulta em menor desenvolvimento.

Segundo Myrdal (1960) e Sen (2001) o desenvolvimento econômico não se consegue apenas com melhorias na distribuição de renda e na ampliação da produção, mas também com a garantia ao acesso a serviços públicos de qualidade, em especial aqueles que mantêm os níveis de vida e têm reflexo nos indicadores sociais. Sendo assim, o desenvolvimento econômico é um processo por meio do qual se obtém melhorias na qualidade de vida em caráter cumulativo. Uma vez que esse processo de desenvolvimento se inicia seu efeito cíclico e cumulativo dinamiza a economia da região (ou país).

Dessa forma, os indicadores socioeconômicos são importantes instrumentos utilizados para acompanhamento da realidade e orientação dos formuladores de políticas públicas. Rattner (2003) acrescenta que, quando os aspectos sociais são mensurados, mesmo que sinteticamente, é possível avaliar os resultados de políticas, sinalizar desigualdades, constatar as demandas básicas não atendidas da sociedade e estabelecer relações entre os diversos fatores que propiciam o desenvolvimento.

Sendo assim os indicadores socioeconômicos são fundamentais para alcance da sustentabilidade social e econômica, considerando que a realidade vivida em cada região é diferente e exige um olhar situacional e diferenciado, levando em conta as especificidades e potencialidades de cada território.

Os municípios localizados sobre a faixa de fronteira, apresentam características diferenciadas, e isso se deve a um conjunto de fatores multidimensionais, ligados principalmente às dimensões sociais, econômicas e culturais que permeiam e se intercalam constituindo a dinâmica fronteiriça.

De acordo com Ferrera de Lima (2020, p.10) “A região fronteiriça é mais sensível às mudanças institucionais, econômicas e sociais impostas pela globalização”. Por estarem na divisa internacional ou sobre a faixa de fronteira, as mudanças nos municípios fronteiriços acontecem de maneiras mais rápidas e dinâmicas. Em geral, esses municípios apresentam certas singularidades que os distinguem das demais regiões brasileiras, pelo fato de nelas as interações internacionais serem uma realidade cotidiana, que costumam ser mais intensas principalmente nas cidades-gêmeas.

Histórica e politicamente constituída, a faixa de fronteira, foi normatizada pela Constituição Federal de 1988. No Brasil a faixa de fronteira é a região de influência do limite político internacional, definida pela Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979, como a área composta pelos municípios total ou parcialmente inseridos em uma faixa interna de 150 km de largura paralela ao limite internacional. Atualmente o Brasil faz fronteira com dez países, cerca de 27% do território faz parte da faixa de fronteira, o que totaliza mais de 143 mil km<sup>2</sup> (IBGE, 2020).

Em Mato Grosso do Sul, dos 79 municípios, 44 deles estão localizados e fazem parte da faixa de fronteira, o que representa mais de 55% de seu território. A faixa de fronteira sul mato-grossense está localizada no arco central<sup>3</sup> e faz divisa com dois países, o Paraguai e a Bolívia. Cerca de 40% dos 357,1 mil km<sup>2</sup> que formam o território de Mato Grosso do Sul fazem parte da faixa de fronteira (IBGE, 2020). De acordo com Machado (2005) e Torrecilha (2013) a faixa de fronteira é considerada uma região de necessidades latentes, carente de ações consistentes, que promovam seu desenvolvimento.

<sup>3</sup> Divisão realizada a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2005), com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração. Para realização dessa divisão foram adotados critérios baseados nas diferenças na base produtiva e na identidade cultural. No Arco central estão localizados os estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia.

Todavia, apesar de apresentarem características diferenciadas de outros territórios, a discussão a respeito das fronteiras internacionais tem-se ampliado a partir da década de 1990, tanto no âmbito nacional, quanto no internacional.

Conforme Rocha(2013) o interesse governamental passou a se concentrar no desenvolvimento e na integração dessa região com o restante do país no final da década de 1990, quando foi instituído o Programa Social da Faixa de Fronteira (PSFF) vigente até 2002.No ano de 2003, o mesmo passou a ser denominado de Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e, a partir de 2005 ,como Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) que, posteriormente em 2007, foi inserido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Dessa forma, esses programas e políticas foram criados com vista a gerar cooperação e desenvolvimento entre os municípios dessa área, deixando de lado apenas a defesa nacional e passando a pensar no desenvolvimento e integração regional dessas áreas periféricas do país (RAIHER, 2020).

Nessa perspectiva, em Mato Grosso do Sul, tendo como base o PDFF e suas reformulações, foi criado em 2012 o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do estado de Mato Grosso do Sul (PDIF/MS). Este Plano visa o favorecimento da integração fronteiriça, com vistas a possibilitar a diminuição das desigualdades entre as regiões do estado, e aumentar a riqueza, com responsabilidade social e ambiental, por meio do fortalecimento institucional e uma conservação transnacional com arranjos geradores de sustentabilidade contínua e permanente (PDIF/MS, 2012).

Ademais, após o surgimento desses programas e políticas para a promoção do desenvolvimento (PDFF, PDIF-MS, PNDR entre outros), que a necessidade de entender a situação socioeconômica da faixa de fronteira se tornou mais frequente no estudo e na formulação de políticas públicas. Assim, os indicadores socioeconômicos são fontes essenciais para mensurar a situação social e econômica de uma região, permitindo a compreensão do contexto local.

No entanto, a discussão sobre os indicadores socioeconômicos assume um caráter diferenciado ao se colocar na análise a categoria “fronteira” ou “regiões fronteiriças” e isso se deve as singularidades presentes nessas regiões, tais como, conflitos jurídicos, desigualdades socioeconômicas, criminalidade, migrações, poucas oportunidades de trabalho, baixos índices de educação, saúde e renda etc.

Diante deste contexto, é de grande relevância entender, o desempenho dos indicadores socioeconômico na região de faixa de fronteira, levando em conta as especificidades e potencialidades de cada território, além de permitir reflexões e caminhos para mudanças.

Nesse sentido, as informações disponibilizadas por esse trabalho auxiliarão os órgãos públicos na formulação de planos e políticas públicas mais eficientes e assertivas, para o desenvolvimento das regiões de fronteira. Podendo também servir de base para guiar ações sociais coletivas que visem criar um ciclo virtuoso de desenvolvimento, contribuindo para o bem-estar e o desenvolvimento socioeconômico dessa região

Diante deste contexto, o objetivo desse trabalho é identificar a situação do desenvolvimento socioeconômico nos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense e apresentar seus indicadores socioeconômicos. Para atender ao objetivo proposto, este trabalho estrutura-se em três seções. Na primeira seção é apresentado os procedimentos metodológicos utilizados. A segunda seção discute a dinâmica de desenvolvimento socioeconômico dos municípios que compõem a faixa de fronteira sul mato-grossense. E por fim, na terceira seção são pontuadas as considerações finais.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este trabalho possui uma abordagem quantitativa; quanto aos objetivos a pesquisa tem caráter descritivo e caracteriza-se como pesquisa de levantamento de dados secundários. Os dados utilizados na análise

referem-se ao Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e foram coletados no site da Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). O recorte temporal compreende os anos de 2010 e 2016. Optou-se por identificar a situação do desenvolvimento socioeconômico nos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense por meio do IFDM, pois esse indicador acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros abrangendo as três áreas essenciais para o desenvolvimento, educação, saúde, emprego e renda.

A identificação da situação do desenvolvimento dos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense foi realizada utilizando a classificação adaptada por Raiher e Ferrera de Lima (2017) da metodologia do Informe sobre *Desarrollo Humano* publicado em 2002 no México. Essa classificação tem como parâmetro uma linha de corte igual a 0,60 em cada dimensão do IFDM. De acordo com Raiher e Ferrera de Lima (2017, p.4) a justificativa para tal é a seguinte: “[...] o valor de 0,60 é considerado pelos formuladores do IFDM como o limite para inserir os municípios brasileiros em um desenvolvimento moderado, assim como no próprio IDH o valor a partir de 0,60 é considerado um desenvolvimento médio.” Assim quando os municípios apresentam valores inferiores a 0,60 são considerados com regular ou baixo desenvolvimento para o IFDM e com baixo desenvolvimento para o IDH.

A classificando do desenvolvimento dos municípios é considera em quatro situações “Tendendo ao Crescimento” (TC), “Tendendo ao Desenvolvimento” (TD), “Círculo Vicioso” (CVIC) e “Círculo Virtuoso” (CVIR), conforme demonstrado no quadro 1.

#### QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUANTO AO DESENVOLVIMENTO

Situação do município			
Tendendo ao crescimento	Tendendo ao desenvolvimento	Círculo vicioso	Círculo virtuoso
IFDM Emprego e renda > 0,60 e IFDM Saúde < 0,60 e IFDM Educação < 0,60	IFDM Educação > 0,60 e/ou IFDM Saúde > 0,60 e IFDM Emprego e renda < 0,60	IFDM Educação < 0,60 e IFDM Saúde < 0,60 e IFDM Emprego e renda < 0,60	IFDM Educação > 0,60 e IFDM Saúde > 0,60 e IFDM Emprego e renda > 0,60

Fonte: Raiher e Ferrera de Lima (2017).

Conforme o quadro 1 os municípios se encontram em situação de “Tendendo ao Crescimento” quando apresentam IFDM Emprego e renda maior que 0,60 e IFDM Saúde e IFDM Educação menor que 0,60. Para estarem em situação de “Tendendo ao Desenvolvimento” devem apresentar IFDM Educação maior que 0,60 e/ou IFDM Saúde maior que 0,60. Em “Círculo Vicioso” devem apresentar IFDM Educação, IFDM Saúde e IFDM Emprego e renda menor que 0,60. E para estar em “Círculo Virtuoso” devem apresentar IFDM Educação, IFDM Saúde e IFDM Emprego e renda maior 0,60.

A importância de se buscar esta classificação está na necessidade de sumarizar e acompanhar a situação do desenvolvimento socioeconômico nos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense.

### 3 A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA SUL MATO-GROSSENSE

Ao discutirmos a temática sobre fronteiras no Brasil precisamos entender que existem diversas e complexas fronteiras. Em sua extensão, a fronteira não só se avizinha a diferentes países, como percorre paisagens, culturas e interesses econômicos que demarcam especificidades e fazem emergir a diversidade fronteiriça. Diferente de outras regiões do país, nessas fronteiras se desenvolvem relações muito mais complexas, em mais níveis escalares, com grande diversidade e hibridismo cultural, há extensas áreas com baixa densidade demo-



gráfica e alta concentração de pobreza (PÊGO, 2019).

A pobreza e a desigualdade são outras questões muito presente nos municípios situados na faixa de fronteira, essas regiões apresentam menor desenvolvimento socioeconômico, ou seja, menores indicadores para educação, saúde, emprego e renda.

Nesse sentido, O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2005) dividiu a faixa de fronteira em três grandes Arcos. Para realização dessa divisão foram adotados critérios baseados nas diferenças na base produtiva e na identidade cultural. Separando-os assim em três Arcos: Norte; Central e Sul. O estado de Mato grosso do Sul está localizado no Arco Central, sendo caracterizado especialmente a partir do Pantanal pelo predomínio de população parda, brancos e negros em municípios de antigos quilombos em Mato Grosso.

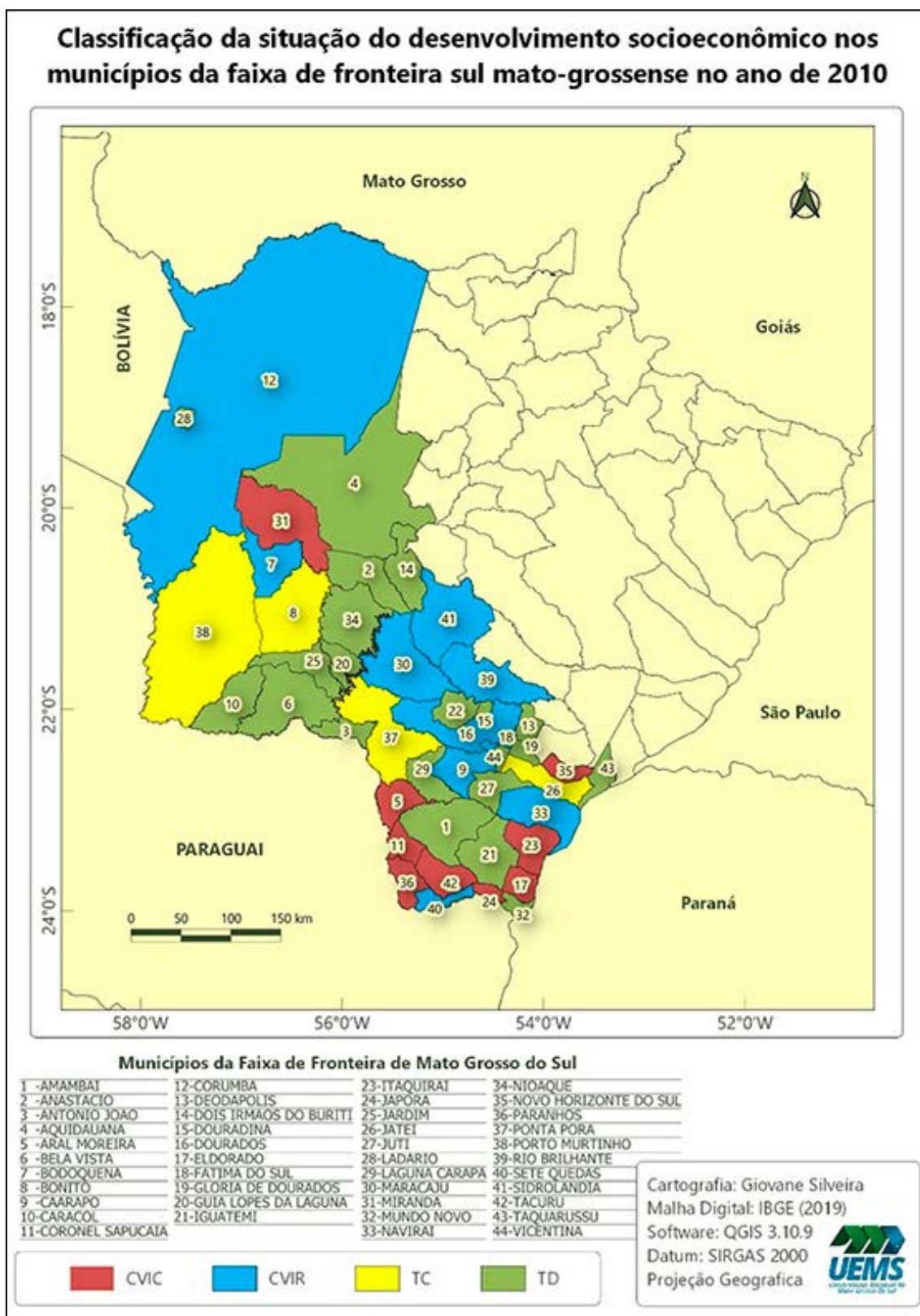
Em relação a seus aspectos econômicos de acordo com Brasil (2005) as atividades produtivas predominantes no Arco Central são: Criação de gado de corte de forma extensiva; Plantio de soja, milho, cana de açúcar entre outros; e indústria e comércio ligados à cadeia agropecuária. A região se destaca por atividades voltadas ao setor primário com atividades de extrativismo vegetal e animal. Outras características que as distinguem são a alta concentração latifundiária, além da baixa densidade demográfica.

A divisão do estado ocorreu em 11 de outubro de 1977, quando foi aprovada a lei complementar nº 31 assinada pelo presidente Ernesto Geisel, que desmembrou a parte sul de Mato Grosso, transformando-a no estado de Mato Grosso do Sul. O crescimento econômico do estado se deu desde seu início em grande medida pelo extrativismo vegetal e a criação de gado, inicialmente a economia dessa região era voltada para o cultivo e beneficiamento da erva mate, posteriormente passou-se extrair a madeira das vastas florestas que abrangiam o estado. Atualmente a economia é baseada na produção extensiva com predomínio do cultivo da soja, milho e cana de açúcar e na criação de gado.

Apesar da relevância do setor agropecuário, o setor que mais contribui para o Produto Interno Bruto (PIB) de Mato Grosso do Sul é o terciário (comércio e serviços) representando em 2017 uma porcentagem de 60,33% no valor adicionado da economia, seguido pelo setor secundário (atividades industriais) pesando 22,10%, o setor agropecuário apresentou uma contribuição de 17,60% (IBGE, 2017).

A figura 1 retrata a situação do desenvolvimento socioeconômico nos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense no ano de 2010. Agrupando os municípios conforme a classificação da situação do desenvolvimento.

**FIGURA 1 – CLASSIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA SUL MATO-GROSSENSE NO ANO DE 2010.**



Fonte: Belarmino e Silveira (2021).

CVIC = Circulo Vicioso, CVIR = Círculo Virtuoso, TC = Tendendo ao Crescimento, TD = Tendendo ao Desenvolvimento.

Conforme a figura 1, verificou-se que no ano de 2010, 47% dos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense estavam na situação de *tendendo ao desenvolvimento*. Os municípios em situação de *tendendo ao*

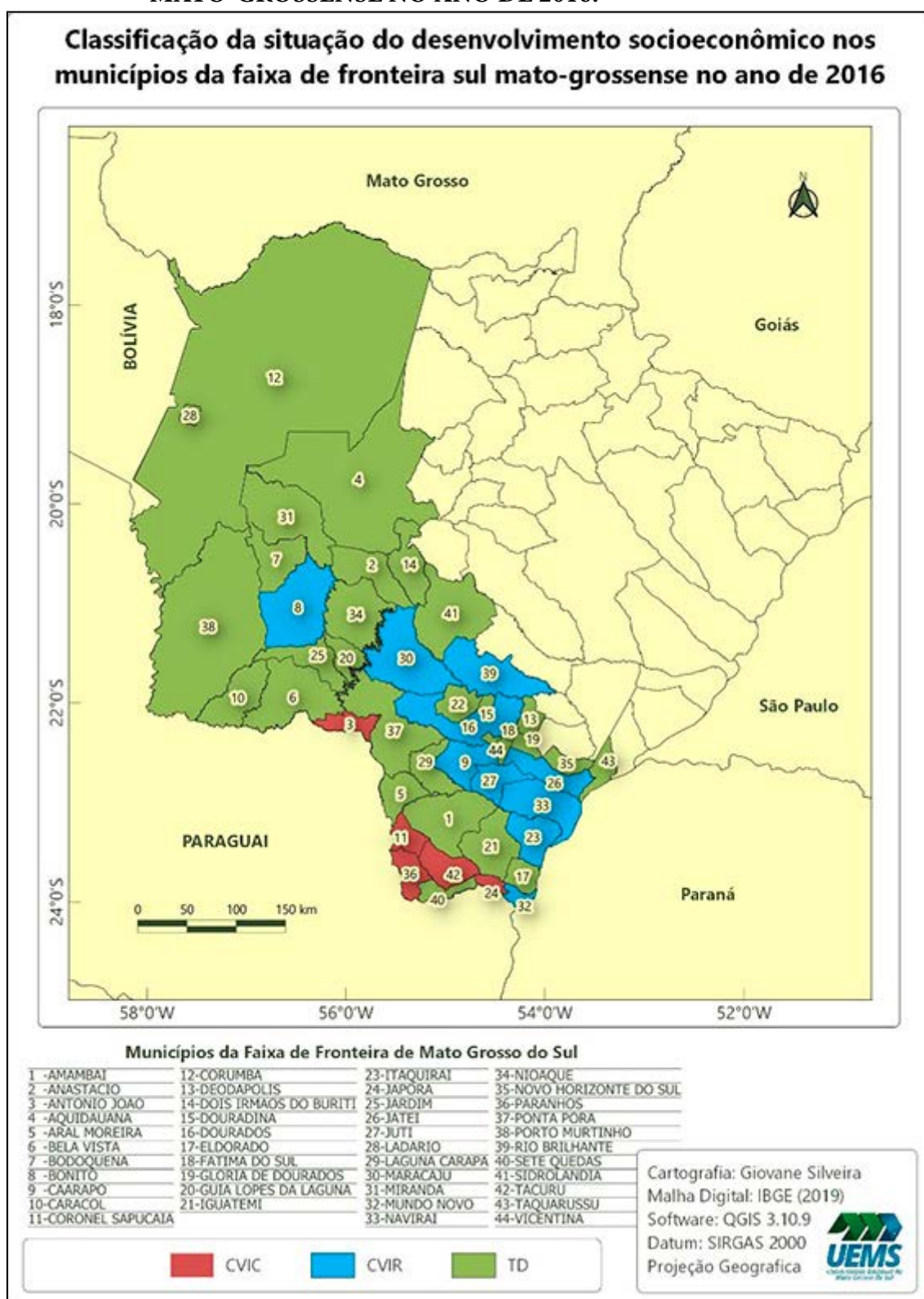
desenvolvimento foram: Amambai, Anastácio, Antônio João, Aquidauana, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Deodápolis, Dois Irmãos do Buriti, Douradina, Glória de Dourados, Guia Lopes da Laguna, Iguatemi, Itaporã, Jardim, Juti, Ladário, Laguna Carapã, Mundo Novo, Nioaque, Taquarussu e Vicentina. A elevação no número de municípios *tendendo ao desenvolvimento* demonstra a evolução do desenvolvimento socioeconômico nos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense, onde esses 22 municípios apresentaram melhores índices de saúde e educação.

Em 2010, o número de municípios em situação de *círculo virtuoso* era de 8 municípios. No entanto, nem todos os 8 municípios, permaneceram na situação de *círculo virtuoso*, o que demonstra certa instabilidade no desenvolvimento socioeconômico. Apenas 5 deles permaneceram, sendo eles, Caarapó, Dourados, Maracaju, Naviraí e Rio Brillhante. Já Bodoquena, Fátima do Sul e Sete Quedas saíram da situação de *tendendo ao desenvolvimento*, para o *círculo virtuoso do desenvolvimento*. Nos municípios de Corumbá e Sidrolândia, ocorreu um avanço, de *tendendo ao crescimento* para *círculo virtuoso*.

Sendo assim, esses municípios apresentaram elevados desempenhos na educação, saúde, emprego e renda. Verificou-se que o número de municípios na situação de *círculo vicioso* é de 15%. Os municípios que se encontravam-se nessa situação foram: Coronel Sapucaia, Eldorado, Japorã, Itaquiraí, Miranda, Novo Horizonte do Sul, Paranhos e Tacuru. Observou-se uma significativa redução no quantitativo de municípios nessa situação, o que demonstra a melhoria da educação, saúde, emprego e renda para esses municípios.

Desse modo, verificou-se que no ano de 2010 os municípios em situação de *tendendo ao crescimento*, conforme a figura 1, são: Bonito, Jateí, Ponta Porã e Porto Murtinho. O número de municípios na situação *círculo vicioso* em 2010, diminuiu em 14%, e cresceu em 10%, o número de municípios em situação de *tendendo ao desenvolvimento*, o que demonstra melhores níveis de desenvolvimento socioeconômico e melhoria na qualidade de vida da população. A figura 2 a seguir retrata a situação do desenvolvimento socioeconômico, nos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense no ano de 2016.

**FIGURA 2 – CLASSIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA SUL MATO-GROSSENSE NO ANO DE 2016.**



Fonte: Belarmino e Silveira (2021).

CVIC = Círculo Vicioso, CVIR = Círculo Virtuoso, TC = Tendendo ao Crescimento, TD = Tendendo ao Desenvolvimento.

Conforme a figura 2, no ano de 2016 não houve municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense na

situação de *tendendo ao crescimento*. Percebe-se certa homogeneização na situação dos municípios, em relação ao desenvolvimento socioeconômico. Em 66% dos municípios, o que representa 29 municípios estão na situação de *tendendo ao desenvolvimento*. Ou seja, apresentam indicadores de educação e saúde elevados, porém apresentam emprego e renda menores.

Somente 10 municípios, o que representa 22% do quantitativo de municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense encontram-se na situação de *círculo virtuoso* de desenvolvimento socioeconômico, sendo eles: Bonito, Caarapó, Dourados, Itaquiraí, Jateí, Juti, Maracaju, Mundo Novo, Naviraí e Rio Brilhante. Esses municípios apresentaram bons desempenhos em todas as variáveis analisadas, educação, saúde, emprego e renda. Em comparação com o ano de 2010, não houve elevação no número de municípios nessa classificação, apenas ocorreram alterações, alguns municípios que estavam em situação de *tendendo ao desenvolvimento* e *tendendo ao crescimento*, passaram para o *círculo virtuoso*. A única exceção foi o município de Itaquiraí que no ano de 2010 estava no círculo vicioso e atualmente em 2016, encontra-se em situação de *círculo virtuoso*, e isso se deve a investimentos públicos realizados em educação e saúde além do aumento de postos de trabalho, por meio da abertura de novas empresas no município.

Apenas 5 municípios sendo eles, Antônio João, Coronel Sapucaia, Japorã, Paranhos e Tacuru encontram-se na situação de *círculo vicioso*, apresentando baixos índices de educação, saúde, emprego e renda. Todos esses municípios com exceção de Japorã fazem parte da região de planejamento Sul fronteira, uma região caracterizada tradicionalmente por apresentar menores indicadores de desenvolvimento socioeconômicos e marcada pelas elevadas desigualdades, concentração de renda, pobreza, grandes latifúndios e especialização produtiva voltadas a atividades primárias relacionadas ao setor agropecuário.

Em 2016 a situação dos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense segue melhorando, o número de municípios em situação de *círculo vicioso* reduz 12% e eleva-se em 19% os municípios em situação de *tendendo ao desenvolvimento*. Essa evolução se deve principalmente ao setor agropecuário que nesse período expressou bons resultados, auxiliando assim, na melhoria do desenvolvimento desses municípios.

Percebe-se que nos períodos analisados, ocorreram mudanças significativas na situação do desenvolvimento socioeconômico nesses municípios, houve também uma alta variação, ou seja, oscilação na situação de desenvolvimento entre os municípios.

A grande parte dos municípios, 66% estão na situação de *tendendo ao desenvolvimento* em 2016, isso mostra que a qualidade de vida melhorou nos aspectos de saúde e educação, porém a variável emprego e renda é baixa em todos esses municípios. No período de análise houve uma melhoria significativa, isso em parte se deve ao bom desempenho do setor agropecuário na região, e principalmente ao aumento das exportações de commodities e a elevação no preço dos produtos primários, o que acaba beneficiando a economia desses municípios devido a seu forte potencial para as atividades agropecuárias.

Além disso, outro fator que pode ser um indicativo para melhoria da situação de desenvolvimento foram os investimentos realizados pelo governo de Mato Grosso do Sul em saúde e educação. Segundo o Portal da transparência (2021) Mato Grosso do Sul gastou no ano de 2016, 924.013.347,01 em saúde e 979.652.386,15 em educação, o que conseqüentemente colaborou para melhoria dos indicadores socioeconômicos.

No ano de 2016, observou-se uma estagnação, nenhum município da faixa de fronteira sul mato-grossense estava na situação de *tendendo ao crescimento*. No ano de 2010, 10% dos municípios estavam nessa situação, e em 2016 caiu para 0%, ou seja, nenhum município apresentava tendência ao crescimento apresentando médias inferiores a 0,60 na variável emprego e renda. Isso indica a fragilidade desses municípios em termos de oportunidades de emprego, por estarem localizados sobre a faixa de fronteira e longe dos grandes centros comerciais, o que dificulta a instalação de novas empresas, e conseqüentemente inibe o crescimento destes municípios.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios localizados sobre a faixa de fronteira, apresentam características diferenciadas, e isso se deve a um conjunto de fatores multidimensionais, ligados principalmente às dimensões sociais, econômicas e culturais que permeiam e se intercalam constituindo a dinâmica fronteiriça.

Os dados analisados dos indicadores socioeconômicos dos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense, nos anos de 2010 e 2016, apresentaram uma situação de círculo vicioso, no ano de 2010 eram 20,5%, nessa situação e em 2016 12%. Entretanto, verificou-se, que a maior parte dos municípios, 66% estão na situação de *tendendo ao desenvolvimento*, porém o que chama a atenção, é o fato de não haver nem um município, em situação de tendendo ao crescimento no ano de 2016.

Os municípios de Antônio João, Coronel Sapucaia, Japorã, Paranhos e Tacuru continuam na situação de *círculo vicioso* desde o ano de 2010, apesar de uma pequena melhoria em seus indicadores, esses municípios não conseguiram romper com o *círculo vicioso*. Ademais, o que se observa nesses municípios, é que todos permanecem na mesma situação, demonstrando baixos indicadores de educação, saúde, emprego e renda e estão em situação crítica de desenvolvimento socioeconômico, carecendo assim de ações rápidas e assertivas que revertam essa difícil situação enfrentada por sua população.

Apenas 10 municípios, o que representa 22% do quantitativo de municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense encontram-se na situação de *círculo virtuoso de desenvolvimento* socioeconômico, sendo eles: Bonito, Caarapó, Dourados, Itaquiraí, Jateí, Juti, Maracaju, Mundo Novo, Naviraí e Rio Brillante. Esses municípios apresentaram bons desempenhos em todas as variáveis analisadas, educação, saúde, emprego e renda.

Desse modo, os resultados obtidos neste trabalho visam auxiliar na compreensão sobre a realidade socioeconômica dos municípios fronteiriços. Essas informações podem contribuir para elaboração, gestão e planejamento de políticas públicas focalizadas nos problemas e especificidade próprias de regiões de fronteira. A situação enfrentada nesses municípios exige ações/iniciativas coerentes com a realidade dos municípios de fronteira que contemplem os problemas específicos e característicos dessa região. Para que assim seja fomentado/viabilizado o desenvolvimento socioeconômico desse território. Nesse sentido, espera-se que os governantes atuem sobre as lacunas e fragilidades presentes nesses municípios e evidenciadas por esse trabalho.

De maneira geral, esta análise foi realizada com o intuito de subsidiar a discussão sobre o desenvolvimento nos municípios fronteiriços, apresentando assim, com mais profundidade a situação do desenvolvimento socioeconômico nos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense, por meio de seus respectivos indicadores socioeconômicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELARMINO, O. M; SILVEIRA, G. S. Mapa: **Classificação da situação do desenvolvimento socioeconômico nos municípios da faixa de fronteira sul mato-grossense no ano de 2016**. Ponta Porã: [s. n.], 2021. Municípios que compõem a faixa de fronteira do estado de Mato Grosso do Sul. Escala 1:5.300.000.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF, 2005
- FERRERA DE LIMA, Jandir (org.). **Desenvolvimento regional fronteiriço no Brasil**. Toledo: UNIOESTE, 2020.
- FIRJAN - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. **IFDM – Ano base 2010 e 2016**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 03 de janeiro de 2021.



IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Disponível em: **PIB dos municípios**. <https://bit.ly/2XcnNBe>. Acesso em: 20.mar.2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Disponível em: **Renda per capita por município**. <https://bit.ly/2XcnNBe>. Acesso em: 20.jun.2020.

MACHADO, L. O. **Ciência, tecnologia e desenvolvimento regional na faixa de fronteira do Brasil**. Parcerias Estratégicas, Brasília, DF, n. 20, p. 1-554, jun. 2005. Edição especial. Seminários Temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, 2005.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. MEC/ISEB - Coleção Textos de Economia contemporânea. Rio de Janeiro, 1960.

PÊGO. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Central**. Organizadores: Bolívar Pêgo (Coordenador) ... [et al.] - Rio de Janeiro: Ipea, MDR, 2019 v. 4. 354 p. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35256&Itemid=444](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35256&Itemid=444) Acesso em: 27. jan. 2021.

RATTNER, H. Indicadores sociais e planificação do desenvolvimento. *Revista Espaço Acadêmico*. São Paulo, V.30,. nov.de 2003.

RAIHER, A. **A Faixa de Fronteira Brasileira e o Desenvolvimento Humano**. In: Desenvolvimento regional fronteiriço no Brasil. Toledo: Núcleo de Desenvolvimento Regional – UNIOESTE, 2020. p. 16-34. ISBN 978-65-00-01930-8.

RAIHER, A. P.; FERRERA DE LIMA, J. Desenvolvimento humano nas regiões brasileiras: o que fazer? *Revista Espacios*, [s. l.], v. 38, ed. 51, p. 28-42, 2017. Disponível em: [revistaespacios.com/a17v38n51/17385128.html](http://revistaespacios.com/a17v38n51/17385128.html). Acesso em: 25 jun. 2021.

ROCHA, A. A. da. **Uma análise do crescimento econômico na faixa de fronteira: o caso do Paraná**. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus/Toledo. 2013.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Dados de gastos de Mato Grosso do Sul** Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/> Acesso em: 10.nov.2021.

SCHERMA, M. A. Cidades-gêmeas e integração: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**. USP. 2016.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

TORRECILHA, M. L. **A gestão compartilhada como espaço de integração na Fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2013. 180 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013.

# IMPLICAÇÕES DO EMPRESARIAMENTO DE GOVERNOS LOCAIS PARA O ESPAÇO URBANO EM TEMPOS DE FINANCEIRIZAÇÃO

## IMPLICATIONS OF LOCAL GOVERNMENT ENTREPRENEURSHIP FOR THE URBAN SPACE IN TIMES OF FINANCIALIZATION

Vítor André da Silveira Duarte<sup>1</sup>

Nicole Bueno Leal de Almeida<sup>2</sup>

Heleniza Ávila Campos<sup>3</sup>

### Resumo

O mercado exerce uma influência direta nas complexas dinâmicas urbanas, sendo a financeirização imobiliária um fator de destaque nesse cenário. Esta tendência impulsiona uma crescente competição entre municípios na busca por investimentos. Alinhados com princípios neoliberais, os governos locais assumem papéis de facilitadores e defensores dos interesses dos investidores, muitas vezes adotando abordagens empresariais. Este estudo adota uma abordagem analítica, utilizando uma análise crítica da literatura pertinente. Os resultados revelam que as implicações para as cidades são abrangentes, incluindo a erosão da identidade local e a rejeição das necessidades sociais da comunidade a um plano secundário, enquanto priorizam investimentos que perpetuam as dinâmicas de mercado. Como resultado, emerge uma paisagem urbana caracterizada por transformações significativas, impulsionadas pela lógica de mercado.

**Palavras-chave:** financeirização imobiliária; dinâmicas urbanas; neoliberalismo; marketing de cidades;

### Abstract

*The market significantly influences urban dynamics, especially through real estate financialization, which increasingly fosters competition among municipalities for investments. Driven by neoliberal principles, local governments are led to act as facilitators and promoters of investor interests, often resembling corporate entities. In this work, employing an analytical approach and critically reviewing relevant literature, it is concluded that the consequences for cities are manifold. These include the loss of local identity and the relegation of social demands of the population to a secondary position, prioritizing investments that further stimulate market dynamics. As a result, an urban landscape characterized by substantial transformations emerges, driven by market logic.*

**Keywords:** Real estate financialization; urban dynamics; neoliberalism; city marketing;

## 1 INTRODUÇÃO

O crescimento urbano, ao se converter em um produto financeiro negociado no mercado, promove a competição entre os agentes deste mercado, tornando-se mais evidente. Sendo a cidade o lugar onde esse produto se materializa e toma forma (edifícios, salas comerciais, pavilhões, condomínios, entre tantos outros), as relações intra e intercidades se moldam para — e a partir de — o conjunto dessas formas.

Na busca por mais investimentos, sob a égide do discurso neoliberal que pretende colocar o poder público (Estado) à mercê do mercado, como visto em Bresser-Pereira (2009), o poder público adota a mesma lógica

<sup>1</sup> Instituição: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS. E-mail: vitor.duarte@ufrgs.br

<sup>2</sup> Instituição: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS. E-mail: nlealdealmeida@gmail.com

<sup>3</sup> Instituição: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS. E-mail: heleniza.campos@gmail.com



de atuação das empresas privadas e faz com que um município entre em disputa de mercado contra outros municípios. Harvey (2008) aponta que, com o subterfúgio de que a melhor maneira de proteger determinadas áreas da superexploração e eliminar entraves burocráticos, a desregulamentação e competição melhoram a qualidade das cidades e reduzem os custos direcionados a população mediante impostos.

O presente artigo pretende discutir, a partir de uma abordagem analítica, realizando análise da literatura, como a lógica financeira recente pauta o marketing das cidades e vem gradualmente comprometendo o amplo direito à cidade no contexto brasileiro.

O artigo discute, a partir do arcabouço teórico, a transformação do crescimento urbano em um produto financeiro negociado no mercado, em seguida destacam-se as contradições e consequências da competição intermunicipal por investimentos financeiros, em especial nas implicações no direcionamento do poder público para resolver questões de interesse do mercado imobiliário em detrimento de necessidades locais.

O estudo baseia-se em observações gerais e evidências qualitativas das implicações da financeirização imobiliária para o espaço urbano. O que se verifica é que a adesão de tal modelo acaba por, frequentemente, comprometer o direito ao acesso à Cidade, a preservação dos ambientes naturais e a identidade cultural.

## **2 O EMPRESARIAMENTO URBANO E A CIDADE COMO MERCADORIA**

O empresariamento dos governos urbanos, a partir da perspectiva de Harvey (1996), promove a competição entre cidades, levando governos municipais e estaduais a atuar “como se fosse um negócio”, conforme Paulani (2006, p. 78), apoiando-se no modelo de redução de aparato administrativo, de controle fiscal e das parcerias público-privadas, orientado pelos pressupostos neoliberais de gestão estatal. Este movimento torna necessária, para os governos locais, a adoção de estratégias para convencimento e atração de investidores, a adoção do marketing das cidades, especialmente no mercado imobiliário, e termina transformando o espaço urbano de forma especulativa e não coordenada. “A cidade que servia como apoio para o desenvolvimento de atividades correlacionadas à produção se torna uma das matérias primas para a produção e acumulação de capital” (OLIVEIRA, 2015, p.8).

Além disso, o mercado financeiro especulativo tem encontrado no avanço tecnológico e informacional inúmeras oportunidades de diversificação de investimento e ofertas de ativos para seus investidores. É possível estabelecer uma renda constante através da renda obtida em aluguéis sem que o investidor precise ter em seu nome qualquer imóvel físico, bastando apenas adquirir um título de investimento imobiliário. Este é apenas um exemplo de como o mercado financeiro pode interferir nas dinâmicas territoriais, alterando e impactando o espaço urbano de uma forma que muitas vezes sequer pode ser percebida em um primeiro olhar.

A economia globalizada depende ainda de infraestruturas fixas para funcionar e para que o capital possa fluir, expandir e acumular. O tecido urbano se transforma tanto em produto desse processo quanto em matéria prima para ele.

São numerosas e diversificadas as demandas do mercado sobre as cidades: a concentração de mão de obra qualificada e todas as estruturas necessárias para formá-la, atraí-la e mantê-la, como universidades, centros tecnológicos, mercado de trabalho próximo ou local; as infraestruturas de transporte, tecnologia; a logística multimodal, com portos, aeroportos, rodovias e ferrovias, a depender do tipo de mercadorias ou fluxo de pessoas a utilizá-los; os atrativos locais para moradia, como diversidade no comércio, oferta de serviços qualificados e especializados, fácil acesso aos diversos usos da cidade, atividades de cultura e lazer; e a atração de fluxos de pessoas para atividades de turismo, seja na realização de grandes eventos, para a contemplação, atrativos relacionados a aspectos culturais e históricos, seja para turistas de temporada ou segunda residência, com aspectos naturais, geralmente turismo de sol e praia, no caso do Brasil. Para Arantes (2013), a verdade do

nosso tempo é inteiramente dominada pela compulsão *generalized bargaining*, onde tudo se negocia.

Para todas as atividades citadas há exigência de investimentos, públicos e privados, gerando mais e mais concorrência entre as cidades para atrair tais investidores, mas também há o dispêndio de recursos públicos para viabilizar esses investimentos. A combinação entre a intervenção do Estado, seja essa através de investimentos ou de desregulamentação, e a ação do mercado imobiliário e financeiro resulta na condição necessária para mercantilização do espaço.

Como citado, nem sempre a parte que cabe ao poder público envolve o gasto financeiro. Frequentemente, é no papel de (des)regulador que o Estado representado em seus governos municipais vai atuar, facilitando, ou flexibilizando, para utilizar um termo popularizado no dicionário neoliberal, a implantação das estruturas necessárias a atender as vontades e necessidades do mercado, mesmo que estas não condigam com as necessidades sociais locais. Assim, para Deák (1989, p.10) “o antagonismo entre a forma-mercadoria e a intervenção do Estado continua sendo a força motriz da acumulação intensiva ou, em outras palavras, do processo urbano capitalista.”

O empresariamento das ações do Estado promove a competição interurbana e, tal como as empresas operando no mercado, a reprodução de padrões que apresentaram algum tipo de sucesso em outro local (HARVEY, 1996). É uma lógica de funcionamento facilmente observável e perfeitamente comparável: cidades e empresas.

Vainer (2013), observa que quando cidades são submetidas à mesma lógica de uma empresa, as cidades são colocadas no sempre da competitividade urbana. O autor ainda aponta que a “cidade-mercadoria” implica na “apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania” (Vainer, 2013, p.78).

Esse processo está concomitantemente ligado à legitimação de práticas cotidianas, narrativas e discursos. Os discursos dominantes induzem outros discursos, produzindo ao longo do tempo uma narrativa condicionada. Isso pode acontecer através do uso de determinadas palavras, que repetidamente “pronunciadas” e esvaziadas do sentido original são utilizadas de “slogan” para atingir objetivos (DE CERTEAU, 1998).

Um elemento que toma força neste contexto é o marketing das cidades (city marketing), visto que agora a cidade precisa ser “vendida com uma imagem atraente e com potencial de valorização” (DINIZ; MAGALHÃES e SANCHES JÚNIOR, 2021, p. 53).

O *marketing* é definido por Kotler e Armstrong (2015, p.4), como “o processo pelo qual as empresas criam valor para os clientes e constroem fortes relacionamento com eles para capturar valor deles em troca”. O marketing das cidades (ou marketing territorial) consiste na promoção dos lugares, conforme Montanari (2022), mas envolve também tornar a cidade atrativa para investidores, visitantes e inclusive para seus moradores, criando identidades locais que serão oferecidas também ao mercado global. A depender de quais características são mais interessantes do ponto de vista do mercado, é necessário empreender um esforço para criar ou consolidar na população local a identificação com os atributos que geram valor ao “produto final”, ou seja, a cidade.

Por exemplo, para uma cidade que pretende se vender como turística, é imprescindível, além dos atrativos naturais ou artificiais que atraem o interesse de turistas, que a comunidade local adote uma postura receptiva aos turistas, vendo tais como algo positivo para suas vidas (entrada de recursos, geração de empregos, dinamismo social), e não como ameaças para suas comunidades como riscos ambientais, insegurança, e a dificuldade de mobilidade, gerados pelo aumento no fluxo de pessoas nas cidades. E isto se constrói através de fortes campanhas internas de marketing.

Consoante Sánchez (2001, p. 32), havia (e considera-se que ainda haja) uma retórica planetária de atores hegemônicos, que “contribui para a realização dos imperativos do capitalismo”. Isso se dá na conformação do espaço, não só fisicamente, mas através de “representações e imagens adequadas” (Ibidem), o que reforça a

importância do uso dos conceitos do marketing aplicado às cidades.

Ainda de acordo com Sánchez (Ibidem):

Trata-se de uma retórica persuasiva que, em sua vertente urbana, configura uma agenda para as cidades, tornada dominante, com pautas definidas para ações e programas, em uma afirmação política da hegemonia do pensamento e ação sobre as cidades. Como instrumento de consolidação dessa agenda urbana, são desenvolvidas políticas de promoção e legitimação de certos projetos de cidade.

A necessidade de competir pode tornar as cidades meras cópias de outras cidades, ou de elementos de destaque das cidades que alcançaram algum tipo de relevância no mercado global. Mesmo nas cidades de pequeno e médio portes, com suas evidentes limitações financeiras, o processo de empresariamento pode ser observado e a competição intermunicipal também acontece, evidentemente em uma escala de projetos e investimentos menores, mas nem por isso menos perigosos para as suas comunidades.

Alguns dos efeitos colaterais que podem ser observados em decorrência dessa transformação do espaço urbano, submetido aos interesses do mercado imobiliário e financeiro, como explicitado anteriormente, são:

a) Criação de uma “marca” para a cidade, que pode muitas vezes maquiar situações de vulnerabilidades sociais e ambientais, bem como esconder uma gama de problemas que deveriam estar sob os cuidados e investimentos do poder público. Não se pode perder de vista que o investimento financeiro é sempre um *trade-off* do ponto de vista econômico, uma vez que ao se investir os recursos em determinado projeto se está optando por não investir em outros. Escolher quais merecem determinado grau de gasto ou investimento passa a ser uma escolha manipulada ou direcionada pelo Mercado;

b) Condicionar investimentos (ou gastos) sociais ao sucesso de investimentos (ou gastos) no favorecimento de atividades privadas. Ao pavimentar uma estrada que permitirá a conexão de um condomínio localizado distante do centro ao centro, enquanto se protela a reforma ou construção de uma creche, é um exemplo singelo de como se pretende alcançar algum grau de desenvolvimento futuro a partir do favorecimento de uma iniciativa privada. Seria somente com o sucesso da primeira que a segunda demanda seria atendida?

c) Ruptura com a cultura e identidade locais, capturando os conhecimentos comunitários, os saberes locais, seus produtos, tradições, vestimentas, estilos de vida, para transformá-los em produtos turísticos ou os colocando no mercado internacional, como ocorre com diversos produtos com Indicação Geográfica, que se tornam inviáveis de serem consumidos pela comunidade que os concebeu agora que seu preço está valorizado pois entrou no circuito global do capital;

d) Aumento e reforço do poder de atores privados locais, seja pelo enriquecimento acelerado e não proporcional à sociedade em que está inserido, que permite a estes atores a aquisição de mais e mais terras, imóveis, investimento em negócios diversificados locais e externos ao território, visibilizando a concentração de renda no local, seja pelo empoderamento político (influência e atuação direta) que pode ocorrer juntamente com o aumento de seus poderes econômicos;

e) Criação de artificialidades urbanas, visando atender a um padrão desejado pelo mercado consumidor. Esse fator se manifesta no espaço urbano naquilo Munõz (2004) chama de “urbanização”, referindo-se a “como a paisagem da cidade se tematiza, a como, do modo dos parques temáticos, fragmentos de cidades são atualmente reproduzidos, replicados, clonados em outros” (Idem, 2004, p. 28). Também se observa, muitas vezes no mesmo espaço em que a “urbanização” ocorre, o processo de “containerização”, que consiste na fragmentação e segregação, criados por estruturas que não conversam com seu entorno (BRAGA, 2013). A cidade se compartimenta com prédios e outros equipamentos urbanos, criados muitas vezes como demonstração de força e modernidade, para se tornarem por si sós atrativos ao mercado, tornando a cidade estranha a si mesma.

Por um lado, algumas cidades ou regiões realmente atingem se dinamizar economicamente, por outro, há muitas cidades que padecem enquanto sentem acelerado êxodo de sua população, necessitando cada vez mais dos recursos ordinários dos governos estadual e federal, fazendo que estas últimas se sujeitem mais fortemente às exigências deste mercado, flexibilizando e comercializando seus principais ativos sociais, culturais e ambientais, até quem sabe, não restar nada mais a ser comercializado.

Numa perspectiva em que os fatos não deixam esquecer, o Direito à Cidade, emerge enquanto conceito basal da reivindicação da vida urbana. O conceito se desloca da noção de direito fundamental e se aproxima da ideia do direito de ser e estar na cidade de forma efetiva, que só pode existir em uma cidade concebida de forma horizontal, conforme tratado por Lefebvre (2016) e Harvey (2014).

Harvey (2017) ainda destaca que o espaço constitui uma “vida de mão dupla” na medida em que não é apenas constituído através de relações de poder, mas também é um importante elemento de aumento de poder. O autor aponta que em termos materiais, isso significa “que quem pode afetar a distribuição espacial de investimentos em transportes e comunicações e em infraestruturas físicas e sociais, ou distribuição territorial de forças administrativas, políticas e econômicas, pode muitas vezes obter recompensas materiais” (Harvey, 2017, p.213). Assim, o autor observa que quem domina o espaço acaba por controlar as políticas do lugar.

Portanto, o Direito à Cidade, é negado a grande parte da população, a partir do cerceamento dos direitos de acesso a bens públicos, ao trabalho, à cultura, tradição locais e moradia. Para Butler (2018), a autorização para aparecer e desaparecer no espaço público é parte de um movimento político que vai além da fragilidade da estrutura urbana, mas está infiltrada em todas as instituições e expõe a condição de vulnerabilidade e precariedade à qual estão expostas todas as pessoas. Pessoas que não contribuem, consumindo o espaço e participando de forma solvável do circuito proposto e estabelecido pelo Mercado, são frequentemente apagadas (às vezes literalmente) do espaço urbano.

Butler (2018) destaca que evidentemente todas as pessoas estão expostas à fragilidade das instituições, mas nem todas dependem exclusivamente do funcionamento destas; a ética empreendedora neoliberal que assombra o nosso tempo traz uma insegurança devastadora sobretudo aos estratos mais vulneráveis da população, mas não deixa de assombrar a população em geral quando esta não se enquadra ao modelo de consumo proposto.

É a partir desse contexto que coloca em questão o Direito à Cidade enquanto capacidade de apropriação do espaço urbano e direito à vida urbana, que se faz necessária a compreensão do espaço urbano enquanto bem comum urbano.

Posto isso, é útil verificar a diferença entre os conceitos de bem comum e bem público abordados por Dardot e Laval (2017); os autores apontam que bens públicos foram retirados do âmbito de apropriação comum por um ato de direito público.

Com isso, entende-se que o bem público deveria estar “protegido” das intenções do mercado e seria de acesso coletivo, no entanto o que se apresenta é a vulnerabilidade do que foi retirado do âmbito comum e colocado em apropriação pública.

Com essa transição, para os autores, o público está sujeito à liquidez com a qual são oferecidos e gestados, considerando a lógica mercantil imposta por grandes corporações e assentida pelos governantes. Os bens comuns, para Dardot e Laval (2017), seriam em origem de livre acesso, contudo, sofrerem com a grande apropriação que acelera o desgaste ambiental e acarreta fenômenos maciços de exclusão e desigualdade.

Desse processo de apropriação de bens comuns há duas decorrências gerais:

a) Consequências ambientais que se apresentam a partir do livre acesso conduzido por uma hierarquia de poder, levando em consideração a acessibilidade e as condições de dominação do bem comum por parte de

agentes dominantes;

b) Capacidade de consumo que se estabelece, a partir da exploração dos bens, enquanto mediadora das relações entre indivíduos e comuns ou comuns públicos (DARDOT; LAVAL, 2017).

Essa lógica é replicada nos territórios, seguindo estritamente a cartilha neoliberal, fantasiada de desenvolvimento econômico, cooptando atores políticos e sociais, e confundindo a opinião pública de tal forma que as comunidades locais podem com frequência se posicionar contrariamente aos grupos que questionam e se opõe a instalação de projetos estranhos àquela comunidade, seja por fatores históricos, culturais, econômicos, até mesmo por riscos ambientais (ACSELRAD; MELLO e BEZERRA, 2009).

A necessidade de competir pode tornar as cidades meras cópias de outras cidades, ou de elementos de destaque das cidades que alcançaram algum tipo de relevância no mercado global. Mesmo nas cidades de pequeno e médio portes, com suas evidentes limitações financeiras, o processo de empresariamento pode ser observado e a competição intermunicipal também acontece, evidentemente em uma escala de projetos e investimentos menores, mas nem por isso menos perigosos para as suas comunidades.

### 3 CONCLUSÃO

O artigo apresentado, abordou primeiramente o empresariamento das cidades e a transformação dessas em produtos. Sendo uma das mais imediatas consequências a comutação do espaço urbano — base para reprodução material, mas sobretudo para a reprodução da vida — em mercadoria fictícia.

A constante negociação engendrada no planejamento das cidades acaba por privilegiar determinados estratos da sociedade em detrimento de outros. E, portanto, promovendo também a competição interurbana. Esta, por sua vez, faz com que cidades sejam apropriadas por interesses de mercado, pautando as demandas da sociedade a partir das necessidades do mercado imobiliário e do setor financeiro. Não raramente, como álibi, é utilizada a necessidade de atrair investimentos e que esses, por seu turno, alavancaram o desenvolvimento das cidades e da população.

Por fim, são apresentadas as implicações desses processos nas cidades. Inseridas na disputa para atrair investimentos e recursos, as cidades acabam incorporando um modelo de empresariamento. Tal modelo, tende a romper com a identidade local e ignorar as demandas da população, buscando se encaixar nas dinâmicas do mercado. Enquanto o mercado define o que é bom (lucrativo) e o que não é, as comunidades locais observam diversos problemas ficarem frequentemente sem solução, ou com soluções insuficientes, sendo vítimas de injustiças sociais e ambientais, tendo seus serviços urbanos negligenciados ou com qualidade incompatível com o que é oferecido nos produtos urbanos rentáveis ao mercado.

Como Harvey (2014) bem aponta, a cidade que se quer depende do tipo de pessoa que se quer ser. Faz-se necessário, portanto, que os processos de mercantilização do espaço urbano, a financeirização, que atua nos bastidores da expansão urbana, e todas as suas implicações nas sociedades sejam postos às claras, para que a sociedade tenha toda a informação necessária para decidir qual é o tipo de cidade e de sociedade que se quer, de acordo com seus reais valores e prioridades.

É preciso trazer essas temáticas à tona, discuti-las abertamente, de forma a subsidiar teoricamente as lutas sociais empenhadas localmente, para que se possa conscientizar as sociedades e trazer as comunidades para o centro dos debates sobre como suas ruas, seus bairros, suas cidades, podem ser modificadas (e degradadas) por interesses econômicos externos aos seus próprios interesses e necessidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, Henri; MELLO Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é Justiça Ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ARANTES, O. **Uma estratégia fatal: A culturanas novas gestões urbanas**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs). A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis. Vozes, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**. 2009; 23(66):7–23. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000200002>
- BRAGA, Paula Marques. **Intervenções Urbanas em Áreas Centrais Históricas: paisagens particulares versus a banalização da paisagem**. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2013.
- BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2018.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2017.
- DEÁK, C. O mercado e o estado na organização espacial da produção capitalista. **Espaço & Debates**, v.28, 1989.
- DE CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano**. Petrópolis: Editora Vozes. 1998.
- DINIZ, Luciano dos Santos; MAGALHÃES, Ana Carolina Pioto; SANCHEZ JUNIOR, Paulo Fernandes. Empresariamento urbano e city marketing: reflexões a partir da cidade de Belo Horizonte. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS - v. 18, n. 1, jan./mar. 2021**.
- HARVEY, David. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- \_\_\_\_\_. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo, **Espaço e Debates**, nº 39, 1996, p. 48-64.
- \_\_\_\_\_. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Condição Pós-Moderna**. Edição: 25 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2017.
- KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de Marketing**. São Paulo: Pearson, 2015.
- LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. Itapevi, SP: Nebli, 2016.
- MONTANARI, Frederico Basso. **City branding, financeirização e a mercadificação da cidade: novas estratégias de reprodução do capital**. GEOUSP, 2022, nº 26, volume 2. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2022>.
- MUÑOZ, Francesc. **UrBANALización - En el Zoco Global de las Imágenes Urbanas**. Cidades, Comunidades e Territórios, 2004.
- OLIVEIRA, Clarice. Misoczky. **Entrepreneurialism: empresariamento ou empreendedorismo urbano - duas traduções, dois significados**. In: Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR, 2015.

PAULANI, Leda Maria. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses.** In: LIMA, J.C.F.; NEVES, L.M.W., orgs. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, pp. 67-107.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A REINVENÇÃO DAS CIDADES NA VIRADA DE SÉCULO: AGENTES, ESTRATÉGIAS E ESCALAS DE AÇÃO POLÍTICA.** Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 2001, nº 16.

VAINER, Carlos. **Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano.** In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs). A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013.

## 3 Diretos Sociais

# O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO GARANTIA DE DIREITOS E CIDADANIA

## *THE CONTINUOUS CASH BENEFIT PROGRAM (BPC) AS A GUARANTEE OF RIGHTS AND CITIZENSHIP*

Aleteia Hummes Thaines<sup>1</sup>

Dilani Silveira Bassan<sup>2</sup>

Denis Mattheus Medinger Kirsch<sup>3</sup>

Caroline Britto da Silva Silveira<sup>4</sup>

### Resumo

Considerando que a Constituição Federal do Brasil de 1988 estabeleceu conduta ativa do Estado no sentido de estabelecer mecanismos para garantir a dignidade da pessoa humana e a cidadania, o presente artigo visa analisar qual o impacto do Benefício de Prestação Continuada (BPC) na promoção da dignidade da pessoa humana e acesso à cidadania por idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social. Para isso, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e da análise feita a partir de dados secundários obtidos no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União nos anos de 2019 a 2022, a fim de proporcionar melhor compreensão acerca da população que necessita do BPC. Dessa forma, é possível concluir que o benefício é essencial para a redução da pobreza, principalmente em regiões com maior vulnerabilidade e concentração de renda, como o nordeste, em que há o maior número de beneficiários. Ainda que com restrições legais quanto à renda familiar, o BPC possibilita que essa parcela da população consiga as mínimas condições para subsistência e acesso aos direitos sociais básicos para uma vida com um mínimo de dignidade.

**Palavras-chave:** Benefício de Prestação Continuada; vulnerabilidade; direitos sociais; cidadania

### Abstract

*Considering that the Federal Constitution of Brazil of 1988 established active conduct of the State in order to establish mechanisms to guarantee the dignity of the human person and citizenship, this article aims to analyze the impact of the Continuous Cash Benefit Program (BPC) in promoting dignity of the human person and access to citizenship for the elderly and people with disabilities in situations of social vulnerability. To do this, we used bibliographical research and analysis made from secondary data obtained from the Transparency Portal of the Comptroller General of the Union in the years 2019 to 2022, in order to provide a better understanding of the population that needs the BPC. Therefore, it is possible to conclude that the benefit is essential for reducing poverty,*

<sup>1</sup> Doutora em Direito com estágio Pós-doutoral em Direito. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Pesquisa financiada com bolsa institucional FACCAT e vinculada a linha de pesquisa Economia, Meio Ambiente e Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Faccat. Endereço eletrônico: aleteiathaines@faccat.br

<sup>2</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FACCAT -RS. Endereço eletrônico: dilanib@faccat.br.

<sup>3</sup> Mestrando. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Pesquisa financiada com bolsa institucional FACCAT e vinculada a linha de pesquisa Economia, Meio Ambiente e Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Faccat. Pós-Graduação Lato Sensu em Prática Previdenciária (Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC). Graduado em Direito (Universidade Feevale). Endereço eletrônico: deniskirsch@sou.faccat.br.

<sup>4</sup> Mestranda. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Pesquisa financiada com bolsa CAPES e vinculada a linha de pesquisa Economia, Meio Ambiente e Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Faccat. Especialização em Dependência Química e Promoção da Saúde (Faculdades Integradas de Taquara). Graduada em Psicologia (Universidade Luterana do Brasil). Endereço eletrônico: carolinebrittos@sou.faccat.br.



*especially in regions with greater vulnerability and income concentration, such as the northeast, where there are the largest number of beneficiaries. Even with legal restrictions regarding family income, the BPC allows this portion of the population to obtain the minimum conditions for subsistence and access to basic social rights for a life with a minimum of dignity.*

**Keywords:** *Continuous Cash Benefit Program; vulnerability; social rights; citizenship*

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 prevê extenso rol de direitos fundamentais atinentes à vida, liberdade, igualdade, cidadania, dentre outros. Quanto à seguridade social, faz previsão em seu artigo 203 que a assistência social será prestada a todos que dela necessitarem, independentemente de contribuição social, visando proteger a família como um todo, desde crianças e adolescentes, ao idoso.

Dessa forma, a Carta Magna determina uma conduta ativa do Estado, no sentido de que sejam criadas ações e políticas para a proteção desses direitos fundamentais previstos a todos, sem distinção de idade, raça, cor, crença religiosa, orientação sexual ou qualquer outro motivo excludente. Nesse viés, surge, ainda, a seguridade social, que prevê saúde a todos, em um sistema único, previdência para contingências sociais àqueles que contribuírem e assistência social para aqueles que necessitarem.

Logo, para aquela população mais vulnerável, tanto econômica como socialmente, foi regulado por meio do advento da lei n. 8.742/93, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado àquela parcela da população que é idosa ou para pessoa com deficiência, que possui baixa renda, independentemente de contribuição para a previdência social, se tratando de um benefício assistencial, com a garantia de recebimento de um salário mínimo mensal.

Assim, considerando que a Constituição Federal do Brasil de 1988 estabeleceu conduta ativa do Estado no sentido de estabelecer mecanismos para garantir a dignidade da pessoa humana e a cidadania, estabeleceu-se como objetivo analisar qual o impacto do Benefício de Prestação Continuada (BPC) na promoção da dignidade da pessoa humana e acesso à cidadania por idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade.

A pesquisa é bibliográfica e qualitativa de caráter exploratório, bem como a análise é feita a partir de dados secundários obtidos no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União nos anos de 2019 a 2022, proporcionando uma melhor compreensão acerca da população que necessita do Benefício de Prestação Continuada.

## 2 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E SEUS BENEFICIÁRIOS NAS REGIÕES BRASILEIRAS

De acordo com Couto (2010), os direitos sociais têm como base a ideia de igualdade, uma vez que se originam pelo reconhecimento das desigualdades sociais geradas pelo capitalismo. Couto (2010) se baseia na visão de Bobbio em que os direitos sociais são vistos como direitos de crédito do indivíduo acerca da coletividade, expressando pelo direito à educação, saúde, trabalho, assistência e previdência.

Esses direitos sociais devem ser concretizados por meio de políticas públicas e devem se guiar pelo princípio da igualdade, na perspectiva da equidade (dar mais a quem mais precisa) e a justiça social (Mioto et al., 2008). Cabe destacar que conforme o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006, do Banco Mundial, que a meta das políticas sociais é a equidade, vista como igualdade de oportunidades, respeitando as liberdades individuais.

De acordo com Castro et al. (2009) as políticas sociais, de responsabilidade do Estado, constituem a pro-

teção social e se relacionam com a distribuição de benefícios sociais para reduzir as desigualdades estruturais. Conforme a NOB/SUAS (2012), é previsto como segurança afixada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a acolhida, a renda e o convívio ou vivência familiar.

O Benefício de Prestação Continuada, embora sendo analisado e concedido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), possui natureza assistencial e integra a proteção social básica no âmbito do SUAS. Dessa forma, os beneficiários necessitam possuir cadastro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o chamado CadÚnico (GARCIA, 2020), o qual, inclusive, será objeto de discussão no capítulo seguinte, visto a sua importante inter-relação com o BPC.

A partir do advento da Lei n. 8.742/93, que regulamentou o Art. 203 da Constituição Federal, passou-se a ser concedido o benefício de prestação social como uma política de proteção social para idosos acima dos sessenta e cinco anos de idade e a qualquer pessoa com deficiência, desde que comprovada a situação de vulnerabilidade com renda familiar mensal per capita, atualmente, igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo (BRASIL, 1993).

Conforme o último Censo (IBGE, 2022), a população brasileira é de 203.062.512 habitantes. O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023) divulgou que, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), existem 18,6 milhões de Pessoas com Deficiência (PCD) com 2 anos ou mais. Em relação aos idosos, conforme a PNAD, no último trimestre de 2022 o Brasil possuía 3 milhões de pessoas acima de 60 anos. Considerando que o público alvo do BPC são as Pessoas com Deficiência e os Idosos, em torno de 10% da população brasileira seria público alvo para o BPC.

De acordo com pesquisa realizada pelo IBGE em 2019, as pessoas com deficiência enfrentam maiores dificuldades em relação à inserção no mercado de trabalho formal, apresentaram uma idade média mais elevada em comparação com a média da população em geral e estiveram sub-representados entre aqueles pertencentes ao quinto estrato de renda mais elevado. Portanto, é importante analisar como essas pessoas estavam distribuídas em termos de situação de pobreza financeira, acesso a programas sociais e disponibilizada de bens e serviços em suas residências, destacando as disparidades identificadas (IBGE, 2022).

A tabela 01 relaciona a população geral das cinco regiões brasileiras com os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, nos anos de 2019 a 2021.

**TABELA 1 – BENEFICIÁRIOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DAS REGIÕES BRASILEIRAS DE 2019 A**

Ano	Região	Beneficiários	População	%
2019	Norte	495.163	18.430.980	2,69
	Nordeste	1.773.380	57.071.654	3,11
	Centro-Oeste	404.208	16.297.074	2,48
	Sudeste	1.735.007	88.371.433	1,96
	Sul	524.537	29.975.984	1,75
2020	Norte	496.276	18.672.591	2,66
	Nordeste	1.768.455	57.374.243	3,08
	Centro-Oeste	403.561	16.504.303	2,45
	Sudeste	1.736.473	89.012.240	1,95
	Sul	521.964	30.192.315	1,73
2021	Norte	509.130	18.906.962	2,69
	Nordeste	1.800.508	57.667.842	3,12
	Centro-Oeste	409.447	16.707.336	2,45
	Sudeste	1.779.880	89.632.912	1,99
	Sul	537.007	30.402.587	1,77

Fonte: Tabela elaborada pelos autores com base em dados obtidos no IBGE.

É possível observar na tabela 01 que as regiões com maiores índices de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, comparada à população do território, são as regiões norte e nordeste, sendo ainda o Nordeste o local com mais beneficiários. Pode-se relacionar esses dados com o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)<sup>5</sup>, pois verifica-se que o Nordeste nos anos de 2019, 2020 e 2021, apresentou a maior vulnerabilidade das cinco regiões brasileiras, sendo 0,300; 0,303 e 0,319, respectivamente (IPEA).

A região nordeste possui os maiores indicadores em relação ao Índice de Vulnerabilidade Social - IVS: mortalidade até 1 (um) ano de idade; taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais tarde; porcentagem de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo; porcentagem de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010); porcentagem de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010); taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade; porcentagem de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal; porcentagem de pessoas em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo (de 2010) e dependentes de idosos. Nesse sentido, pode-se relacionar esses indicadores com o Índice de Vulnerabilidade Social - IVS como fatores que intensificam a vulnerabilidade social.

Assim, Baptistella, Souza e Ferreira (2011) referem que a região Nordeste é a que possui maior concentração de renda, as maiores taxas de pobreza e extrema pobreza. Os autores também identificaram que o Norte e Nordeste foram as regiões com maior participação em relação às “transferências condicionadas de renda”, “aposentadorias e pensões” como componente da renda per capita, mas a menor participação no quesito “trabalho principal”.

Corroborando, Araújo e Flores (2017) afirmam que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi significativo na redução da pobreza em diferentes regiões do Brasil. É inegável que esse programa tem sido uma peça fundamental no quebra-cabeça da luta contra a desigualdade social em nosso país.

<sup>5</sup> O IVS é um índice que varia de 0 a 1, sendo que quanto mais perto do 0 significa muito baixa vulnerabilidade e quanto mais perto do 1 mais alta a vulnerabilidade (IPEA).

Conforme IBGE (2023), as regiões com menor rendimento nominal mensal domiciliar per capita (RDPC), são nortes e nordeste, com rendimentos médios de R\$ 1.107,00 e R\$ 1.023,00 respectivamente. Comparando ao RDPC brasileiro no valor de R\$ 1.625,00, as regiões norte e nordeste ficam significativamente abaixo da média nacional.

Destaca-se que Bastos, Mattos e Santos (2018), identificam que a pobreza precisaria ser reduzida principalmente nas regiões Norte e Nordeste, pois ainda se observa uma grande proporção de pobreza e uma baixa tendência de sua queda. Além disso, as regiões pobres têm menos capacidade de retirar indivíduos da condição de vulnerabilidade social por possuírem uma menor arrecadação e maiores índices de pobreza (ARAÚJO E FLORES, 2016).

Referente à distribuição das concessões nas diferentes regiões do Brasil para o BPC idoso e Pessoa com Deficiência, os autores notaram diferença significativa tanto nas taxas de concessão por mil habitantes, quanto nas concessões em números absolutos. As regiões mais populosas, como o Sudeste e o Nordeste, se destacam em termos absolutos. No entanto, quando se trata das taxas de concessão, a região Nordeste apresenta os maiores índices para pessoas com deficiência, enquanto a região Norte lidera no que diz respeito aos idosos (MASSUDA et al., 2019).

Franchikoski e Cesco (2017), realizaram uma pesquisa analisando dados do período de 1991 a 2010 e observaram uma diminuição geral no percentual da população vulnerável à pobreza dos estados brasileiros. Entretanto, os estados do norte e nordeste – em especial Ceará, Pará, Piauí, Alagoas e Maranhão – apresentaram os maiores percentuais de população vulnerável à pobreza e todos eles se encontram acima da média nacional. Esses dados reforçam a necessidade de políticas públicas mais efetivas e incluem a importância de focalizar ações nessas regiões mais afetadas pela pobreza.

É possível concluir, por exemplo, que na região nordeste, embora não seja a população mais numerosa, é onde se encontram os maiores números de beneficiários do BPC. Esse benefício é recebido por uma média, nos anos de 2019 a 2021, de cerca de 3,10% da população total da região.

Consegue-se afirmar que pelo menos esse percentual da população vivia em situação de extrema pobreza, com renda inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, sem a mínima condição de uma vida digna, agravada pela situação que lhes desfavorece ao mercado de trabalho, seja pela idade ou pela condição de deficiência.

Veja-se, portanto, que sem a existência do Benefício de Prestação Continuada, essa parcela da população estaria sem qualquer fonte de renda e, muito provavelmente, sem direito a qualquer outro benefício previdenciário, o qual exige determinado tempo de contribuição. Dessa forma, de acordo com Lazzari e Castro (2021), o BPC faz parte de um plano de seguridade social para que se garanta o atendimento às necessidades básicas da população e o Estado cumpra sua função precípua de garantir o bem-estar social e a dignidade da pessoa humana.

É com esse benefício que essa parcela da população, que não possui condições de prover seu próprio sustento e que enfrenta obstáculos para ingressar ou reingressar no mercado de trabalho, consegue o mínimo de liberdade para uma vida digna e acesso a direitos. Segundo Sen (2010), privações como a fome, subnutrição e enfermidades, precisam ser evitadas para que os indivíduos possam ter condições de buscar seu desenvolvimento.

Assim, com o fim de mapear os indivíduos que estão nessas situações de vulnerabilidade e considerando que o BPC é um benefício assistencial, institui-se a exigibilidade de prévio cadastramento no Cadastro Único realizado pela Assistência Social.

### **3 O BPC E A NECESSIDADE DE INSCRIÇÃO NO CADASTRO ÚNICO**

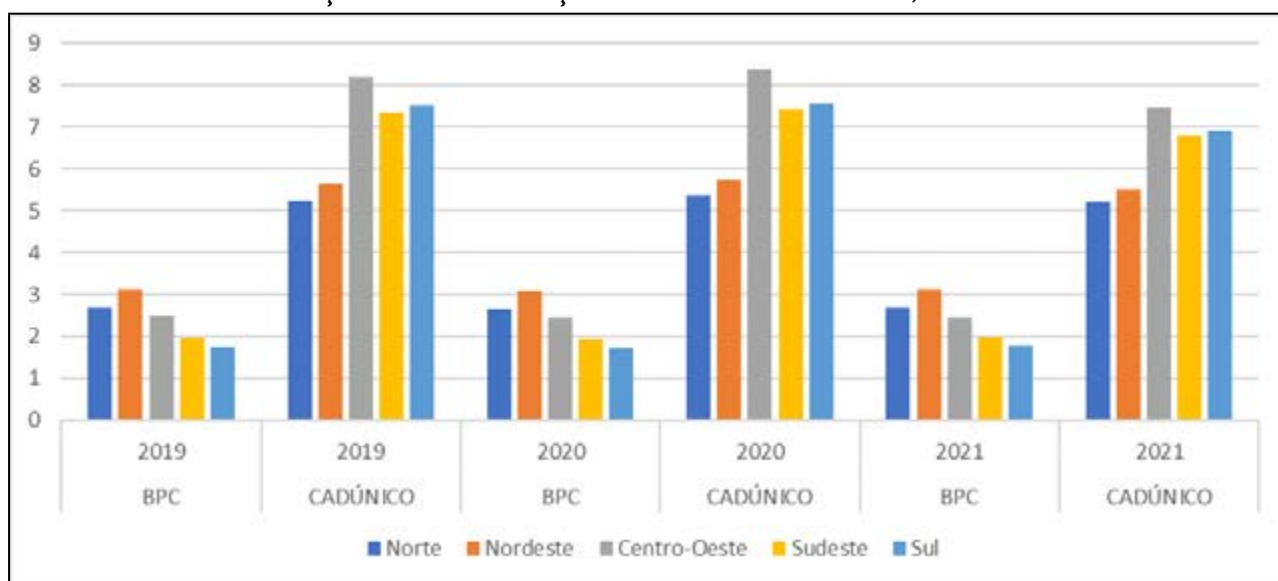
De início, muito confundia-se o benefício assistencial com os outros benefícios previdenciários, como

aposentadorias por idade ou por invalidez, visto que não havia acompanhamento por parte dos serviços socioassistenciais, o que acabava ocasionando uma invisibilidade do benefício de assistência social (STOPA, 2019).

Em 2009, foi definido pela Portaria n. 44 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que os beneficiários do BPC são usuários da Assistência Social e que lhes são assegurados prioritariamente os serviços, programas e projetos da rede, além de regular orientações para que os profissionais da assistência social assegurem aos beneficiários o acesso aos serviços socioassistenciais. Com o advento do Decreto n 8.805/16, passou a ser obrigatória a inscrição dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, seja para concessão, manutenção ou revisão do benefício (STOPA, 2019).

No gráfico abaixo, é possível comparar o percentual da população por região brasileira inscrita no Cadastro Único em comparação com a população que é beneficiária do BPC.

**GRÁFICO 1 - RELAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA X POPULAÇÃO COM CADASTRO ÚNICO (EM % EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO)**



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados Portal da Transparência do Cadastro Único

Conforme dados do Portal da Transparência do Cadastro Único, a região que possui a maior população com Cadastro Único nos anos de 2019 a 2021, é a Nordeste, sendo a região Sul com menor população de inscritos. Nesse sentido, verifica-se a vulnerabilidade da região Nordeste, pois o público alvo do cadastro único é a população de baixa renda.

No que se refere aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC, a região Centro-Oeste possui o maior índice de beneficiários comparados à população com Cadastro Único. Cabe salientar que a região Centro-Oeste possui, nos anos de 2019 a 2021, em média apenas 30% da população total com Cadastro Único. Pode-se inferir que uma parte significativa das pessoas (quase 10%) que buscam o Cadastro Único é com o objetivo da concessão do BPC.

Outro aspecto a ser destacado é que em 2020 ocorreu uma diminuição na população inscrita no Cadastro Único nas cinco regiões brasileiras, mas houve aumento no número de beneficiários do BPC. Esse acréscimo pode estar relacionado com a alteração dada pela Lei 13.981/2020, em que a renda per capita aumenta para 1/2 salário mínimo, decorrente da Pandemia do Covid-19, vigorando até 22 de junho de 2021 (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021).

No ano de 2021, ocorreu um aumento significativo de novos cadastros no Cadastro Único, o que pode ser

resultado do aumento da taxa de desemprego no primeiro trimestre do mesmo ano. Mas, é válido ressaltar que mesmo havendo um aumento na população inscrita no Cadastro Único, houve uma considerável diminuição na população beneficiária do BPC, sendo suas taxas, nas cinco regiões brasileiras, menores que em 2020 e 2019

Dessa forma, o Cadastro Único se torna uma importante ferramenta para que o Estado consiga identificar e caracterizar as famílias de baixa renda. Por meio dele, é possível mapear e conhecer a realidade socioeconômica da população, identificando-se as condições de moradia, escolaridade, trabalho, renda, dentre outros elementos familiares. O cadastro funciona como uma porta de entrada para que as famílias de baixa renda consigam ter acesso às mais diversas políticas públicas (MOREIRA, 2020).

Conforme destaca Moreira (2020), o Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, estadual, municipal e o distrito federal. Com a obrigatoriedade de inscrição do requerente do BPC nesse cadastro a partir de 2016, esse processo necessita de esforços e procedimentos em conjunto à Assistência Social e ao INSS para garantia de acesso ao benefício.

Contudo, é preciso atentar-se que o INSS é uma autarquia federal que operacionaliza benefícios previdenciários aos contribuintes e possui canais de acesso por telefone ou pela internet que podem dificultar o acesso por pessoas que são hipossuficientes e distantes desse sistema contributivo. Dessa forma, para que o BPC esteja no ideal previsto constitucionalmente, é necessário que haja uma interlocução entre Assistência Social e INSS, de forma a melhor articular os programas e serviços com aqueles que são beneficiários, da mesma forma que ser verificado quanto àqueles que requerem o benefício e não têm o acesso concretizado (STOPA, 2019).

Portanto, o Cadastro Único se torna importante para identificar as famílias em situação de vulnerabilidade e pode ser utilizado para permitir o acesso a benefícios e programas sociais para quem deles esteja necessitando. Entretanto, não pode ser por dificuldades de acesso e de formalizar esse pedido junto ao órgão previdenciário que esses indivíduos devem ser privados do que lhes é de direito, deixando de ter acesso aos direitos básicos e a uma vida minimamente digna.

#### 4 CONCLUSÃO

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, foram estabelecidos como fundamentos de um Estado Democrático de Direito a garantia à dignidade da pessoa humana, como o direito à moradia, saúde, lazer, dentre outros preceitos básicos para uma vida digna, exigindo-se do Estado uma conduta ativa para promoção e garantia desses direitos.

Nessa senda, a positivação legal da assistência social foi essencial para garantir a proteção social aos desamparados. Mesmo surgindo apenas após passados cinco anos da promulgação da Carta Maior, o Benefício de Prestação Continuada tornou-se importante programa para proteção àqueles que estão em situação de vulnerabilidade social.

Ainda que com requisitos restritos à idade, deficiências e condições socioeconômicas estritamente limitadas, o benefício torna-se importante fonte de subsistência para aqueles que estão impossibilitados de prover o seu próprio sustento ou ser provido por sua família. Isto é, em razão da idade avançada ou da deficiência, cumulada com a condição econômica atual, por vezes já não conseguem mais alcançar o mercado de trabalho, tampouco fazer contribuições para almejar algum outro benefício previdenciário.

Dessa forma, a garantia de um salário-mínimo nacional possibilita que essa parcela da população possa ter as mínimas condições para subsistência e uma vida digna, permitindo um mínimo de alimentação, saúde e moradia adequada, bem como o alcance aos demais direitos sociais.

Ainda que rigorosamente restrito a pessoas cuja renda familiar mensal per capita não ultrapasse um limite precário de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo nacional, sem o benefício essa parcela da população estaria completamente

às margens da sociedade, privada de muitos direitos básicos e em desigualdade de condições para alcançá-los.

Contudo, é preciso lembrar que se trata de um benefício assistencial e que se está diante de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade. Assim, torna-se imprescindível a implementação de medidas pelo poder público, juntamente com a facilitação do acesso ao requerimento do benefício, a fim de assegurar aos cidadãos o pleno exercício de seu direito constitucional e garantir-lhes uma vida digna, com cidadania e acesso aos direitos fundamentais básicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, V., FLORES, P. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 63, p. 159-182, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hc4R45HSzR6p3xXSNgWpdwK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 de jun. de 2023.

Benefícios ao cidadão - **Portal da transparência**. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BAPTISTELLA, Juliana, SOUZA, Solange, FERREIRA, Carlos. Queda na desigualdade de renda das macrorregiões brasileiras: a participação dos programas de transferência monetária no período 2001-2009. *In*: CODE, CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, II, 2011, Brasília, **Anais**, Brasília, Ipea, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo31.pdf>. Acesso em Maio de 2023.

BASTOS, P.M.A., MATTOS, L.B., SANTOS, G.C. Determinantes da pobreza no meio rural brasileiro. **Revista de Estudos Sociais**, v.20, n. 41, p. 4-30, 2018. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/6163/pdf>. Acesso em Maio de 2023.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos; ISQUIERDO, Ana Maria Correa. A Previdência Social como Política de Distribuição e Redistribuição de Renda. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**. Salvador, v. 4, n. 1, p.115-133, Jan/Jun. 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210566159.pdf>. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 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: 20 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm). Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.981, de 23 de março de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar *per capita* para fins de concessão do benefício de prestação continuada. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13981.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13981.htm#art1). Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.176, de 22 de junho de 2021**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar *per capita* para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm#art20b](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm#art20b). Acesso em: 26 jun. 2023.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 3, 26 mar. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv>. Acesso em: 15 mai. 2023

CASTRO, H. C. DE O. DE et al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião Pública**, v. 15, p. 333–355, 1 nov. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/ZsSgBnxGs9jJNWnBYz8Tz4Q/?lang=pt>. Acesso em: Julho de 2023.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? Edição 4. São Paulo: Cortez, 2010.

FRANCHIKOSKI, S.C., CESCO, S. Programa Bolsa Família: contribuições para o enfrentamento à pobreza. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 25, n. 1, p. 107-130, fev-mai 2017. Disponível em: [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa25-1\\_05\\_programa\\_bolsa\\_familia](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa25-1_05_programa_bolsa_familia). Acesso em Maio 2023.

GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Manual de Direito Previdenciário**. 4 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em Julho 2023

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 10 de Setembro de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=36340>. Acesso em 10 de Setembro de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pessoas com deficiência e as desigualdades sociais no Brasil**, v. 16, n. 47, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101964>. Acesso em 10 de Setembro de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita e o Coeficiente de Desequilíbrio Regional de 2022**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/37023-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-e-o-coeficiente-de-desequilibrio-regional-de-2022>. Acesso em 17 de Setembro de 2023.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Direito Previdenciário**. 2 ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Método, 2021.

MASSUDA, E.M., et al. Distribuição do Benefício de Prestação Continuada entre as regiões brasileiras. **Revista Univap**, v. 25, n. 49, dez. 2019. Disponível em: <https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/2030/1552>. Acesso em 17 de Setembro de 2023.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. Brasil tem 18,6 milhões de pessoas com deficiência, indica pesquisa divulgada pelo IBGE e MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/brasil-tem-18-6-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia-indica-pesquisa-divulgada-pelo-ibge-e-mdhc#:~:text=PESSOAS%20COM%20DEFICI%C3%8ANCIA-,Brasil%20tem%2018%2C6%20mil%C3%B5es%20de%20pessoas%20com%20defici%C3%AANCIA%2C%20indica,divulgada%20pelo%20IBGE%20e%20MDHC>. Acesso em 10 de Setembro de 2023.



MIOTO, Regina Célia Tamaso *et al.* *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

MOREIRA, Vanessa Rodrigues. Novas formas de acesso ao Benefício de Prestação Continuada, uma face perversa da atual conjuntura da Seguridade Social brasileira. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 3 dez. 2020

Norma Operacional Básica NOB – SUAS. Resolução CNAS nº 33. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: Julho de 2023.

Política Nacional de Assistência Social – **PNAS/2004**; Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em Maio 2023.

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

STOPA, Roberta. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social & Sociedade**, n. 135, p. 231–248, ago - 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/vWM6YLcDR8vXMTGnqDM8skS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2023.

# EMPREGABILIDADE E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL UMA ANÁLISE NO SETOR CALÇADISTA NOS MUNICÍPIOS DO VALE DO PARANHANA/RS

## EMPLOYABILITY AND PROFESSIONAL QUALIFICATION AN ANALYSIS OF THE SHOE SECTOR IN THE MUNICIPALITIES OF THE VALE DO PARANHANA/RS

Luísa Andressa Backes<sup>1</sup>

Roberto Tadeu Ramos Morais<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo busca analisar se a qualificação profissional se constitui como elemento estratégico para a empregabilidade, a promoção da competitividade e do desenvolvimento nas empresas calçadistas do Vale do Paranhana/RS, visto que tem sofrido algumas transformações com o passar do tempo, tornando as empresas mais exigentes na contratação do seu quadro de funcionários, assim como, os trabalhadores tem buscado por melhores condições empregatícias. Para conseguirmos responder aos questionamentos propostos pelo artigo utilizamos da abordagem qualitativa, por meio de dados secundários, através de um estudo descritivo e exploratório. O estudo trata-se de uma pesquisa de dados secundários, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Departamento de Economia e Estatística (DEE) e Ministério da Educação e Cultura (MEC), para analisar os dados coletados, foi utilizado a análise interpretativa. Futuramente buscaremos propor ações de captação, qualificação profissional, adaptação e retenção de talentos para manter a traír novos trabalhadores, além de identificar as percepções dos gestores em relação a falta de trabalhadores qualificados. É possível verificar que as transformações ocorridas em nível global influenciam o perfil do profissional que passou a ser exigido da força de trabalho, como também as políticas de formação profissional.

**Palavras-chave:** Empregabilidade. Qualificação Profissional. Competitividade.

### Abstract

*This article seeks to analyze whether professional qualification is a strategic element for employability, promoting competitiveness and development in footwear companies in the Vale do Paranhana/RS, given that it has undergone some transformations over time, making companies more demanding in hiring their staff, as well as workers seeking better employment conditions. In order to answer the questions posed by the article, we used a qualitative approach, using secondary data, through a descriptive and exploratory study. This study is a survey of secondary data, such as the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the Ministry of Labor and Employment (MTE), the Department of Economics and Statistics (DEE) and the Ministry of Education and Culture (MEC), and interpretative analysis was used to analyze the data collected. In the future, we will try to propose actions to attract, professionally qualify, adapt and retain talent in order to keep and attract new workers, as well as identifying managers' perceptions of the lack of qualified workers. It can be seen that the changes that have taken place at a global level have influenced the profile of the professional that is now required of the workforce, as well*

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. Bolsista FACCAT. [luisa.backes@hotmail.com](mailto:luisa.backes@hotmail.com)

<sup>2</sup> Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. Doutor em Desenvolvimento Regional. [masprm@faccat.br](mailto:masprm@faccat.br)

**Keywords:** *Employability. Professional qualification. Competitiveness.*

## 1 INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho passa por profundas transformações, muda com frequência, e é evidente a forma como ele vem se tornando cada dia mais seletivo quando o assunto é recrutamento e seleção de trabalhadores. De acordo com Mirshawka (2022, p. 43) as empresas estão optando por empregar “[...] apenas indivíduos que reúnam todas as competências necessárias para garantir alta produtividade e eficiência na realização do trabalho”, a assim como, os trabalhadores também se tornam mais exigentes, conforme traz Dutra (2009, p. 71) “[...] as pessoas estão cada vez mais capacitadas e, portanto, cada vez mais aptas a lidar com níveis crescentes de complexidade”. Ou seja, os trabalhadores também buscam por empregos com melhores remunerações e maiores reconhecimentos.

De acordo com Fonseca (2017), na era taylorismo-fordismo as empresas não necessitam de mão de obra qualificada para exercer as suas funções, precisavam apenas de pessoas que reproduzissem os movimentos ensinados pelo superior. Com o passar dos anos, de modo a se adequar com as mudanças do mercado, se tornou fundamental a qualificação contínua da mão de obra dos trabalhadores, para buscar melhores ofertas de emprego.

Levando isso em consideração, muitos trabalhadores, em busca de uma melhor qualidade de vida, optam por começar seu próprio negócio trabalhando de forma autônoma, ou se desligam de suas funções atuais e buscam melhores ofertas de emprego. A qualificação deve ser explorada de acordo com a demanda existente no mercado de trabalho, a fim de que as vagas existentes sejam preenchidas adequadamente através de trabalhadores qualificados, evitando vagas ociosas e trabalhadores desempregados. Porém, de acordo com o site do IBGE (2022), os índices de desemprego nos últimos anos, mesmo tendo épocas onde houve um aumento considerável, por exemplo, no 3º trimestre de 2020 – início do período de pandemia – onde teve o pico de 14,9%. Em 2022, a média de desemprego foi de 9,3%, o menor patamar desde 2015, o que ainda é relativamente um índice alto, vindo que a procura por emprego está cada dia mais alta.

Levando em consideração este alto índice de desemprego, os autores Segnini (2000) e Pochmann (2001) acreditam que o cenário faz com que a sociedade permaneça em uma situação de insegurança em relação ao mercado de trabalho.

Este artigo tem como objetivo geral analisar o mercado de trabalho atual em relação a empregabilidade e qualificação profissional, tendo como questionamento central pesquisar se a qualificação profissional se constitui como elemento estratégico para a empregabilidade e a promoção da competitividade e do desenvolvimento nas empresas calçadistas do Vale do Paranhana/RS?

Por fim, o presente artigo está estruturado em 5 seções além desta Introdução. Na segunda seção se encontra a Fundamentação Teórica que aborda o mercado de trabalho, a empregabilidade e qualificação profissional. Na terceira seção apresentaremos a Metodologia que decorre sobre os procedimentos que foram utilizados ao longo do projeto para obter a resposta ao questionamento inicial proposto pelo artigo, na quarta seção tratamos dos resultados encontrados durante a pesquisa e na quinta e última seção, apresentaremos às conclusões obtidas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O mercado de trabalho tem passado por diversas mudanças, tanto em relação as novas exigências que

são feitas às empresas, quanto em relação ao crescimento do índice de desemprego. De acordo com Rifkin (2004) o mercado do trabalho está passando por uma mudança drástica que trará consequências graves para a sociedade a médio e longo prazo, pois neste novo mercado, com a inclusão de maquinários que podem substituir pessoas e eliminar funções, só se manterão ativos no mercado, os trabalhadores que buscarem por maior qualificação profissional, que procuraram aumentar o seu índice de empregabilidade.

De acordo com Eboli, Fischer, Moraes e Amorim (2010) é essencial que a sociedade desenvolva a capacidade de adaptação e busque pelo desenvolvimento constante para que seja possível portar-se da melhor forma possível diante das mudanças, conquistando uma melhoria na qualidade de vida através do trabalho.

## 2.1 MERCADO DE TRABALHO

Para entendermos a conceituação da empregabilidade e qualificação profissional, primeiramente é **preciso** entender o que é, de fato o mercado de trabalho. Para Dutra (2009, p. 71) “[...] é constituído por relações complexas entre pessoas que ofertam a sua capacidade de trabalho e organizações que oferecem oportunidades de trabalho”. Ou seja, o mercado de trabalho poderia ser compreendido como um campo de negociação entre alguém que quer vender a sua mão de obra e/ou prestação de serviço e alguém que necessita comprar está mão de obra.

Com o passar dos anos, o mercado de trabalho foi evoluindo, de acordo com Mirshawka (2022), em 1760 surgiu a 1ª Revolução Industrial que foi onde ocorreu a substituição da manufatura, serviços de artesanato pelo maquinário, surgimento da mecanização, anos depois, 1850 mais precisamente, ocorreu a 2ª Revolução Industrial que trouxe a eletricidade, química, petróleo e aço, após isso, em 1950 surge então, a 3ª Revolução Industrial que também ficou conhecida como a Revolução Digital, onde foi inserida a tecnologia no campo científico, desempenhando um papel estimulante ao capitalismo. Atualmente estamos ingressando na 4ª Revolução Industrial, também chamada de Indústria 4.0, onde aqui no Brasil, segundo a revista Sondagem Especial (2016), está focada ainda no aumento da produtividade.

Com a chegada da Indústria 4.0, as empresas poderão investir em maquinários que permitirão que alguns cargos sejam extintos do mercado, além de que, várias funções poderão ser executadas por máquinas. Segundo Rifkin (2004), as empresas estão se vendo mais impulsionadas a procurar por substituição dos trabalhadores através de máquinas devido ao aumento dos encargos trabalhistas que as mesmas necessitam pagar. Desta forma, só permanecerão no mercado as funções que precisam, fundamentalmente, serem executadas por pessoas ou trabalhadores que saibam executar as funções através das máquinas.

Segundo Rifkin (2004, p. 3) “[...] os números crescentes de desemprego representam ajustes de curto prazo às poderosas forças impulsionadas pelo mercado, que estão acelerando a economia global”. Desta forma, entende-se que o alto índice de desemprego está crescendo em virtude da automatização das funções e até mesmo da falta de qualificação da sociedade em relação as vagas ainda existentes.

Sabe-se que o mercado está passando por mais uma transformação. De acordo com Rifkin (2004), as empresas estão se tornando mais enxutas, optando por contratar apenas trabalhadores que saibam exercer mais de uma função, de forma mais produtiva, agilizando os processos. Sendo assim, Pochmann (2001, p. 52) traz que “[...] a formação e o constante treinamento profissional se transformariam em uma das poucas alternativas passíveis de ação do Estado para conter o avanço de desemprego”. Em outros termos, podemos dizer que para as pessoas se manterem ativas no novo mercado de trabalho, deverão dar continuidade no processo de qualificação profissional, se mantendo atualizada de acordo com as novas demandas que vão surgindo no mercado.

Segundo Rifkin (2004), muitos especialistas evidenciam que as grandes empresas, com maior potencial financeiro, estão investindo na aquisição de maquinários para redução ou até mesmo, substituição da contra-

tação da mão de obra, facilitando o processo de desligamento em quantidade, contribuindo para o aumento do índice do desemprego. Por outro lado, as empresas pequenas, com menor potencial financeiro para investimento em máquinas, estão fortalecendo as suas ofertas de emprego e buscando maior contratação de trabalhadores. Desta forma, pode-se dizer que as pessoas que estiverem ativas no mercado, aumentando seu índice de empregabilidade estarão aptas para retornarem as suas funções, visto que mesmo que as grandes empresas investiram nos maquinários, ainda assim existirá empresas necessitando da contratação de mão de obra especializada.

Dando total importância a essas mudanças que estão acontecendo no mercado, é fundamental aprender a lidar e se adaptar a essas transformações, visando sempre promover o crescimento da economia e aumento da geração de empregos, pois conforme Rifkin (2004, p. 48), “Estamos entrando em uma nova fase na história do mundo – em que cada vez menos trabalhadores serão necessários para produzir bens e serviços para a população global”. Sendo assim, só se manterão ativos no mercado, quem estiver devidamente qualificado para os cargos disponíveis no mercado.

De acordo com Chiavenato (2004) a sociedade atual se preocupa com o alto índice de desemprego, e aponta que este fato se dá pela diferença entre a velocidade das mudanças tecnológicas que são incluídas no mercado, comparada a velocidade de aprendizado dos trabalhadores. Consequentemente devemos priorizar a educação e a qualificação profissional para garantir uma melhor inserção da sociedade no mercado e segundo Segnini (2000, p. 73) “[...] minimizar os efeitos do desemprego”, desta forma poderíamos reduzir os danos causados por este índice, além de oferecer melhor qualidade de vida a sociedade.

## 2.2 EMPREGABILIDADE E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Se voltarmos na época do taylorismo-fordismo (início do século XX), e buscarmos compreender a evolução das exigências do mercado, podemos comparar a situação atual com a era do taylorismo-fordismo. De acordo com Fonseca (2017) os trabalhadores não necessitavam ter conhecimentos amplos para serem contratados, era necessário apenas saberem reproduzir o breve treinamento que era fornecido pelos patrões, que lhe ensinavam a forma mais produtiva de executar determinada função, após isso, era só repetir esses movimentos. Após alguns anos, com a chegada da era do fordismo, já começou a ser exigido um conhecimento maior para exercer uma única função, ele deveria ser especializado em realizar uma função que faria, provavelmente, até se aposentar. Agora, se compararmos com o período atual, podemos ver que a diferença é evidente, visto que atualmente temos que buscar qualificação profissional em mais de uma função, para nos mantermos aptos, uma vez que as empresas precisam pessoas que sejam mais produtivas, ao mesmo tempo que tenham conhecimento em mais áreas.

É notório que o mercado de trabalho está constantemente sendo afetado por transformações, que exigem adaptação, desta forma, de acordo com Mirshawka (2022) as empresas estão na eminência de buscarem por outros métodos de contratação e retenção de mão de obra. Nesse sentido, optam por contratar apenas trabalhadores que invistam em desenvolver suas capacidades e conhecimentos, podendo colaborar com o aumento da sua produtividade. Desta forma, os trabalhadores que se manterão ativos no mercado de trabalho, serão aqueles que buscarão por elevar seu índice de empregabilidade e aperfeiçoamento da qualificação profissional.

Com todas as mudanças que vem ocorrendo ao longo dos anos, segundo Momm (2004) alega que dentro do mercado de trabalho a expressão emprego, vem sendo substituído pelo termo empregabilidade. Entende-se que com a chegada deste novo termo, vieram novas exigências que exigem dos trabalhadores maior adaptação para manter-se ativo no mercado.

De acordo com Mirshawka (2022) a empregabilidade é a “[...] capacidade de o trabalhador conseguir um

emprego”, alega ainda que a empregabilidade é quando as pessoas buscam uma preparação para garantir um cargo desejado, ocupar funções estáveis e visando sempre progredir dentro da carreira. De outro lado, Minarelli (1995) traz que a empregabilidade é a habilidade de ter um emprego, podemos dizer que a empregabilidade então seria a capacidade do trabalhador em se manter ativo no mercado de trabalho. Seguindo esta mesma linha, segundo Balassiano Seabra e Lemos (2005), a empregabilidade tem ligação direta com a qualificação profissional, uma vez que a empregabilidade é derivada do aprendizado contínuo.

Em outra visão, Lavinias (2001, p. 3) diz que a empregabilidade se trata das “[...] características individuais do trabalhador capazes de fazer com que possa escapar do desemprego mantendo sua capacidade de obter um emprego”, sendo assim, a empregabilidade pode ser considerada o fator fundamental para que o trabalhador se mantenha ativo no mercado de trabalho, não correndo riscos de pertencer ao alto índice de desemprego.

A empregabilidade pode ser entendida através de duas visões diferentes, de acordo com Mirshawka (2022). “A capacidade de um indivíduo conseguir um emprego e a aptidão de um indivíduo em manter-se empregado”. Em outros termos podemos dizer que a empregabilidade faz com que o trabalhador busque formas de manter-se fora dos índices de desemprego, através da qualificação contínua da sua mão de obra.

O termo “empregabilidade” está sendo mais reconhecido nos últimos tempos, devido as novas transformações que o mercado de trabalho vem enfrentando, bem como, as relações de trabalho. De acordo com Momm (2004) devido ao sistema capitalista excluir as pessoas e dar culpa as mesmas pelo alto índice de desemprego na sociedade, os trabalhadores se veem forçados a reciclar-se. Na opinião de Chiavenato (2004) a solução mais plausível para resolver o desemprego seria uma busca ininterrupta por qualificação, educação e desenvolvimento das suas habilidades e competências, mantendo-se assim, mais apto para enfrentar as mudanças rotineiras do mercado.

De acordo com Gil (2007) a qualificação profissional é resultado de vários fatores, dentre eles, a educação profissional, treinamento, formação, e desenvolvimento, contribuindo com a afirmação de Gil, temos Cordão (2017) que declara que através da evolução do setor de Gestão de Pessoas, as atividades que visam promover o desenvolvimento, treinamento e educação corporativa tiveram maior consistência, pois a partir da evolução deste setor, as pessoas passam a ser vistas como elemento fundamental para o crescimento organizacional e atingimento de metas.

### 3 METODOLOGIA

Conforme Demo (1985) a metodologia refere-se as formas, métodos e ferramentas que foram utilizadas ao longo do processo para chegar ao resultado proposto pelo artigo. Neste mesmo ponto de vista, Gil (2008, p. 8) define a metodologia “[...] como o conjunto de procedimento intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”. Ou seja, a metodologia pode ser definida como o caminho utilizado para provar ou responder os questionamentos da pesquisa científica.

Para responder aos questionamentos impostos pelo artigo, foi utilizado o método de abordagem qualitativo, que segundo Minayo (1995), o método busca investigar uma realidade que não pode ser calculada. Através do estudo exploratório, que segundo Zanella (2013, p. 33) a “[...] pesquisa exploratória tem a finalidade de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno”, neste artigo, utilizamos como recurso a pesquisa bibliográfica que, de acordo com Gil (2002) é desenvolvida através da utilização de materiais já existentes, como por exemplo livros e artigos científicos, este método permite que o pesquisador tenha uma visão mais ampla do assunto pesquisado. Os dados coletados foram secundários, ou seja, já estavam acessíveis a pesquisadora através do IBGE, MTE, DEE e MEC.

## 4 RESULTADOS

Para tratamento dos dados se utilizou o IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico que aponta a situação dos municípios considerando seus aspectos qualitativos e quantitativos. O IDESE é dividido em três blocos de indicadores: saúde, renda e educação. São considerados de alto índice os municípios acima de 0,800, médio desenvolvimento (0,500 a 0,799) e baixo desenvolvimento (menor que 0,499).

De acordo com o Departamento de Economia e Estatística – DEE (2020), a região do Vale do Paranhana no ano de 2015 atingia o percentual de 0,725 em seu Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), e em 2020 (último ano calculado), foi de 0,734, ocorrendo assim uma melhora, mesmo que pequena, em seu índice de 0,009%.

Se compararmos de forma individual o bloco da educação, durante este mesmo período, podemos notar que em 2015 o índice da região atingia 0,701 e no ano de 2020, registrou uma evolução, atingindo 0,755. Utilizando esse mesmo método para análise individual do bloco de renda, veremos que em 2015 o índice era de 0,663, e no ano de 2020, registrou-se uma queda, atingindo 0,617.

Percebe-se que mesmo que a região tenha aumentado o IDESE nos últimos anos, aumentando o índice da educação, o índice da renda população registrou uma queda. Portanto, ao iniciar esta pesquisa (resultados parciais) os dados coletados nos permitem afirmar que o discurso do aumento da qualificação profissional como condição para a empregabilidade e melhoria da renda é questionável.

## 5 CONCLUSÃO

O presente artigo apresenta resultados parciais sobre uma pesquisa intitulada “Empregabilidade e Qualificação Profissional: uma análise no setor calçadista nos municípios do Vale do Paranhana/RS”. Iniciada em 2023, promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT.

Os resultados obtidos até o momento são parciais, visto que a pesquisa está em andamento, mas de forma prévia, é possível verificar que as transformações ocorridas em nível global influenciam o perfil do profissional que passou a ser exigido da força de trabalho, como também as políticas de formação profissional. Porém, saber se a qualificação profissional é de fato um elemento estratégico para a empregabilidade e a promoção da competitividade e do desenvolvimento nas empresas calçadistas do Vale do Paranhana/RS é o mote do presente estudo. O avanço no estudo nos permitirá verificar se existe de fato relação entre qualificação profissional, empregabilidade e desenvolvimento.

Portanto, ao iniciar esta pesquisa (resultados parciais) os dados coletados nos permitem afirmar que o discurso do aumento da qualificação profissional como condição para a empregabilidade e melhoria da renda é questionável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALASSIANO, Moisés; SEABRA, Alexandre Alves de; LEMOS, Ana Heloisa. **Escolaridade, Salários e Empregabilidade:** Tem Razão a Teoria do Capital Humano? Revista de Administração Contemporânea. Rio de Janeiro, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas:** o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CORDÃO, Francisco Aparecido. **Educação Profissional no Brasil:** síntese histórica e perspectivas. São Paulo: Editora Senac, 2017.

DEE, Departamento de Economia e Estatística, 2020. Disponível em: <http://deedados.planejamento.rs.gov.br/feedados/#!pesquisa=0>. Acesso em 22 de jun. de 2023 às 19:15.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1985.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de Pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2009.

EBOLI, Marisa Pereira; FISCHER, André Luiz; MORAES, Fábio Cássio Costa; AMORIM, Wilson Aparecido Costa de. **Educação Corporativa: fundamentos, evolução e implantação de projetos**. São Paulo: Atlas, 2010.

FONSECA, Paulo Roberto Campelo Fonseca e. **A Nova Educação Profissional para o Trabalho no Brasil do Século XXI. 1ª ed. Salvador: Asé Editorial, 2017.**

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_, Antônio Carlos. **Gestão de Pessoas: enfoque nos papéis profissionais. São Paulo: Atlas, 2007.**

\_\_\_\_\_, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2022. Disponível em: <[https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego)>. Acesso em 08 de ago. de 2023 às 10:47.

LAVINAS, Lena. **Empregabilidade no Brasil: inflexões de gênero e diferenciais femininos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

MINARELLI, José Augusto. **Empregabilidade: o caminho das pedras**. São Paulo: Gente, 1995.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1995.

MIRSHAWKA, Vitor. **Trabalhabilidade: a obrigatoriedade da adaptação: livro 1**. São Paulo: DVS Editora, 2022.

MOMM, Lígia. **Mercado de Trabalho: oferta e demanda: oportunidades via Internet, uma nova tendência. Estudo de caso no Banco Nacional de Empregos – BNE. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis, 2004.**

POCHMANN, Marcio. **O Emprego na Globalização: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos Empregos: O contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2004.

SEGNINI, Liliana Rolfsen Petrilli. **Educação e Trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/7g5d46nQkNQ7KRdnfZP5mgk/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 08 de ago. de 2023 às 09:23

SONDAGEM ESPECIAL. **Indústria 4.0: o novo desafio para a indústria brasileira**. ISSN 2317-7330. Ano 17. Número 2, 2016.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da Pesquisa**. 2 ed. Florianópolis: UFSC, 2013.



# VULNERABILIDADES SANITÁRIAS NO MEIO RURAL BAIANO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE ESGOTAMENTO SANITÁRIO E MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

## HEALTH VULNERABILITIES IN RURAL BAHIA: AN EXPLORATORY STUDY ON SANITARY SEWERAGE AND SOLID WASTE MANAGEMENT

Rafael Palermo Buti<sup>1</sup>

Antônio Fernando Kwaba Gamba<sup>2</sup>

Noé Bernardo Dala Catumba<sup>3</sup>

Pedro Gabriel Monteiro de Oliveira<sup>4</sup>

Tiago Ramos Manuel<sup>5</sup>

### Resumo

O artigo oferece resultados preliminares de uma pesquisa exploratória sobre saneamento básico no meio rural baiano a partir de dois recortes metodológicos. O primeiro teve como objetivo mapear oito municípios com baixo índice de atendimento nos serviços de esgotamento e coleta de resíduos sólidos a partir dos indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Serviço Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). O segundo consistiu na aplicação e análise de 40 questionários em diferentes aglomerados rurais de cada um destes oito municípios a partir de seleção amostral aleatória. Os resultados apontam para situações de vulnerabilidade sanitária nos referidos municípios, e para a necessária implicação da gestão pública na criação e execução dos planos estadual e municipais de saneamento.

**Palavras-chave:** Esgotamento Sanitário; Manejo dos Resíduos Sólidos; Programa Nacional de Saneamento Rural; Bahia.

### Abstract

*The article offers preliminary results of an exploratory study on basic sanitation in rural Bahia, based on two methodological approaches. The first aimed to map eight municipalities with low levels of service in sewage and solid waste collection based on indicators from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the National Sanitation Information Service (SNIS). The second consisted of applying and analyzing 40 questionnaires in different rural agglomerations in each of these eight municipalities. Random sample selection was used. The results point to situations of sanitation vulnerability in these municipalities, and to the need for public management to be involved in the creation and implementation of state and municipal sanitation plans.*

**keywords:** Sanitary Sewerage; Solid Waste Management; National Rural Sanitation Program; Bahia.

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme a Organização das Nações Unidas (ONU), o Direito à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAES) está atrelado a outros direitos universais, como o direito à vida, à dignidade humana e à saúde física

<sup>1</sup> Antropólogo e professor da Universidade da Integração internacional da Lusofonia Afro-brasileira (Unilab). Email: rafaelpbuti@gmail.com

<sup>2</sup> Bacharel em Humanidades e Graduando em Relações Internacionais (Unilab). Email: antoniogamba05@gmail.com

<sup>3</sup> Graduando em Engenharia de Alimentos (Unilab). Email: noecatumba@gmail.com

<sup>4</sup> Graduando em Agronomia (Unilab). Email: pgabrielce@aluno.unilab.edu.br

<sup>5</sup> Graduando em Farmácia (Unilab). Email: tiagormanuel418@gmail.com

e mental (ONU, 2010). De acordo com o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR) o Brasil é caracterizado por um cenário ainda desigual de violação destes direitos, tendo em vista que a distribuição das ofertas e acesso aos serviços adequados de saneamento básico “revela-se desproporcional, estando as populações rurais e comunidades e povos tradicionais entre as mais desfavorecidas” (PNSR, 2019, p. 41).<sup>6</sup>

Os estados do Nordeste e Norte apresentam as situações mais precárias ligadas aos serviços de saneamento básico no país (MOURA et al, 2016). Segundo Landau et al (2016), em 2008 “a Região Nordeste apresentava a pior situação em relação à falta de rede coletora de esgoto, atingindo aproximadamente 15,3 milhões de habitantes, concentrados principalmente nos estados da Bahia, Maranhão e Piauí” (LANDAU et al, 2016, p. 83). Esta mesma autora informa que no ano de 2010, 46,98% das residências da região apresentaram “esgotamento sanitário inadequado”. Inclusive, no Nordeste “foi observada a maior percentagem de domicílios “sem esgotamento sanitário”, 7,81% (Idem, p. 86).

Diante da desigual distribuição dos direitos ao saneamento básico a que estão expostas as populações nordestinas (em especial do meio rural), este trabalho visa apresentar resultados preliminares de uma pesquisa exploratória sobre vulnerabilidade sanitária no meio rural baiano. Ele é desdobramento de um projeto em fase de execução intitulado Fortalecimento do Saneamento dos Domicílios Rurais nos Estados da Paraíba e Bahia (EDITAL Nº 07/2022/PROPPG/UNILAB/FUNASA), fruto da parceria entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (Unilab), instituição a qual estão vinculados os autores deste texto.<sup>7</sup>

## 2 METODOLOGIA

O trabalho é resultado de duas etapas: a primeira teve como objetivo mapear oito municípios do meio rural baiano com baixo índice de atendimento nos serviços de esgotamento e coleta de resíduos sólidos a partir dos indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Serviço Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). Para isso, foram acessadas as bases de dados do IBGE Cidades e ranqueados os municípios com piores índices de “esgotamento sanitário adequado (2010)” e “internações por diarreia (2016)”<sup>8</sup>. Além disso, foram acessados os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento de 2021 (SNIS 2021) disponíveis na plataforma do Instituto Água e Saneamento (IAS).<sup>9</sup> O SNIS reúne informações e indicadores sobre os diferentes serviços de saneamento básico disponibilizadas pelas próprias gestões municipais. A partir de análise da plataforma do IAS, foram ranqueados os municípios com os piores índices de “população sem coleta de lixo”.

A segunda etapa consistiu na aplicação de um questionário nos municípios selecionados. Optou-se pela realização de uma pesquisa exploratória utilizando seleção amostral aleatória, sendo identificados os aglomerados rurais que contemplem entre 30 a 1000 domicílios (algo entorno de 150 a 4.000 habitantes). Foram aplicados uma média de 40 questionários em diferentes conglomerados rurais por município. Contando com 154 questões, o questionário foi aplicado entre os dias 25 de abril a 25 de maio de 2023<sup>10</sup>. A análise destes questionários está em curso, e o que pretende-se aqui é apresentar de forma preliminar algumas observações ligadas aos temas do esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos nos contextos pesquisados, em es-

<sup>6</sup> São os componentes do saneamento básico, conforme o Programa Nacional de Saneamento Rural (2018), os serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, manejo dos resíduos sólidos e manejo das águas pluviais.

<sup>7</sup> Gostaríamos de agradecer os/as demais docentes participantes do projeto que contribuíram para a presente pesquisa: Cláudia Fortes Aiub, Alexandre Cohn da Silveira, Fabiana Almeida Bizarria e Jucélia Bispo dos Santos.

<sup>8</sup> O acesso ao IBGE Cidades está disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso: 12/09/2023.

<sup>9</sup> A plataforma do Instituto Água e Saneamento pode ser acessada em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/explore-compare>. Acesso: 30/08/2023.

<sup>10</sup> Os questionários foram aplicados pela equipe do Instituto de Desenvolvimento Socioambiental (IDS). A IDS é uma associação privada que firmou contrato com a Funasa e a Unilab para a realização de algumas etapas do projeto, incluindo, também, a elaboração do questionário. Mais informações sobre este instituto estão em <https://idsocioambiental.org.br/>. Acesso: 30/08/2023.

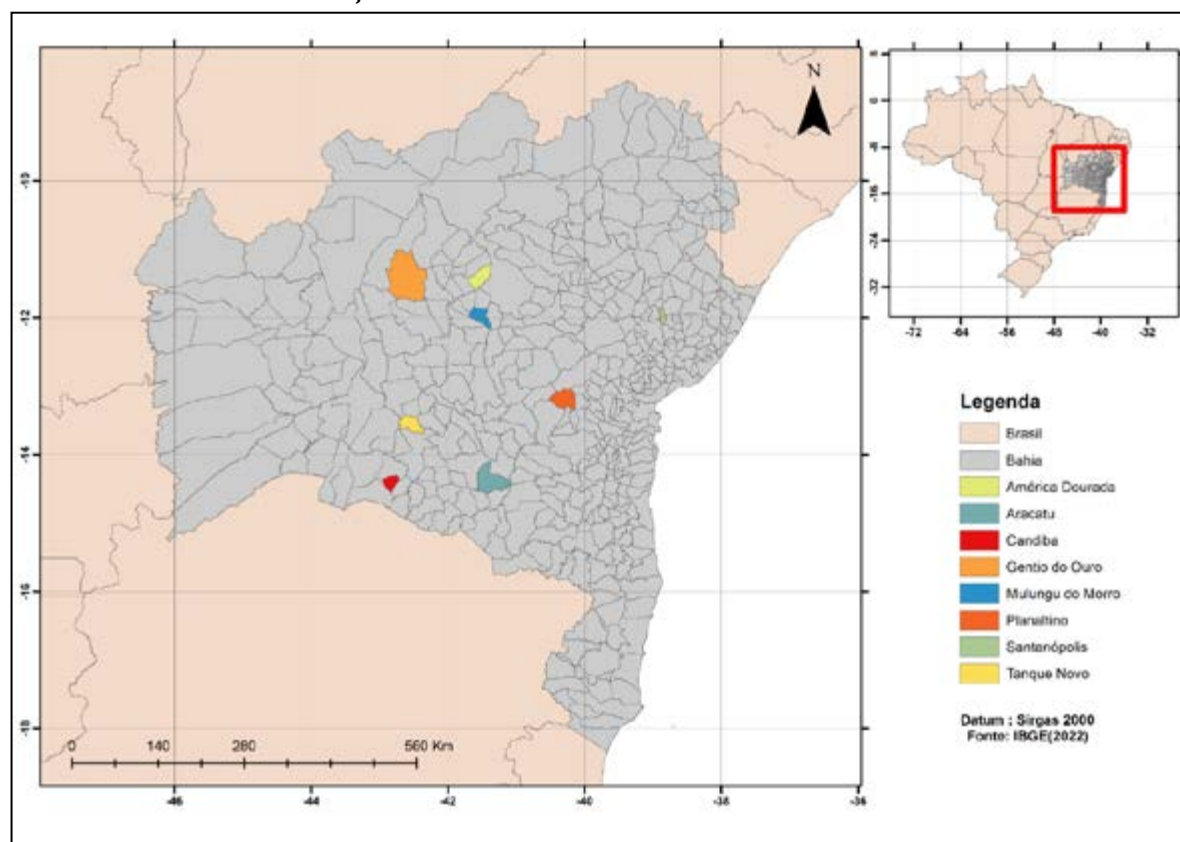
pecial referentes: a) à forma de escoamento; b) à ausência de banheiro; c) ao destino do lixo; d) à existência de coleta de lixo reciclável; e) ao destino das embalagens de agrotóxico; f) à participação da comunidade na elaboração do Plano Municipal de Saneamento. Trata-se, portanto, de uma leitura preliminar bastante focada nos indicadores mencionados, no intuito de avaliarmos, a partir da aplicação do questionário, as informações previamente analisadas através das fontes do IBGE e do SNIS. Em um outro momento pretendemos fazer as correlações entre as respostas, bem como agregá-las a outros indicadores, como renda, gênero, escolaridade, segurança alimentar e outros.

Não nos custa lembrar que os dados aqui trazidos nos permitem conclusões sobre saneamento rural a partir do cruzamento dos indicadores oferecidos por fontes oficiais e aplicação de questionário *in locu*. Tal abordagem possui, também, as suas próprias limitações. Um maior aprimoramento analítico incluiria pesquisa de campo e abordagem etnográfica sobre a relação dos/as entrevistados/as com o saneamento básico, incluindo aí as perspectivas e soluções locais sobre o tema. Algo fora de nossos objetivos e alcances neste momento da pesquisa.

### 3 MUNICÍPIOS SELECIONADOS: ALGUNS INDICADORES

A partir do cruzamento dos indicadores do IBGE e SNIS, foram selecionados os seguintes municípios: Mulungu do Morro, Planaltino, Gentio do Ouro, América Dourada, Candiba, Tanque Novo, Santanópolis e Aracatu.

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS



Fonte: A figura e os gráficos deste texto foram elaborados pelos autores.

Distribuídos em 6 das 18 microrregiões do saneamento da Bahia<sup>11</sup>, estes municípios possuem menos de

<sup>11</sup> Sobre as microrregiões do Saneamento da Bahia, ver: <https://microrregioessaneamentoba.com.br/microrregioes/>. Acesso: 12/09/2023.

50 mil habitantes, estando inseridos na região do Semiárido (SUDENE, 2021). Além disso, a plataforma do Atlas do Desenvolvimento Humano informa que os oito municípios respondem por baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), nessa ordem: Gentio do Ouro (0,559); América Dourada (0,561); Mulungu do Morro (0,566); Planaltino (0,572); Aracatu (0,581); Candiba (0,591); Santanópolis (0,592); Tanque Novo (0,599).<sup>12</sup>

É importante mencionar que o pertencimento à região do Semiárido é um dos indicadores do Programa Nacional de Saneamento Rural para “composição de critérios de priorização das ações, nas dimensões ambientais, sanitárias e de saúde” (PNSR, 2018: 240). O referido programa prioriza, também, os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, além dos caracterizados com baixo Índice de Desenvolvimento Humano. Percebe-se, portanto, que os oito municípios selecionados a partir das análises nas bases de dados do IBGE e SNIS se enquadram nas prioridades das ações do Programa Nacional de Saneamento.

Uma análise preliminar dos dados disponibilizados no SNIS 2021 aponta tanto para a desigual distribuição dos serviços de saneamento entre as áreas rurais e urbanas quanto para a falta de transparência das gestões municipais. Dos oito municípios pesquisados, apenas um forneceu informação sobre a cobertura do serviço de esgotamento sanitário no SNIS (e apenas em área urbana), o que sugere a correlação entre falta de transparência das gestões municipais atrelada ao baixo índice de atendimento à população. Já em relação às informações sobre coleta de resíduos domiciliares no SNIS, apenas um município não forneceu informações sobre população urbana, enquanto três municípios não o fizeram sobre a população rural. Considerando os dados disponíveis, quatro dos sete municípios afirmaram oferecer 100% de cobertura para a população urbana, percentagem ausente nos cinco municípios que disponibilizaram as informações para o contexto rural. Inclusive, três destes municípios oferecem menos de 20% de cobertura à população rural.

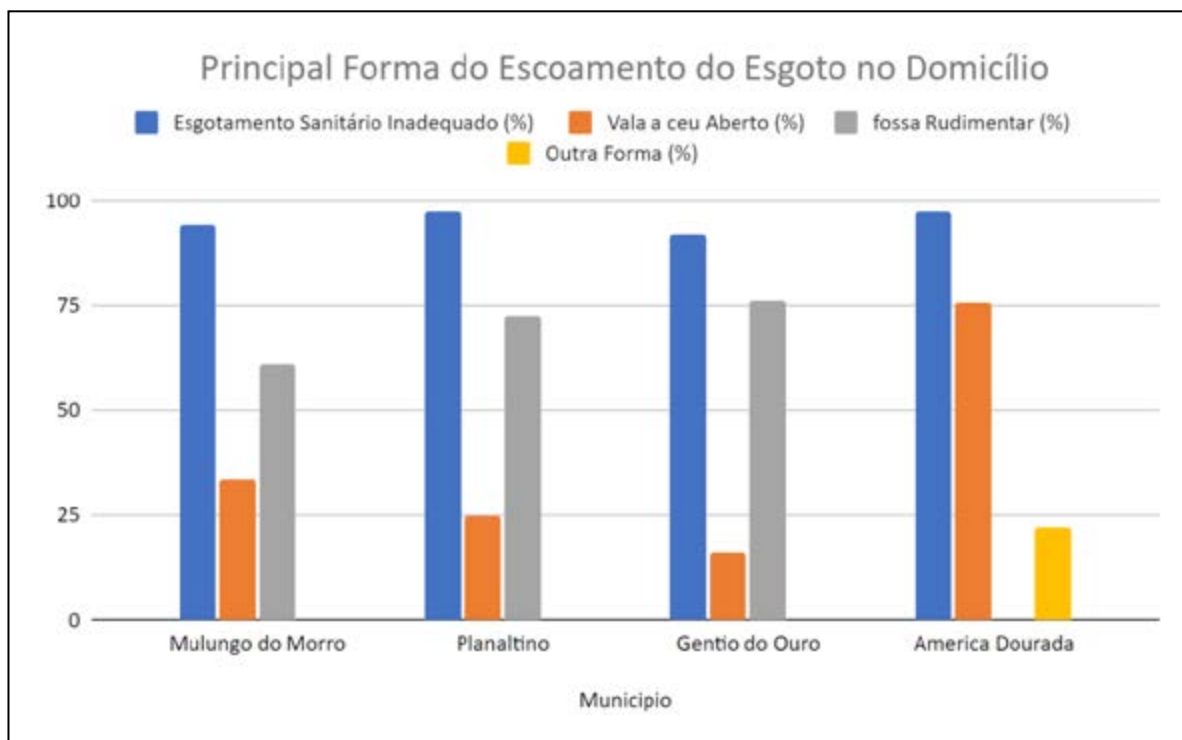
Uma vez que apresentamos alguns indicadores ligados aos dados oficiais, apresentaremos a seguir os resultados da pesquisa exploratória realizada em alguns aglomerados rurais dos municípios acima referidos. Como mostraremos, os dados produzidos em campo reforçam a condição de baixa oferta de serviços sanitários apontadas pelo IBGE e SNIS.

#### 4 ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Para a avaliação e execução das políticas sanitárias, o IBGE agrupa os tipos de esgotamento sanitário em três classes: “Adequado”, referente à domicílios que escoam o esgoto sanitário seja pela rede geral de esgoto ou pluvial, seja por fossa séptica; “Inadequado”, referente à domicílios que escoam o esgoto sanitário por fossa rudimentar, vala, rio, lado mar ou outro tipo; “Sem esgotamento sanitário”, referente a domicílios que não possuem banheiro ou sanitário (LANDAU et al, 2016, p. 81). Dos oito municípios pesquisados, quatro apresentaram percentual superior a 90% ligado à inadequação do escoamento do esgotamento domiciliar: Mulungu do Morro, Planaltino, Gentio do Ouro e América Dourada.

<sup>12</sup> Os indicadores do IDH compilados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano referem-se à população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade, com dados extraídos do Censo Demográfico do IBGE de 2010. Cinco são as faixas tipificadas no IDH: Muito Baixo (0,000 – 0,499); Baixo (0,500 – 0,599), Médio (0,600 – 0,699), Alto (0,700 – 0,799), Muito Alto (0,800 – 1,000). O Atlas do Desenvolvimento Humano pode ser acessado em <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso: 12/09/2023.

GRÁFICO 1 – FORMAS DE ESCOAMENTO DE QUATRO MUNICÍPIOS PESQUISADOS.



Em Mulungu do Morro, 94% das 36 residências consultadas apresentaram soluções individuais para escoamento de esgoto domiciliar inadequadas, sendo 33,3% vala a céu aberto e 61% fossa rudimentar. Uma residência utiliza tanque séptico. Ali, 39% dos respondentes afirmaram não possuir banheiro com chuveiro e vaso sanitário, configurando ausência de esgotamento sanitário nos termos definidos pelo IBGE.

Em Planaltino, 97,5% das 40 residências pesquisadas apresentaram soluções individuais inadequadas para escoamento de esgoto domiciliar, sendo 25% vala a céu aberto e 72,5% fossa rudimentar. Como em Mulungu do Morro, apenas uma residência utiliza tanque séptico, e 40% dos entrevistados/as afirmaram não possuir banheiro com chuveiro e vaso sanitário. Em Gentio do Ouro, 92% dos respondentes informaram utilizar escoamento de esgoto domiciliar inadequado, sendo 76% fossa rudimentar e 16% vala a céu aberto. 19% dos respondentes afirmaram não possuir banheiro com chuveiro e vaso sanitário em sua residência.

Já em América Dourada, 75,5% usam vala a céu aberto, e 22% outra forma de escoamento, perfazendo um total de 97,5% com escoamento inadequado de esgoto domiciliar. Embora os dados apontem para a inadequação do esgotamento sanitário, este é o único município com referência à utilização de rede coletora de esgoto ou pluvial: uma residência das 41 consultadas. Ali, 49% dos respondentes afirmaram não possuir banheiro com chuveiro e vaso sanitário em sua residência, perfazendo o segundo pior índice da amostra.

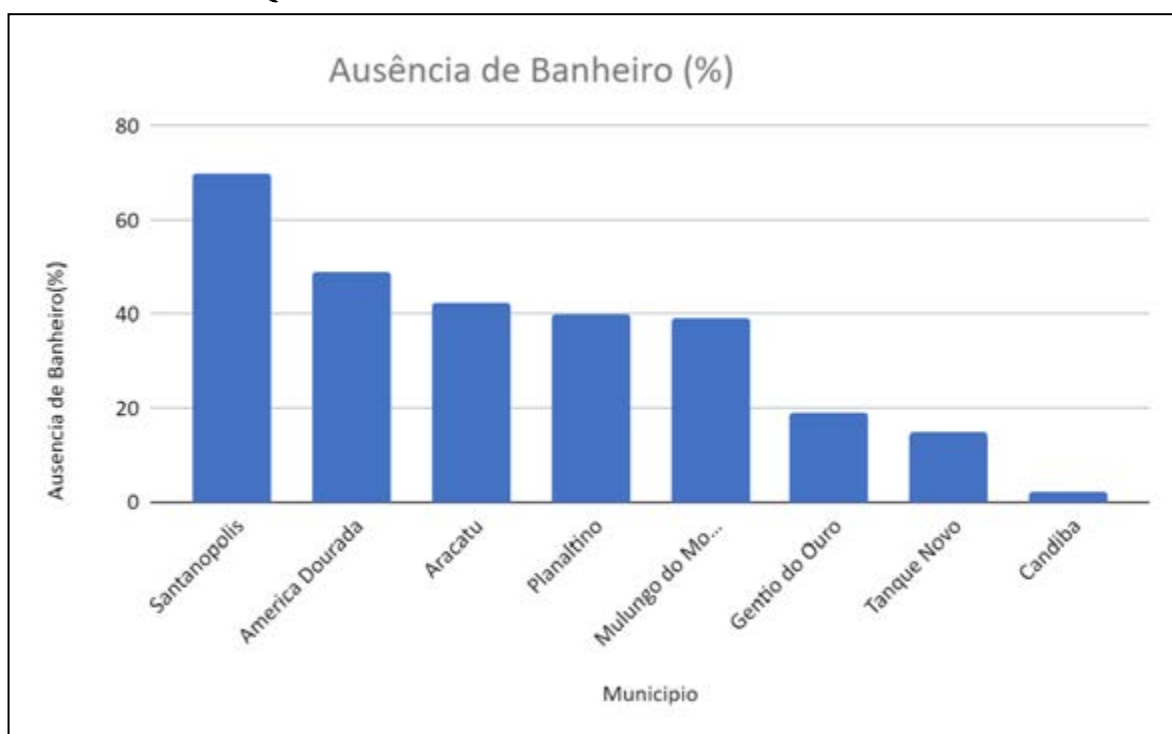
No tocante ao escoamento do esgotamento domiciliar, a pesquisa em Aracatu se mostrou com resultados intermediários entre os municípios com péssimo e regular serviço de escoamento de esgoto. Ali, 55% dos respondentes informaram possuir tanque séptico, diante dos 37,5% que utilizam vala a céu aberto. Há, ainda, 7,5% das residências que utilizam outras formas de escoamento do esgotamento sanitário, perfazendo um total de 45% de residências com soluções inadequadas de escoamento. A pesquisa neste município apresentou, também, o terceiro pior índice de residências sem banheiro com chuveiro e vaso sanitário: 42,5% dos/as entrevistados/as.

Os resultados de pesquisa em Santanópolis, Candiba e Tanque Novo trazem uma diferença neste padrão de alto índice de precariedade nos serviços de esgotamento, tendo em vista a ampla maioria dos respondentes terem informado haver tanque séptico em suas residências como solução individual, como é o caso de Candiba (100%), Tanque Novo (90%) e Santanópolis (67,5%). Ainda que importantes, as informações coletadas

mediante questionário precisam considerar possíveis ocultações e erros de informação sobre as quais os seus aplicadores, muitas vezes, não têm controle. Essa é uma observação feita no próprio Plano Municipal de Saneamento de América Dourada, que informa que o “índice de fossa sépticas [do IBGE] pode ser superdimensionado, uma vez que muitos confundem as fossas rudimentares com as sépticas” (PMSB América Dourada, 2018, p. 255).

Com relação à existência de banheiro nas amostras dos três municípios, Candiba apresenta o melhor índice, com apenas 2,5% sem banheiro. Tanque Novo apresenta o segundo melhor índice, com 15% dos respondentes afirmando não possuir banheiro. Estas situações são diferentes em Santanópolis, onde 70% ausência de banheiro no domicílio.

**GRÁFICO 2 – INFORMAÇÃO SOBRE AUSÊNCIA DE BANHEIRO POR MUNICÍPIO PESQUISADO.**



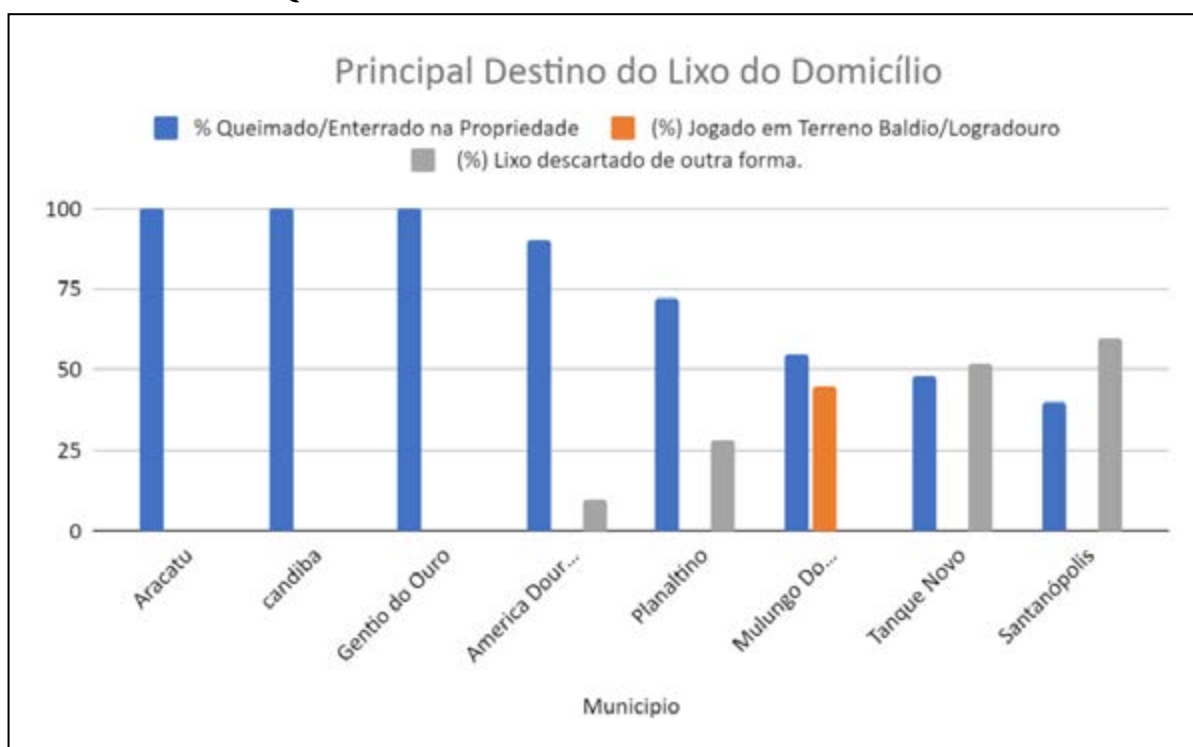
Em linhas gerais, cinco dos oito municípios apresentam índices alarmantes de serviços ligados ao escoamento de esgoto domiciliar (Mulungu do Morro, Planaltino, Gentio do Ouro, América Dourada e Aracatu), e três apresentaram índices bons (Candiba, Tanque Novo) e regulares (Santanópolis), considerando a possibilidade de superdimensionamento dos dados sobre tanques sépticos. Já em relação a existência de banheiro, apenas Candiba e Tanque Novo apresentaram um quantitativo minimamente aceitável; já as amostras produzidas nos demais seis municípios trazem dados que apontam para ausência dos serviços fundamentais ligados ao saneamento básico, e urgente aplicação, por parte do poder público, de políticas de universalização.

## 5 MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Os dados referentes aos serviços de manejo dos resíduos sólidos também apontam para problemas estruturais e soluções individuais preocupantes nos oito municípios. De acordo com Gouveia (2012), o gerenciamento inadequado dos resíduos sólidos “gera diretamente outros impactos importantes, tanto ambientais quanto na saúde da população” (GOUVEIA, 2012, p. 1504). Além disso, “considerando-se a tendência de crescimento do problema, os resíduos sólidos vêm ganhando destaque como um grave problema ambiental contemporâneo (Ibidem). Estes problemas também aparecem nos municípios pesquisados.

Boa parte dos/as entrevistados/as informa o destino inadequado do lixo, nos seguintes percentuais: 100% em Aracatu (lixo é queimado ou enterrado na propriedade); 100% em Candiba (lixo é queimado ou enterrado na propriedade); 100% em Gentio do Ouro (lixo é jogado em terreno baldio ou logradouro; ou é queimado ou enterrado na propriedade); 90% em América Dourada (lixo é jogado em terreno baldio ou logradouro; ou é queimado ou enterrado na propriedade), 72% em Planaltino (lixo é jogado em terreno baldio ou logradouro; ou é queimado ou enterrado na propriedade); 55% em Mulungu do Morro (lixo é jogado em terreno baldio ou logradouro; ou é queimado ou enterrado na propriedade); 47.5% em Tanque Novo (lixo é queimado ou enterrado na propriedade); 40% em Santanópolis (lixo é queimado ou enterrado na propriedade; ou tem outro destino).

**GRÁFICO 3 – INFORMAÇÕES SOBRE O DESTINO DO LIXO POR MUNICÍPIO PESQUISADO.**



É possível, na análise destes dados, generalizar para os demais municípios o diagnóstico elaborado no Plano Municipal de Saneamento Básico de América Dourada (2018). Informa o documento que

formas inadequadas de disposição final de resíduos (queima, aterramento, descarte em terrenos baldios, estradas vicinais e logradouros) estão diretamente relacionadas com a cobertura insuficiente do atendimento e/ou a baixa frequência dos serviços de coleta, podendo gerar situações inconvenientes e prejudiciais a saúde, como odor, proliferação de pragas, dentre outras (PMSB América Dourada, 2018, p. 312).

A de se destacar a correlação entre inadequação dos serviços de saneamento básico com as chamadas Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado – DRSAI. O Nordeste é a região com os maiores índices das DRSAI (MOURA et al, 2016). Estas incluem tanto as doenças vinculadas ao abastecimento de água (como cólera, amebíase, malária e dengue), quanto as ligadas ao esgotamento sanitário (as doenças feco-orais, como cólera, hepatites, diarreia aguda) e ao manejo de resíduos sólidos (transmitidas por insetos e roedores, como a peste e a leptospirose) (MOURA et al, 2016).

Nesse sentido, um agravante da relação entre manejo dos resíduos sólidos e doenças relacionadas ao



saneamento são os dados referentes à inexistência de coleta de lixo reciclável nas comunidades e ao destino das embalagens de agrotóxicos gerados na propriedade, em especial, em três municípios: Gentio do Ouro (onde 100% ou descarta em lixo comum, ou queima); Mulungu do Morro (onde 97% ou descarta em lixo comum, ou descarta em terreno baldio, ou queima); América Dourada (onde 95% ou descarta em lixo comum, ou descarta em terreno baldio, ou queima).

## 6 CONCLUSÃO

Ainda que date de 2007 a lei federal 11.445 (que estabelece a obrigatoriedade de elaboração do Plano Municipal de Saneamento incluindo projeções para a gradual universalização em 20 anos), o que se vê na prática são vulnerabilidades típicas do meio rural nordestino. Os dados preliminares trazidos por esta pesquisa exploratória apontam para isso. Dos oito municípios pesquisados, localizamos seis Planos Municipais recém instituídos (Mulungu do Morro, Planaltino, Santanópolis, Candiba, Gentio do Ouro e América Dourada), enquanto dois parecem ainda inexistir (Aracatu e Tanque Novo).

O próprio Plano Nacional de Saneamento Rural antecipa a dimensão morosa da aplicação da lei para a população rural, ao afirmar que “(...) por falta de conhecimento técnico, as áreas rurais não são abrangidas nos planos” (PNSR, 2019, p, 118). De acordo com este documento, “essa deficiência, relativamente frequente nos instrumentos de planejamento municipais, dificulta a criação de políticas e programas estratégicos, que garantam a sustentabilidade dos serviços, independentemente do lugar em que são prestados”. (IDEM, p. 118)

O referido documento informa também que

A elaboração do PMSB deve decorrer de planejamento participativo e um de seus resultados é a indicação das estruturas necessárias à adequada gestão dos serviços, de acordo com cada realidade local. (IDEM, p. 119)

Ou seja, a boa efetivação dos planos depende da participação popular. Um dos quesitos do questionário aplicado *in locu* dizia respeito justamente ao Plano Municipal de Saneamento. Perguntadas no questionário sobre se a “comunidade participou ou foi consultada na elaboração do Plano Municipal de Saneamento”, ao menos uma pessoa por comunidade respondeu que “Sim”. Em quatro destas comunidades, apenas uma pessoa tinha conhecimento do plano. Em cada uma das outras, 3, 5, 6 e até 26 pessoas responderam conhecer o plano. Na maioria dos casos, é pouco, mas já é algo. Que essas pessoas possam sedimentar junto às suas comunidades e ao poder público caminhos para melhorias em suas condições de existência, tendo em vista que o direito à vida, à saúde e à dignidade humana estão associados à garantia deste direito universal chamado saneamento básico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GOUVEIA, Nelson. **Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social.** Ciência & Saúde Coletiva, 17(6):1503-1510, 2012

LANDAU, E. C.; MOURA, L.; LUZ, W. V. **Esgotamento sanitário nos domicílios urbanos e rurais do Brasil em 2010.** In: LANDAU, E. C.; MOURA, L. (Ed.). Brasília. 2016

MOURA L.; LANDAU E.C.; Ferreira A.M. **Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado no Brasil.** Variação geográfica do saneamento básico no Brasil em 2010: domicílios urbanos e rurais [internet], Brasília. 2016



**PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE AMÉRICA DOURADA PRODUTO 2:**  
DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. 2018

PNSR - **PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMENTO RURAL**. Ministério da Saúde, Brasília. 2019

SUDENE. Delimitação do Semiárido – 2021. **Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste**. Ministério do Desenvolvimento Regional. Brasília. 2021. <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/02semiaridorelatorionv.pdf>

# EDUCAÇÃO CIDADÃ E DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM PAUTA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO CIDADÃ NO MUNICÍPIO DE NOVA HARTZ/RS<sup>1</sup>

## *CITIZEN EDUCATION AND SOCIAL DEVELOPMENT ON THE AGENDA: AN ANALYSIS OF THE MUNICIPAL CITIZEN EDUCATION PROGRAM IN THE MUNICIPALITY OF NOVA HARTZ/RS*

Taíssa Francini Ohse Lima Salaberry<sup>2</sup>

Daniel Luciano Gevehr<sup>3</sup>

### **Resumo**

Este artigo apresenta os resultados iniciais e parciais de uma pesquisa qualitativa e quantitativa com a finalidade de identificar e analisar as contribuições do Programa Municipal de Educação Cidadã (PROMEC), como instrumento de promoção da Educação Cidadã, na modalidade não-formal, traz ao desenvolvimento social, tendo em vista a sua aplicação no município de Nova Hartz/RS, onde o programa foi instituído através da lei municipal nº 1723/2013. Concomitantemente, buscar-se-á compreender a importância da Educação Cidadã para o desenvolvimento social, bem como, a realidade social e demográfica do município e das pessoas contempladas pelo programa em comento, e, por fim realizar análise do programa e possíveis aprimoramentos. Os resultados apresentados neste artigo são resultados de pesquisa bibliográfica e documental, na qual foi possível constatar que a Educação Cidadã, na modalidade não-formal, é importante para a promoção do desenvolvimento social, no entanto, até o momento não há resultados acerca da existência ou inexistência de tais contribuições no caso da aplicação do Programa Municipal de Educação Cidadã.

**Palavras-chave:** educação cidadã; desenvolvimento social; educação não formal; inclusão social.

### **Abstract**

*This article presents the initial and partial results of a qualitative and quantitative research with the purpose of identifying and analyzing the contributions of the Municipal Program of Citizen Education (PROMEC), as an instrument of promotion of Citizen Education, in the non-formal modality, brings to the social development, in view of its application in the municipality of Nova Hartz/RS, where the program was instituted through municipal law nº 1723/2013. At the same time, an attempt will be made to understand the importance of Citizen Education for social development, as well as the social and demographic reality of the municipality and the people contemplated by the program in question, and, finally, to carry out an analysis of the program and possible improvements. The results presented in this article are results of bibliographical and documentary research, in which it was possible to verify that Citizen Education, in the non-formal modality, is important for the promotion of social development, however, until now there are no results regarding the existence or non-existence of such contributions in the case of application of the Municipal Citizenship Education Program.*

**Keywords:** citizen education; social development; non-formal education; social inclusion.

<sup>1</sup> Pesquisa financiada com bolsa Capes.

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Endereço eletrônico: taissasalaberry@sou.faccat.br.

<sup>3</sup> Doutor em História com estágio Pós-doutoral em História. Professor Titular do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Endereço eletrônico: danielgevehr@faccat.br

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa versa sobre a Educação Cidadã como instrumento para o desenvolvimento social, utilizando como objeto principal de análise o Programa Municipal de Educação Cidadã - PROMEC, instituído no município de Nova Hartz/RS através da lei municipal nº 1723/2013. Ante o exposto, a problemática da pesquisa decorre de dúvidas e discussões existentes acerca da (in)existência de contribuições do programa ao desenvolvimento social, conforme a sua aplicação.

A investigação da temática justifica-se pela importância dessa ao desenvolvimento, uma vez que Sen (2021) aborda a educação - como uma das oportunidades sociais essenciais à promoção do desenvolvimento. Ainda, na medida em que são empregados recursos públicos do erário municipal, imperiosa a necessidade de uso adequado do mesmo para atender as finalidades definidas pela lei que instituiu o Programa Municipal de Educação Cidadã, para a qual se destina os recursos.

Vale ressaltar que não foram encontrados estudos que analisem a temática proposta, tratando-se, portanto, de lacuna do conhecimento a ser preenchida com os resultados que obter-se-ão. Destaca-se que a pesquisa está em fase inicial, com conclusão prevista para 2024. Assim sendo, o objetivo geral da pesquisa consiste na identificação e análise das contribuições que o PROMEC, como instrumento de promoção da Educação Cidadã, na modalidade não-formal, traz ao desenvolvimento social.

Em consonância a isso, pretende-se, como objetivos específicos, compreender a importância da Educação Cidadã, na modalidade não-formal, para o desenvolvimento social; compreender a realidade social e demográfica do município de Nova Hartz e das pessoas contempladas pelo programa em comento; analisar as suas finalidades, funcionamento, e construção legislativa, bem como, se devidamente alinhadas com a Educação Cidadã; e, identificar de que maneira(s), caso exista(m), o PROMEC poderia ser aprimorado a fim de potencializar o desenvolvimento social no município de Nova Hartz.

Tendo em vista a finalidade da pesquisa, trata-se de pesquisa básica estratégica, uma vez que, conforme supracitado, buscará preencher a lacuna do conhecimento a fim de contribuir com possíveis soluções aos problemas práticos identificados (GIL, 2017).

Com relação aos objetivos da pesquisa e em conformidade às definições trazidas por Gil (2017), realizar-se-á pesquisa descritiva e explicativa, na medida em que, além de descrever as características do programa e dos munícipes contemplados por esse, também buscará identificar e analisar as contribuições do programa ao desenvolvimento social do município.

No tocante à abordagem da pesquisa, essa caracteriza-se como qualitativa e quantitativa. Nesse sentido, a abordagem qualitativa será utilizada para realização de entrevistas com os profissionais envolvidos no programa; os profissionais envolvidos na concepção do programa; com o(a) responsável principal pelo acompanhamento pedagógico e, até dois familiares diretos dos beneficiários do programa, a fim de obter resultados que não são possíveis quantificar. A abordagem quantitativa, por sua vez, será utilizada para identificar e analisar as características sociais e demográficas do município e dos beneficiários do programa.

Quanto aos procedimentos adotados à realização da pesquisa, consonante às definições de Gil (2017), a pesquisa classificar-se-á como: bibliográfica, uma vez que os fundamentos teóricos serão oriundos de conhecimento e resultados de pesquisas científicas obtidos em livros de autores consagrados e artigos científicos publicados em periódicos e revistas, sobre temas relacionados à educação, educação cidadã, educação não-formal, desenvolvimento social e desenvolvimento regional; documental, pois utilizar-se-ão os arquivos existentes acerca do programa em comento e documentos legais pertinentes, como a lei que instituiu o programa; estudo de caso, pois analisar-se-á um objeto específico em particular, no caso o Programa Municipal de Educação Cidadã instituído no município de Nova Hartz/RS, através da lei municipal nº 1723/2013.

Na medida em que se trata de pesquisa em fase inicial, e, que realizada, até o momento, apenas os proce-

dimentos metodológicos alinhados com uma pesquisa bibliográfica e documental, os resultados apresentados são iniciais e parciais cuja exposição será realizada através deste artigo. A seção seguinte tratará do desenvolvimento da pesquisa, abrangendo a fundamentação teórica e precedendo as conclusões possíveis diante das discussões levantadas em conformidade com a problemática de pesquisa e objetivos.

## 2 EDUCAÇÃO CIDADÃ PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A concepção da Educação Cidadã está atrelada ao movimento de Educação Popular que emergiu em meados de 1980, consistindo em prática educacional voltada à construção da cidadania. Ainda, Diaz e López (2016), ao falar sobre uma cultura cidadã, afirmam que essa consiste, em síntese, na promoção de Educação Cidadã, através da perspectiva de uma educação para a cidadania, com a formação de pessoas que orientem suas ações ao bem comum e à justiça; que compreendam a sociedade; aceitem as diferenças existentes e atuem ativamente na proposição de melhorias do ambiente.

Todavia, trata-se de conceito polissêmico utilizado e correlacionado à aplicação prática de formas diversas (ANTUNES e PADILHA, 2010), como, por exemplo, através das modalidades de educação formal e não-formal. Nessa perspectiva, e, conforme características da aprendizagem e educação identificadas por Marques e Freitas (2017), a partir dos fatores de caracterização discutidos por estes, pode-se visualizar a distinção clara entre as referidas modalidades de educação.

No entanto, ressalta-se que, apesar das distinções, a educação não formal atua como complementar à educação formal, que ocorre no ambiente escolar (ARAÚJO e LUVIZOTTO, 2012). Para compreender tal complementaridade é essencial considerar, *a priori*, o elemento da Educação Integral, uma vez que essa é imprescindível ao desenvolvimento das capacidades que o sujeito necessita enquanto ser humano compreendido por uma estrutura social, e, para exercer plenamente a cidadania.

Veja-se, a Educação Integral consiste na oportunização do desenvolvimento do sujeito em todas as suas dimensões, não apenas à aquisição de conhecimentos técnicos e desenvolvimento das capacidades cognitivas, mas também biopsicossociais (VIEIRA e SANTOS, 2019), uma vez que “educar integralmente o cidadão e a cidadã significa, pois, prepará-los para uma vida saudável, e para convivência humanizada, solidária e pacífica” (ANTUNES e PADILHA, 2010, p.17), ou seja, considerando aspectos que vão além da tecnicidade.

Voltando-se à análise das modalidades de educação formal e não-formal, pode-se observar que a educação formal é relacionada à instituição e contexto escolar, com currículo, planejamento e estrutura bem definidos; e, a educação não formal, possui maior centralidade nos aspectos sociais; flexibilidade dos papéis, processos educativos, currículos e acompanhamento pedagógico (MARQUES e FREITAS, 2017), o que possibilita a sua estruturação em consonância com a realidade social na qual os beneficiários estão inseridos.

Nessa mesma linha, os autores Marques e Freitas (2017), trazem em quadro comparativo que, diversamente da educação formal, a modalidade não formal contempla conteúdos e objetivos adaptáveis aos diferentes grupos. Aliás, tais conteúdos correlacionam-se com as trocas de vivências e experiências, havendo uma construção social do conhecimento com a presença de componente emocional nos processos educativos. Ademais, para possibilitar a formação integral dos sujeitos, Vieira e Santos (2019) também compreendem a necessidade das instituições formais de ensino estabelecerem um diálogo eficiente e parcerias com novos atores.

Ao referir-se a novos atores, vale destacar a importância dos movimentos sociais, os quais são correlacionados com a Educação Cidadã, na modalidade não formal, sendo, inclusive, o elemento propulsor da concepção do movimento de Educação Popular. Aliás, a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) traz em seu artigo 1º que os processos formativos educacionais “se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais

e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Conforme Gehlen (2017), os movimentos sociais são redes que constituem-se socialmente, objetivando interesses comuns entre atores sociais, com ações que se alinham à de condutores dos processos de transformação que ocorrem na sociedade.

O fortalecimento desse diálogo também incide no aumento de capital social, e, conseqüentemente, da produtividade. O capital social, por sua vez, está diretamente atrelado com a integração de diferentes atores na promoção do bem-estar social (ZDANOWICZ, 2017), e, o formato educacional discutido neste artigo incide em “resultados voltados ao bem-estar coletivo” (VIEIRA e SANTOS, 2019, p. 185) através da formação integral dos cidadãos que compõem o contexto social em que estão inseridos.

O capital social consiste no fortalecimento da sociedade através da cooperação entre esses atores sociais, viabilizando objetivos comuns da coletividade. Todavia, ante o exposto, também resta evidente que o capital social, além de consequência, também é elemento essencial à efetivação da comunicação necessária entre os atores capazes de fortalecer tal modelo educacional.

Seguindo tal perspectiva, Marteleto e Silva (2004) analisam estudos aplicados na área da educação que indicam o capital social como elemento influente no crescimento do capital humano, uma vez que serve como recurso ao indivíduo em seu contexto social. O capital humano consiste, de acordo com Griebeler (2017), no aumento de capacidades, conhecimento e habilidades que favoreçam a atividade produtiva, aliando tais elementos para atender a demanda do mercado, que exige competências além do conhecimento técnico, valorizando o conhecimento tácito do sujeito.

Nesse sentido, parte-se à discussão acerca da fragilidade da cultura existente, no que tange à compreensão da Educação Cidadã e de sua importância para a sociedade. Diaz e López (2016) abordam que, na sociedade e na comunidade educacional, nos deparamos com a fragilidade da cultura cidadã, que consiste na consciência do compromisso que se tem na formação de pessoas com as ações voltadas ao bem comum, à justiça e ativas na construção de soluções e realização de iniciativas em prol do desenvolvimento e melhoria da sociedade, dentre outras competências alinhadas ao exercício da cidadania.

A cidadania, na perspectiva trazida por Diaz e López (2016), relaciona-se com um processo de aprendizagem que também envolve o desenvolvimento de competências e habilidades biopsicossociais, além do cognitivo, provenientes dos processos educativos que ocorrem dentro e fora da instituição escolar. Ademais, o agir cidadão, proveniente do processo de aprendizagem da cidadania, está ligado ao sentimento de pertencimento e reconhecimento da sociedade na qual a pessoa está inserida. Tenório (2017, p. 55) afirma que “o cidadão é aquele que prioriza a res pública, os seus direitos devem ser ajustados e/ou condicionados aos desejos da comunidade, da sociedade”.

Reitera-se que a educação não formal pode ser aliada à formação educacional formal, oportunizando a construção de saberes relacionados às vivências e à coletividade, formando sujeitos capazes de participarem ativamente e transformarem o meio em que vivem (ARAÚJO e LUVIZOTTO, 2012, p. 75), ou seja, uma educação para e pela cidadania.

A Educação Cidadã, como educação voltada à cidadania, possui princípios pedagógicos que orientam a prática educacional, dentre eles, a “Leitura do Mundo”, defendida por Paulo Freire, consistindo na identificação das necessidades específicas daqueles sujeitos na condição de educandos, na medida em que, vendo a educação por uma ótica emancipadora e libertadora, essa não deve ficar alheia aos contextos sociais do educando (ANTUNES e PADILHA, 2010).

Além disso, é essencial o estabelecimento de relações dialógicas, principalmente no que tange à relação do educador com o educando, bem como, reconhecer a educação como uma construção em que o sujeito deve ser desafiado e ter espaço para participar ativamente em seu processo de aprendizagem; o respeito à diversidade cultural; entender a educação como um direito; valorizar uma Educação Integral e Cidadã desde a infância;

e, valorizar a aproximação dos saberes promovidos nas modalidades educacionais (ANTUNES e PADILHA, 2010).

Vale ressaltar que, além das carências, também é possível e oportuno acrescentar que essencial, identificar as potencialidades existentes e que podem ser aprimoradas. Dessa forma, através da provocação de diálogos, trocas de conhecimentos e vivências, oportuniza-se aos sujeitos envolvidos, a possibilidade de realizar leituras críticas do mundo, compreendendo-o e percebendo as possibilidades e sua própria capacidade de provocar transformações (ANTUNES e PADILHA, 2010).

Todavia, faz-se necessário o cuidado para não deturpar os objetos da educação, pois Carvalho (2017) acrescenta que a mercantilização da educação é divergente ao que a Educação Cidadã busca promover, pois desumaniza e despolitiza, não havendo, portanto, comprometimento com a cidadania. Diante disso, cabe destacar dois questionamentos trazidos por Vieira e Santos (2019, p. 182): i) “Que ser humano queremos educar?”; ii) “Que impactos teremos na formação integral desses alunos?”. Tendo em vista que, inclusive na formação profissional se faz necessário o aprendizado de competências além das técnicas, cognitivas e operacionais, a fim de influenciar na formação de profissionais críticos, reflexivos e inovadores, inclusive para a construção das melhores soluções possíveis aos problemas identificados em cada área profissional.

No que tange à promoção de Educação Cidadã através do programa em comento, a Lei Municipal nº 1723/2013 (NOVA HARTZ, 2013), que institui o Programa Municipal de Educação Cidadã - PROMEC, no município de Nova Hartz/RS, prevê a sua realização no contexto da modalidade de educação não formal. Segundo o referido dispositivo legal, em seu artigo 1º a implementação do programa possui como fim o desenvolvimento cultural, esportivo, alfabetização, reintegração escolar, qualificação para o trabalho e preparatório para o supletivo de ensino fundamental e ensino médio, objetivando a inclusão social (NOVA HARTZ, 2013).

O PROMEC, atua na promoção da Educação Cidadã através da participação do diálogo com movimentos sociais, culturais e de organizações da sociedade civil, o que nos remete ao fortalecimento do capital social, pois pode ser desenvolvido por entidades sem fins lucrativos através de convênio com o Poder Executivo, circunstância na qual é realizada a destinação de recursos financeiros à entidade para manutenção do programa, desde que as atividades estejam alinhadas às finalidades indicadas na presente lei. Tais recursos podem cobrir custos com contratação de educadores populares, aquisição de materiais a serem utilizados para realização das atividades - desde que não sejam permanentes, contratação de serviços de terceiros, custos operacionais, transporte e locação (NOVA HARTZ, 2013).

Pode-se perceber o estabelecimento de diálogo e parceria entre atores ao observar essa relação entre o Poder Executivo e entidade da sociedade civil sem fins lucrativos, em que há, inclusive, a previsão legal de deveres mútuos. O município resta-se obrigado a repassar mensalmente os recursos financeiros, conforme convênio estabelecido; realizar acompanhamento pedagógico; elaborar cronogramas e roteiros dos trabalhos a serem realizados; dispor de estrutura física e transporte.

A entidade conveniada, por sua vez, ao receber os recursos, precisa executar o projeto e utilizá-los adequadamente, conforme as atividades delimitadas no plano de trabalho; apresentar prestação de contas parcial e final, através da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, devendo devolver ao Executivo valores eventualmente não utilizados; mantendo o município informado acerca da execução do programa, com encaminhamento mensal do cadastro de alunos atendidos. Ainda, há uma obrigação comum atribuída às partes, que obrigam-se a realizar o cadastro de interessados na participação na entidade e manter os dados atualizados. (NOVA HARTZ, 2013).

Ainda, deve-se considerar a existência do educador social, previsto na legislação em comento como educador popular, o qual, segundo Araújo e Luvizotto (2012), é o responsável pela organização e execução de ações educativas que serão capazes de contribuir em um ambiente educativo, participativo e democrático propício à

trajetória de desenvolvimento pessoal e social em que os sujeitos estão inseridos. Ainda, os autores destacam que o educador deveria ter formação pedagógica adequada para o cumprimento de seu papel nesse processo educativo, todavia, a lei de instituição do PROMEC não dispõe sobre qualificação ou critérios de seleção de educadores.

No que tange ao desenvolvimento social, este “pressupõe o progresso, a melhoria e a modernidade da coletividade” (LIMA, 2017, p.120). Outrossim, o social também se remete às pessoas integrantes dessa coletividade e a transformação das estruturas sociais em que estão compreendidas, atendendo-se ao bem-estar e inclusão social. Alinhado a isso, deve-se destacar o objetivo principal do PROMEC, trazido pela lei municipal nº 1723/201: a inclusão social.

A promoção da inclusão social, através da efetivação do PROMEC, afeta as esferas do indivíduo e do coletivo. Ora, conforme a conceituação de inclusão trazida por Lima (2017), e, a análise de correlação com o PROMEC, pode-se observar que ao proporcionar aos indivíduos o acesso à uma educação pela e para a cidadania, é possível concretizar a garantia ao indivíduo de direitos humanos basilares e de exercício individual da cidadania, no entanto, concomitantemente, vislumbram-se resultados que impactarão positivamente no bem-estar da coletividade, e, na promoção equitativa de oportunidades, com currículos adaptativos às necessidades e carências dos grupos atendidos, por tratar-se de processos educativos no ambiente não formal.

A inclusão é uma necessidade evidente, ante a existência de grupos de exclusão social. Com a promoção de Educação Cidadã, através de programas como o PROMEC ou outras políticas públicas, é possível auxiliar na diminuição de desigualdades, desde que compreendidas as determinantes de exclusão envolvidas e que devem ser trabalhadas, na medida em que os movimentos sociais, já mencionados anteriormente, são importantes elementos para minoração de desigualdades (LIMA, 2017).

Sen (2010) defende que o desenvolvimento decorre da expansão das liberdades individuais e a privação dessas resta vinculada às carências e necessidades precariamente satisfeitas. O autor indica a existência de cinco tipos de liberdades (liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência e segurança protetora), sendo que todas são mutuamente completivas e auxiliam na promoção das capacidades gerais de um indivíduo, bem como, que as políticas públicas podem funcionar através dessas liberdades para o aumento das capacidades referidas.

Sendo oportuno para a pesquisa demonstrada neste artigo, voltar-se-á o foco para as oportunidades sociais como instrumento necessário à expansão de liberdades e, conseqüentemente, do desenvolvimento. As oportunidades sociais influenciam a liberdade dos indivíduos para viverem melhor, tanto na esfera de suas vidas privadas, quanto na coletividade - com maior participação social, o que dar-se-á através da promoção de acesso a áreas como saúde e educação (SEN, 2010).

Por fim, é possível conectar os fundamentos e conceituações trazidas acerca da Educação Cidadã, na modalidade não formal, ao desenvolvimento social e à legislação de constituição do PROMEC, bem como, avaliar a partir disso a importância da dinâmica entre tais elementos e outros pontos relevantes, inclusive acerca da influência no crescimento de capital humano e social, os quais favorecem a inclusão e desenvolvimento social. No entanto, tal análise restringe-se aos aspectos conceituais e teóricos em concomitância aos documentos legais, não possibilitando, na fase em que a pesquisa encontra-se, maiores resultados e conclusões acerca dessas vinculações com o funcionamento efetivo do PROMEC, e, conseqüentemente, da dinâmica fidedigna à realidade funcional do programa.

### 3 CONCLUSÃO

A Educação Cidadã, como uma educação voltada para e pela cidadania, pode ser aplicada em diversos contextos educacionais, sendo que, para a presente pesquisa, far-se-á importante a análise das contribuições da

educação na modalidade não formal, uma vez que o programa em comento (PROMEC), prevê sua instituição nessa modalidade. Diante disso, é possível observar a importância que a Educação Cidadã possui na formação integral do sujeito, e, como, através do PROMEC, pode proporcionar o desenvolvimento de capacidades nos educandos conforme suas carências e potencialidades, dada a flexibilidade curricular e pedagógica da educação não formal.

Na dinâmica educacional e social na qual o PROMEC está inserido, é possível observar a presença de diálogo e parceria entre atores, com o intuito comum de promover a Educação Cidadã, sendo que o fortalecimento desse diálogo pode proporcionar o aumento de capital social. Também resta constatada a possibilidade de aumento do capital humano, em decorrência de eventual ampliação do alcance e influência de tais elementos, e, conseqüentemente, do PROMEC, pois diretamente correlacionado com os objetivos de Educação Cidadã e Integral.

Vale ressaltar que as finalidades da Educação Cidadã, na modalidade não formal, se efetivadas, são capazes de provocar o aumento de capital humano, essencial ao desenvolvimento, como um todo, e à inclusão social, pois favorável às atividades produtivas necessárias ao sujeito, e, do desenvolvimento de capacidades essenciais ao exercício da cidadania. Portanto, percebe-se o potencial de promoção do desenvolvimento social que o programa carrega, ao provocar o aumento de capital social e humano, bem como, da inclusão social, elementos diretamente relacionados ao desenvolvimento social.

Destarte, a Educação Cidadã é capaz de promover a ampliação e fortalecimento de fatores que promovam o desenvolvimento social, principalmente através da oportunização da ampliação de competências capazes de promover a formação integral do sujeito e sua inclusão nas estruturas sociais em que está compreendido, o que dar-se-á pela influência na expansão das atividades produtivas e pelo preparo ao exercício pleno da cidadania, enquanto integrante de seu contexto social.

Por fim, é possível conectar os fundamentos e conceituações trazidas acerca da Educação Cidadã, na modalidade não formal, ao desenvolvimento social e à legislação de constituição do PROMEC, bem como, avaliar a partir disso a importância da dinâmica entre tais elementos e outros pontos relevantes, inclusive acerca da influência no crescimento de capital humano e social, os quais favorecem a inclusão social, e, conseqüentemente, o desenvolvimento social. No entanto, tal análise restringe-se aos aspectos conceituais e teóricos com análise conjunta de documentos legais, inviabilizando, na fase em que a pesquisa encontra-se, maiores resultados e conclusões acerca dessas vinculações com a realidade de aplicação do programa no município.

Portanto, ante os fundamentos teóricos expostos como resultados iniciais e parciais, pode-se constatar a importância da Educação Cidadã, na modalidade não formal, para a promoção do desenvolvimento social, uma vez alinhados em essência, finalidades e objetivos. Ainda, avaliando a constituição legal do Programa Municipal de Educação Cidadã - PROMEC, no município de Nova Hartz, é possível perceber que a legislação alinha-se com proposta de um modelo de Educação Cidadã, na modalidade não formal, no tocante ao envolvimento de atores sociais na figura das entidades capazes de aderirem ao diálogo, bem como, objetivando a inclusão social através da concretização das finalidades trazidas.

Reiterando que, ao considerar que a pesquisa está em fase inicial, e, que realizado, até o momento, apenas os procedimentos metodológicos alinhados com uma pesquisa bibliográfica e documental, ainda não há resultados a serem apresentados acerca da existência ou inexistência de tais contribuições no caso da aplicação do Programa Municipal de Educação Cidadã. Por conseguinte, restam apresentadas tais conclusões parciais.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Ângela; PADILHA, Paulo Roberto. Educação Cidadã, Educação Integral: fundamentos e práticas. São Paulo: Editora e Livraria Paulo Freire, 2010. Disponível em <https://www.acervo.paulofreire.org/items/ffcd9580-f722-4f4c-ae78-42a224cc6941>. Acesso em 16 de abril de 2023.
- ARAUJO, Joselaine de; KRAUS LUVIZOTTO, Caroline. Educação não formal: a importância do educador social na construção de saberes para a vida em coletividade. *Colloquium Humanarum*. Presidente Prudente, v. 9, nº 2, p. 73-78, jul/dez, 2012. \*\*\*\*\*<https://revistas.unoeste.br/index.php/ch/article/view/818>
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei Federal nº 9.394. 20 de Dezembro de 1996.
- CARVALHO, Jaciara de Sá. Condições para uma educação cidadã a distância: uma proposta emancipatória.. Educação revista quadrimestral. Porto Alegre/RS. v. 40, n. 1, p. 20-30.
- DIAZ, Omar Huertas; LOPEZ, Adriana Patricia Arbodela. Educación ciudadana en el marco del pensamiento complejo. *Revista Lassalista de Investigación*. Caldas, v. 13, nº 2, p. 128-132, dez, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-44492016000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-44492016000200013&lng=en&nrm=iso). Acesso em 26 de maio de 2023.
- GEHLEN, Ivaldo. Movimentos sociais. In: Marcos Paulo Dhein Griebeler; Mario RIEDL. (Org.). *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. 01ed.Porto Alegre: Editora Conceito, 2017, v. 01, p. 283-286.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 6ª edição. São Paulo: Atlas 2017.
- GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein. Capital Humano. In: Marcos Paulo Dhein Griebeler; Mario RIEDL. (Org.). *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. 01ed.Porto Alegre: Editora Conceito, 2017, v. 01, p. 46-49.
- LIMA, Jandir Ferrera de. Desenvolvimento Social. In: Marcos Paulo Dhein Griebeler; Mario RIEDL. (Org.). *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. 01ed.Porto Alegre: Editora Conceito, 2017, v. 01, p. 120-122.
- \_\_\_\_\_. Inclusão Social. In: Marcos Paulo Dhein Griebeler; Mario RIEDL. (Org.). *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. 01ed.Porto Alegre: Editora Conceito, 2017, v. 01, p. 120-122.
- MARQUES, Joana Brás Varanda; FREITAS, Denise de. Fatores de caracterização da educação não-formal: uma revisão de literatura. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 43, nº 4, p. 1087-1110, out/dez, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ep/a/7cP6CL6pZdZm6fRT3Yvj4Km/?lang=pt> . Acesso em 23 de junho de 2023.
- MARTELETO, Regina Maria. SILVA, Antonio Braz de Oliveira e. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ciência da Informação*. Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49, set/dez, 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ci/a/tTzclwn7BnJGcD3Bjgcbdsp/> . Acesso em 08 de agosto de 2023.
- NOVA HARTZ. Câmara Municipal de Vereadores. Lei Municipal nº 1723/2013. 6 de março de 2013.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. 10ª reimpressão. São Paulo: Companhia de Bolso, 2021.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Cidadania. In: Marcos Paulo Dhein Griebeler; Mario RIEDL. (Org.). *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. 01ed.Porto Alegre: Editora Conceito, 2017, v. 01, p. 55-56.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Marcia Eliza de Godoi dos. Educação e Desenvolvimento: transformação e ascensão de uma sociedade. *Revista Humanidades e Inovação*. 2019, v. 06, n 18, p. 177-190.

ZDANOWICZ, José Eduardo. Capital Social. In: Marcos Paulo Dhein Griebeler; Mario RIEDL. (Org.). *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. 01ed. Porto Alegre: Editora Conceito, 2017, v. 01, p. 51-54.

# CAPACITISMO E OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA EXTENSIONISTA

## ABLEISM AND THE SOCIAL RIGHTS OF PEOPLE WITH DISABILITIES: EXPERIENCE OF AN ACADEMIC RESEARCH GROUP

Raquel da Silva Silveira<sup>1</sup>  
Ana Paula Ramos de Souza<sup>2</sup>  
Sofia Hein Machado<sup>3</sup>  
Ana Clara Jardim da Silva<sup>4</sup>  
Giano dos Reis Rezende<sup>5</sup>

### Resumo

O capacitismo é uma estrutura social que discrimina e violenta os direitos sociais das pessoas com deficiência. Em 2008, no Brasil, foi promulgada a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), a qual busca assegurar o acesso a direitos negados a essa população. Todavia, a teoria muitas vezes não reflete na prática. O objetivo deste trabalho é relatar as experiências produzidas pelo coletivo de extensão CEPAC (Coletivo de Extensão e Pesquisa Anticapacitista) no campo das deficiências e do capacitismo, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, durante o período de 2022-2023, bem como promover uma discussão teórica a respeito do assunto. As atividades do coletivo possuem embasamento teórico científico nas seguintes metodologias: Modelo Social da Deficiência; Educação Popular de Paulo Freire; Pedagogia Engajada de bell hooks; e a prática de contação de histórias. A metodologia utilizada para o desenvolvimento e manutenção do coletivo se dá através de encontros semanais que envolvem rodas de conversa, oficinas e contação de histórias com protagonismo de personagens com deficiência. Os espaços construídos pelo coletivo possibilitam trocas de experiências e de saberes, de modo que estudantes de graduação possam aprender a partir da vivência prática relatada pelas pessoas com deficiência que compõem o coletivo. No período de janeiro de 2022 a julho de 2023, atingimos mais de 500 pessoas presentes nos encontros, nas atividades em escolas públicas e serviços da assistência social para idosos. Compreende-se ser necessário que a discussão sobre o capacitismo se expanda dentro e fora da universidade, com a produção de um ensino anticapacitista na sala de aula, com a acessibilidade do ambiente acadêmico e a visibilização das cotas para pessoas com deficiência.

**Palavras chave:** capacitismo; direitos sociais; extensão universitária

### Abstract

*Ableism is a social structure that discriminates against and infringes upon the rights of individuals with disabilities. In Brazil, in 2008, the National Policy on Special Education from the Perspective of Inclusive Education (Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva; PNEEPEI) was enacted, with the aim of ensuring access to rights that had initially been denied to this population. However, the theoretical frameworks alone do not guarantee effective implementation. The purpose of this work is to share the experiences of the University's Anti-Ableism Extension and Research Group (CEPAC - Coletivo de Extensão e Pesquisa Anticapacitista) at the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS) during the period from 2022 to 2023, as well as to*

<sup>1</sup> Doutora em Psicologia Social e Institucional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. raquelsilveira43@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Linguística e Letras. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. ramos1964@uol.com.br

<sup>3</sup> Fonoaudióloga, Doutoranda em Ciências e Distúrbios da Comunicação. University of Houston. sofiahein9@gmail.com

<sup>4</sup> Graduanda em Fonoaudiologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. anaclarajardim.acj3@gmail.com

<sup>5</sup> Graduando em Psicologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. gianorezende@gmail.com

*foster a theoretical discussion on this subject. The group's activities are grounded in the following methodologies: the Social Model of Disability (DINIZ, 2007), Paulo Freire's Popular Education, bell hooks' Engaged Pedagogy, and the practice of storytelling. The methodology employed for conducting these activities entails weekly meetings with open discussions for the community, workshops, and storytelling sessions that prominently feature characters with disabilities. This project has created a space for the exchange of experiences and knowledge, enabling university students to learn from the practical experiences shared by individuals with disabilities who are part of the group. Between January 2022 and July 2023, we reached over 500 individuals through our meetings, activities in public schools, and support services for the elderly. In conclusion, it is imperative to continue expanding the discourse on ableism, both within and beyond the academic environment. This expansion will facilitate anti-ableism education in the classroom, ensure complete accessibility in academic settings, and promote affirmative actions that benefit individuals with disabilities in their pursuit of higher education opportunities.*

**Keywords:** *ableism; social rights; extension group*

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo Diniz (2007), na sociedade ocidental, baseada no consumo e na produção, a deficiência é compreendida como uma falta, anomalia, uma falha no corpo que precisa ser consertada. Nesta visão, pautada no Modelo Biomédico, o foco é colocado na lesão do corpo, de tal modo que se deve desenvolver ações e práticas para corrigir esta lesão, entendendo que é ela a causadora e origem das desigualdades e desvantagens vivenciadas pelas pessoas que a possuem. Esse modelo acarreta exclusão e discriminação; entretanto, o ser humano sempre produz resistência às formas de opressão, e em meados do século XX se gerou o Modelo Social da Deficiência (DINIZ, 2007), a partir da luta de pessoas com deficiência para que se produzisse uma torção de perspectiva. A deficiência era entendida não mais como a lesão do corpo, mas como o despreparo da sociedade em lidar com a diversidade dos corpos humanos, o que pode ser evidenciado através das barreiras físicas, comunicacionais e atitudinais, isto é, através da falta de acessibilidade.

Além das problemáticas citadas anteriormente, há um outro aspecto substancial que atravessa a vida das pessoas com deficiência de forma a causar adoecimento e exclusão. Fala-se aqui do capacitismo, termo pautado pela primeira vez no Brasil somente em 2012 pela antropóloga Anahi Guedes de Mello, o que, segundo a autora, evidencia a naturalização das práticas discriminatórias e a invisibilidade das pessoas com deficiência enquanto grupo social e de sua luta. Nas palavras de Victor Di Marco, em *Capacitismo: O mito da capacidade* (2020), o capacitismo pode ser definido como “a opressão e o preconceito contra pessoas que possuem algum tipo de deficiência, o tecido de conceitos que envolve todos que compõem o corpo social.”

Em outras palavras, pode-se dizer que é um fenômeno estrutural de discriminação, exclusão e segregação. Ele pode ser percebido por meio da inferiorização de corpos que se distanciam do padrão e daquilo que é considerado normal, saudável e esteticamente qualificado; por meio da desvalorização da vivência das pessoas com deficiência e também por meio de políticas que focalizam um direito à piedade, mas não à equidade. Este conceito também evidencia que a violação dos direitos humanos das pessoas com deficiência são resultado de uma estrutura social que privilegia somente aqueles plenamente capazes de produzir e contribuir para o lucro (MARCO, 2021).

Nesse cenário, de negligência e desigualdade, algumas políticas públicas se estabelecem no território nacional a fim de minimizar os impactos desta estrutura de opressão na vida das pessoas com deficiência, como, por exemplo, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva [PNEEPEI], em 2008, que buscava assegurar o acesso a direitos negados a essa população. Mais recentemente também houve a publicação da Lei 13.146 de 2015, que estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência, isto é, documento que visa promover condições de equidade, exercício dos direitos e das liberdades fundamentais a fim de garantir a inclusão social e a cidadania à toda pessoa com deficiência. Todavia, a burocratização e judicialização que

visam assegurar direitos e acessos não foram suficientes para tais, percebendo-se, até os dias atuais, um cenário que se mostra bastante desfavorável a este grupo.

Neste contexto, entende-se que assegurar direitos sociais às pessoas com deficiência requer uma transformação social, estrutural e atitudinal (MARTINS et. al., 2023). É justamente neste contexto que surge e atua o CEPAC - Coletivo de Extensão e Pesquisas Anticapacitistas do Instituto de Psicologia da UFRGS, que desenvolve ações diferentes e simultâneas na busca de reduzir os impactos adoeceadores do capacitismo.

## 1.1 OBJETIVOS

Geral:

Relatar as experiências produzidas pelo coletivo de extensão CEPAC (Coletivo de Extensão e Pesquisa Anticapacitista) no campo das deficiências e do capacitismo, na Universidade Federal do Rio Grande do sul, durante o período de 2022-2023, bem como promover uma discussão teórica a respeito do assunto.

Específicos:

Disseminar, por meio de uma comunicação científica, as iniciativas bem-sucedidas realizadas em nossa Universidade pelo grupo.

Inspirar e motivar outras instituições a desenvolverem projetos semelhantes, com o intuito de fomentar a criação de espaços que promovam discussões embasadas em uma perspectiva anticapacitista, bem como suas intersecções com raça e gênero.

Estimular diálogos dentro do ambiente acadêmico e fora dele, contribuindo para a construção de uma sociedade mais inclusiva e igualitária.

## 1.2 METODOLOGIA

Este trabalho, organizado no formato de um Relato de Experiência e amparando-se em uma Revisão de Literatura integrativa, buscará evidenciar ao longo de seu escopo os seguintes aspectos:

Quais abordagens teóricas têm sido trazidas ao debate dos direitos das pessoas com deficiência?

Quais são as metodologias que têm sido usadas na construção de atividades de um coletivo de extensão e pesquisa dentro do ambiente acadêmico?

Como um coletivo de extensão e pesquisa anticapacitista tem influenciado as vivências de alunos com e sem deficiência dentro da universidade?

Quais são os caminhos que podem ser utilizados para ampliar o debate acadêmico para além das universidades, a fim de impactar a comunidade?

Para tanto, a estrutura do artigo conta, inicialmente, com uma introdução que buscou contextualizar a problemática histórica e social envolvendo o capacitismo, elaborar uma justificativa e metodologia e apresentar os objetivos do trabalho. De forma conseguinte, far-se-á uma breve revisão teórica enfocando as disputas teórico-práticas no campo das deficiências, complementando o exposto inicialmente nesta introdução, seguido por uma descrição acerca do surgimento do CEPAC e posterior detalhamento das intervenções realizadas no período 2022-2023. Ainda, serão analisados os resultados destas ações extensionistas e, por fim, serão colocadas as considerações finais.

## 2 CAPACITISMO E DISPUTAS TEÓRICO-PRÁTICA NO CAMPOS DAS DEFICIÊNCIAS

No campo teórico do capacitismo e da discussão sobre as deficiências, há uma ênfase historicamente

estabelecida nos estudos biomédicos, surgidos no final do século XVIII e XIX, onde o foco está na prática de intervenções para “corrigir” e diminuir os aspectos da deficiência que são reconhecidos inicialmente como “falha” - aquilo que lhe falta quando comparado ao indivíduo “padrão”, sem deficiência (DINIZ, 2007).

Assim, no modelo biomédico, em que a figura do médico e o papel da hospitalização tem protagonismo essencial, a deficiência é compreendida como a consequência da lesão em um corpo. Por lesão, entende-se doenças crônicas, alterações em partes do corpo ou mesmo ausência destas, desvios das funções corporais ou mentais. Nesta perspectiva, a deficiência é colocada unicamente como uma questão biológica e individual. As práticas segregatórias, por sua vez, são entendidas como efeitos consequentes dessa lesão.

Percebe-se, neste contexto, que o modelo biomédico da deficiência resulta em uma visão equivocada do indivíduo, tomada por discriminação e preconceito, e é por conta disso que foi gerado, em meados do século XX, o Modelo Social da Deficiência (DINIZ, 2007), que teve como objetivo mudar a abordagem dada a essa temática. A deficiência, portanto, passaria a ser debatida na perspectiva da inabilidade da sociedade em lidar com a diversidade dos corpos humanos e suas diferentes capacidades, e o foco deixaria de ser a falta de algo, ou a lesão do corpo. Foi neste contexto de batalhas e de elaboração teórica que surgiu o conceito de capacitismo, evidenciando que as desigualdades vivenciadas pelas pessoas com deficiência são resultado de uma estrutura social que privilegia somente aqueles plenamente capazes de operar no sistema capitalista (MARCO, 2021). O anti capacitismo, por sua vez, é o movimento contrário ao capacitismo, que visa trazer à luz o preconceito sofrido pelas pessoas com deficiência, e lutar para que este não continue sendo propagado na sociedade.

Ainda no debate acerca do capacitismo e suas ações discriminatórias, não pode-se deixar de citar o conceito de Interseccionalidade, o qual também dá subsídio a este trabalho e ao Coletivo.

Segundo Crenshaw (2002), interseccionalidade é o cruzamento das diferentes formas de dominação e discriminação que atravessam a vida de uma pessoa. Olhar para as causas individualmente nunca será tão rico quanto observar o mesmo fenômeno reconhecendo outros que o compõem. Aqui, sob a perspectiva interseccional, reconhece-se e explicitamos situações que explicitam violações decorrentes das relações de raça, gênero, sexualidade e tantos outros eixos de dominação. Entende-se que a discussão anticapacitista tem de ser realizada concomitantemente com a pauta antirracista e feminista, buscando compreender como a interseccionalidade entre elas evidencia privilégios e determina o lugar ocupado por pessoas negras com deficiência e mulheres com deficiência na atual sociedade.

### **3 DOIS INÍCIOS COINCIDENTES: AS COTAS UNIVERSITÁRIAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E O CEPAC**

As ações das pessoas com deficiência no Brasil foram influenciadas, em certa medida, pelas ações e legislações nos Estados Unidos, especialmente pelo Americans with Disabilities Act (ADA) ou Lei dos Americanos com Deficiências. O ADA, promulgado em 1990 nos Estados Unidos, foi um marco importante na luta pelos direitos das pessoas com deficiência, pois estabeleceu diretrizes para a acessibilidade, igualdade de oportunidades e combate à discriminação com base na deficiência.

Enquanto isso, as cotas nas universidades públicas do Brasil têm uma história complexa e multifacetada. Elas surgiram como uma resposta às profundas desigualdades socioeconômicas e raciais que historicamente permearam o acesso ao ensino superior no país. O marco inicial desse movimento ocorreu em 2012, com a Lei nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, que reservou vagas para estudantes negros e oriundos de escolas públicas em algumas instituições de ensino superior. A história das cotas no Brasil é, portanto, um exemplo da busca contínua por equidade no sistema educacional, embora permaneça como um tópico em constante debate e evolução.

No ano de 2018, as universidades públicas brasileiras incluíram no processo seletivo de ingresso à uni-

versidade por cotas um percentual para pessoas com deficiência. Essa ação afirmativa tem permitido o aumento do ingresso dessa população dentro da universidade (MARTINS et. al., 2023). Ao que diz respeito à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no primeiro ano de cotas para pessoas com deficiência (PCDs) houve o ingresso de um jovem com deficiência física, usuário de cadeira de rodas, no curso de Psicologia. Ao ser selecionado para atuar como bolsista nas ações de extensão do curso de Psicologia, os professores responsáveis por essas ações reconheceram a falta de discussão voltadas para essa temática, e sentiram a necessidade de elaborar uma ação extensionista que tivesse como temática principal as deficiências. Foi nesse contexto que foi fundado o “CEPAC - Coletivo de Extensão e Pesquisas Anticapacitistas” da UFRGS. O objetivo geral do CEPAC é contribuir com o enfrentamento ao capacitismo, principalmente dentro da universidade pública, através de articulação com os movimentos sociais de pessoas com deficiência e das políticas públicas de inclusão, numa perspectiva interseccional com raça/cor, gênero/sexualidade e geracionalidade (SANTOS; KABENGELE; MONTEIRO, 2022).

Apesar de ser uma iniciativa relativamente recente, o coletivo CEPAC tem desempenhado um papel significativo ao promover debates cruciais sobre as pessoas com deficiência, tanto dentro como fora do âmbito acadêmico. Seu compromisso em abordar questões relacionadas à acessibilidade, inclusão e direitos das pessoas com deficiência tem sido notável e, dada a importância desses esforços, é importante que o trabalho do CEPAC seja divulgado e documentado cientificamente, a fim de contribuir para o avanço contínuo das políticas e práticas em prol das pessoas com deficiência.

#### **4 AÇÕES E EXPERIÊNCIAS EXTENSIONISTAS DE COMBATE ÀS AÇÕES DISCRIMINATÓRIAS**

Inicialmente, é importante destacar que a equipe de trabalho do CEPAC é composta por duas (2) professoras dos cursos de Psicologia e Fonoaudiologia da UFRGS como coordenadoras e uma (1) fonoaudióloga, estudante de doutorado, junto a um (1) bacharel em direito como colaboradores. Além destes, há a presença de seis (6) estudantes de graduação dos cursos de Psicologia e de Fonoaudiologia como bolsistas e voluntários. Nesta equipe, três (3) pessoas são pessoas com deficiência e dois (2) são autodeclarados pretos. Além da equipe de trabalho, também contamos com a participação de outros estudantes e de pessoas da comunidade, muitas delas pessoas negras e/ou com deficiência, trazendo representatividade e falas importantes para a nossa metodologia de trabalho.

Dentre as ações realizadas pelo grupo, cita-se primeiramente as Rodas de Conversa - dispositivo grupal digital, iniciado durante a pandemia de Covid-19, para promover debates e reflexões acerca do capacitismo. A metodologia empregada favoreceu a quantidade e a diversidade de participantes que puderam agregar-se ao grupo ao longo dos anos. Assim, a distância geográfica e as dificuldades de acesso relacionadas às tecnologias não colocaram-se como barreira para que estivessem presentes nas Rodas de Conversa pessoas de outras regiões do estado e até do país (Figura 1). Entre estudantes de graduação, pós-graduação, pessoas com deficiência e seus familiares, as reuniões abertas do CEPAC promoveram espaços de discussão e trocas teórico-práticas sobre o capacitismo com a comunidade. Este é, inclusive, a porta de entrada ao Coletivo para muitos estudantes. Vale ressaltar que as discussões eram sempre propostas previamente, estabelecendo-se uma leitura base para posterior debate no encontro em grupo. As temáticas, por suas vez, se deram a partir da articulação teórica entre o Modelo Social da Deficiência, a Teoria Feminista Negra e a Psicologia Social e Institucional, visibilizando a interseccionalidade entre deficiência, raça e gênero.

**FIGURA 1 – REGISTRO DE RODA DE CONVERSA DO CEPAC**



Fonte: Acervo dos autores, 2022.

Outro trabalho desenvolvido são as Oficinas e Palestras em escolas do município de Porto Alegre (Figura 2) que acontecem por demanda e são realizadas tanto com o corpo discente como docente. Quando voltadas aos alunos das séries iniciais do ensino fundamental, busca-se a utilização de metodologias ativas e lúdicas, como contação de histórias com protagonismo de personagens com deficiência e dinâmicas interativas. Para os alunos do ensino médio, o enfoque principal são rodas de conversa sobre a Política de Cotas - maior ferramenta para a ampliação da diversidade na Academia. Busca-se nestes encontros a desconstrução de preconceitos, a promoção de um ambiente de paz e tolerância nas escolas, bem como estimular a idealização de perspectivas futuras nas regiões mais vulneráveis da cidade.

**FIGURA 2 – REALIZAÇÃO DE OFICINA EM ESCOLA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE JUNTO AOS ALUNOS DO ENSINO MÉDIO**



Fonte: Acervo dos autores, 2023.

Ainda nesta proposta de buscar reduzir os impactos do Capacitismo e do racismo, por meio da divulgação da Política de Cotas e consequente aumento do número de ingressantes de grupos minoritários na



Universidade, também são realizados encontros formativos aos servidores terceirizados da UFRGS (Figura 3). Trata-se de um grupo de aproximadamente 1.300 pessoas, sendo sua maioria mulheres negras.

### FIGURA 3 – REALIZAÇÃO DE RODA DE CONVERSA COM SERVIDORES TERCEIRIZADOS DA UNIVERSIDADE



Fonte: Acervo dos autores, 2023.

Cita-se ainda uma ação de assistência social a idosos, em que parte da equipe do CEPAC contribui com o desenvolvimento do projeto “Brincar de Viver”, idealizado por uma professora do curso de Fonoaudiologia da instituição. Este, por sua vez, objetiva auxiliar idosos com déficits cognitivos e em situação de vulnerabilidade a desenvolver habilidades sociais através da arte e da inclusão digital. O projeto atua na realização de grupos semanais (Figura 4), inicialmente virtuais e agora presenciais, pautados na arte da palhaçaria, onde os participantes podem se expressar sem medo do erro ou do julgamento.

### FIGURA 4 – OFICINA LÚDICA-TERAPÊUTICA COM IDOSOS



Fonte: Acervo dos autores, 2023.

## 5 RESULTADOS

O impacto das atividades do CEPAC se mostra significativa de várias formas, e o crescimento e expansão do projeto se manifestam através do engajamento nas redes sociais, da procura de pessoas de dentro e fora da universidade interessadas em fazer parte do coletivo, e das políticas de ações que o projeto vem desenvolvendo em suas diversas esferas, incluindo palestras em escolas que impactam professores e estudantes com e sem deficiência.

Na vida acadêmica, profissional e pessoal dos indivíduos com deficiência que compõem o coletivo, há um consenso quanto à importância deste espaço seguro e de pertencimento, especialmente considerando que tais indivíduos frequentemente enfrentam situações capacitistas tanto dentro quanto fora da universidade. Uma das coordenadoras, pessoa com deficiência, traz a fala de que “pela primeira vez em 4 anos de universidade, eu me senti segura, acolhida e vista” ao refletir sobre sua passagem como estudante e atual participação como colaboradora do coletivo. O primeiro estudante com deficiência ao ingressar pelas cotas PcD no curso de Psicologia da UFRGS relata que “o coletivo atendeu demandas que as esferas administrativas da universidade muitas vezes não conseguiram atender, empoderando os alunos com deficiência a buscar seus direitos”.

No ambiente virtual, temos um impacto semelhante, através das lives e postagens no Instagram. São realizadas postagens informativas abarcando temas como, por exemplo, barreiras atitudinais, mercado de trabalho para as pessoas com deficiência e moda inclusiva, além de lives com a participação de nomes importantes da comunidade acadêmica e representações de pessoas com deficiência. Aproximadamente 760 pessoas são alcançadas por este conteúdo nas redes sociais, evidenciando seu impacto.

A consolidação da roda de conversa aberta à comunidade tem trazido resultados importantes no que diz respeito à ampliação do debate para além da esfera universitária. Em muitas situações, as discussões acadêmicas são elitistas e exclusivas, e pouco colaboram para a democratização do debate teórico-científico. O coletivo CEPAC tem auxiliado em tornar essa discussão acessível para a comunidade não-acadêmica e isso tem trazido retornos importantes, pois a ciência só é plenamente aproveitada se puder ser acessada por todos os públicos. A presença de pessoas com deficiência que relatam suas vivências é tão (se não mais) importante quanto à presença dos mediadores de debates intelectuais. O resultado é a construção de um espaço enriquecedor embasado, além dos referenciais teóricos mencionados, em compartilhamentos, aprendizagens, reflexões, empoderamentos e pertencimentos entre todos.

Ademais, a construção de uma parceria com uma política pública para idosos do estado do Rio Grande do Sul, o Centro Dia do Idoso, que abrange a capital Porto Alegre, foi mais um resultado positivo alcançado pelas ações desse projeto. A participação do coletivo em um grupo para idosos com afasia, originalmente do curso de Fonoaudiologia, que teve como intuito promover experiências lúdicas que auxiliem nas dificuldades adquiridas através de um AVC (Acidente Vascular Cerebral), expandiu nosso coletivo para atividades de promoção da saúde a pessoas da terceira idade. Através dessa política de assistência social, conseguimos acessar idosos negros e de situações socioeconômicas fragilizadas, que até então tinham dificuldade de acessar o projeto do CEPAC direcionado a idosos com sequelas do AVC.

As atividades promovidas pelo nosso grupo oferecem aos estudantes a oportunidade de adquirir experiência prática em extensão e pesquisa. Essa participação ativa não apenas enriquece o aprendizado acadêmico, mas também oferece aos estudantes a perspectiva de colher frutos profissionais e acadêmicos no futuro. Ao se envolverem em projetos de extensão, os estudantes têm a chance de aplicar o conhecimento adquirido nas discussões teóricas em situações do mundo real, contribuindo para a comunidade e expandindo suas habilidades interpessoais, além de desenvolverem habilidades de pesquisa a fim de disseminar conteúdo científico acessível e importante para a comunidade.

## 6 CONCLUSÃO

Por isso, é necessário que haja um aumento significativo nos estudos e práticas acadêmicas que tematizam o capacitismo e as pessoas com deficiências, em toda a sua complexidade e interseccionalidade com gênero/sexualidade, raça/etnia, classe social e envelhecimento.

Fora da universidade é fundamental que os direitos sociais das pessoas com deficiência avancem e que se garanta a implementação de políticas públicas que visam a transformação social. Igualmente devemos levar em consideração, concomitantemente com a discussão anticapacitista, a pauta antirracista, fazendo a interseccionalidade entre ambas no que diz respeito às questões de privilégio das pessoas brancas sem deficiência e da vulnerabilidade das pessoas com deficiência, em especial as negras, na sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, CASA CIVIL. **Decreto-Lei nº 13.146**, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), [S. l.], 2015.

BRASIL. (2012a). **Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: [www.portal.mec.gov.br/cotas/docs/lei\\_12711\\_2012.pdf](http://www.portal.mec.gov.br/cotas/docs/lei_12711_2012.pdf). Acesso em: 22/01/2014.

CRENSHAW, Kimberlé Williams. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Revista Estudos Feministas, v. 10, n. 1, p. 171–188, jan. 2002.

DINIZ, Débora. **O Que é Deficiência**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007. p. 89

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?**. 7a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

HOOKS, Bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade**. São Paulo. Editora WMF Martins Fontes, 2013.

MARCO, Victor Di. **Capacitismo: o mito da capacidade**. Editora Letramento, 2021.

MARTINS, S. E. S. O.; CIANTELLI, A. P. C.; OLIVEIRA, D. C.; SEGURA, A. P. M. **Divergências entre os indicadores de matrículas de estudantes brasileiros em situação de deficiência do ensino médio ao ensino superior**. RAES - Revista Argentina de Educación Superior, n. 26, p. 44-59, 6 jul. 2023.

MELLO, Anahí Guedes de. **Gênero, Deficiência, Cuidado e Capacitismo: uma análise antropológica de experiências, narrativas e observações sobre violências contra mulheres com deficiência**, 2014. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) UFSC- Santa Catarina.

MELLO, Anahí Guedes de; NUERNBERG, Adriano Henrique. **Gênero e Deficiência: interseções e perspectivas**. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 20, n. 3, p. 635-655, set-dez, 2012.

NOGUERA, Renato. **Entre a linha e a roda: infância e educação das relações étnico-raciais**. Magistro Revista do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes–UNIGRANRIO, Rio de Janeiro, v. 1, n. 15, p. 398-419, 2017.

SANTOS, Sérgio Coutinho dos; KABENGELE, Daniela do Carmo; MONTEIRO, Lorena Madruga. **Necropolítica e crítica interseccional ao capacitismo: um estudo comparativo da convenção dos direitos das pessoas com deficiência e do estatuto das pessoas com deficiência**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, n. 81, p. 158–170, jan. 2022.

# PLANEJAMENTO URBANO E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE: PRINCÍPIOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES BÁSICAS DE SEUS HABITANTES

Evandro Zanini Moura<sup>1</sup>

Tarcisio Dorn de Oliveira<sup>2</sup>

## Resumo

O planejamento urbano tem sido cada vez mais necessário em virtude do crescimento populacional e a urbanização civilizatória. Em meando de 2030 o Brasil terá mais de 80% de habitantes morando em cidades, muitos outros procurarão locais que ofereçam um estado de bem-estar com relativa segurança com o menor número de interações sociais, esse movimento da sociedade que designamos periurbanização ou rurbanização tem afligido pequenos município que se sentem onerados pelos custos operacionais de serviços públicos e um crescimento desordenado do espaço habitado. Através de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental o artigo tem como objetivo refletir sobre o planejamento urbano e a função social da cidade ao pensar que a cidade cumpre sua função social quando cria condições para que as pessoas tenham qualidade de vida, oportunidades de emprego, acesso a serviços públicos de qualidade, espaços de convívio social e uma infraestrutura que permita o desenvolvimento sustentável. Como resultados nota-se o espraiamento das cidades de a construção de habitações longe de cidades manifestam o sentimento dos habitantes no atendimento de suas necessidades básicas, para além de um espaço inclusivo de pessoas fragilizadas, com dificuldade locomotoras, ou restrições sociais as cidades carecem de um processo que vise pessoas, e menos a otimização do espaço por meio de sua atomização ou pelo busca eficaz das infraestruturas urbanas, ambos os processos excluem da equação os habitantes e se constroem a partir da visão economicista do espaço habitado.

**Palavras-chave:** Acessibilidade. Planejamento. Função social da cidade.

## Abstract

*Urban planning has become increasingly necessary due to population growth and civilizing urbanization. By mid-2030, Brazil will have more than 80% of its inhabitants living in cities, many others will look for places that offer a state of well-being in relative safety with the least number of social interactions, this movement of society that we call peri-urbanization or rurbanization has afflicted small municipalities that feel burdened by the operational costs of public services and a disorderly growth of inhabited space. Through a bibliographical review and documentary research, the article aims to reflect on urban planning and the social function of the city by thinking that the city fulfills its social function when it creates conditions for people to have quality of life, employment opportunities, access quality public services, social spaces and infrastructure that allows sustainable development. As a result, we can see the spread of cities and the construction of housing far from cities, manifesting the feeling of inhabitants in meeting their basic needs, in addition to an inclusive space for fragile people, with locomotor difficulties, or social restrictions, cities lack a process that aims at people, and less the optimization of space through its atomization or the effective search for urban infrastructures, both processes exclude inhabitants from the equation and are built based on the economic vision of inhabited space.*

**Keywords:** *Universal design. Social function of the city. Urban planning.*

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Bolsista PRO-SUC/CAPES – Modalidade II. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). E-mail: evandro.zanini@sou.unijui.edu.br.

<sup>2</sup> Doutor em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI), Desenvolveu Estágio Pós-Doutoral em Arquitetura e Urbanismo pela Atitus Educação (CESME). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) da Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). E-mail: tarcisio\_dorn@hotmail.com.

## INTRODUÇÃO

O planejamento urbano envolve o processo de crescimento, transformação e ordenamento das áreas urbanas, incluindo infraestrutura, uso do solo, habitação, transporte e demais aspectos. Nesse sentido, a função social da cidade deve envolver e conceber espaços que atenda às necessidades de todas as pessoas considerando suas pluralidades. O Word Bank (2023) aponta que dos 7,95 milhões de habitantes, 56% vivem em espaços urbanos. Entretanto, o Relatório Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU, 2022) aponta que esse índice será de 68%, e em 2050 mais de 90% da população brasileira viverá em espaços urbanos, tornando os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), em especial o número 11, fundamentais para o planejamento futuro das cidades.

Notadamente o mundo continuará a urbanizar-se nas próximas três décadas e essas informações devem preocupar as sociedades humanas, pois aumentará substancialmente a demanda de recursos e serviços provenientes da ocupação urbana (ONU, 2022). O crescimento populacional e a contínua urbanização que se anuncia, requisitará ainda mais revisões tornando assim possível conduzir esse processo, saneando da melhor forma e evitando a promoção de conflitos. O planejamento urbano vem se tornando uma tarefa árdua e difícil para governos, especialmente os democráticos.

Com o fenômeno da urbanização provenientes das manifestações culturais no espaço construído surge a demanda de resiliência dos habitantes, o conceito aqui utilizado é da resiliência social, que está ligado a solução que se espera após a perturbação em determinado sistema que neste caso seria o espaço construído. (CABRAL, 2019, p. 13). No espaço habitado existem uma multiplicidade de iterações sociais, a quantidade de interações pode superar a resiliência de alguns habitantes.

Em determinado ponto, havendo as condições apropriadas, econômicas e culturais, os indivíduos promovem um deslocamento do eixo habitacional do centro da cidade para a periferia, mas não a periferia que tratou Santos ao afirmar que “...o livre jogo da especulação ocasiona o deslocamento do habitat popular para a periferia ou para os terrenos de pouco valor, o que favorece o fenômeno da “favelização”. (SANTOS, 2012, p. 205). Portanto, essa mudança de habitat de centros urbanos para periferia ou além desta é em busca de uma melhor qualidade de vida, segurança, sossego e principalmente menor interação com o meio em fuga ao espaço excludente da cidade.

Esse processo de periurbanização ou a rurbanização, afronta a lógica dicotômica rural-urbano e os conceitos de planejamento rural e planejamento urbano, é portanto uma necessidade compreender os motivos que induzem o surgimento de habitações com finalidade urbana as margens das cidades para uma compreensão indissolúvel em operações e funções entre campo e as cidade onde cabe ao Estado o exercício das motivações e portanto a construção de propostas de intervenção e ações por meio de políticas públicas (BEZERRA; SILVA, 2018).

Metodologicamente a pesquisa utilizada para a elaboração desse estudo, considerando os procedimentos, ancora-se em uma revisão bibliográfica e pesquisa documental, haja vista que ambos os métodos são complementares permitindo ao pesquisador obter um panorama amplo e aprofundado sobre o tema estudado, contextualizar a pesquisa em relação às contribuições anteriores e fundamentar teoricamente suas análises e conclusões, ao passo que, a análise dos dados considera a análise de conteúdo defendida por Bardin (2021) ao envolver a sistematização, análise e interpretação de dados.

Objetiva-se com o presente ensaio teórico estabelecer uma reflexão entre planejamento urbano e a função social da cidade ao pensar que a cidade cumpre sua função social quando cria condições para que as pessoas tenham qualidade de vida, oportunidades de emprego, acesso a serviços públicos de qualidade, espaços de convívio social e uma infraestrutura que permita o desenvolvimento sustentável. Não se pretende propor uma

visão completa e acabada do termo cidade, mas apresentar entendimentos hoje discutidos para que se possa realizar um planejamento urbano eficiente que reduza as tensões produzidas pela vida urbana. O recorte espacial são cidades brasileiras, mas em especial as pequenas cidades, por demandarem mais recursos financeiros do que os disponíveis.

## DESENVOLVIMENTO

Precipuamente o surgimento de cidades era carregado de conceitos, alguns ainda válidos, outros reformulados e outros superados, por exemplo, vila e vilarejos de onde derivam a palavra “vilões” são pouco utilizadas, o que no Brasil é designado como Distritos, esse termo era em oposição a cidade ou as cidades-estados, onde se derivam os conceitos de aglomerado com finalidade distinta da função agrícola regida por lei e ordem e que se deriva outro conceito a *urbs*. Ao atentar para o sentido desta expressão latina, Fonseca (2012) sinaliza que *mundus* significa o espaço “ordenado”, em oposição a um “espaço caótico” (que pode ser associado ao sertão, segundo a visão etnocêntrica dos colonizadores); *civitatis* designa a cidade, não do ponto de vista da sua materialidade (*urbs*), mas significando o conjunto dos seus habitantes, regidos por leis e por uma entidade administrativa. Nesta perspectiva clássica ao *civitas*, e *urbs* são conceitos congruentes, mas de sentidos opostos, enquanto *civitas* (cidades) são locais onde se encontra a administração pública, atualmente as capitais de estado, *urbs* (urbano) é o conceito da finalidade em oposição ao espaço caótico (espaço natural), onde se designa uma finalidade específica ao espaço, por meio de moradias, serviços, comércio e indústrias.

O espaço urbano é um conceito, e cidade é um objeto, ou seja, é possível existir um espaço rural dentro de uma cidade, e um espaço urbano no espaço rural (CORREA, 2004). Sobre a Cidade, Carlos (2020, p. 67) propõe que este objeto seja analisado “por dentro” para refletir sua natureza e não apenas por aspectos exteriores, desta maneira a análise parte da menor parcela, a habitação, a sua natureza determina se é urbano. Atualmente o Brasil detém um conjunto de normas jurídicas que preveem os procedimentos legais da qual deriva propostas de planejamentos, ordenamento e crescimento das cidades. Esses conceitos metodológicos, ou seja, a capacidade de apreensão do método e as relações que este estabelece com a prática, já transcendeu o campo teórico, encontra-se agora no campo prático dependendo apenas de um grupo de pesquisadores, consultores e agentes profundamente conhecedores do espaço urbano e seus desafios em propor práticas de um desenvolvimento sustentável.

No Brasil, o planejamento urbano é uma atribuição privativa, ou seja, exclusiva dos municípios, pois a Constituição Federal de 1988 estabelece que compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Brasil, 1988). A Carta Magna estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ao pensar o planejamento urbano das cidades, um instrumento que se apresenta como fundamental é o Plano Diretor, este obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, considerado um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988) – ferramenta de ordenamento urbano instituída em 2001 pelo Estatuto das Cidades. O referido Estatuto estabelece diretrizes gerais para a política urbana no país, promovendo o desenvolvimento sustentável das cidades, o uso justo da propriedade urbana e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade (BRASIL, 2001).

No entendimento de Lefebvre (2001), o direito à cidade ainda se mostra como uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra o pensamento capitalista de produção da cidade, haja vista que a mercantilização do espaço urbano o transforma em uma engrenagem a serviço do capital. É primordial que as cidades sejam projetadas e desenvolvidas levando em consideração as necessida-

des de todos os grupos sociais, incluindo os mais vulneráveis, como pessoas de baixa renda, idosos, crianças, pessoas com deficiência, imigrantes, entre outros.

Existe uma questão sobre a produção do espaço urbano que Correa (2004) chama atenção, a produção de novos espaços habitados deve ser entendida como a conversão em espaços urbanos de espaços rurais e os agentes que promovem essa transformação são os proprietários fundiários, promotores imobiliários, o estado e grupos sociais excluídos. Entender essa dinâmica é fundamental em virtude do planejamento, os agentes produtores do espaço urbano não realizam o planejamento urbano, são ações ou reflexos do capital ou a serviço dele.

A lógica de proprietários fundiários, promotores imobiliários e mesmo do estado é a economicidade da produção e maior rendimento na disponibilidade. Não se discute isto no caso dos primeiros agentes, mas vejamos o caso do estado em empreendimento da minha casa minha vida, o valor da extensão territorial (terreno) somados a edificação realizada por empresas, (já que o beneficiário dificilmente é construtor), tem seu valor acrescido do lucro e as vezes da especulação, portanto o valor final da edificação será o maior possível a ser contemplado pelo programa com a maior redução possível no padrão construtivo e conforto. Essa é a lógica capitalista em um programa social de governo (HARVEY, 2011).

Outros empreendedores seguem a mesma razão, notadamente ao viajar por cidades ou navegar por imagens de satélite disponíveis na internet, observa-se o crescimento das cidade no modelo industrial, quadras com retângulos de 50 metros por 150 ou 200 metros com uma dificuldade imensa de seguir um crescimento orgânico que acompanhe a topografia local e com áreas institucionais centralizadas, sempre se encontra as áreas institucionais, onde serão implantados os aparelhos urbanos na periferia do empreendimento.

Esse crescimento na ótica capitalista deveria ser restrito pelo planejamento urbano, então por qual motivo município com diretrizes estabelecidas pelo plano diretor municipal não alcançam um crescimento planejado? Uma simples alteração no fundamento legal promoveu essa distorção. Em 11 de outubro de 2011 a então Presidente da República Dilma Rousseff editou a medida provisória nº 547 que alterou entre outros artigos o fundamental artigo número 42 da Lei 10.257/01 retirando a obrigação de elaborar um Plano de Expansão Urbana, aparentemente inofensivo a supressão desse artigo muda o eixo de planejamento para improvisação, não que seja um empreendedorismo amador, mas que o crescimento urbano não seguirá um planejamento estando ao sabor das vontades do empreendedor ou restrito aos limites do imóvel rural a ser convertido em imóveis urbanos.

Para uma contatação juntemos a abolição do Plano de Expansão Urbana com a escassez de recursos públicos em planejamento urbano, produção de mapas, atualização cadastral, levantamento socioeconômico, elementos fundamentais para o planejamento. As administrações investem cada vez mais recursos na correção de obras defeituosas de projetos desastrosos que tiveram seu custo de produção e implementação restritos ao máximo sem uma previsão do crescimento populacional e o adensamento urbano. Esta afirmativa pode ser contatada na introdução das Instrução Técnicas de Drenagens de Belo Horizonte, MG (2022) em que sianliza que a “concepção urbanística inicial de Belo Horizonte seguiu a orientação racionalista do domínio da natureza pelo homem e a planta urbana foi desenhada sem que a hidrografia da região fosse considerada”.

Pensem o fato de uma capital de estado com recursos disponíveis ignorar os efeitos da natureza na concepção urbanística inicial do espaço urbano, e com base nisto, imaginemos como ocorre o planejamento urbano em pequenos municípios. Os desafios geomorfológicos podem ser superados por intervenções estruturais, porém as interações sociais demandam recursos no desenho urbanístico para além de obras artísticas de engenharia.

O planejamento urbano necessita partir do conceito fenomenológico da urbanização; sendo urbano um conceito, o projeto de crescimento das cidades deve considerar que ocasionalmente determinada ocupação

humana perde suas características de produção rural e passa a ter apenas outra finalidade, habitação humana. Pode ocorrer uma pequena horta, árvores frutíferas, alta taxa de permeabilidade com gramados, porém a atividade principal desenvolvida naquela parcela de solo é predominantemente urbana, o imóvel deve ser classificado como urbano, mesmo que esteja a uma grande distância do objeto cidade. Para se alcançar um planejamento urbano adequado e eficiente garantindo a função social das cidades, é necessário considerar algumas premissas fundamentais, como planejamento urbano integrado, acesso equitativo a serviços básicos, promoção da inclusão social, preservação do meio ambiente e participação cidadã.

Para Acioly e Davidson (2011), a ausência de uma gestão urbana eficiente faz com que a densidade urbana tenda a aumentar em locais com alta acessibilidade [...] onde o custo da terra será conseqüentemente mais alto, porém não é apenas a densidade de influi no valor da terra, ou melhor ainda, do espaço habitado, são as relações de mercado e estado que determinam o valor do espaço. O mercado em busca de lucros, o estado a busca de impostos e ambos interagem de forma a elevar o custo do espaço, um na obtenção de lucro e recursos.

Neste contexto o planejamento urbano integrado rompendo a visão dicotômica rural-urbano pode proporcionar as condições favoráveis para habitações que mantenham características urbanas e as comodidades do espaço rural diminuindo a segregação espacial, por exemplo admitindo unidades de urbanização específica, ou de uso rural. Dificilmente é admitido por leis municipais de tributação exceções à unidades urbanas o que impossibilita uma convivência entre o de fato urbano e a habitação de características rurais com a criação de pequenos animais e hortas para consumo próprio.

Este é um dos maiores desafios atualmente, edificações que estão em espaços rurais com finalidade urbana, como moradias de lazer ou complexos comerciais e industriais, seja pela conveniência, seja pela possibilidade de fuga nos impostos, predial e territorial urbano (IPTU) mais oneroso frente ao imposto territorial rural (ITR). Com esse cenário em mente, as administrações municipais encaram dificuldades em solucionar as demandas de ocupações historicamente desordenadas e conflituosas, enquanto novas surgem tentando escapar dos mesmos conflitos e gerando novos desafios em um processo de periurbanização ou uma forma de rurbanização, enquanto os planos municipais ainda tratam os objetos rural-urbano como distintos.

A gestão do espaço habitado por meio de políticas públicas de gestão territorial fundamentada em uma cultura cartográfica, deve considerar o acesso equitativo a serviços básicos. As administrações municipais devem possibilitar o acesso igualitário e imparcial no que tange as questões relacionadas à saúde, educação, transporte, água, energia, saneamento básico, segurança a todos independentemente das condições espaciais, sociais, econômicas ou culturais.

O papel dos municípios pequenos e médios é explicitamente ressaltado no *issue paper* 10 (UN, 2015) como fundamental, tendo em vista que, frequentemente, fazem a ponte entre os habitantes rurais e os centros urbanos, fortalecendo as oportunidades econômicas, oferecendo mercado e acesso aos serviços básicos (IPEA, 2018, p. 170).

Esse tema recorrente e abordado a anos em publicações e pesquisas voltadas ao planejamento urbano, demonstra um processo dialético ocorrido entre o capital e o social que geram forças endógenas para desorganizam o espaço, para alguns a falta de opção e para outros a disponibilidade causam inconvenientes a administração municipal. Onde existem acesso a serviços básico o capital tem espaço de especulação segregando habitantes a locais carente desses serviços, e ao mesmo tempo os que dispõem de recursos econômicos encontram outros espaços forçando o Estado a promover os mesmos serviços básico. Por esses motivos os planos municipais de habitação dependem de dispositivos na promoção da inclusão social, o planejamento necessita pensar os espaços urbanos de forma que a inclusão social esteja presente, possibilitando a oportunidade de acesso, com segurança, a todos os grupos sociais considerando a pluralidade humana existente nas cidades.



Notadamente ocorre algo contrário a tudo isso, a cidade é cada vez mais perigosa, com edificações caras, em virtude da disponibilidade de bens e serviço. Ou seja, o habitante arca com o custo de ter disponível um recurso à sua disposição, não exatamente que este utilize o recurso, mas que por estar disponível este valoriza a localização geográfica e o bem habitacional. Por exemplo quando afirma que determinado imóvel é mais bem valorizado por estar no centro da cidade ou próximo ao hospital ou supermercado. “Com essa nova lógica capitalista empreendida sobre os espaços públicos da cidade, pode-se afirmar que há um processo claro de segregação e gentrificação acontecendo em seu meio” (DANTAS, 2021, p. 668).

Os mecanismos jurídicos a disposição da administração municipal dispostos na Lei Federal nº 10.257/01 que fundamenta a implantação de Plano Diretor Municipal que serviriam a uma gestão territorial na promoção da inclusão social como: o Imposto

Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; legitimação de posse, são timidamente utilizados.

As distorções provocadas pela ausência efetiva do planejamento urbano causam outro efeito indesejado, a degradação do meio ambiente, a função social das cidades alude às questões da preservação ambiental e o incentivo à sustentabilidade, tendo em vista que, as cidades necessitam conceber capacidades e habilidades de desenvolvimento urbano sustentável. As habitações urbanas não estão desconectadas do ecossistema, pelo contrário:

Um ecossistema urbano, portanto, é apenas parte de um sistema maior, com o qual troca matéria e energia. Influencia e é influenciado pelos ecossistemas adjacentes. As cidades não podem ser resilientes isoladamente, pois há interdependência entre cidades adjacentes e suas zonas rurais, em relação ao suprimento de água, à deposição de resíduos, à gestão adaptativa de eventos extremos, aos efeitos do relevo sobre o clima e até às variáveis comerciais e socioeconômicas (IPEA, 2018, p. 285).

Para alcançar um planejamento urbano integrado por meio do acesso equitativo a serviços básicos, promovendo a inclusão social e considerando a preservação do meio ambiente, a administração municipal dependerá da peça fundamental neste processo a participação cidadã:

[...] o tema da participação tem sido fundamental para explicar processos de inclusão social, contra as injustiças, pelo reconhecimento de direitos (antigos e novos) advindos tanto de lutas, movimentos, campanhas, protestos etc. de setores da sociedade civil, como de processos engendrados no interior do Estado, operacionalizados por instituições que promulgam determinadas políticas públicas (GOHN, 2019, p. 63).

Nenhum planejamento é possível se não houver os elementos que unem as partes, como as forças magnética ou atômica unem elementos físicos, um dos elementos que unem a sociedade são os símbolos como instrumento por excelência de integração social (BOURDIEU, 2011, p. 6). A produção de símbolos é proveniente das formas simbólicas como linguagem, o mito, a religião ou a ciência “[...] as maneiras em que as formas simbólicas são interpretadas pelos sujeitos que constituem o campo-sujeito-objeto” (THOMPSON, 2011, p. 363), portanto o planejamento necessita conter símbolos produzidos pelas formas simbólicas.

A atuação da sociedade civil no planejamento e na tomada de decisões é primordial para alcançar a função social das cidades, ao entender que os cidadãos devem ter a possibilidade de envolver-se ativamente nos debates sobre o desenvolvimento urbano cooperando com ideias efetivas aliadas ao planejamento urbano. Ao considerar as premissas supracitadas é necessário um planejamento urbano integrado e participativo, envol-

vendo tanto os governos quanto a sociedade civil, haja vista considerar a diversidade de interesses e necessidades das pessoas que vivem na cidade, evitando a exclusão e a segregação social e espacial. Harvey (2008) chama atenção para a privatização do direito humano à cidade ao observar as fragilidades de (re) criar o espaço, leis e regras para construir uma cidade democrática e que todos tenham acesso a serviços de qualidade eliminando a segregação social e espacial. Logo, a função social da cidade deve estar afirmada em princípios de justiça social, igualdade de oportunidades, acessibilidade e sustentabilidade, sendo que o planejamento urbano deve abranger todo o espaço do limite municipal, considerando também as ocupações rurais.

A função social da cidade também implica a promoção da sustentabilidade ambiental ao considerar a preservação dos recursos naturais, o uso eficiente de energia, a redução da poluição, a gestão adequada dos resíduos e a promoção de modos de transporte sustentáveis. Surge, portanto, a necessidade de revisitar o conceito estabelecido de 2001 até 2011 extinto do artigo 42 do Estatuto das Cidades e resgatar o planejamento urbano como estratégia em busca do bem-estar-social, pois a quantidade de interações promovidas por uma quantidade maior de habitantes, concentradas em cada vez menos espaço promove o ambiente perfeito para ansiedade, angústia e conflitos sociais, em busca de atender os fundamentos do capital. A cidade, ou melhor, as ocupações urbanas necessitam proporcionar os conceitos que se anunciavam nas primeiras cidades no mundo, proteção, facilidades, possibilidades e redução dos custos, de habitações, serviços e mercadorias.

## CONCLUSÃO

O planejamento urbano e a função social da cidade referem-se ao papel que a cidade desempenha na promoção do bem-estar e da qualidade de vida de seus habitantes, colocar as necessidades das pessoas no centro do planejamento e do desenvolvimento urbano sustentável. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), foi um importante avanço no contexto do direito urbanístico brasileiro, trouxe uma abordagem mais ampla e democrática para o planejamento urbano, considerando a participação da sociedade civil, a função social da propriedade e a promoção da justiça social no uso e ocupação do espaço urbano.

Uma cidade com uma função social adequada é projetada e organizada para atender às necessidades básicas de seus habitantes, ao oferecer uma infraestrutura adequada, incluindo sistemas eficientes de transporte público, serviços públicos acessíveis, espaços verdes e áreas de recreação, além de uma variedade de opções de emprego. Uma cidade com uma função social efetiva deve ser inclusiva garantindo igualdade de oportunidades para todos os seus habitantes, independentemente de sua origem promovendo a diversidade, a coesão social e o respeito à dignidade humana. A função social da cidade alinha-se ao pensar a cidade para as pessoas, haja vista que são conceitos interligados ao pensar espaços mais justos, inclusivos e sustentáveis, onde as pessoas possam viver, trabalhar e desfrutar de uma boa qualidade de vida.

O processo de urbanização continuará se intensificando, civilizações que entenderem esse processo de demandarem o mínimo de recursos financeiros e intelectuais em prol de um crescimento urbano sustentável do ponto de vista ambiental mas fundamentalmente sociais poderá conseguir a redução das interações e conflitos sociais, diminuição de demandas estruturais, melhor aplicação de recursos públicos e o surgimento do valor simbólico por meio das formas simbólicas de um espaço habitado justo, sustentável, agradável e socialmente inclusivo, esses são valores deste e do próximo século.

## REFERÊNCIAS

BANK, W. **Population, total, data. World Development Indicators Statistical Tables**, 01 set. 2023. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2022&start=1960&view=chart>.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1ª ed. São Paulo-SP: Edições 70, 2021.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Instrução Técnica para Elaboração de Estudos e Projetos de Drenagem – Capítulo 1**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2022.

BEZERRA, J., & SILVA, C. (2018). Entre o Rural e o Urbano Interiorizado. **MERCATOR, Revista de Geografia da Universidade Federal do Ceará**. Mercator, Fortaleza, v. 17, e17019, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4215/rm2018.e17019>.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa, Portugal: Edições 70. 2011.

BRASIL. (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Acesso em 30 de outubro de 2020, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

BRASIL. (10 de jul de 2001). **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília – DF, 10 jul. 2001.

CABRAL, L. N. Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, e20180063. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.002.AO08>, 2019.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. São Paulo - SP: Editora Contexto, 2020.

CORREA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo, SP: Ática, 2004.

DANTAS, L. (2021). **População de rua e cidade: uma análise da ressignificação dos espaços urbanos**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 651-675, maio/ago. 2021 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5109>, 2021.

GOHN, M. **Teorias sobre a Participação Social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais**. Caderno CRH, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan./abr. 2019, <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.27655>, 2019.

HARVEY, D. **O direito à cidade**. New Left Review, v.53, p. 23-40, 2008.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

IPEA. (2018). O Estatuto da Cidade e a HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

ONU. **World Cities Report 2022 - Envisaging the Future of Cities**. United Service Organizations, Nairobi, Kenya, p. 422. 2022.

SANTOS, M. **Manual de Geografia Urbana** (3ª edição, 1ª reimpressão ed.). São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo. 2012.

THOMPSON, J. **Ideologia e Cultura Moderna**. Teoria Social Crítica na Era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis, R: Vozes. 1999.

## 4 Polítics Públicas

### LETRAMENTO INFORMACIONAL DE IDOSOS E FAKE NEWS: UMA PROPOSIÇÃO DE MODELO

#### INFORMATION LITERACY OF THE ELDERLY AND FAKE NEWS: A PROPOSED MODEL

Caroline Bilhar da Silva<sup>1</sup>  
Giovanni Modica e Freitas Cabral<sup>2</sup>  
Marcos Paulo Dhein Griebeler<sup>3</sup>

#### Resumo

O estudo aborda o letramento informacional de idosos em relação às *fake news*. Apresenta um modelo de serviço a ser realizado por Bibliotecas Públicas, no formato de oficina. O aumento da disseminação de notícias falsas, especialmente em meio digital, pode afetar especialmente os idosos. Por serem sujeitos que podem ser mais suscetíveis à desinformação, a oficina busca aprimorar a capacidade destes em discernir informações confiáveis e enganosas. Desta forma, o letramento informacional - também chamado de educação midiática - proporciona a avaliação crítica e o uso adequado das tecnologias. A pesquisa destaca a importância de equipar os idosos com habilidades de letramento informacional para enfrentar eficazmente as *fake news* e aprimorar sua tomada de decisão em um ambiente digital complexo.

**Palavras-chave:** Letramento informacional; fake news; biblioteca pública, idosos.

#### Abstract

*The study addresses the information literacy of elderly people in relation to fake news. It presents a service model to be carried out by Public Libraries, in a workshop format. The increase in the spread of fake news, especially digitally, can especially affect the elderly. As they are subjects who may be more susceptible to misinformation, the workshop seeks to improve their ability to discern reliable and misleading information. In this way, information literacy - also called media education - provides critical evaluation and the appropriate use of technologies. The research highlights the importance of equipping older people with information literacy skills to effectively confront fake news and improve their decision-making in a complex digital environment.*

**Keywords:** Information literacy; fake news; public library; elderly.

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva a proposição de um modelo de letramento informacional para idosos, com o intuito de combater a disseminação de *fake news* e a desinformação entre os usuários de redes sociais. Alguns autores defendem o uso do termo “sociedade da informação” (SUAIDEN, 2000) (CASTELLS, 1999) para definir a importância que a informação passou a ter no constructo social, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial.

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Faculdades Integradas de Taquara - Faccat - carolinebilhar@sou.faccat.br

<sup>2</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional pela Faculdades Integradas de Taquara - Faccat - giovannicabral@sou.faccat.br

<sup>3</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC - marcosdhein@faccat.br

O fluxo de produção, disseminação, consumo e armazenamento de informações mudaram a forma como o indivíduo relaciona-se e interage consigo mesmo, com seus pares e com o meio em que vive. De maneira que faz-se necessário que o sujeito tenha habilidades e competências para processar as informações às quais tem acesso. Ao processo de aquisição destas competências e habilidades dá-se o nome de letramento informacional (GASQUE, 2013).

Um dos papéis do letramento informacional é proporcionar ao sujeito uma visão crítica das informações às quais tem acesso, de maneira que ele possa identificar se a informação que lhe foi ofertada é verídica ou não, faça bom uso dela e possa colaborar com a melhoria de seu meio, sua qualidade de vida e suas relações sociais. Quando o sujeito adquire essas habilidades, considera-se que ele possui *competência em informação* ou *competência informacional* (DUDZIAK, 2003).

A internet é um ambiente onde a circulação de informações dá-se de uma forma muito fluida, com pouco ou nenhum controle sobre a produção e propagação das informações ali presentes. Esse é um ambiente propício para a propagação de informações inverídicas, também chamadas de *fake news* (NEVES, 2019). A autora aponta que as *fake news*, ou notícias falsas, possuem algumas características:

a negligência no trato com a informação, a busca de vantagens econômicas ou financeiras, ou o mero intento de prejudicar a reputação de outras pessoas que, neste caso, são consideradas “Personas non Grata”. (NEVES, 2019, p. 17)

As *fake news* tornaram-se um problema latente, sobretudo àqueles que não possuem condições de identificar essas informações inverídicas e seu potencial nocivo. Nesse grupo vulnerável destacam-se os idosos: também considerados como imigrantes digitais (ESTABEL, SANTINI E LUCE, 2020), os idosos são particularmente sensíveis ao consumo e compartilhamento de *fake news* - seja pela falta de competência informacional, seja pelo desconhecimento das fontes de informação das quais faz uso, ou pelo desconhecimento dos potenciais danos no compartilhamento de *fake news*.

Por conseguinte, é necessário que o poder público crie estratégias para a promoção do letramento informacional da população, sobretudo de idosos, de maneira a diminuir os danos causados à sociedade. Uma das formas de proporcionar essas ações é por meio das Bibliotecas Públicas: por terem como cerne de sua prática o acesso e difusão da informação, elas possuem condições de criarem estratégias para suprir essa demanda e realizarem essas ações (NEVES, 2019).

Por meio da proposição de um modelo de letramento informacional para idosos, a ser realizado por Bibliotecas Públicas, este trabalho objetiva contribuir para a promoção do pensamento crítico dos idosos em relação ao uso das redes sociais, o consumo consciente de informação e a diminuição da propagação de *fake news* entre essa faixa-etária.

Este modelo, baseado no modelo proposto por Luce, Thomaz e Estabel (2019), foi adaptado para o formato de uma oficina com duração de 1h30min, possibilitando a participação de até 10 pessoas.

## 2 BIBLIOTECAS PÚBLICAS NO SÉCULO XXI

As bibliotecas públicas representam um espaço cultural que tem como principal objetivo proporcionar um acesso amplo à informação, sem restrições, independentemente do formato em que essa informação está disponível e do perfil do utilizador que frequenta o ambiente. É essencial que não haja discriminação com base em características como raça, gênero, classe social, religião ou ideologia política ao oferecer os produtos e serviços disponíveis nas bibliotecas.

Além dos livros, as bibliotecas públicas possuem quatro dimensões fundamentais que devem orientar a sua concepção e implementação: a dimensão social, a dimensão informacional, a dimensão educacional e, por

último, a dimensão cultural. Cada uma destas dimensões deve ser considerada ao disponibilizar informação e conhecimento à comunidade através dos diversos produtos e serviços que a biblioteca oferece.

O acesso à informação desempenha um papel crucial na capacitação dos indivíduos, na libertação das comunidades e no estímulo à capacidade crítica e à busca por novos saberes. Nesse sentido, as bibliotecas contribuem significativamente para o desenvolvimento social das comunidades em que estão inseridas. Conforme observado por Suaiden (2000), ao longo da história, o acesso à informação na sociedade brasileira esteve condicionado à capacidade financeira, e as bibliotecas públicas tiveram um papel limitado nesse acesso durante o período colonial.

Com a chegada da Família Imperial e parte da corte portuguesa ao Brasil em 1808, também foram trazidos equipamentos que permitiram o acesso e a disseminação da informação, como a Imprensa e a Biblioteca Real. Isso marcou o início da multiplicação desses espaços por todo o território nacional, acompanhados pelo estabelecimento de uma cadeia livreira, pela promoção da alfabetização em massa e pela criação de outras bibliotecas espalhadas pelo país. Embora a proliferação de bibliotecas tenha aumentado o acesso à informação para o público, dado que grande parte da população reside em áreas urbanas, Suaiden (2000) destaca que por muito tempo as bibliotecas foram vistas como ambientes elitistas, desconectados da realidade social das massas. Como resultado, a percepção social do ato de ler e da literatura tornou-se também associada ao status económico: a leitura e o consumo de livros eram considerados atividades reservadas à elite.

Para aproximar a sociedade e proporcionar o letramento informacional da população de forma com que consigam discernir as notícias falsas e verdadeiras das informações que chegam até elas, é necessário compreender como elas disseminam-se.

### 3 FAKE NEWS E SOCIEDADE

A regulamentação das mídias sociais e da Internet revela duas fases interligadas no que diz respeito à governança e à política. Na primeira fase, chama-se a atenção para a fragilidade dos cidadãos, seja por compartilhar notícias falsas ou por não entenderem completamente os riscos associados às notícias enganosas. Na segunda fase, realça-se o envolvimento proativo das entidades governamentais ao estabelecerem medidas legais que podem tanto reprimir notícias falsas quanto restringir as verdadeiras. Em ambas as etapas, a capacitação política desempenha um papel essencial (SANTOS; ALMEIDA, 2020).

Quando os cidadãos possuem uma visão crítica das suas interações com o mundo, adquirem a habilidade de questionar a veracidade de fatos, dados e informações. Isso, por sua vez, os capacita a fazer escolhas mais esclarecidas ao disseminar informações e a desempenhar um papel ativo na seleção dos aspectos a serem considerados na regulamentação das mídias sociais e da Internet (SANTOS; ALMEIDA, 2020).

A propagação de notícias falsas (*fake news*) na internet tem sido objeto de amplas discussões, reportagens jornalísticas e estudos acadêmicos, sobretudo no âmbito da comunicação e informação. No Brasil o assunto fez com que Projetos de Lei fossem propostos para uma classificação penal dos atos de criação, disseminação, compartilhamento, publicação ou transmissão de notícias falsas na rede. (BRISOLA; BEZERRA, 2018).

Pessoas que acreditam em uma determinada ideologia e querem atrapalhar, humilhar, desacreditar etc. o “outro lado”, “ajudando” assim o “seu lado”. Em um ciclo vicioso, sustentado pela polaridade alimentada pelos algoritmos e facilitada pelas redes digitais com suas bolhas e câmaras de eco, a ideia de uma supremacia ideológica justifica o uso de *fake news* como meio aceitável para um fim legítimo. (BRISOLA, A.; BEZERRA, A., 2018 p.3326).

Brisola e Bezerra (2018, p. 3327) complementam que as pessoas muitas vezes se encontram sobrecarregadas diante de um fluxo tão intenso e veloz de conteúdo e informações nas redes, que sem o devido tempo

para investigar as fontes, credibilidade e autenticidade das informações que lhes chegam, acabam compartilhando sem ao menos saber a veracidade dos fatos. Combinando a rapidez, a profusão de dados e a personalização direcionada aos utilizadores, as notícias falsas encontram um terreno fértil, ocupando rapidamente espaços e disseminando-se com facilidade.

Um ótimo exemplo do problema constante na disseminação das fake news foram as notícias e informações sobre a pandemia do Sars-CoV-2, em que se proliferaram em questão de segundos nos grupos de *whatsapp*, *facebook* e *twitter*, entre outras redes sociais, levando a população a desconfiar das autoridades de saúde e resultando em que a população não acreditasse no uso de máscaras de proteção e distanciamento social (GALHARDI, 2022).

A propagação de informações errôneas pode sobrecarregar os sistemas de saúde, à medida que as pessoas buscam tratamento com base em informações incorretas, o que pode levar a uma utilização inadequada de recursos médicos.

*Fake news* e teorias da conspiração sobre a eficácia das vacinas fizeram com que muitas pessoas não acreditassem na eficácia das mesmas bem como espalharam tratamentos ineficazes como o uso de remédios que a própria OMS, organização mundial da saúde, comprova com estudos de que eles realmente não possuem efeito algum contra o vírus (GALHARDI, 2022).

Nos últimos anos, houve uma mudança significativa no cenário do combate às *fake news*, impulsionada pelo apoio das empresas de tecnologia que estão promovendo a prática de combate à desinformação. Isso ressalta a relevância de adotar medidas que visem garantir a livre circulação de informações no ambiente virtual, o que, por sua vez, contribui para fortalecer a democracia como um todo (GOMES, 2020).

As *fake news* e desinformações muitas vezes se misturam com a política, levando a divisões ideológicas e a desinformação sobre os candidatos. Isso pode dificultar o processo eleitoral de um país e tudo isso influenciado por fatores políticos.

Apesar da importância de pensar que *fake news* são populares porque são informações convergentes com as convicções já assentadas em determinados ambientes sociais e, por isso, validadas e admitidas como plausíveis no interior da tribo, também é importante refletir sobre o que está por trás disso, que são variáveis como preferências partidárias, identificação ideológica, preconceitos e emoções sobresalientes, individuais e/ou coletivas. (DOURADO, 2020, p. 206).

Segundo Dourado (2020) certa desinformação pode ser intencionalmente concebida para inibir a participação nas eleições, ao espalhar informações enganosas sobre os procedimentos de votação, datas eleitorais incorretas ou acusações infundadas de fraude eleitoral, levando assim os eleitores a desistirem de exercer seu direito de voto. Uma vez que essas notícias falsas são disseminadas, são difíceis de serem desmentidas completamente. Mesmo que a informação falsa seja refutada por fontes confiáveis, algumas pessoas ainda podem acreditar nela, especialmente se ela se alinhar com suas crenças preexistentes.

#### 4 METODOLOGIA

Diante da análise do impacto das *fake news* na sociedade é por meio da proposição de um modelo de letramento informacional para idosos, a ser realizado por Bibliotecas Públicas, este trabalho objetiva contribuir para a promoção do pensamento crítico dos idosos em relação ao uso das redes sociais, o consumo consciente de informação e a diminuição da propagação de *fake news* entre essa faixa-etária.

O letramento informacional para idosos sobre *fake news* é uma área importante de educação digital, pois os idosos muitas vezes são mais suscetíveis à disseminação de informações falsas devido à falta de familiaridade com a tecnologia digital e à sua confiança em fontes tradicionais de informação.

Este modelo, baseado no modelo proposto por Luce, Thomaz e Estabel (2019), foi adaptado para o formato de uma oficina com duração de 1h30min, possibilitando a participação de até 10 pessoas.

A introdução do assunto é feita por meio do conto ‘Pedro e o Lobo’, de Ana Maria Machado. Na história, um menino - responsável pelo cuidado das ovelhas de sua aldeia - diverte-se enganando seus vizinhos, anunciando a chegada de um lobo terrível. A vizinhança, preocupada, organiza-se para repelir o lobo. O menino mente de forma reiterada, até o momento em que os vizinhos desistem de oferecer ajuda. Entretanto, um lobo real aparece dias depois e, ao solicitar ajuda, o menino não a encontra, já que os vizinhos acreditam tratar-se de outra de suas brincadeiras.

Após o conto, a pessoa responsável pela realização da oficina pergunta aos participantes se eles já ouviram falar sobre a expressão “fake news”, e permite que os participantes dêem suas impressões acerca do assunto.

Por fim, cada participante recebe uma imagem de uma conversa fictícia em uma rede social, principalmente do Whatsapp e do Instagram. Esta imagem necessariamente possui uma notícia falsa - principalmente sobre temas sociais e voltados à saúde pública, como a Covid-19. Ao compartilharem a conversa com o grupo, faz-se a discussão sobre ela: a notícia apresentada na imagem é crível? O que leva a crer que trata-se de uma informação falsa? Quais as possíveis consequências que o compartilhamento dessa informação pode causar à sociedade?

Após a leitura das imagens, o responsável pela oficina fala sobre os tipos de notícias falsas: o coletivo *Sleeping Giants*, responsável por ações e campanhas coletivas de combate à desinformação, apresenta em seu site<sup>4</sup> uma listagem com 7 tipos de notícias falsas. Seriam elas: sátira ou paródia, falsa conexão, conteúdo enganado, falso contexto, conteúdo impostor, conteúdo manipulado e conteúdo fabricado. Por fim, faz-se a discussão coletiva sobre as percepções pessoais dos participantes

**FIGURA 1- OFICINA A VOVÓ TA ON NA BIBLIOTECA PÚBLICA DE SAPIRANGA, RS**



Fonte: Dos autores (2023).

<sup>4</sup> SLEEPING GIANTS BRASIL. O que é fake news e como identificar notícias falsas. Disponível em: <<https://sleepinggiantbrasil.com/blog/2022/12/23/fake-news-como-identificar/>>. Acesso em: 15 jun. 2023.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo a proposição de um modelo de letramento informacional voltado para a população idosa, com o intuito de combater a disseminação de *fake news* e a desinformação nas redes sociais. Ao longo deste estudo, explorou-se a importância do letramento informacional. Ela configura-se como uma ferramenta essencial para capacitar os indivíduos a avaliarem criticamente as informações que encontram, a distinguirem entre notícias verdadeiras e falsas, e a contribuírem positivamente para a sociedade.

Os idosos, frequentemente classificados como imigrantes digitais, emergem como um grupo particularmente vulnerável à propagação de *fake news*. Sua falta de competência informacional, juntamente com o desconhecimento das fontes de informação e dos potenciais danos causados pela disseminação de informações falsas, os torna suscetíveis a acreditar e compartilhar notícias enganosas. Nesse contexto, a intervenção se faz necessária para capacitar essa faixa etária a navegar no vasto oceano de informações disponíveis online de maneira mais segura e consciente.

As bibliotecas públicas, há muito tempo defensoras do acesso à informação e da promoção do letramento, podem desempenhar um papel fundamental na abordagem desse desafio. A proposição deste serviço, a ser ofertado pelo poder público, proporciona não apenas conhecimento prático, mas também incentiva um posicionamento questionador e crítico em relação à informação.

As *fake news* são um fenômeno complexo e multifacetado que afeta não apenas a saúde pública, mas também a esfera política e social. Como destacado ao longo deste trabalho, a capacitação política desempenha um papel fundamental na mitigação desses efeitos, à medida que os cidadãos adquirem a capacidade de discernir a verdade da falsidade. Portanto, a promoção do letramento informacional entre os idosos não é apenas uma questão de proteger a si mesmos, mas também de fortalecer a sociedade como um todo. As bibliotecas públicas, por terem no cerne de sua práxis a democracia e a emancipação dos sujeitos, tornam-se peças fundamentais neste cenário.

No entanto, percebe-se que as *fake news* são apenas uma parte de um problema mais amplo de desinformação e polarização. Além do letramento informacional, são necessários esforços contínuos para promover um ambiente online mais transparente e responsável, bem como uma maior educação em mídia e informação em todos os níveis da sociedade.

Este estudo busca contribuir para uma sociedade mais informada e resiliente, onde os idosos e todos os cidadãos estejam preparados para enfrentar os desafios da era da informação e contribuir para um debate público mais saudável e fundamentado.

Com a realização dessa oficina, espera-se ofertar subsídio técnico e teórico para que os sujeitos possam identificar quando receberem *fake news* em suas redes sociais. Desse modo, espera-se que as bibliotecas públicas possam contribuir para a melhoria das relações entre sujeito, mundo e sociedade, sobretudo no que diz respeito ao uso da informação e das redes sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRISOLA, A.; BEZERRA, A.. DESINFORMAÇÃO E CIRCULAÇÃO DE “FAKE NEWS”: DISTINÇÕES, DIAGNÓSTICO E REAÇÃO. XIX Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XIX ENANCIB), Brasil, out. 2018. Disponível em: <[http://enancib.marilia.unesp.br/index.php/XIX\\_ENANCIB/xixenancib/paper/view/1219/1636](http://enancib.marilia.unesp.br/index.php/XIX_ENANCIB/xixenancib/paper/view/1219/1636)> . Data de acesso: 28 Ago. 2023.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DE LUCCA, Djuli Machado; VITORINO, Elizete Vieira. **Competência em informação e necessidades de informação de idosos: o papel do profissional da informação nesse contexto.** Informação & Informação, [S.l.], v. 24, n. 1, p. 458-483, mar. 2019. ISSN 1981-8920. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/30127>> Acesso em: 15 jun. 2023.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. **Fake News na eleição presidencial de 2018 no Brasil** / Tatiana Maria Silva Galvão Dourado. - 2020. 308 f. Disponível em: <[https://repositoriohtml.ufba.br/bitstream/ri/31967/1/Tese\\_Tatiana%20Dourado.pdf](https://repositoriohtml.ufba.br/bitstream/ri/31967/1/Tese_Tatiana%20Dourado.pdf)> . Acesso em: 25 set.. 2023.

DUDZIAK, Elisabeth Adriana. **Information literacy: princípios, filosofia e prática.** Ciência da Informação, Brasília, v. 32, n. 1, p. 23-35, jan./abr. 2003. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1016/1071>>. acesso em: 15 jun. 2023.

ESTABEL, L. B.; LUCE, B. F.; SANTINI, L. A. **Idosos, fake news e letramento informacional.** Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação, [S. l.], v. 16, p. 1–15, 2020. Disponível em: <<https://rbbd.febab.org.br/rbbd/article/view/1348>> Acesso em: 15 jun. 2023.

GALHARDI, Cláudia Pereira *et al.* **Fake news e hesitação vacinal no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil.** Ciência & Saúde Coletiva [online]. v. 27, n. 05 pp. 1849-1858. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232022275.24092021> <https://doi.org/10.1590/1413-81232022275.24092021EN>>. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232022275.24092021>. Acesso em: 15 set. 2023.

GASQUE, K. C. G. D. Competência em informação: conceitos, características e desafios. **AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 5-9, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/atoz/article/viewFile/41315/25246>> . Acesso em: 15 jun. 2023.

GOMES, G. P.; VILAR, K. C. do M. **Análise do projeto de Lei das Fake News em perspectiva das eleições.** Revista de Direito, [S. l.], v. 12, n. 02, p. 01–16, 2020. DOI: 10.32361/2020120211205. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/11205>. Acesso em: 13 set. 2023.

LUCE, B.; THOMAZ, R.; ESTABEL, L. **Os idosos como imigrantes digitais e o acesso e uso das tecnologias digitais de informação e das redes sociais.** Biblionline, v. 15, n. 4, p. 104-115, 2019. DOI: 10.22478/ufpb.1809-4775.2019v15n4.53531 Acesso em: 15 jun. 2023.

NEVES, B. C. Recursos que podem apoiar o bibliotecário no combate às *fake news* nas mídias sociais. **AtoZ: Novas Práticas em Informação e Conhecimento**, v. 8, n. 2, p. 17-27, 2019. DOI: 10.5380/atoz.v8i2.68094 Acesso em: 15 jun. 2023.

SANTOS, Priscila Costa; ALMEIDA, Maria Elizabeth Bianconcini de. **EDUCAÇÃO E FAKE NEWS: construindo convergências.** Rev. Exitus, Santarém, v. 10, e020057, 2020. Disponível em <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2237-94602020000100114&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-94602020000100114&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 30 ago. 2023. Epub 28-Mar-2022. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2020v10n1id1216>.

# GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PLATAFORMA MIGRACIDADES

## MIGRATION GOVERNANCE IN THE MUNICIPALITY OF ESTEIO/RS: ANALYSIS FROM THE MIGRACIDADES PLATFORM

Carolina Cunha César<sup>1</sup>

Caroline Todeschini<sup>2</sup>

### Resumo

O objetivo geral desse estudo é apresentar a Plataforma Migracidades como uma estratégia da Organização Internacional para as Migrações (OIM) para qualificação da governança migratória no Brasil, especificamente na cidade de Esteio (RS). Os resultados apresentados abrangem o perfil dos imigrantes registrados no município no período entre 2018 e 2022, bem como as práticas adotadas pelo governo municipal, tendo como base os relatórios de diagnóstico do Migracidades para os anos 2020 a 2022. Conclui-se que houve uma relação positiva da OIM com a cidade de Esteio para formulação de políticas públicas destinadas a imigrantes.

**Palavras-chave:** OIM; Governança Migratória; Esteio.

### Abstract

*The general objective of this study is to present the “Migracidades Platform” as an IOM’s strategy to improve the migration governance in Brazil, specifically in the city of Esteio (RS). The results presented cover the profile of immigrants registered in the municipality in the period between 2018 and 2022, as well as the practices adopted by the municipal government based on the Migracidades diagnostic reports, for the years 2020 to 2022. It is concluded that there was a positive relation between IOM and the city of Esteio to formulate public policies to immigrants.*

**Keywords:** IOM; Migration Governance; Esteio.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, em 2017, aprovou-se a Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017 (Brasil, 2017), após um período de amplo debate público, com a participação de imigrantes, refugiados, representantes da sociedade civil e de diferentes entes governamentais para subsidiar um novo marco regulatório assertivo ao entendimento de que imigrantes dispõem de um conjunto de direitos semelhantes aos brasileiros.

No entanto, o zelo permanente dessa prerrogativa legal parte da adoção de uma governança migratória, ou seja, da consolidação de um sistema de instituições, práticas e mecanismos de compartilhamento de experiências entre atores governamentais e não governamentais. Em se tratando desse tipo de governança, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), agência das Nações Unidas, tem desenvolvido capacitações e apoio a diferentes esferas de governo no tema da mobilidade humana.

Em 2023, a OIM está presente em 12 cidades brasileiras: Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Boa Vista (RR), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Manaus (AM), Pacaraima (RR), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). No total, a equipe é composta por mais de 250 funcionários.

<sup>1</sup> Doutoranda em Políticas Públicas (PPGPP/UFRGS); Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM/UFRGS). E-mail: ccunhacesar@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda em Economia (PPGE/UFRGS); Bolsista CAPES. E-mail: carolinetdsc@outlook.com.

Uma de suas iniciativas para o fortalecimento das capacidades locais de atendimento a migrantes trata-se do Selo de Boas Práticas em Governança Migratória promovido pela Plataforma Migracidades (OIM, 2023).

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como objetivo apresentar a Plataforma Migracidades enquanto mecanismo da OIM para fortalecimento da governança migratória brasileira. Visando esclarecer seu papel nos governos locais, foi escolhido o município de Esteio, no estado do Rio Grande do Sul, como objeto de análise.

Assim, a fim de apresentar os resultados da participação do município nas capacitações da OIM e na certificação do “Selo Migracidades”, a coleta de dados abrangeu o perfil dos imigrantes registrados em Esteio no período entre 2018 e 2022, bem como as práticas adotadas pelo governo local, tendo como base os relatórios de diagnóstico do Migracidades para os anos de 2020 a 2022.

Ademais, utilizou-se a metodologia qualitativa de pesquisa que, de acordo com seus objetivos, é caracterizada como descritiva e exploratória. Como métodos do estudo, aplicou-se a análise de documentos e o levantamento bibliográfico.

O presente estudo subdivide-se em quatro seções, além desta introdução. Inicialmente apresenta-se o conceito de governança migratória juntamente com a Plataforma Migracidades; posteriormente é descrito o perfil do município de Esteio e de sua população migrante e; a partir disso; buscam-se resultados da qualificação do município na governança migratória local. Por fim, delineiam-se as considerações finais.

## 2 GOVERNANÇA MIGRATÓRIA E A PLATAFORMA MIGRACIDADES

A partir da década de 2010, o Brasil passa a ser considerado país de trânsito e de imigração. O ano de 2013 é uma marca nesse novo contexto migratório com a presença de haitianos como a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal, superando as imigrações clássicas, como a de portugueses. Em 2016, registrou-se um rápido crescimento da imigração venezuelana e, em 2018, com a promoção de acolhida humanitária, há a consolidação dos latino-americanos como principais nacionalidades de imigrantes no território brasileiro (Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2021, p. 14).

Nesse contexto, dados do Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismigra) contabilizaram um total de 151.155 imigrantes no Brasil em 2021, sendo 67.772 registros de mulheres (44,8%), 29.795 de crianças (19,7%) e 14.555 de adolescentes (9,6%), revelando, portanto, que quase 30% dos imigrantes registrados no país tinham menos de 18 anos de idade (Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2022, p. 11).

Até setembro de 2023, 75.257 solicitações de refúgio haviam sido analisadas pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo 86,9% das decisões deferidas, ou seja, 65.811 pessoas reconhecidas com status de refugiados, oriundas de 121 nacionalidades distintas que terão oportunidade de recomeçar suas vidas no Brasil. Dentre elas, 49.630 tem como motivo de reconhecimento “grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH)” (CONARE, 2023).

De acordo o Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), em 2018, dos 3.876 municípios com presença de imigrantes, apenas 215 ofereciam algum serviço de gestão migratória, o que representa 5,5% desse total. Quando se consideram todos os 5.570 municípios do país, inclusive os locais sem registro de imigrantes, esse número aumenta para 232, mas a proporção diminui para 4,1% (Gomes, 2019).

Conforme proposição da OIM (2022a, p. 15), a definição de governança migratória é a seguinte:

conjunto de normas, leis e regulamentos, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais (subnacionais, nacionais, regionais e internacionais) e os processos relevantes que moldam e regulam as abordagens dos Estados no que diz respeito à migração em todas as suas formas, abordando os direitos, responsabilidades e promoção da cooperação internacional.

Além disso, a governança migratória é formada pelos seguintes elementos: a) aderências aos padrões

internacionais e cumprimento dos direitos dos migrantes; b) formulação de políticas com base em evidências; e c) envolvimento com parceiros. Tais elementos foram descritos primeiramente em 2015 no Marco de Governança das Migrações, considerado como referência para medir a meta 10.7 da Agenda 2030 das Nações Unidas (Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10 – Redução de Desigualdades) no que tange às políticas de migração (OIM, 2022a, p. 17).

Segundo Uebel, Brígido e Ribeiro (2020, p. 3), a governança migratória recente do Brasil pode ser dividida em quatro períodos distintos: i) Lei 9.474/1997 do Refúgio; ii) Reorientação da política externa brasileira para imigrantes e refugiados, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva; iii) 2014, quando da instalação da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio e esteve, vigente até iv) a aprovação e sanção da nova Lei de Migração em 2017. Ademais, os autores destacam que para compreender a governança migratória no Brasil é importante ter em mente sua composição federalizada e descentralizada, isto é, não apenas o governo federal é um dos seus principais articuladores, mas também os estados, municípios e os poderes Judiciário e Legislativo, além da atuação reconhecida do Ministério Público na defesa dos direitos de migrantes e refugiados.

Contudo, até 2022 não havia um Decreto Federal que disciplinasse a Política Nacional para Migrantes (Lei 13.445/2017, art. 120), fazendo crescer, anualmente, o número de governos locais que tentam responder, sem diretrizes e estratégias claras, às demandas de não nacionais. Tais governos buscam como alternativa validar suas iniciativas a partir do processo de certificação (Selo de Boas Práticas em Governança Migratória) disponibilizado pela Plataforma Migracidades.

A referida plataforma, financiada pela OIM, parte da prerrogativa de alinhamento com a Meta 10.7 da Agenda 2030, qual seja “apoiar a mobilidade humana de maneira ordenada, regular, responsável e segura”. Para isso, a equipe do Migracidades é constituída por consultores da OIM e pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) que, em conjunto, realizam diagnóstico das políticas e monitoramento de áreas prioritárias para seu desenvolvimento (OIM, 2023).

O processo de certificação conta com indicadores desenvolvidos pela OIM em parceria com o *The Economist Intelligence Unit* (“*MGI- Migration Governance Indicators*”). Tais indicadores foram adaptados para o contexto brasileiro a partir de estudo técnico realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), resultando em 10 dimensões: 1. Estrutura institucional de governança e estratégia local; 2. Capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes; 3. Participação social e cultural de imigrantes; 4. Transparência e acesso à informação para migrantes; 5. Parcerias institucionais; 6. Acesso à saúde; 7. Acesso e integração à educação; 8. Acesso à assistência social; 9. Acesso ao mercado de trabalho; 10. Acesso, acolhimento e serviços de proteção: gênero, LGBTIQ+ e igualdade racial. A partir dessas dimensões, a certificação, com duração estimada de 12 meses, é composta pelas etapas de inscrição, diagnóstico, priorização, certificação e monitoramento (UFRGS, 2023a; 2023b).

Em 2020, houve o primeiro processo de certificação do Migracidades. Já em 2022, 67 governos submeteram suas iniciativas para análise da equipe, sendo que 35 desses municípios ou estados decidiram renovar seu interesse em participar do processo que é anual. No total, 47 governos já receberam o selo Migracidades desde a primeira edição (OIM, 2022b).

### 3 O MUNICÍPIO DE ESTEIO (RS)

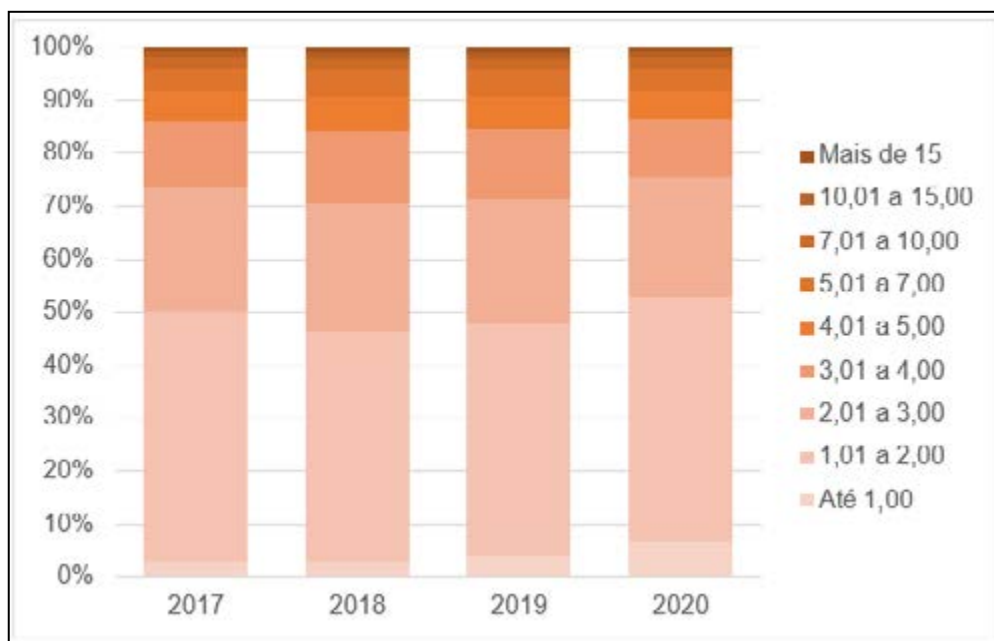
Para representar a relação da OIM com os governos municipais, selecionou-se o município de Esteio, localizado na região metropolitana de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, região Sul do Brasil. Os critérios de escolha vão ao encontro dos seguintes pré-requisitos: a) participação em pelo menos 2 processos de certificação do Migracidades; b) execução de atividades do governo local, no tema da migração, em

período anterior ao lançamento da Plataforma; c) política municipal específica para imigrantes e refugiados.

Sobre o município, estimativas mais recentes indicam uma população de 76.137 habitantes, em 2022, com 25,8% da população ocupada e média salarial em torno de 2,7 salários mínimos em 2020. O PIB per capita estimado, em 2019, foi R\$ 41.306, sendo a maior contribuição oriunda do setor de serviços (58,6%), seguido pela indústria (24,4%). Em 2010, o município alcançou o alto desenvolvimento no IDH, Índice de Desenvolvimento Humano (0,754) (IBGE, 2023).

A Figura 1 a seguir apresenta o percentual que cada faixa de remuneração representou no total de vínculos empregatícios ativos no município de Esteio no período entre 2017 e 2020. Percebe-se que, no período em questão, cerca de 70% dos empregos em Esteio situaram-se na faixa de remuneração abaixo de 3 salários mínimos.

**FIGURA 1- PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA FAIXA DE REMUNERAÇÃO (EM SALÁRIOS MÍNIMOS) NO TOTAL DE EMPREGOS ATIVOS DO MUNICÍPIO DE ESTEIO**



Fonte: Elaboração própria com dados de DEE (2023).

Tendo em vista os aspectos populacionais e migratórios, a Tabela 1 apresenta as informações referentes ao município no período 2018 a 2022. As informações fazem referência ao número total de pessoas.

**TABELA 1- POPULAÇÃO, VARIAÇÃO POPULACIONAL E REGISTRO DE IMIGRANTES EM ESTEIO**

	2018	2019	2020	2021	2022
População total	83.121	83.202	83.279	83.352	76.137
Variação populacional	-1.116	81	77	73	-7.215
Registro de imigrantes	15	119	75	175	140

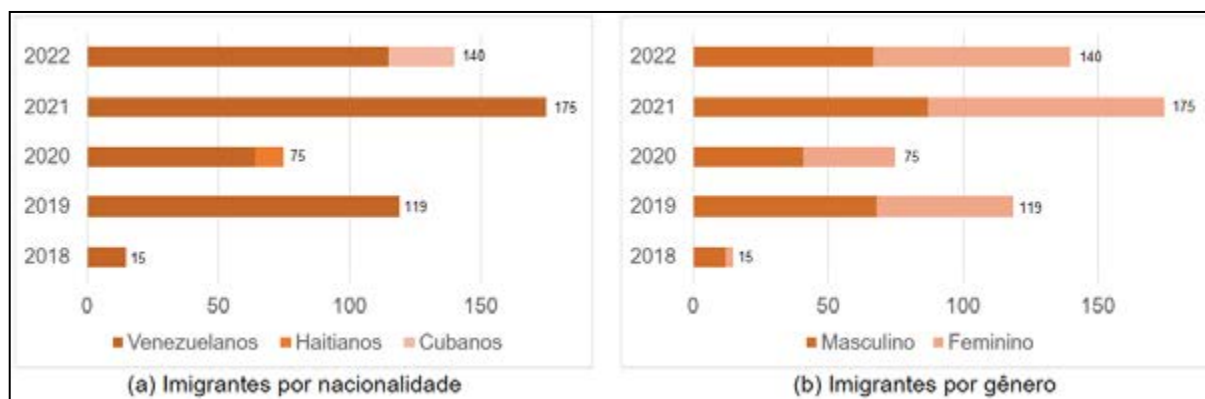
Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE (2023); IPEADATA (2023) e SISMIGRA (2023).

Por meio da Tabela 1, nota-se que entre 2019 e 2021 houve um crescimento tímido na estimativa de habitantes em Esteio, sendo inclusive superado pelo registro de imigrantes, o que indica um possível crescimento da população estrangeira em relação à população local. Cabe destacar ainda que os dados de população para os anos 2018 a 2021 são estimados, enquanto o dado de 2022 refere-se ao Censo Demográfico. Isso justificaria a brusca queda populacional registrada neste último ano, fenômeno observado para vários municípios no Brasil

após o Censo 2022.

No que concerne ao registro de imigrantes no município, a Figura 2 apresenta algumas informações referentes à nacionalidade e ao gênero dos imigrantes no período 2018 a 2022.

**FIGURA 2- REGISTRO DE IMIGRANTES EM ESTEIO POR NACIONALIDADE E GÊNERO**

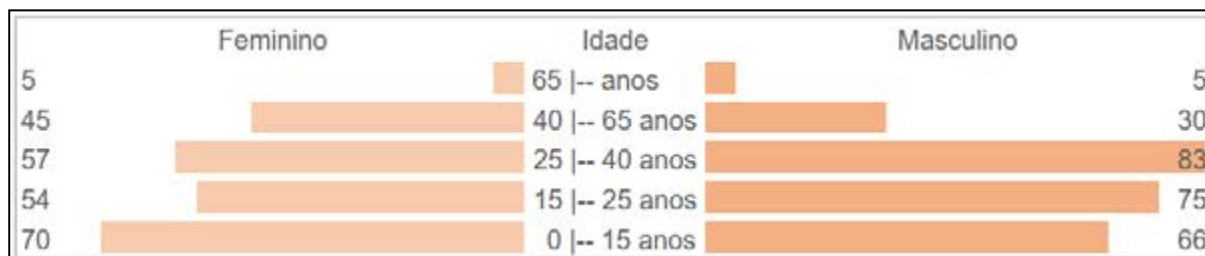


Fonte: Elaboração própria com dados de SISMIGRA (2023).

Conforme já observado na Tabela 1, por meio da Figura 2 evidencia-se que o número de imigrantes recebidos pelo município de Esteio foi oscilante entre 2018 e 2022, porém sempre positivo. Neste contexto, houve predominância de pessoas venezuelanas, seguidas por cubanos e haitianos. Também, observa-se que, a partir de 2019, a chegada de imigrantes foi equilibrada entre homens e mulheres, mas ainda com predominância masculina.

Com relação à faixa etária dos homens e mulheres migrantes em Esteio, a Figura 3 apresenta os dados de idade no período de 2018 a 2022, sendo que esta informação não estava disponível para 34 imigrantes.

**FIGURA 3- PIRÂMIDE ETÁRIA DOS IMIGRANTES REGISTRADOS EM ESTEIO (RS)**



Fonte: Elaboração própria com dados de SISMIGRA (2023).

Percebe-se que os imigrantes recebidos por Esteio, nos últimos 5 anos, são majoritariamente jovens, com menos de 40 anos, e que, após essa idade, o número de mulheres se sobrepõe ao de homens, o que também é verificado no nível abaixo de 15 anos de idade. Contudo, a imigração masculina é mais expressiva entre 15 e 40 anos, faixa etária considerada mais produtiva em termos econômicos.

Considerando o exposto, é possível conjecturar que os imigrantes registrados em Esteio entre 2018 e 2022 estejam compondo sua força de trabalho em empregos que remunerem em até 3 salários mínimos. Se este for o caso, o processo de reunião familiar tende a se concretizar à medida que os imigrantes acessem ao mercado de trabalho local. Isso, por sua vez, levaria a uma tendência de aumento no ingresso de migrantes e/ou na regularização documental daqueles que já residem no município, especialmente por meio de incentivos do governo local para acolhimento e integração dessas pessoas nos serviços públicos.

## 4 AÇÕES DO GOVERNO ESTEIENSE

Anualmente, a equipe do Migracidades divulga os relatórios de diagnóstico com as boas práticas executadas pelas prefeituras que obtêm seu selo, bem como recomendações de atividades futuras. A seguir serão apresentadas, sinteticamente, as iniciativas desenvolvidas no município de Esteio que constam nos relatórios de 2020, 2021 e 2022 do Migracidades, bem como acréscimos de dados obtidos por meio do site oficial da referida prefeitura. Vale ressaltar que as informações para os relatórios foram fornecidas pelo próprio governo esteiense e que algumas ações recomendadas pela equipe do Migracidades em relatórios mais antigos já aparecem como implementadas em relatório mais recentes.

Seguindo as diretrizes internacionais, ratificadas pelo Governo Federal brasileiro, postuladas, anteriormente, na Constituição Federal de 1988 (art. 5º) e na Nova Lei da Migração (2017), a prefeitura municipal de Esteio sancionou, em 2020, a Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes (Lei Municipal Nº 7.517/2020). Segundo o então prefeito de Esteio, Leonardo Pascoal, existe um trabalho intersetorial para “*garantir que refugiados e imigrantes estejam inseridos nas redes de assistência social, de educação e de saúde como qualquer cidadão esteiense, promovendo inclusão social, laboral e produtiva de todos*”. Para isso, houve a criação de um equipamento público especializado no atendimento de demandas da população não nacional residente na cidade (Prefeitura Municipal de Esteio, 2020a).

Denominado de “Espaço Mundo”, trata-se de um serviço vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SMCDH) com estrutura de computadores, acesso à internet e referenciamento para inclusão desse público em programas sociais de longo prazo, por exemplo, CadÚnico, Cartão SUS, regularização documental junto à Polícia Federal, acesso à saúde e educação, entre outros. Instalado nas dependências da Prefeitura de Esteio, o local disponibiliza uma equipe técnica de prontidão para atendimento presencial e virtual de imigrantes a fim de promover a articulação intersetorial para melhor acesso dessas pessoas aos serviços públicos municipais, bem como para criar mecanismos e condições de integração via engajamento comunitário (Prefeitura Municipal de Esteio, 2020b).

Em se tratando da política esteiense de acolhimento a migrantes, destaca-se ainda a criação do Comitê Executivo (Lei Municipal Nº 7.517/2020 – art. 5º), órgão composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil com a finalidade de formular, monitorar e avaliar o plano. Também, estabeleceu-se o Fundo Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes, com o objetivo de facilitar a captação, o repasse e a aplicação de recursos destinados à execução desta política provenientes de organismos nacionais e internacionais, dos governos Estadual e Federal e de contribuições feitas por pessoas físicas e jurídicas (Prefeitura Municipal de Esteio, 2022).

Ademais, em abril de 2022, houve a inauguração do Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes. Executado em parceria entre a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SMCDH) e a Associação Vivendo Atos 29, o serviço tem capacidade para atender até 30 pessoas por mês. O equipamento fornece alimentos para o preparo de quatro refeições diárias, materiais socioeducativos, transporte, material de higiene e limpeza, produtos de cama, mesa e banho, utensílios domésticos, entre outros. O investimento foi subsidiado por meio de recursos do governo federal, sem a necessidade de contrapartida financeira municipal, para o período de seis meses, após o qual a prefeitura buscaria apoio em outras fontes de investimento, tais como parcerias com iniciativa privada, organizações internacionais e/ou com o governo federal (Prefeitura Municipal de Esteio, 2022; Migracidades, 2022, p. 16).

O Quadro 1 apresenta um resumo das práticas do governo esteiense em cada uma das dimensões analisadas pelo Migracidades de acordo com ano de ocorrência.



## QUADRO 1 – RESUMO DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA EM ESTEIO (RS)

Dimensão	Prática	Ano
1. Estrutura institucional e de governança e estratégia local	Lei Municipal Nº 7.517/2020; Espaço Mundo; Lei Municipal nº 7.992/2021; Conselho Municipal de Direitos Humanos.	2020 2020 2021 2021/22
2. Capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos Coordenação do Espaço Mundo; Curso de língua espanhola ministrado por imigrantes; Programa Conta Comigo.	2020/21 2020/21 2020 2020
3. Participação social e cultural de imigrantes	Canal virtual para atendimento individual e coletivo de migrantes; Apoio para criação da Associação de Migrantes Senegaleses; Representação da Associação Angolana-RS.	2020 2021 2022
4. Transparência e acesso à informação para migrantes	Uso de aplicativos de mensagens instantâneas para realizar consultas públicas junto aos migrantes e disponibilizar informações sobre acesso a serviços públicos, direitos e deveres.	2021
5. Parcerias institucionais	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados; OIM; Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos); Centro Universitário La Salle (Unilassalle); Grupo de Pesquisa Atopos (Universidade de São Paulo); Grupo Mulheres do Brasil; ONG Frente Nacional Antirracista (FNA); Associação Vivendo Atos 29; EMEJA Anísio Teixeira.	2018 2019 2021 2021 2021 2021 2021 2022 2022
6. Acesso à saúde	Cartão SUS.	2020
7. Acesso e integração à educação	Educação infantil; Ensino fundamental e médio; Atividades extracurriculares; Cursos de idiomas; Educação de Jovens e Adultos.	2020 2021 2021 2020/21 2022
8. Acesso à assistência social	Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Programa Renda Certa; Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes.	2021 2021 2022
9. Acesso ao mercado de trabalho	Orientações e assistências; Material em espanhol.	2021 2021
10. Acesso, acolhimento e serviços de proteção: gênero, LGBTIQ+ e igualdade racial	Canal de denúncias.	2021

Fonte: Elaboração própria com informações de Migracidades (2020; 2021; 2022).

Com relação ao Quadro 1, cabe detalhar algumas iniciativas. No que tange a Dimensão 2, foram realizadas capacitações relacionadas à temática migratória e de refúgio tendo como público alvo servidores da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SMCDH) e da Coordenação do Espaço Mundo. Em 2020, os migrantes ministraram curso de língua espanhola para servidores e outros interessados por meio do Programa Conta Comigo, iniciativa da SMCDH que estimula a participação voluntária da comunidade local em atividades de compartilhamento de habilidades e experiências. Também, houve interlocução entre migrantes e servidores para traduções documentais a fim de promover apoio no referenciamento dos Centros de Assistência Social (Migracidades, 2020, p. 28; 2021, p. 14).

No que tange à Dimensão 3, com a aprovação da Lei Municipal nº 7.992, de 15 de dezembro de 2021, foi instituído o Conselho Municipal de Direitos Humanos. Nesse contexto, em julho de 2022 foi eleita e empossada a Associação de Angolanos-RS como representante de organizações da sociedade civil, de fóruns e/ou movimentos sociais de garantias de direitos para refugiados e migrantes no referido conselho (Migracidades, 2022, p. 13).

Relativo à Dimensão 5, em 2020 o governo local relatou as parcerias com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e com a OIM ocorridas, entre 2018 e 2019, para a interiorização de

venezuelanos e também com o setor privado, visando a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho (Migracidades, 2020, p. 16).

Já em 2021, destacou-se a parceria do município com a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) para a oferta de cursos de Língua Portuguesa e momento de troca de saberes com o curso de Gastronomia. Também houve parceria com o Centro Universitário La Salle (Unilassalle) para produção de um livro com narrativas de memórias dos imigrantes, além de outra parceria com a Unisinos e o Grupo de Pesquisa Atopos, da Universidade de São Paulo (USP), para ações sobre cidadania digital (Migracidades, 2021, p. 17).

Na Dimensão 6, embora tenha sido recomendado pela equipe do Migracidades, não há registro de coleta de dados sobre o perfil de acesso e de demandas de saúde de imigrantes e refugiados.

Na Dimensão 7, o relatório de 2022 destaca uma parceria com Escola Municipal de Educação de Jovens e Adultos (EMEJA) Anísio Teixeira visando a facilitação da matrícula de migrantes, além do fornecimento aos alunos migrantes de material escolar, cesta básica, uniforme, vale-transporte e apoio pedagógico (Migracidades, 2022, p. 15).

Na esfera da Dimensão 8, além da criação do já citado Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes em 2022, os imigrantes têm acesso desburocratizado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e ao cadastro para benefícios sociais. Além disso, ocorre distribuição de cestas básicas e transferência de renda por meio de parceria com o Grupo Mulheres do Brasil e a ONG Frente Nacional Antirracista (FNA) e também do programa municipal Renda Certa (Migracidades, 2021, p. 22).

Tendo em vista a dimensão 9, o município promove ações de aconselhamento e orientação profissional e informações sobre vagas de emprego disponíveis, incluindo materiais na língua espanhola. De acordo com o governo local, são realizadas assistências para empreendedorismo por imigrantes e também orientações às empresas locais sobre a contratação desse público. Ademais, destaca que os servidores desta área estão capacitados para se comunicarem em diferentes idiomas e identificarem situações de violação de direitos trabalhistas (Migracidades, 2021, p. 24).

Por fim, considerando a Dimensão 10, no relatório do Migracidades (2021, p. 26) consta que o governo local dispõe de canais de proteção, como números telefônicos de apoio ou iniciativas locais que realizam a acolhida de forma desburocratizada e sigilosa em casos de violência de gênero ou racial. Contudo, não fica claro se esses canais são de iniciativa municipal voltada para o público migrante ou se são canais pré-existentes que acolhem a toda comunidade.

Cabe destacar ainda que, a partir destas iniciativas, mas também pela harmonia comunitária entre os municípios para superação de desafios como acolhimento de migrantes, enchentes e impactos econômicos e sociais decorrentes da pandemia de Covid-19, em julho de 2022, houve o reconhecimento por parte do Governo Federal (Lei 14.425/2022) do título de “Capital Nacional da Solidariedade” para cidade de Esteio (Brasil, 2022).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa foi apresentada a Plataforma Migracidades enquanto estratégia da OIM para qualificação da governança migratória no Brasil. Por meio do seu processo de certificação, os governos recebem apoio na capacitação de servidores e na qualificação de políticas públicas. Dentre os 47 municípios que já receberam o Selo de Boas Práticas em Governança Migratória está a cidade de Esteio/RS.

Nesse sentido, por meio de critérios como participação em pelo menos duas avaliações do Selo Migracidades; existência de atividade municipal anterior, no tema da migração e refúgio; e política municipal específica para integração de não nacionais, selecionou-se o município de Esteio (RS) para exemplificação de como se desenvolve o fortalecimento da capacidade local em atenção aos imigrantes por meio dessa ferramenta.

Desse processo de amadurecimento e fortalecimento de vínculos, verificou-se que a cidade de Esteio já atribuiu recomendações da equipe do Migracidades em suas ações com o público imigrante. Por exemplo, verificou-se o apoio à constituição de uma associação de senegaleses; houve a melhoria no acesso à saúde e educação por parte dos imigrantes; a consolidação do Espaço Mundo como ambiente de articulação e coordenação da política migratória local; a abertura de um centro permanente de abrigo a imigrantes e refugiados, dentre outras iniciativas.

Por fim, ressalta-se que embora o resultado até aqui tenha sido positivo, muitas ações ainda precisam ser desenvolvidas pelo município esteiense. Também, novos caminhos e orientações podem ser propagadas pela OIM frente à sua capacidade de mobilização de recursos financeiros superior ao de municípios para aplicação de atividades no tema da migração e refúgio.

De fato, a estratégia da Plataforma Migracidades tem se mostrado relevante no compartilhamento de boas práticas, no entanto, precisa-se de um reforço para “mãos à obra” em se tratando da implementação prática das recomendações e da qualificação da governança migratória local no longo prazo. Este é um processo incipiente e que, em pouco tempo, já resultou em melhoria na integração de imigrantes e refugiados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 13.445/2017**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=L13445&text=LEI%20N%C2%BA%2013.445%2C%20DE%2024%20DE%20MAIO%20DE%202017.&text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20o%20emigrante](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=L13445&text=LEI%20N%C2%BA%2013.445%2C%20DE%2024%20DE%20MAIO%20DE%202017.&text=Institui%20a%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o.&text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20o%20emigrante). Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 14.425/2022 – Esteio: Capital Nacional da Solidariedade**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14425.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14425.htm). Acesso em: 09 ago. 2022.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T. de; SILVA, B.G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMigra 2022**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

CONARE (2023). **Projeto de Cooperação para análise das decisões de refúgio no Brasil**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNlN2ZkNjZmMWVliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9&pageName=RreportSection>. Acesso em 30 set. 2023.

DEE. Departamento de Economia e Estatística – SPGG/RS. **Deedados**. Disponível em: <http://deedados.planejamento.rs.gov.br/feedados/>. Acesso em: 27 ago. 2023.

GOMES, I. **Apenas 5,5% dos municípios com imigrantes têm serviços focados nessa população**. Agência IBGE Notícias. 25 set. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25516-apenas-5-5-dos-municipios-com-imigrantes-tem-servicos-focados-nessa-populacao>. Acesso em: 12 out. 2022.

IBGE. IBGE Cidades. **Esteio**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/esteio/panorama>. Acesso em: 17 jul. 2023.

IPEADATA. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 27 ago. 2023.

MIGRACIDADES. **Relatório de diagnóstico 2020**: Esteio/RS. UFRGS/OIM, 2020.

MIGRACIDADES. **Relatório de diagnóstico 2021**: Esteio/RS. UFRGS/OIM, 2021.

MIGRACIDADES. **Relatório de diagnóstico 2022**: Esteio/RS. UFRGS/OIM, 2022.

OIM (2022a). **Governança Migratória Local**: Ferramentas e Métodos. TORELLY, M.; ANSCHAU, A.L.; DIAS, A. (Org.). Brasília: OIM, 2022.

OIM (2022b). Organização Internacional para as Migrações. **Plataforma MigraCidades terá a participação de 11 estados e 56 municípios em 2022**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/plataforma-migracidades-tera-a-participacao-de-11-estados-e-56-municipios-em-2022/>. Acesso em: 12 de out. de 2022.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **OIM no Brasil**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/oim-no-brasil>. Acesso em: 18 jun. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTEIO. Esteio, 2020a. **Esteio adota política de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes**. Disponível em:

[https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17597:esteio-adota-politica-de-acolhimento-a-refugiados-e-imigrantes&catid=26&Itemid=203](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17597:esteio-adota-politica-de-acolhimento-a-refugiados-e-imigrantes&catid=26&Itemid=203). Acesso em: 08 ago. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTEIO. Esteio, 2020b. **Espaço mundo abre as portas para refugiados e imigrantes em Esteio**. Disponível em:

[https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17898:espaco-mundo-abre-as-portas-para-refugiados-e-imigrantes-em-esteio&catid=26&Itemid=203](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17898:espaco-mundo-abre-as-portas-para-refugiados-e-imigrantes-em-esteio&catid=26&Itemid=203). Acesso em: 08 ago. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTEIO. Esteio, 2022. **Centro para acolher refugiados e imigrantes é inaugurado em Esteio**. Disponível em:

[https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20227:centro-para-acolher-refugiados-e-imigrantes-e-inaugurado-em-esteio&catid=26&Itemid=203](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20227:centro-para-acolher-refugiados-e-imigrantes-e-inaugurado-em-esteio&catid=26&Itemid=203). Acesso em: 08 ago. 2022.

SISMIGRA. **Sistema de Registro Nacional Migratório**. Disponível em:

<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401205-sismigra>. Acesso em: 27 ago. 2023.

UEBEL, R.R.G., BRÍGIDO, E.V.; RIBEIRO, V.E.A. Evolução da governança migratória no Brasil: Desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. **Ideias**, Vol. 11, e020009, 2020, p. 1-30.

UFRGS (2023a). **Dez dimensões da governança migratória**. Disponível em:

<https://www.ufrgs.br/migracidades/a-plataforma-migracidades-2/10-dimensoes-da-governanca-migratoria/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

UFRGS (2023b). **Processo de certificação**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/certificacao/sobre-o-processo-de-certificacao/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

# O PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC) NO MUNICÍPIO DE DOURADOS (MS)

## THE PROFILE OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS (Osc) IN THE MUNICIPALITY OF DOURADOS (MS)

Gerusa Cella Puntel<sup>1</sup>  
Rosele Marques Vieira<sup>2</sup>  
Claudia Vera Silveira<sup>3</sup>

### Resumo

O objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar o perfil Organização da Sociedade Civil (OSC) no município de Dourados no estado de Mato Grosso do Sul (MS). A pesquisa se caracteriza como uma pesquisa descritiva e exploratória, com enfoque qualitativo e quantitativo. Os procedimentos metodológicos utilizados foram: revisão bibliográfica, revisão documental e pesquisa em base de dados do governo. Os resultados indicam que as entidades estão concentradas em 3 grandes áreas: religião, desenvolvimento e defesa de direitos e cultura e recreação, concentrando 70% das entidades existentes no município. Foi constatado que são 11 as OSCs cadastradas na Secretaria de Assistência Social de Dourados que recebem verbas públicas e que os recursos administrados por estas entidades são escassos e muitas vezes não conseguem atender toda a população, gerando filas de espera.

**Palavras-chaves:** Organização da Sociedade Civil (OSC), Dourados, Mato Grosso do Sul.

### Abstract

*The general objective of this work is to analyze the Civil Society Organization (OSC) profile in the municipality of Dourados in the state of Mato Grosso do Sul (MS). The research is characterized as a descriptive and exploratory research, with a qualitative and quantitative approach. The methodological procedures used were: bibliographic review, document review and research in government databases. The results indicate that the entities are concentrated in 3 main areas: religion, development and defense of rights and culture and recreation, concentrating 70% of the existing entities in the municipality. It was found that there are 11 OSC registered with the Department of Social Assistance in Dourados that receive public funds and that the resources administered by these entities are scarce and often fail to serve the entire population, generating queues.*

**Keywords:** Civil Society Organization (OSC), Dourados, Mato Grosso do Sul.

## 1 INTRODUÇÃO

Antes de se tornarem conhecidas, as Organizações Não Governamentais já exerciam um papel expressivo na sociedade. A terminologia ONG foi criada pelas Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 40 e, a partir de então passou a ganhar cada vez mais espaço na sociedade, até o ponto de serem conhecidas como entidades que exerciam papel social relevante com ajuda financeira de órgãos públicos (MACHADO, 2020).

A Comissão de Governança Global (1996), define o termo ONG como um grupo diverso e multifacetado

<sup>1</sup> gcellapf@gmail.com

<sup>2</sup> rosele@uems.br

<sup>3</sup> claudiaveradasilveira@gmail.com

com atuação em perspectivas locais, regionais ou globais com motivações ideológicas ou sociais. Nesse sentido, podem alcançar interesses públicos ou restritos, agindo individualmente ou em redes. Gohn (2000) identificou quatro linhas de atuação no Brasil caritativas, desenvolvimentistas, cidadãs e ambientalistas.

No final da Segunda Guerra Mundial, para que pudessem amenizar as consequências sociais e econômicas, grupos religiosos se reuniam e tentavam suprir algumas deficiências. Aos poucos iam ganhando adeptos até surgirem as primeiras organizações na comunidade. Nesse contexto, mesmo sem o apoio do governo, essas organizações foram crescendo e passaram a ganhar cada vez mais espaços de discussão dentro da sociedade (CAZZOLATO, 2009). No território brasileiro, o surgimento das primeiras ONGs foi na década de 50, associados principalmente aos movimentos eclesiais.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é a legislação que rege as OSC no Brasil. Foi aprovada através da Lei nº 13.019/14 e entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016. Traz regras sobre o regime jurídico que liga Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, com mudanças importantes no sistema de transferências voluntárias de recursos provenientes da Administração Pública. Dessa forma, o termo OSC define uma nova denominação, a saber, Organização da Sociedade Civil, para o que anteriormente conhecíamos como Organização Não-Governamental (ONG).

O objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar o perfil Organização da Sociedade Civil (OSC) no município de Dourados no estado de Mato Grosso do Sul (MS).

O trabalho se caracteriza como uma pesquisa descritiva e exploratória, com enfoque qualitativo e quantitativo. Os procedimentos metodológicos utilizados foram: revisão bibliográfica e documental, pesquisa em base de dados do governo, observação e estudo de caso. O trabalho está dividido em 4 partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte tem-se uma revisão da literatura, na terceira parte é apresentado os resultados e discussões e, finalmente na última parte tem-se as considerações finais.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Para Mello e Pereira (2023) as organizações da sociedade civil (OSCs) “são uma forma institucional específica marcadas pela diversidade de aspectos que as caracterizam, assim pela heterogeneidade nos padrões de interação que estabelecem entre si, com o Estado, a iniciativa privada e outros atores da própria sociedade civil” (MELO e PEREIRA, 2023, p. 6).

Atualmente, a legislação é definida pela Lei 13.019/14 e estabelece três estruturas diferentes de OSC, que foram conforme teor regulado pela Lei 13.019/14 a saber: Entidade Privada sem Fins Lucrativos, Sociedades Cooperativas e Organizações Religiosas. O quadro 1 apresenta a nova estrutura das Organizações da Sociedade Civil.

### QUADRO 1 – APRESENTAÇÃO DA NOVA ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

ESTRUTURA DAS OSC (pela Lei 13.019/14)	
Entidade Privada sem Fins Lucrativos	desde que não distribua entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, etc. e cuja aplicação seja exclusiva no objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo e reserva;
Sociedades Cooperativas	desde que classificadas como social, integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social e, ainda, alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda, entre outros requisitos;
Organizações Religiosas	cujos projetos sejam de interesse público e cunho social diferentes das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Fonte: pela autora, nos termos da Lei 13.019/14

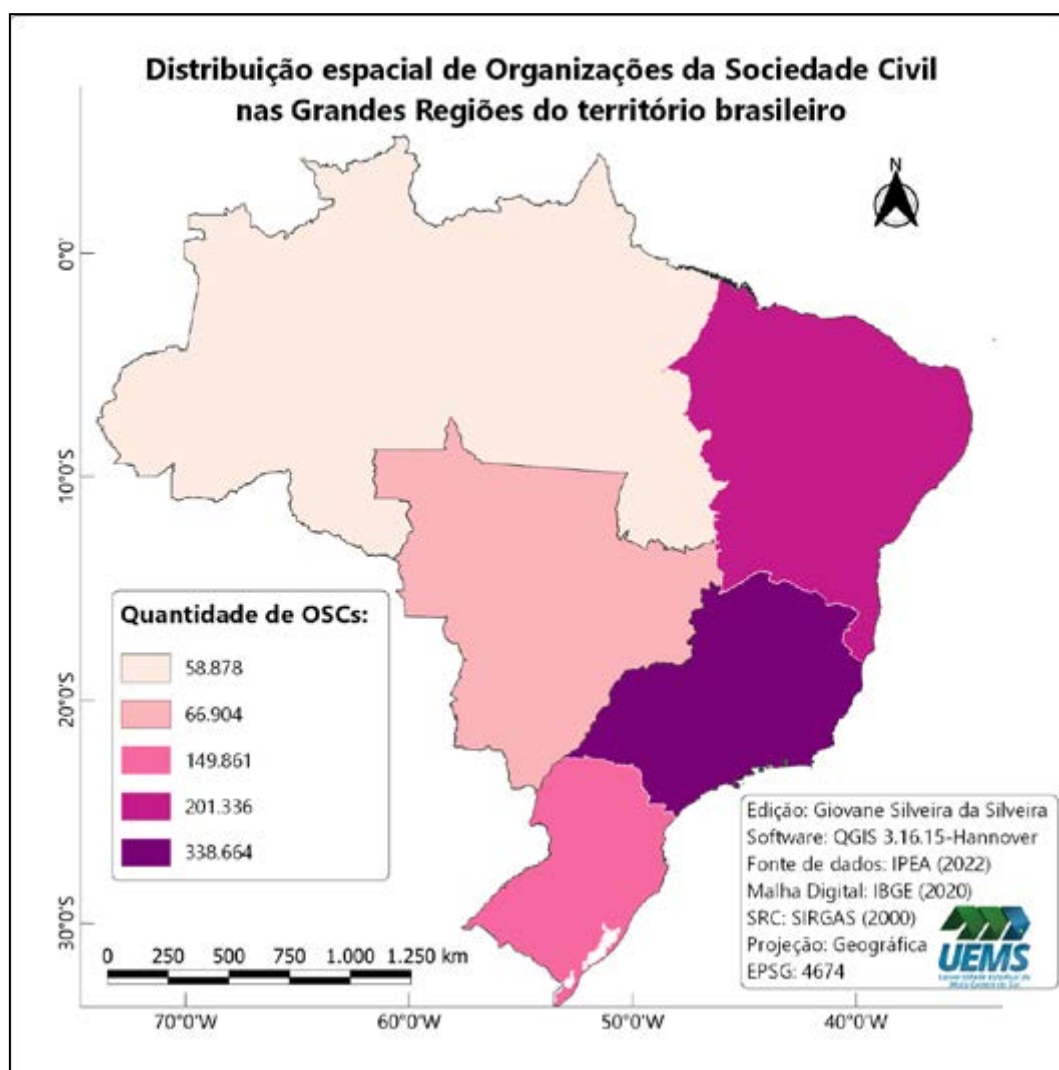
Algumas OSCs são qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, onde se

caracterizam as entidades do terceiro setor. No entanto, toda OSCIP é uma OSC, mas nem toda OSC pode ser uma OSCIP. De uma forma ampla, as OSC auxiliam os órgãos governamentais ao prestar serviços que garantam o bem-estar da população e meio ambiente, conforme previsto nos 17 Objetivos do Desenvolvimento sustentável (ODS) e podem ser consideradas OSCIP, desde que sigam as regras jurídicas preestabelecidas, cujo objetivo é a regulamentação entre o poder público quanto as parcerias.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022), divulgou uma pesquisa pioneira de análise do perfil das OSCs no Brasil. Dessa forma, verificou-se que 820 mil OSCs se encontravam devidamente cadastradas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídica (CNPJ) e que estão distribuídas da seguinte maneira: 709 mil (86%) pertencem a associações privadas, 99 mil (12%) se declaram organizações religiosas e apenas 12 mil (2%) são fundações. Resta um número residual de 0,1 % como organização social.

Na figura 1 é apresentado a distribuição espacial de Organizações da Sociedade Civil nas Grandes Regiões do território brasileiro, verificou-se que a região Sudeste possui maior concentração de entidades, seguidas pelas regiões Nordeste, Sul, Centro-oeste e Norte.

**FIGURA 1 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NAS GRANDES REGIÕES DO TERRITÓRIO BRASILEIRO**

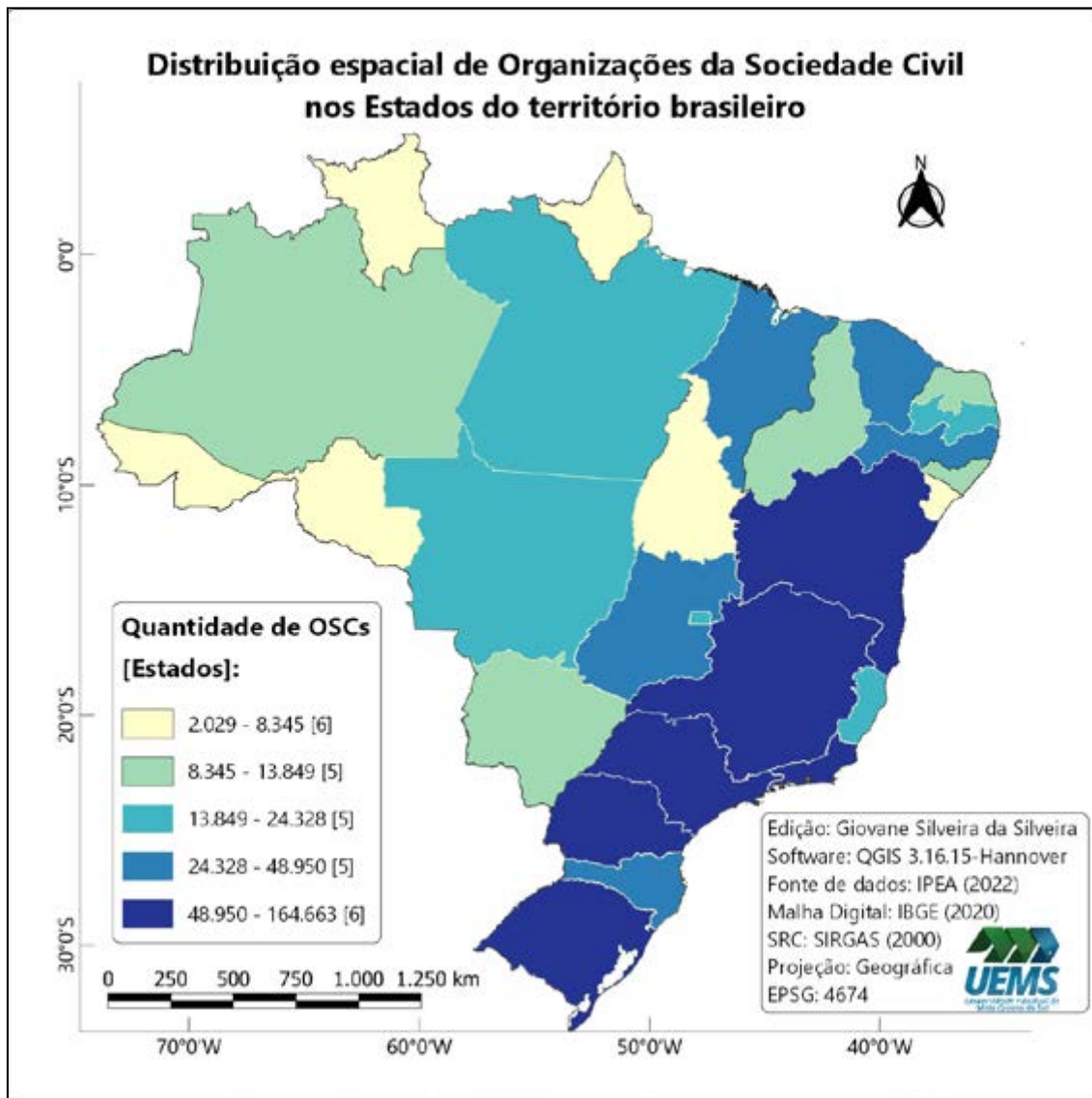


Fonte: Organizado por Giovane Silveira da Silveira com base em IPEA (2022).

Aproximadamente 40% das OSCs registradas no país estão concentradas na região Sudeste, 25% na região Nordeste, 19% na região sul, apenas 8% no centro Oeste e a mesma proporção na região Norte. Observa-se

desta forma uma diferenciação expressiva entre as regiões do Brasil, uma das possíveis explicações para essas diferenças pode estar associado ao contexto territorial, que muitas vezes sobre influência de fatores sociais, econômicos, culturais, institucionais, entre outros. Na figura 2 é apresentada a distribuição espacial de Organizações da Sociedade Civil nos estados do território brasileiro.

**FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NOS ESTADOS DO TERRITÓRIO BRASILEIRO**



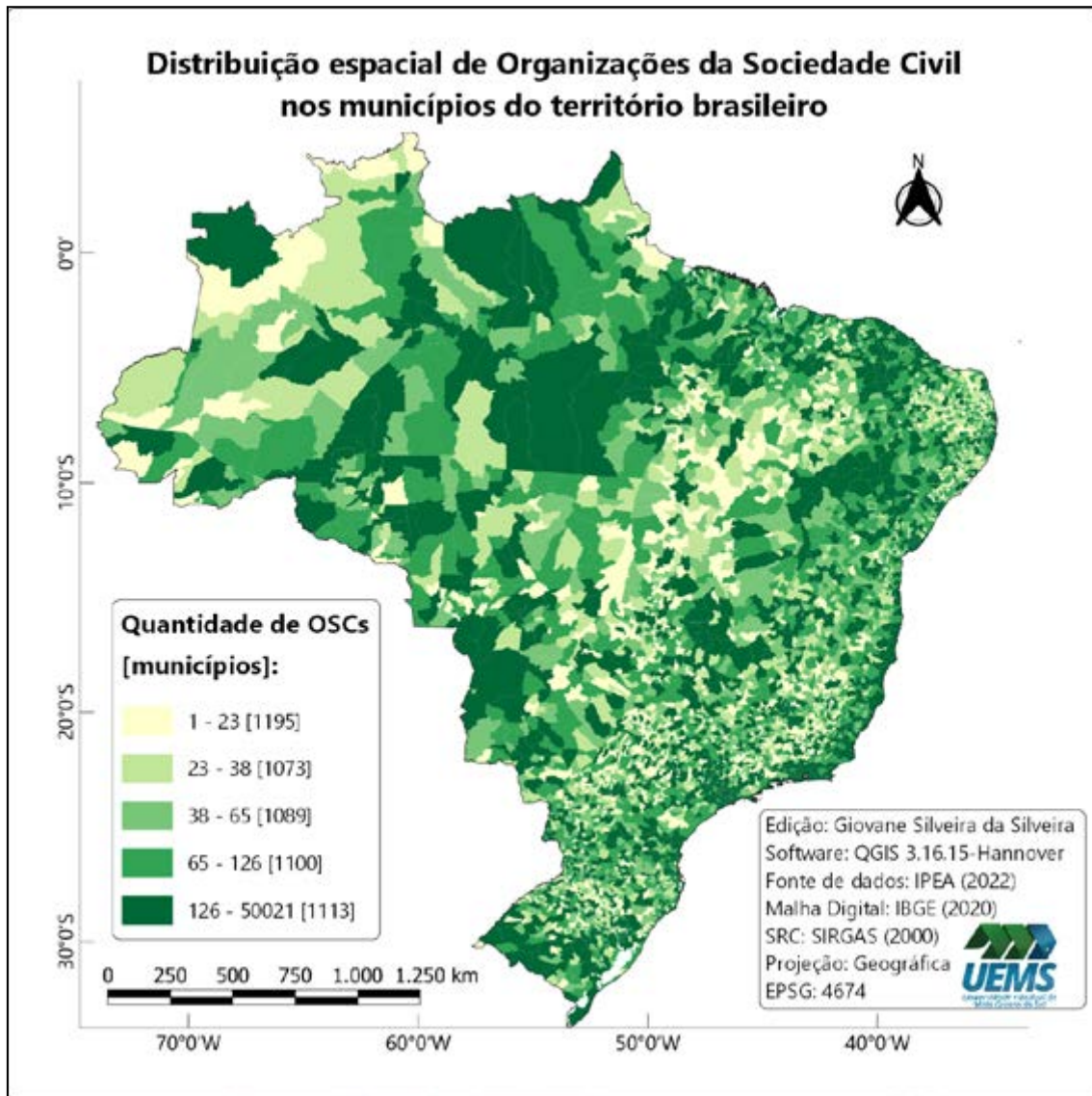
Fonte: Organizado por Giovane Silveira da Silveira com base em IPEA (2022).

Ao analisarmos a distribuição das OSCs por Estado, podemos constatar maior incidência nos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia, enquanto que os estados de Rondônia, Acre, Roraima, Amapá, Tocantins e Sergipe constaram as menores concentrações de OSCs.

É importante também destacar, que as Organizações da Sociedade Civil (OSC) estão presentes em todo o território brasileiro conforme podemos observar na figura 3.



**FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO BRASILEIRO**



Fonte: Organizado por Giovane Silveira da Silveira com base em IPEA (2022).

Em todos os municípios do país (5.570), pelo menos uma OSC está presente, e essas organizações são responsáveis por 5% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (IPEA, 2018). Em relação a distribuição espacial de Organizações da Sociedade Civil nos municípios do território brasileiro percebe-se que ocorre uma distribuição desigual de recursos e entidades no país.

### 3 RESULTADOS

Dourados é um dos 79 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, está localizado no sul do estado, possui uma área territorial de 4.086,387 Km<sup>2</sup>, sua população é de 243.368 habitantes de acordo ao último censo do IBGE (IBGE, 2023). A cidade foi fundada em 20 de dezembro de 1935, a distância da capital Campo Grande é de 220 km e faz divisa ao Norte com Rio Brillhante, Itaporã, Douradina e Maracaju; ao Sul com Fátima do Sul, Caarapó, Laguna Carapã e Ponta Porã; ao Leste com Deodápolis; e a Oeste, com o município de Ponta Porã, conforme podemos observar na figura 4.

**FIGURA 4 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE DOURADOS**



Fonte: Elaborado por SILVEIRA, C.V. (2023).

Constatou-se que existiam 831 entidades de prestando serviços para a comunidade local (IBGE, 2016), das quais a maior parte das entidades estão concentradas em áreas como religião e desenvolvimento e defesa de direitos, conforme podemos observar na quadro 2.

**QUADRO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS OSC POR ÁREA DE ATUAÇÃO NA CIDADE DE DOURADOS-MS**

Atividade Econômica	Quantidade de OSC	%
Religião	330	39,71
Desenvolvimento e Defesa de Direitos	187	22,50
Cultura e Recreação	97	11,67
Outras atividades associativas	67	8,06
Assistência Social	40	4,81
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	31	3,79
Educação e Pesquisa	29	3,49
Sem informação	24	2,89
Outros	17	2,05
Saúde	9	1,08
Total	831	100

Fonte: CENSO SUAS 08/2017.

Verificou-se que no município de Dourados a maior incidência de entidades estão concentradas nas áreas de religião, desenvolvimento e defesa de direitos e cultura e recreação que concentram aproximadamente 70% das entidades existentes no município. A área da saúde se encontra em último lugar, com apenas nove (9) OSC cadastradas, o que representa apenas 1% das entidades existentes no município, podendo ser um alvo de estudo por parte das políticas públicas, no sentido de buscar incentivos para a criação e manutenção dos serviços desta natureza, que se encontra extremamente deficitária.

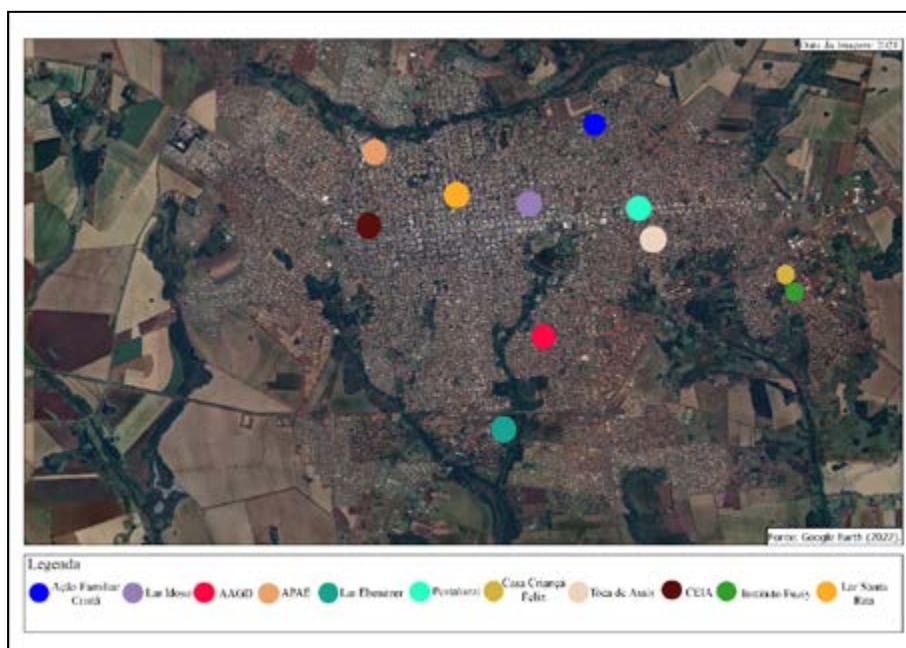
A pesar do número de ONGs atuando na área da saúde em Dourados ser reduzido, cabe destacar que a maior entidade em termos de recebimento de verbas federais está localizado nesse município, a saber, a Missão Evangélica Caiuá, que recebe recursos do Ministério da Saúde para atuar na região desde 2014, com valores aproximados de R\$ 872 milhões nos últimos quatro anos, superando a segunda maior entidades do país que está localizada em Recife, Pernambuco que teria recebido R\$ 462 milhões no mesmo período.

As OSCs cadastradas no município de Dourados, estão juridicamente habilitadas para receberem recursos públicos. Os critérios de partilha estão definidos da seguinte maneira: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade e pela previsão de atendimento<sup>4</sup>, caracterizadas por diferentes serviços prestados, que vão desde atendimentos ao idoso, orfanatos, centro de convivência e fortalecimentos de grupos, até atendimentos a pessoas com deficiências físicas e intelectuais.

Verificou-se que a entidade mais antiga da cidade de Dourados foi fundada em mil novecentos e cinquenta e quatro (1954), vivenciando há sessenta e sete anos (67) a prestação de serviços sem interrupção.

Foi identificado que existem 11 OSCs cadastradas na Secretaria de Assistência Social de Dourados: Ação Familiar Cristã; Lar do Idoso; Associação de Pais e Amigos dos Autistas da Grande Dourados (AAGD); Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); Lar Ebenezer; Associação Pestalozzi de Dourados; Casa Criança Feliz; Missão Toca de Assis; Centro de Integração do Adolescente Dom Alberto (CEIA); Instituto Fuziy e Lar Santa Rita. A figura 5 apresenta as localizações das OSCs cadastradas na Secretaria de Assistência Social de Dourados.

**FIGURA 5 – LOCALIZAÇÕES DAS OSC CADASTRADAS NA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE DOURADOS-MS.**



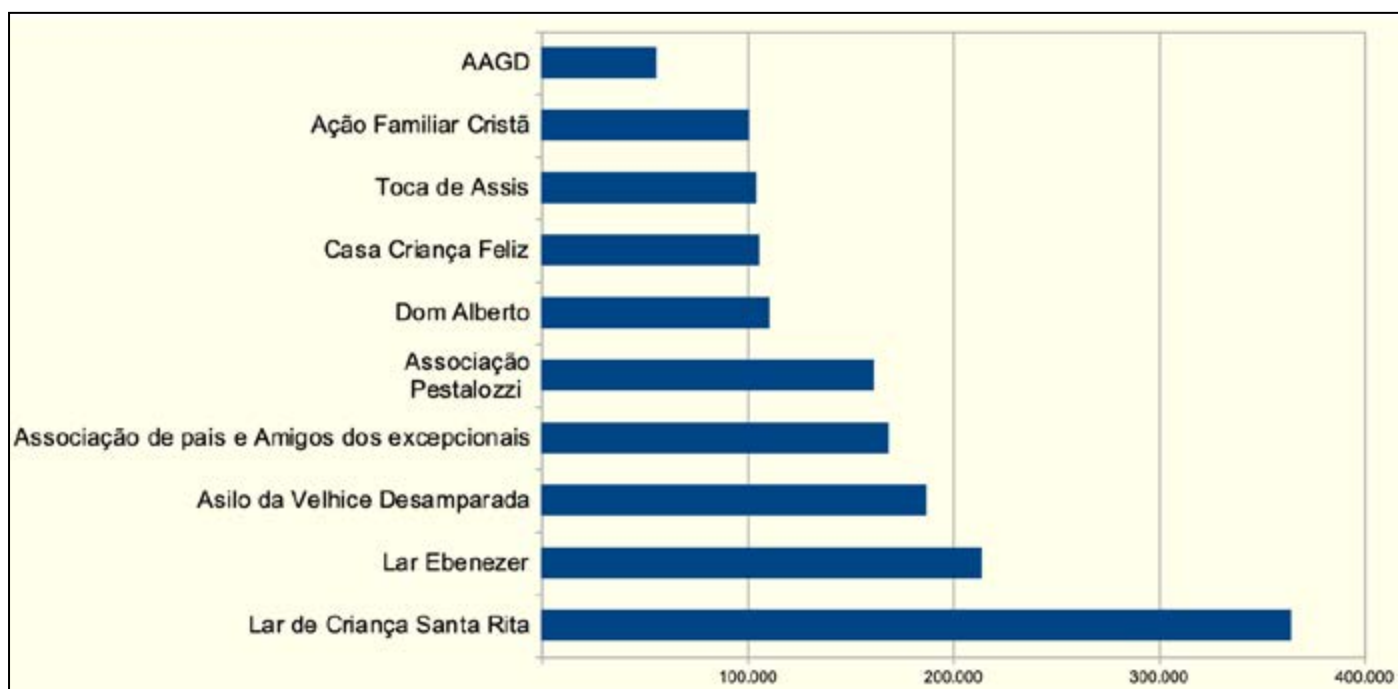
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do Google Earth (2022).

<sup>4</sup> DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE DOURADOS-MS, ANO XIX- nº 4.417, pág. 06.

Considerando a distribuição das OSCs, cadastradas na Secretaria de Assistência Social, na cidade de Dourados, a maioria das entidades estão concentradas nas regiões centrais, apenas o Instituto Fuziy, Lar Ebenezer e Criança Feliz encontram-se localizados em áreas periféricas e de vulnerabilidade social. Outras entidades como o Lar Ebenezer estão situadas em áreas de difícil acesso, com estrada de chão e sem linha de ônibus, o que dificulta até mesmo o trabalho de voluntários. Percebeu-se que nem todos os bairros periféricos e considerados de baixa renda possuem OSCs ou trabalhos voltados para acolhimento e fortalecimento de vínculos.

O critério para a distribuição de recursos públicos está diretamente relacionado à área de atuação e também a quantidade de atendimentos. Na Figura 6 é possível verificar a distribuição das verbas públicas entre as OSCs Cadastradas na Secretaria de Assistência Social de Dourados em 2021.

**FIGURA 6 – DISTRIBUIÇÃO DAS VERBAS PÚBLICAS ENTRE AS OSCS CADASTRADAS NA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE DOURADOS EM 2021**



Fonte: Secretaria de Assistência Social - Prefeitura Municipal de Dourados-MS

O Lar Santa Rita recebe uma proporção maior de verbas públicas quando comparadas as demais OSCs. É uma entidade não governamental, sem fins lucrativos, que atua na área da Assistência Social, “possui por finalidade realizar o serviço de acolhimento provisório para as recém nascidos, crianças e adolescentes de ambos os sexos, que se encontram afastadas do convívio familiar por medida protetiva” (LAR SANTA RITA, 2023, p. 1). Existem 04 casas denominadas de casas-lares, equipadas com estrutura de residência privada para o serviço de acolhimento, a entidade “busca a promoção de hábitos e atitudes de autonomia e de interação social com as pessoas da comunidade” LAR SANTA RITA, 2023, p. 1).

De maneira geral foi possível verificar a existência de filas de espera e, que muitas vezes é necessário a criação de um banco de dados e/o fila de espera na qual ficam registrado o interesse das pessoas em participar das OSCs. Em relação ao tempo de espera apurou-se que dependendo da entidade “muitos esperam mais de um ano por uma vaga” ou até mesmo algumas entidades “não conseguem contemplar todas as pessoas que buscam ajuda”.

Essa situação permite aferir que os investimentos públicos destinados para à atuação das OSCs são insuficientes para atender a demanda crescente da população no município de Dourados, o que resulta em uma longa fila de espera para atendimentos.

## 4 CONCLUSÃO

Algumas considerações do trabalho estão relacionadas ao perfil das OSCs de Dourados, as quais são em sua maioria voltadas à entidades religiosas, seguido de entidades que buscam defender o meio ambiente e os direitos humanos. A partir de um olhar mais atento foi possível aferir que os recursos que as OSCs administram são escassos e muitas vezes não conseguem atender toda a população, gerando longas filas de espera.

O estudo limitou-se a trazer um aporte apenas sobre as Organizações da Sociedade Civil que estão devidamente cadastradas na Secretaria de Assistência Social e que preenchem os critérios exigidos para recebimentos de verbas públicas. Foi constatado que a Secretaria de Saúde e Educação também possuem OSC cadastradas e destinam verbas conforme critérios específicos das referidas pastas, no entanto, não foram objetos de estudo desta pesquisa, sendo sugestivo para pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)> Acesso em 17/07/2023.
- BRASIL. **Censo SUAS**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>> Acesso em 17/07/2023.
- CAZZOLATO, N. K. **As dificuldades de gestão das organizações não-governamentais**. Revista da Faculdade de Administração e Economia, 1(1), 66-81. 2009.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- GOHN, Maria da G. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Dourados. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>> Acesso em 29/08/2023.
- IPEA. **Dinâmicas do terceiro setor no Brasil: trajetórias de criação e fechamento de organizações da sociedade civil (OSCS) de 1901 a 2020**. Org. MELLO, J.; PERIRA, A. C. R. 2023. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=8e5a1f3e-de94-4194-be1d-f8b24e7f2a6a>> Acesso em: 28/08/2023.
- IPEA. **Plataforma Mapa das Organizações da Sociedade Civil (Mapa das OSCs)**. Rio de Janeiro, 2022.
- LAR SANTA RITA. Disponível em: <<https://www.larsantarita.org.br>> Acesso em 28/08/2023.
- MACHADO, A. M. B. **O percurso histórico das ONGs no Brasil: Perspectivas e desafios no campo da Educação Popular**. IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS: HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL HISTEDBR. 2012. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4868683/mod\\_resource/content/1/06.%20Artigo%20ONGs.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4868683/mod_resource/content/1/06.%20Artigo%20ONGs.pdf)> Acesso em 20/08/2023.
- SMA. Secretaria de Assistência Social de Dourados, MS.
- DIARIO OFICIAL DE DOURADOS. ANO XIX- nº 4.417, pág. 06. Disponível em: <<https://do.dourados.ms.gov.br/>> Acesso em: 28/08/2023.



# PANORAMA DA OFERTA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO DO ALTO OESTE POTIGUAR

## OVERVIEW OF THE OFFER OF BASIC SANITATION SERVICES IN THE UPPER WEST POTIGUAR REGION

Francisco Fernando Pinheiro Leite<sup>1</sup>

Larissa da Silva Ferreira Alves<sup>2</sup>

### Resumo

O Saneamento Básico, no Brasil, é caracterizado como uma cesta de serviços que envolve abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos, coleta e destinação de resíduos sólidos e drenagem urbana de águas pluviais. Este setor está interligado, de forma íntima, aos indicativos de desenvolvimento, saúde pública e bem-estar. A partir da sua regulamentação, através da Lei 11.445/2007, o saneamento básico tem objetivo de alcançar a universalização e a integralidade na oferta dos serviços em todo o território nacional. Dessa forma, este estudo tem o objetivo de discutir, com base na desigualdade regional da oferta de saneamento básico, os índices da prestação dos serviços na região do Alto Oeste Potiguar, no interior do Rio Grande do Norte, situado, tanto na região nordeste quanto na delimitação semiárida, a fim de compreender a cobertura real da oferta efetiva dos serviços de saneamento, sobretudo nas regiões interioranas e compostas por municípios de menor porte. Para isso, adotou-se uma abordagem qualitativa, descritiva, com procedimentos bibliográficos e documentais. Ao fim, observou-se que, na região estudada, os serviços de saneamento também sofrem com a desigualdade e com o distanciamento do alcance da universalização e integralidade na oferta.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional; Desigualdade Social; Políticas Públicas; Gestão Pública; Saneamento Básico.

### Abstract

*Basic Sanitation, in Brazil, is characterized as a basket of services that involves the supply of potable water, collection and treatment of sewage, collection and disposal of solid waste and urban drainage of rainwater. This sector is intimately interconnected with indicators of development, public health and well-being. From its regulation, through Law 11.445/2007, basic sanitation aims to achieve universalization and completeness in the provision of services throughout the national territory. Thus, this study aims to discuss, based on regional inequality in basic sanitation supply, service provision rates in the Alto Oeste Potiguar region, in the interior of Rio Grande do Norte, located, both in the northeast region and in the semi-arid delimitation, in order to understand the actual coverage of the effective supply of sanitation services, especially in the interior regions and composed of smaller municipalities. For this, a qualitative, descriptive approach was adopted, with bibliographic and documentary procedures. In the end, it is tolerated that, in the experienced region, sanitation services also suffer from inequality and the distance from the reach of universalization and integrality in the offer.*

**Keywords:** Regional development; Social inequality; Public policy; Public Management; Basic sanitation.

<sup>1</sup> Administrador; Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. [fernaandopl@gmail.com](mailto:fernaandopl@gmail.com).

<sup>2</sup> Geógrafa. Doutora em Geografia. Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil. [larissa0185@gmail.com](mailto:larissa0185@gmail.com).

## 1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico é um dos principais indicativos de desenvolvimento em um território (MIRANDA, 2022). A evidente correlação entre a desigualdade social e a inadequação da saúde no Brasil é clara. Instalações de saneamento básico estão prontamente disponíveis em grandes cidades e áreas ricas, enquanto cidades menores e regiões rurais têm taxas de cobertura mais baixas. Isso torna o acesso ao saneamento uma questão de classe (BRITTO; BESSA, 2009).

A correlação entre a disponibilidade de serviços de saneamento e questões de desenvolvimento socioeconômico e regional, bem como de saúde pública, tende a ser indiscutível (ALMEIDA FILHO, 2021; SILVA, 2022), já que uma das principais causas da disseminação de doenças de veiculação hídrica é a falta ou inadequação dos serviços de saneamento, principalmente aqueles relacionados ao abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto (IERVOLINO, 2019). O adoecimento resulta em hospitalização e impacta negativamente na produtividade do trabalhador e na frequência de estudantes, afetando a economia e o desempenho acadêmico. Ainda, a expansão dos serviços de saneamento em países onde as instalações são insuficientes exige a contratação de profissionais, o que, por sua vez, gera geração de empregos e tem implicações econômicas adicionais (TRATA BRASIL, 2017).

O Nordeste brasileiro é uma das regiões mais impactadas pelos efeitos da desigualdade regional em relação ao saneamento básico e conta com índices de oferta dos serviços de saneamento que destoam da realidade do restante do Brasil, com exceção do Norte (SANTOS et al., 2023). Grande parte da região nordeste está inserida na delimitação do Semiárido brasileiro, que embora considerado o mais chuvoso do planeta (MALVEZZI, 2007), é afetado pelos efeitos da escassez hídrica (ANDRADE; NUNES, 2014) e de investimentos.

O presente artigo busca discutir, com base na desigualdade regional da oferta de saneamento básico, os índices da prestação dos serviços na região do Alto Oeste Potiguar (IICA, 2006), no interior do Rio Grande do Norte, situado, tanto na região nordeste quanto na delimitação semiárida, a fim de compreender a cobertura real da oferta efetiva dos serviços de saneamento, sobretudo nas regiões interioranas e compostas por municípios de menor porte.

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa descritiva (GIL, 2008), com abordagem qualitativa (MINAYO, 2014) e utilizando-se de procedimentos bibliográficos e documentais.

A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da abordagem de revisão narrativa de literatura (ROTHER, 2007), reunindo estudos publicados em periódicos e repositórios oficiais, selecionados através da busca nas bases de dados SciELO, Scopus, Google Acadêmico, Periódicos Capes e Lilacs.

A pesquisa documental utilizou dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), principal ferramenta nacional oficial para informação e compilação de dados referentes ao setor de saneamento, e dados do Cadastro Único para programas sociais do governo federal, que reúne informações sobre as condições de moradia dos inscritos e disponibiliza dados considerados importantes para compor a discussão sobre a oferta dos serviços de saneamento.

Os dados foram reunidos, passaram por uma análise descritiva (MINAYO, 2014), e foram discutidos criticamente a fim de embasar o pensamento aqui proposto.

## 3 BREVE HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

A implantação das primeiras práticas oficiais de saneamento no Brasil ocorreu em meados da década de

1930, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e a introdução do Código de Águas em 1934. A partir de 1940, a distribuição de serviços de saneamento passou a ser comercializada, havendo um aumento no desenvolvimento dos municípios e dos mecanismos de financiamento para o abastecimento de água (SILVA, 2022).

A partir da década de 1950, o discurso sobre o saneamento básico no Brasil sofreu uma possível escalada, motivada pela migração populacional das regiões rurais para as urbanas. O crescimento desordenado das cidades levou à alocação de moradias em áreas insalubres e infestadas de doenças que causaram um declínio significativo nos padrões de vida (SANTOS et al., 2018). Esse fenômeno deu origem a uma situação periférica no Brasil, caracterizada por loteamentos precários, cortiços, convivências comunitárias e loteamentos não autorizados que personificam a irregularidade habitacional do país (HEINIG, 2021).

Antes disso, quando as ações de gestão de água potável e saneamento (OLIVEIRA, 2021) eram implementadas pelos municípios, os recursos eram insuficientes e o acesso e as desigualdades na prestação de serviços eram altos (SAIANI, 2012).

A partir da década de 1960, o governo federal passou a reconhecer o saneamento como fundamental para o desenvolvimento nacional e o tema foi trazido para as discussões políticas (OLIVEIRA, 2021). A conjuntura econômica da época possibilitou a criação do Sistema Financeiro da Saúde (SFS) e do primeiro esquema de financiamento de serviços por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), bem como da Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), que ampliavam as possibilidades de oferta dos serviços e compartilhavam responsabilidades com os municípios e a União (SANTOS et al., 2018).

Antes disso, as questões de abastecimento de água e esgoto doméstico eram tratadas de forma descentralizada e em condições instáveis (PARLATORE, 2000). Em 1971, com a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), passou a ser possível considerar uma política nacional no país, que possibilitasse a evolução do setor.

Após a criação de 27 entidades estatais que são parcerias público-privadas, foi elaborado um plano que obrigava as empresas a terem recursos adequados para gerir as suas operações (SOUSA; COSTA, 2016). Para financiar essas operações, foram utilizados “subsídios cruzados”, conforme proposto por Oliveira (2021, p.19). Esse plano exigiu que os indivíduos com maiores meios financeiros pagassem taxas mais altas que, por sua vez, ajudariam a subsidiar a expansão dos serviços para aqueles com menor capacidade financeira (LEBEIS, 2021).

A implementação do PLANASA levou a uma melhoria na cobertura dos serviços de saneamento no Brasil, resultando em uma média de 39% dos domicílios urbanos com acesso à água encanada em um período de 20 anos. A estrutura organizacional do plano envolvia a transferência do direito de gestão dos serviços de saneamento às empresas estatais pelos municípios, em troca da prestação dos serviços. Assim, essas empresas construíam, operavam e forneciam infraestrutura de saneamento aos municípios e, posteriormente, cobravam por seus serviços (SAIANI, 2012; OLIVEIRA, 2021).

Durante a transferência da titularidade dos serviços dos municípios para as empresas estatais, houve notável influência política (HEINIG, 2021). Por quase 40 anos, os municípios cederam sua autoridade de planejamento, tomada de decisão, investimento e política tarifária às CESBs por meio de concessões contratuais, criando uma relação assimétrica entre as duas entidades e limitando a capacidade dos municípios de agir efetivamente (BRITTO, 2012).

A estrutura de financiamento fornecida pelo BNH na forma de empréstimos foi fundamental para manter as tarifas baixas e apoiar o andamento do plano. No entanto, essa estrutura era insustentável devido ao esgotamento das fontes de financiamento e ao término dos prazos de carência dos empréstimos concedidos às empresas estatais. Isso acabou levando ao encerramento das atividades. Além disso, o processo de redemocratização no Brasil após a ratificação da Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios a titularidade dos



serviços de saneamento, inviabilizando a tomada de decisão centralizada pelos estados. Isso descaracterizou e contribuiu para a extinção do PLANASA (HEINIG, 2021).

Durante o período entre então e o início dos anos 2000, não houve implementação de uma política unificada sobre higiene fundamental, apesar das frequentes discussões. Foi apenas em 2007 que a Lei 11.445/2007, do Saneamento Básico, foi criada pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, com a ajuda do Programa de Aceleração do Crescimento. Essa política previa as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento (BRASIL, 2007; SANTOS et al., 2018).

A Lei 11.445, instituída em 2007, é amplamente reconhecida como o marco regulatório do saneamento básico. Esta lei introduz uma definição abrangente de saneamento que engloba os quatro componentes do serviço: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos e drenagem urbana. A legislação também estabelece diretrizes importantes para a política de saneamento, bem como para a oferta e prestação de serviços. O regulamento prioriza o acesso aos serviços para comunidades de baixa renda e apresenta conceitos relacionados ao planejamento, avaliação e regulamentação. O controle social é apontado como uma ferramenta essencial para a gestão do saneamento, e a lei enfatiza o caráter de serviço público do saneamento, com significativa participação do Estado. Fica clara a recomendação de construção de políticas e planos municipais de saneamento básico, apoiados em iniciativas de consulta pública. Essas características do marco regulatório são significativas (BRASIL, 2007; BRITTO, 2012).

Uma das principais questões de embate entre os grupos interessados (prioritariamente, municípios e estados) estava relacionada à titularidade dos serviços. Segundo Sousa e Costa (2016), os monopólios estatais na tomada de decisões têm restringido significativamente a atuação das empresas estatais (OLIVEIRA, 2021), e o papel da União como norteadora na integração de ações e operacionalização de serviços tem sido definido por meio de diretrizes (PEREIRA, 2021).

Em poucas palavras, a Lei 11.445/07 representou uma importante virada para o setor de saneamento em nosso país. Uma de suas contribuições mais importantes foi o reforço da autonomia municipal na definição dos prestadores de serviços, o que muito beneficiou o planejamento, a regulamentação e a fiscalização desses serviços. No entanto, essa conquista por si só não foi suficiente para romper com o modelo tradicional de grandes empresas estatais, vigente desde o PLANASA. No entanto, a lei foi fundamental para promover uma abordagem mais abrangente dos serviços de saneamento, ao introduzir novos instrumentos de gestão e planejamento (a exemplo das políticas e planos) e ao sujeitar os prestadores de serviços às agências reguladoras (OLIVEIRA, 2021).

Em 2013, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento Básico, ou PLANSAB, com o intuito de promover a cooperação interministerial. Ao contrário de seu antecessor PLANASA, que se referia apenas aos serviços de água e esgoto, o PLANSAB ampliou seu escopo para a gestão de resíduos sólidos e drenagem pluvial urbana. Com essa abordagem abrangente, o plano realiza uma avaliação criteriosa dos serviços atuais, identificando deficiências, investimentos e programas e propondo objetivos de curto, médio e longo prazos. Para atingir essas metas, o plano apresenta três eixos de atuação: saneamento básico integrado, saneamento rural e saneamento estrutural. Este último é responsável por apoiar a gestão pública dos serviços, com o objetivo final de garantir a prestação sustentável de serviços, aumentar a participação e fiscalização da comunidade e melhorar a qualidade geral desses serviços essenciais (PEREIRA, 2021).

No ano de 2020, entrou em vigor a Lei nº 14.026, amplamente conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento, que representa um marco significativo na legislação brasileira referente ao setor de saneamento. Essa legislação, que atualiza a Lei 11.445, estabelece um conjunto de diretrizes e metas visando à universalização dos serviços de saneamento em todo o território nacional. De maneira abrangente, a referida lei promoveu modificações substanciais tanto na legislação primária quanto nas normas complementares, com o intuito de

fomentar uma maior participação do setor privado no provimento de serviços de saneamento. Além disso, a legislação estabeleceu prazos específicos para o alcance dessas metas, fixando a previsão de que até 2033, 99% da população brasileira tenha acesso a água potável e que 90% tenha acesso a tratamento adequado e coleta de esgoto (BRASIL, 2020).

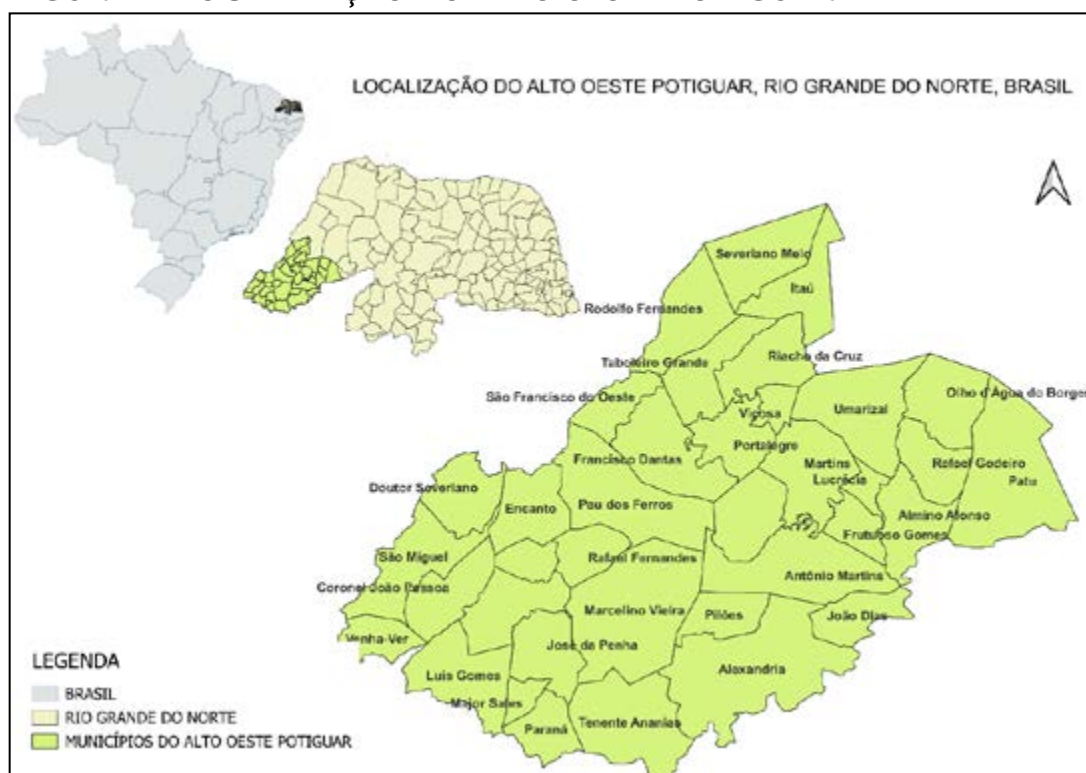
Dentre as principais alterações introduzidas pela nova lei, destaca-se a extinção dos contratos de programa firmados sem prévia licitação, permitindo a participação de empresas privadas no processo licitatório para a prestação dos serviços de saneamento. Adicionalmente, observa-se a modificação do modelo de subsídio cruzado, pelo qual os estados são encarregados de subdividir os municípios em blocos ou grupos, viabilizando assim a celebração de contratos coletivos que garantam a prestação de serviços inclusivos mesmo em municípios de menor porte e com menor capacidade financeira (BRASIL, 2020). Com efeito, espera-se que essas medidas estimulem a eficiência e aprimorem a qualidade na oferta de serviços de saneamento básico em todo o território nacional, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população em geral.

#### 4 CARACTERIZAÇÃO DO ALTO OESTE POTIGUAR

A região do Alto Oeste Potiguar, no Rio Grande do Norte, é uma delimitação composta pelas microrregiões de Pau dos Ferros, São Miguel e Umarizal, não oficial pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas utilizada pelo estado em estudos e trabalhos de implantação de políticas públicas, a exemplo do que ocorreu com o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Alto Oeste (IICA, 2006) e das distribuições das Unidades Regionais de Saúde (SESAP/RN, 2016).

A região é composta por 37 municípios de pequeno porte, e tem a cidade de Pau dos Ferros como cidade-polo, que devido às dinâmicas regionais, desempenha função de cidade média (PEREIRA et al., 2022), ofertando serviços de educação superior, saúde de média complexidade, financeiros e maior concentração comercial (ALVES; DANTAS; SOUZA, 2018). Pode-se compreender, assim, que a região é conectada pela cidade de Pau dos Ferros e possui, entre si, características socioeconômicas e demográficas comuns.

FIGURA 1- LOCALIZAÇÃO DO ALTO OESTE POTIGUAR



Fonte: os autores (2023)

Ainda, para uma melhor compreensão da área de estudo, a região é parte do Semiárido brasileiro, uma das três ecozonas climáticas semiáridas da América do Sul (AB'SÁBER, 2003), com características de convívio com a seca, desertificação e periferização nacional (ARAÚJO, 1997; 2014; ALBURQUERQUE *et al.*, 2020). Com a intensificação dos investimentos, por parte do Estado, a partir de 1990, com o objetivo do incentivo à convivência com o semiárido, novas demandas surgiram, se expandindo do abastecimento de água para o conjunto total dos serviços de saneamento básico.

## 5 SANEAMENTO BÁSICO NO ALTO OESTE POTIGUAR

O saneamento básico se mostra um dos principais indicadores de qualidade de vida e desenvolvimento de uma localidade, contribuindo com a saúde pública e com o controle da paisagem urbana (SANTANA *et al.*, 2021).

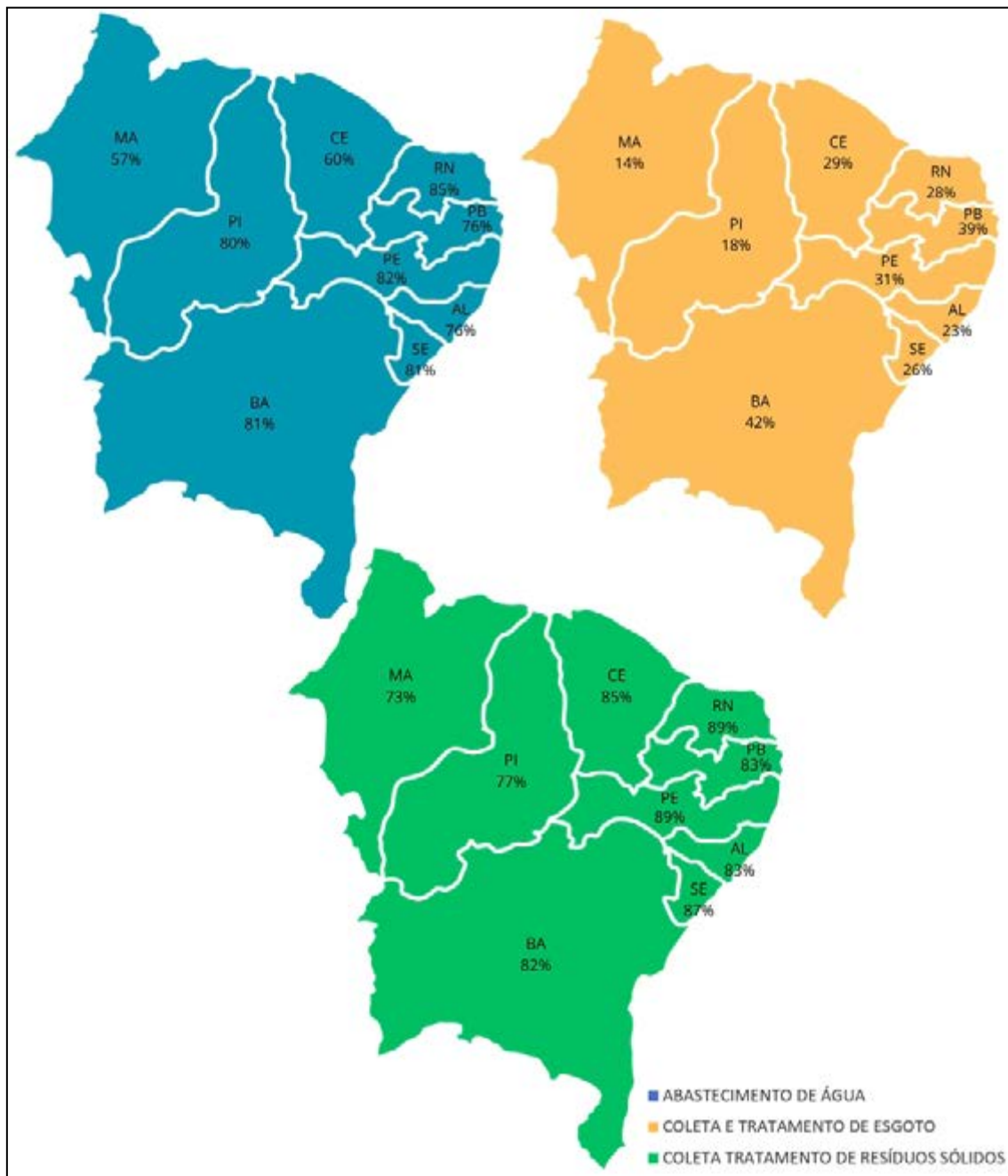
Embora, no Brasil, a temática do saneamento esteja presente na agenda pública desde a edição da Lei 11.445/2007, que unificou e regulamentou os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos e drenagem urbana (BRASIL, 2007), a temática entrou na agenda pública mundial após a traçagem dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), na Agenda 2030, pela Organização das Nações Unidas, em 2015 (ONU, 2018).

O ODS 6 foi delimitado como: “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” (ONU, 2018). Através deste compromisso internacional, os países buscam, até 2030, garantir a disponibilidade e o manejo sustentável da água e a oferta de saneamento para todos. O objetivo, à medida que propicia a elevação da saúde, contribui para a sustentabilidade ambiental e ao desenvolvimento das localidades.

De acordo com o relatório Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto (BRASIL, 2019), pode-se observar que o percentual de brasileiros que recebem serviços de coleta de esgoto é de, em média, 53,2%. Segundo os dados, as regiões Norte (10,5%), Nordeste (28,0%) e Sul (45,2%) são consideradas as regiões mais carentes do serviço. Por outro lado, a percentagem de problemas de abastecimento de água em todo o país atinge 83,6%. Uma parcela maior da população brasileira teve acesso a esse recurso. As regiões localizadas no Norte e Nordeste apresentaram os menores percentuais, 57,1% e 74,2%, respectivamente. A região Sudeste tem experimentado uma porcentagem muito maior de abastecimento de água em comparação com as demais regiões (VILARINHO *et al.*, 2022).

Desta forma, já se pode pré-visualizar as condições que configuram a desigualdade regional no que tange ao saneamento, no Brasil. Atendo-se à região nordeste, os índices estão distribuídos da seguinte forma:

**FIGURA 2 – ÍNDICES DE OFERTA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NA REGIÃO NORDESTE**



Fonte: os autores (2023) com base em SNIS (2021)

A região Nordeste, à qual a região de estudo pertence, possui índices de oferta dos serviços de saneamento que corroboram com o contexto nacional visualizado de desigualdade e de localidades com porcentagem de oferta que foge da média das demais localidades. O serviço de esgotamento sanitário é o mais deficitário, se comparado apenas os índices apresentados pelo SNIS. O abastecimento de água se mostra bastante prejudicado, sobretudo nos estados do Maranhão e Ceará, com as menores taxas de oferta da região.

Ainda, no processo de compreensão do saneamento básico na área de estudo, o Rio Grande do Norte se encontra no mesmo padrão de oferta dos serviços que o país e a região Nordeste, conforme organizado abaixo:

## QUADRO 1 – OFERTA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO RIO GRANDE DO NORTE

SERVIÇO	PORCENTAGEM DE ATENDIMENTO
Abastecimento de água potável	84,8
Coleta de esgotos	27,9
Manejo de resíduos sólidos	89,3
Drenagem urbana de águas pluviais	18,4

Fonte: os autores (2023) com base em SNIS (2021).

Percebe-se que a taxa de atendimento aos serviços de esgoto, no Rio Grande do Norte, se mantém com número baixo. Acredita-se que este quantitativo está relacionado à forma de crescimento das pequenas cidades interioranas, cujo esgotamento é feito de maneira independente e no qual há grande utilização de fossas sépticas e negras individuais, considerando a não oferta de uma rede de coleta e tratamento de esgotos (SOUZA, 2015).

No estado, sobretudo nos municípios da região semiárida, o abastecimento de água é majoritariamente vindo de reservatórios superficiais construídos para este fim, variando entre reservatórios de menor porte distribuídos por todo o território, e reservatórios maiores, com maior capacidade de acumulação de água. Mesmo com a existência desses, é necessária a ligação entre municípios abrangidos e não-abrangidos pelos dispositivos de reserva através de sistemas adutores (RODRIGUES et al., 2018).

Quanto ao serviço de esgotamento sanitário, o estado lança no meio ambiente 37 milhões de litros de esgoto mensalmente, sem ações de tratamento (ANA, 2017). A falta de estrutura física e investimentos em geração de estrutura são os principais responsáveis por este cenário, somado à dinâmica natural de crescimento das cidades que, ainda que possuíssem sistemas de tratamento, como as Estações de Tratamento de Esgoto (ETE), restaram com a capacidade de tratamento insuficiente para o esgoto produzido.

No que tange à gestão dos resíduos sólidos, o estado tem atuado no fortalecimento da regionalização da prestação dos serviços relacionados aos resíduos, incentivando a criação de consórcios públicos através de 7 microrregiões em seu território. Esta regionalização possibilita o compartilhamento de aterros sanitários para disposição correta dos recursos, sobretudo a municípios com baixa capacidade e potencial financeiro (RODRIGUES et al., 2018).

Ainda com o diagnóstico de Rodrigues et al. (2018), ao tratar da drenagem urbana e do manejo de águas pluviais, o cenário estadual é reflexo do que acontece no restante do país. Os sistemas de drenagem são responsabilidade dos municípios e tendem a estar limitados à simples pavimentação sem planejamento que, por vezes, é capaz de aumentar o problema de acúmulo de água. Nas áreas rurais, o desvio da problemática é realizado através da construção de passagens molhadas, com o objetivo direto de possibilitar o trânsito da população.

Por fim, compreendidos os quantitativos referentes à cobertura dos serviços de saneamento nas regiões macro que envolvem a área de estudo, apresentamos, abaixo, a oferta efetiva dos serviços de saneamento nos municípios que compõem a região do Alto Oeste Potiguar. Os dados apresentados são obtidos pelo SNIS e, desta forma, os municípios que não informaram os dados sobre seus territórios no sistema estarão com indicativo de 0 cobertura e marcados na cor vermelha.





A figura 4, seguinte, organizou os dados referentes ao serviço de esgotamento sanitário de forma própria, considerando a quantidade de dados a serem visualizados e a divisão entre os serviços de prestação local e os serviços de coleta a partir da autarquia regional, a CAERN.

**FIGURA 4 – PORCENTAGEM DOS SERVIÇOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO ALTO OESTE POTIGUAR**



Fonte: os autores

O serviço de esgoto contou com a menor participação dos municípios do Alto Oeste. Dos 37 municípios, 10 não responderam ao questionário do SNIS para informação da atual situação de prestação do serviço. Ainda, de mesma forma, 16 municípios que prestam o serviço a partir de estruturas próprias locais não informaram a porcentagem da cobertura do serviço de esgotamento sanitário, impossibilitando o diagnóstico da região.

Dos municípios com serviço de prestação local, com informação de porcentagem no sistema, 3 possuem uma taxa de cobertura menor que 50% e 3 possuem uma taxa que supera os 50%, com destaque ao município de Tenente Ananias que informou possuir cobertura em 100% do território.

O serviço de prestação estadual, a CAERN, é responsável pela oferta dos serviços em 4 municípios da região. Nesse quesito, em específico, destaca-se a baixa porcentagem da oferta dos serviços, já que apenas em um município a oferta supera os 50%, enquanto o restante varia entre 22% e 7%, como no município de José da Penha. Este panorama, em específico, confirma a discussão anterior baseada em Souza (2015), que relaciona o crescimento acelerado e desordenado das cidades à falta de planejamento e gestão que possibilitou a construção de sistemas individuais próprios de esgotamento sanitário nas pequenas cidades interioranas.

Com base nos dados obtidos pelo Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), disponibilizados através do utilitário online Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD 2.0), na ferramenta TABCAD, é possível visualizar a situação de oferta de serviços relacionados ao saneamento básico nos municípios do Alto Oeste Potiguar, com data de referência em junho de 2023, abaixo:

**QUADRO 2 – PORCENTAGEM DE OFERTA DE SERVIÇOS RELACIONADOS AO SANEAMENTO BÁSICO, POR FAMÍLIA, SEGUNDO O CADÚNICO (2023)**

MUNICÍPIO	ÁGUA EN-CANADA	POSSUI BANHEIRO?	ESCOAMENTO POR FOSSA (SÉPTICA OU RUDIMENTAR)	REDE COLETORA DE ESGOTOS	LIXO COLETA-DO	LIXO QUEIMA-DO OU JOGA-DO EM TERRE-NO BALDIO
Água Nova	86%	94%	91%	2%	72%	28%
Alexandria	74%	94%	30%	62%	72%	28%
Almino Afonso	65%	76%	74%	1%	54%	23%
Antônio Martins	61%	95%	73%	22%	65%	34%
Coronel João Pessoa	89%	88%	83%	1%	54%	46%
Doutor Severiano	68%	94%	72%	21%	44%	54%
Encanto	86%	91%	86%	5%	61%	33%
Francisco Dantas	73%	98%	96%	2%	70%	30%
Frutuoso Gomes	99%	100%	99%	1%	89%	10%
Itaú	84%	91%	91%	1%	84%	7%
João Dias	51%	95%	89%	5%	56%	44%
José da Penha	91%	94%	91%	2%	68%	31%
Lucrecia	40%	42%	18%	24%	41%	1%
Luís Gomes	76%	89%	89%	-	68%	31%
Major Sales	97%	98%	96%	1%	93%	6%
Marcelino Vieira	86%	94%	92%	1%	64%	36%
Martins	78%	99%	97%	2%	87%	14%
Olho D'água dos Borges	60%	71%	69%	2%	58%	15%
Paraná	62%	88%	79%	2%	65%	29%
Patu	66%	96%	91%	3%	81%	17%
Pau dos Ferros	92%	98%	49%	49%	93%	6%
Pilões	79%	98%	77%	20%	89%	10%
Portalegre	81%	96%	93%	1%	55%	46%
Rafael Fernandes	84%	96%	94%	1%	81%	19%
Rafael Godeiro	73%	96%	91%	6%	63%	36%
Riacho da Cruz	91%	96%	49%	47%	91%	6%
Riacho de Santana	92%	94%	92%	1%	42%	58%
Rodolfo Fernandes	82%	98%	92%	3%	86%	13%
São Francisco do Oeste	90%	99%	97%	2%	87%	13%
São Miguel	64%	97%	95%	-	69%	32%
Serrinha dos Pintos	95%	99%	96%	2%	74%	26%
Severiano Melo	54%	68%	61%	6%	49%	23%
Taboleiro Grande	75%	95%	94%	1%	82%	15%
Tenente Ananias	76%	92%	37%	46%	78%	23%
Umarizal	64%	74%	68%	2%	62%	13%
Venha-Ver	66%	96%	94%	1%	56%	45%
Viçosa	97%	99%	4%	95%	97%	2%

Fonte: os autores (2023).

Observa-se, no compilado dos índices encontrados na base de dados do Cadúnico, que os resultados possuem tendência a diferir da realidade, a partir da comparação com os dados apresentados anteriormente pelo SNIS. O Cadúnico é um instrumento de coleta de dados através de entrevista, onde as informações são auto declaratórias, não exigindo rigidamente a veracidade dos dados no momento da coleta. Portanto, con-



sidera-se, na utilização dos dados deste instrumento, a possibilidade do viés e de imprecisão no resultado, já que o entrevistado – a população – não é totalmente detentor do conhecimento necessário para um resultado fidedigno, além da possibilidade de interferência do entrevistador. Para além deste risco de viés, os dados apresentados através do CadÚnico são atualizados obrigatoriamente a cada dois anos e possuem data de referência recente, servindo efetivamente como ferramenta para visualização dos dados socioeconômicos e demográficos dos municípios.

Esses dados reforçam, mais ainda, a disparidade entre a oferta e/ou organização dos serviços de saneamento nos municípios da região. A necessidade de um utilitário informativo, com obrigação compartilhada entre os municípios, que seja reflexo da disponibilização dos serviços de saneamento, é mais urgente ainda quando se analisa dados obtidos através de outros sistemas de informação, como realizado acima.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que os serviços de saneamento no Brasil são desigualmente distribuídos. Enquanto regiões como a Sul e Sudeste possuem índices de atendimento elevados, as regiões Norte e Nordeste são marcadas pelo déficit na oferta.

O estudo possibilitou verificar que essa disparidade vai além da discussão nacional. Entre regiões de um próprio estado, os índices de saneamento também tendem a variar e há localidades com oferta mínima dos serviços que deveriam, a partir da lei 11.445/2007 e da sua atualização na lei 14.026/2020, rumarem à universalização e integralização da disponibilização dos serviços à população.

No Rio Grande do Norte, nesse artigo, estudou-se a região do Alto Oeste Potiguar, que abrange 37 municípios de pequeno porte. Foi possível observar que há uma variação relevante na indicação de oferta desses serviços. As conclusões tomaram base na organização dos dados obtidos através do SNIS, que é o principal sistema de informações sobre o setor no Brasil.

Ocorre que, embora o sistema compile os dados, não há uma obrigatoriedade na informação e frequência de inserção dos dados, por parte dos municípios, sejam eles os prestadores oficiais dos serviços ou não. Sobretudo no serviço de esgotamento sanitário, em que a região e os pequenos municípios são caracterizados pela organização própria dos sistemas de escoamento, sem uma organização em rede, há um forte indicativo de déficit.

Reforça-se, através da análise e deste estudo, que os índices de cobertura e oferta dos serviços de saneamento, em sua integralidade e universalidade, ainda são realidades distantes. Há forte disparidade entre municípios e entre porcentagem de oferta entre os próprios serviços que compõem o saneamento. Enquanto os índices de abastecimento água variam em números positivos, há falha na informação dos serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos e forte disparidade e índices mínimos dos serviços de coleta e tratamento de esgoto.

O saneamento é um dos mais importantes indicadores de desenvolvimento de uma região e está intimamente ligado à questões de saúde pública, que refletem na qualidade de vida da população. Dessa forma, deve ser tratado como prioridade pelos governos municipais, estaduais e federal, o que, se analisada a conjuntura nacional, estadual e regional, pode concluir-se não acontecer efetivamente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SABER, Aziz Nacib. Caatingas: o domínio dos sertões secos. In: **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades regionalistas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003, p. 83-101.

ALBUQUERQUE, D. S. et al. Cenário da desertificação no território brasileiro e ações de combate à problemática no estado do Ceará, nordeste do Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Paraná, v. 55, Edição especial - Sociedade e ambiente no Semiárido: controvérsias e abordagens, p. 673- 696, 2020.

ALMEIDA FILHO, A. C. **AValiação do saneamento básico no Brasil: uma abordagem sobre eficiência setorial e impacto na saúde da população em regiões em desenvolvimento**. 2021. 160 f. Tese (Doutorado em Engenharia Industrial) - Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2021.

ALVES, Larissa da Silva Ferreira; DANTAS, Joseney Rodrigues de Queiroz; SOUZA, Gilton Sampaio. DYNAMIC URBAN-REGIONAL IN INTERNAL FRONTIER TERRITORIES. **Mercator**, [S.L.], v. 17, n. 2, p. 1-15, 15 fev. 2018. *Mercator - Revista de Geografia da UFC*. <http://dx.doi.org/10.4215/rm2018.e17003>.

ANDRADE, J. A.; NUNES, M. A. Acesso à água no Semiárido Brasileiro: uma análise das políticas públicas implementadas na região. **Revista Espinhaço**, Diamantina, v. 3, n. 1, p. 28-39, dez. 2014. Disponível em: <http://www.revistaespinhaco.com/index.php/revista/article/view/40/42>. Acesso em: 26 jul. 2022.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Dossiê Nordeste I – Herança de diferenciação e futuro de fragmentação**. *SciELO - Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 29, abril/ 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 09 jan. 2022.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. Caderno 19. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz; AGUIAR, Rodrigo Almeida de; MARTINS, Helena Maria; SILVA, Lastres Marcelo Machado da. **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, p. 539-560, 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Lei do Saneamento. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. 2007. Acesso em: 27 out. 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasil, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Regional**. Secretaria Nacional de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, 24, 2018. Brasília, DF: SNS/MDR, 2019, 180 p. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnosticoanual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2018>. Acesso em: 28 mai. 2023.

BRITTO, A. L. N. P; BESSA, E. R. A. S. **Nota Técnica Saneamento**. Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (Relatório Técnico). Rio de Janeiro: Institutos de Economia da UFRJ e da UNICAMP, 2009.

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

HEINIG, Daniel Wagner. **Avaliação de políticas públicas de saneamento: a instituição do plano municipal de saneamento e o impacto na eficiência dos serviços de abastecimento de água em municípios catarinenses de pequeno porte.** 2021. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

IERVOLINO, L. F. **Lagoas de estabilização.** Portal tratamento de água, 2019. Disponível em: <https://tratamentodeagua.com.br/artigo/lagoas-estabilizacao>. Acesso em: 18 de julho de 2022.

IICA, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Alto Oeste.** Natal: IICA, 2006.

LEBEIS, Fabricio de Andrade. **Universalização dos serviços de água e esgoto à população brasileira: desafios do novo marco regulatório do saneamento básico.** 2021. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2021.

MALVEZZI, R. **Semiárido: uma visão holística.** Brasília: Confea, 2007.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MIRANDA, Yasmin Pitaluga. Investimento em saneamento no Brasil e seus efeitos sobre crescimento e desigualdades regionais. 2022. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

OLIVEIRA, Glaucio Porto de. **O SETOR DE SANEAMENTO BRASILEIRO SOB OTICA DO NOVO MARCO REGULATORIO: análise da prestação regionalizada.** 2021. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Empresarial e Finanças, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sustainable development goal 6 synthesis report on water and sanitation Nova Iorque,** NY: ONU, 2018. Disponível em: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19901SDG6\\_SR2018\\_web\\_3.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19901SDG6_SR2018_web_3.pdf). Acesso em: 17 jun. 2023.

PARLATORE, Antonio Carlos. Privatização do setor de saneamento no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro (Ed.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.** Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000. p. 279-320.

PEREIRA, L. J. A.; DE LIMA JÚNIOR, F. do O.; SOARES, T. C. M.; BEZERRA, S. T. F. CIDADES MÉDIAS: CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS. **Caminhos de Geografia,** Uberlândia, v. 23, n. 89, p. 277–289, 2022. DOI: 10.14393/RCG238960495. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/60495>. Acesso em: 22 maio. 2023.

PEREIRA, Luiz Henrique de Castro. **O desafio da universalização do saneamento básico no Brasil e a contribuição da participação popular para a sua efetividade.** 2021. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2021.

RODRIGUES, Elyfas Allyjackson Morais et al. Rural Sanitation: scenarios and public policies for the brazilian semi-arid region. **Sustainability,** [S.L.], v. 14, n. 12, p. 7157, 10 jun. 2022. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/su14127157>.

RODRIGUES, Lucas Costa; SILVEIRA JUNIOR, Joselito da; SILVA, Izabela Cristiane de Lima; DANTAS, Aldo. Cartografia do saneamento básico do Rio Grande do Norte. **Confins,** [S.L.], v. 1, n. 34, p. 1-21, 27 mar. 2018. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/confins.12915>.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem,** [S.L.], v. 20, n. 2, p. 5-6, jun. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-21002007000200001>.

SAIANI, C. C. S. **Competição política faz bem à saúde?: evidências dos determinantes e dos efeitos da privatização dos serviços de saneamento básico no Brasil**. 2012. 239 f. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9723>. Acesso em: 8 jun. 2022.

SANTANA, Leonardo Silverio Gonçalves de; VERDE, Mariane Reis Vila; MELLO, Marcia M. Couto; CAVALCANTE, Marília Moreira; SILVA, Ana Licks Almeida. CIDADE E CIDADANIA: inequidades sociais e a garantia ao saneamento básico. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 12, 1 out. 2021. Pontifícia Universidade Católica de Goiás -PUC Goiás. <http://dx.doi.org/10.18224/baru.v7i1.8871>.

SANTOS, F.F.S.; DALTRO FILHO, J.; MACHADO, C.T.; VASCONCELOS, J.F.; SOBRAL, F.R. O desenvolvimento do saneamento básico no Brasil e as consequências para a saúde pública. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**. v.4, n.1. 241-251. 2018. <https://revistabrasileirademeioambiente.com/index.php/RVBMA/article/view/127/113>.

SANTOS, M. C. S; PINTO, F. R; MORAIS, J. S. D; CLAUDINO-SALVES; V. SANEAMENTO BÁSICO NO NORDESTE: METAS, DESAFIOS E INVESTIMENTOS. **Revista Ciência Geográfica**, [S. l.], v. 26, n. 01, p. 155-180, 2022. DOI: 10.18817/26755122.26.01.2022.2877. Disponível em: <https://ppg.revistas.uema.br/index.php/cienciageografica/article/view/2877>. Acesso em: 18 maio. 2023.

SESAP/RN – SECRETARIA DE SAÚDE PÚBLICA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Plano Estadual de Saúde – PES 2016-2019**. Natal: 2016.

SILVA, Tainara Casa Nova. **PROCESSO DE AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO DE MUNICÍPIOS DO NOROESTE RIO-GRANDENSE**. 2022. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental), Universidade Federal de Santa Maria, Frederico Westphalen, 2022.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul./set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702016000300002>.

TRATA BRASIL. **BENEFÍCIOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA EXPANSÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL**. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2017. 75 p. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

VILARINHO, Cíntia Maria Ribeiro; SCHMITT, Vanessa Fernanda; REIS, Bárbara Carolina; MELILLO, Wagner José Silva; COUTO, Eduardo de Aguiar do. Água e esgoto na pandemia da COVID-19: o papel da regulação e o desafio para o objetivo de desenvolvimento sustentável 6 no Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, [S.L.], v. 27, n. 2, p. 335-346, abr. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-415220200403>.

# BACIA DO SINOS/RS: CONTRASTES ENTRE A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS E A REALIDADE DO AMBIENTE

## SINOS BASIN/RS: CONTRASTS BETWEEN THE WATER RESOURCES POLICY AND THE REALITY OF THE ENVIRONMENT

Julio Cesar Dorneles da Silva<sup>1</sup>  
Luís Fernando da Silva Laroque<sup>2</sup>  
Marcos Paulo Dhein Griebeler<sup>3</sup>

### Resumo

Trata-se aqui do tema da governança dos recursos hídricos no Estado do Rio Grande do Sul (RS/Brasil), considerando a abordagem denominada Gestão Integrada de Bacia Hidrográfica (GIBH). Aplica-se a GIBH ao caso da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (BHRS), localizada no noroeste do RS, a qual apresenta índices baixíssimos de tratamento de esgotos domésticos. Busca-se responder ao(s) porquê(s) desse déficit de saneamento em uma região pioneira em termos de política de recursos hídricos (RHs) no Brasil. A pesquisa propõe como objetivos: geral: a analisar quanto aos principais problemas ambientais presentes na BHRS, correlacionando-os com o desempenho efetivo da governança dos RHs e com o que está previsto na legislação; e específicos: (a) apresentar os principais problemas ambientais da BHRS; (b) identificar os instrumentos de gestão de RHs previstos na legislação que são atendidos e os que não são atendidos pela atual estrutura de governança; e (c) indicar, à luz da GIBH, os possíveis melhoramentos indicados ao aprimoramento da governança de bacias no RS. Como pesquisa qualitativa no campo das ciências humanas e ciências sociais aplicadas, sua metodologia, quanto aos objetivos é exploratória e quanto aos procedimentos técnicos é bibliográfica e documental. Os achados demonstram a existência de correlação entre o *déficit de saneamento* com a existência de *déficit hídrico* e do que se denomina de *déficit de governança*, que por sinergia mantêm um ambiente de insegurança hídrica na BHRS.

**Palavras-Chave:** Bacia do Rio dos Sinos. Política de Recursos Hídricos. Governança da água. Mudanças climáticas.

### Abstract

*This is the issue of governance of water resources in the State of Rio Grande do Sul (RS/Brazil), considering the approach called Integrated Hydrographic Basin Management (IHBM). The IHBM applies to the case of the Rio dos Sinos Hydrographic Basin (RSHB), located in the northwest of RS, which has very low rates of domestic sewage treatment. It seeks to answer the reason(s) for this sanitation deficit in a pioneering region in terms of water resources (WRs) policy in Brazil. The research proposes the following objectives: general: to analyze the main environmental problems present in the RSHB, correlating them with the effective performance of HR governance*

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Taquari (PPGAD/Univates/RS-Brasil). Bolsista Prosuc/Capes. Mestre em Desenvolvimento Regional (Faccat/RS/Brasil). Especialista em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS/RS-Brasil). Graduado em História pela Unisinos. E-mails: julio.silva5@universo.univates.br – juliordorneles@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos/RS-Brasil). Graduado em História pela Unisinos. Professor titular no Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Taquari (PPGAD/Univates). E-mail: lflaroque@univates.br

<sup>3</sup> Doutor e Mestre em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unisc (RS/Brasil). Graduado em Administração de Empresas – Serviços e Especialista em Pedagogia Empresarial pela Universidade La Salle (RS/Brasil). Professor dos Cursos de Graduação na Área de Negócios e no Mestrado em Desenvolvimento Regional da Faccat (RS/Brasil). Contato: marcosdhein@faccat.br

and with what is foreseen in the legislation; and specific: (a) present the main environmental problems of RSHB; (b) identify the WR management instruments provided for in the legislation that are complied with and those that are not complied with by the current governance structure; and (c) indicate, in the light of the IHBM, the possible improvements indicated to improve the governance of basins in RS. As a qualitative research in the field of human sciences and applied social sciences, its methodology, in terms of objectives, is exploratory and in terms of technical procedures, it is bibliographical and documental. The findings demonstrate the existence of a correlation between the sanitation deficit and the existence of a water deficit and what is called a governance deficit, which by synergy maintain an environment of water insecurity in the RSHB.

**Keywords:** Rio dos Sinos Basin. Water Resources Policy. Water governance. Climate changes.

## 1 INTRODUÇÃO

Bacias Hidrográficas (BHs) são espaços no sentido da conceituação de Santos (2006) e, portanto, territórios propícios para abordagens que considerem análises e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional sustentável (SILVA, 2020). Embora a Lei das Águas federal (BRASIL, 1997) estabeleça a Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) e tenha constituído os comitês de bacias (CBHs) como colegiados com competências de governança territorial, Di Mauro, Mageste e Lemes (2017) entendem que os CBHs não estão exercendo de modo adequado suas funções de governança territorial. E, no caso específicos dos CBHs do Estado do Rio Grande do Sul (RS, Brasil), onde se encontra a Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (BHRS), a realidade não é diferente. Pois, completados 35 anos da constituição do primeiro CBH do Brasil, o Comitêsinos, e 28 anos da lei estadual da política e do sistema integrado de recursos hídricos, ainda não foi instituída sequer uma agência executiva de bacias, a fim de dar efetividade, dentre outras questões, às diretrizes presentes nos planos de bacias. Conseqüentemente, tampouco foi implantada a cobrança pela captação de água bruta dos cursos hídricos no RS. Esse cenário será no presente trabalho analisado, com o intuito de indicar caminhos de melhoramento da governança existente.

## 2 OBJETIVOS

Dentre os objetivos deste artigo está como *objetivo geral*: analisar quanto aos principais problemas ambientais presentes na BHRS, correlacionando-os com o desempenho efetivo da governança atual dos recursos hídricos (RHs) e com o que está previsto na legislação vigente. Como *objetivos específicos*: (a) Apresentar os principais problemas ambientais existentes na BHRS, segundo os planos de bacia e estudos técnicos mais atuais disponíveis; (b) Identificar os instrumentos de gestão de RHs previstos na legislação federal e estadual que são atendidos e os que não são atendidos pela atual estrutura de governança do Estado (RS) e (c) Indicar, à luz da Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas (GIBH), os possíveis melhoramentos indicados ao aprimoramento da governança de bacias no RS.

## 3 METODOLOGIA

O artigo vale-se de fontes documentais, consideradas fontes primárias, acessando-se a base documental do Comitêsinos (Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos) e do Consórcio Pró-Sinos (Consórcio de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos) e outras fontes documentais disponíveis que tratam diretamente da temática da pesquisa, como a legislação de recursos hídricos. Às fontes bibliográficas, as secundárias, o artigo recorre às obras de referência dos principais pesquisadores em língua

portuguesa e inglesa na temática abordada, e a outras obras de caráter científico ou técnico-especializadas em governança ou política de recursos hídricos.

A metodologia da pesquisa, quanto aos objetivos, é exploratória. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é bibliográfica e documental, se caracterizando como uma pesquisa qualitativa, no campo das ciências humanas e ciências sociais aplicadas (GIL, 2008; LAVILLE; DIONNE, 1999; MARCONI; LAKATOS, 2017). Trata-se, portanto, de estudo de caso da BHRS, que se vale da análise de fontes primárias (documentais) das organizações de bacia: os planos de bacias (COMITESINOS; PROFILL, 2017; PRÓ-SINOS, 2014) e da estrutura atual de governança dos recursos hídricos existente no Estado (RS). Além das fontes documentais, a pesquisa também recorre a fontes secundárias, de natureza bibliográfica pertinente à temática.

## 4 RESULTADOS

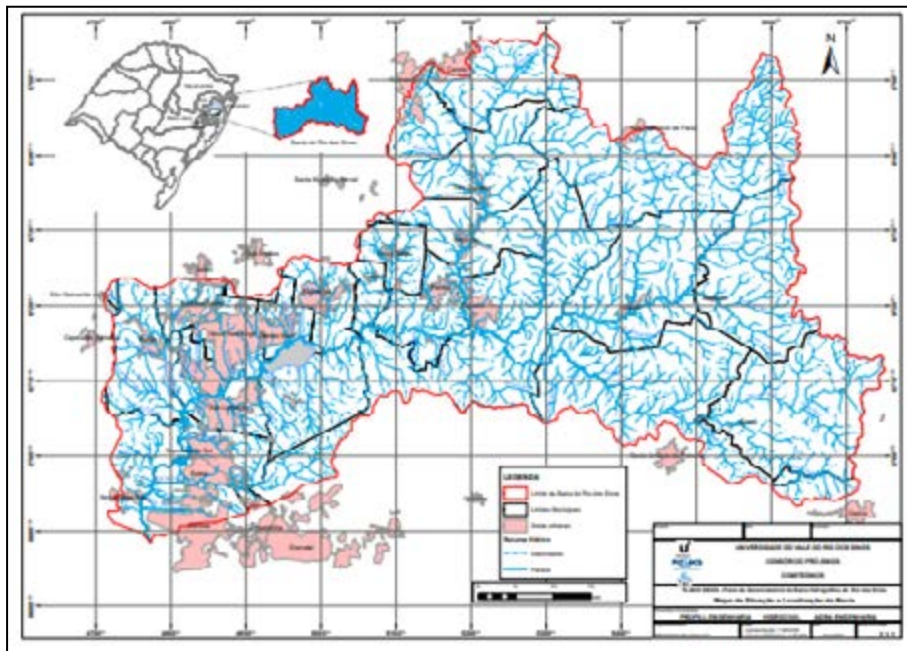
Na perspectiva da GIBH (HOOPER, 2005), considera-se os seguintes blocos de abordagem para que se observe efetiva “gestão integrada”:

- a) abordagem sistêmica ou holística, em que se integram ecossistemas naturais e humanos;
- b) abordagem estratégica, em que se enfrenta as questões-chaves que são as indicadas pelos diretamente interessados (atores sociais, mais que usuários da água, sujeitos);
- c) reconhecimento pleno da participação dos interessados no planejamento e, portanto, no processo de tomada de decisões sobre o manejo das águas das bacias hidrográficas;
- d) a participação de diferentes esferas de governos, organizações não-governamentais e de cidadãos, em que cada qual tem bem claro suas atribuições e responsabilidades (o que, como será visto mais adiante, no caso do Brasil, apresenta-se com implicações muito negligenciadas para a gestão da água); e,
- e) o enfoque no equilíbrio ou na sustentabilidade, em que se procura equacionar o desenvolvimento econômico com a proteção dos ecossistemas naturais e sociais.

Esse é o conjunto da abordagem utilizada nesta pesquisa, que está em harmonia com as perspectivas que constam dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que estão conectados no que diz respeito à governança eficaz da água em seus múltiplos usos, na proteção do ambiente natural e no controle de doenças, em que se considera a BH como ecossistema ou unidade *biogeofisiográfica*, em que o *bio*, compreende o conjuntos dos seres vivos, não somente os humanos (GLEICK, 2018; HOOPER, 2005; MUKHERJI et al, 2009; SCHIAVETTI; CAMARGO, 2002; SILVA, 2020).

A BHRS se localiza no nordeste do RS (Figura 1), sendo que o Rio dos Sinos, que é seu curso hídrico principal, está classificado como o quarto rio mais poluído do Brasil. Seus afluentes e seu curso principal percorrem trechos de presença de importantes atividades industriais e de crescente adensamento urbano (Vale do Rio Paranhana, Vale do Rio dos Sinos). A BHRS é de grande relevância para a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e está integrada à Região Hidrográfica da Bacia do Guaíba. Apresentando-se com uma área de 3.694 km<sup>2</sup> e população estimada de 1.447.678 habitantes vivendo nesse território. A BHRS é, portanto, marcada pela urbanização, pois 95% da sua população vive em áreas urbanas. A bacia abrange total ou parcialmente a área de 30 municípios (SEMA, 2023).

**FIGURA 1 - BHRS: LOCALIZAÇÃO - PERÍMETRO - MANCHAS URBANAS**

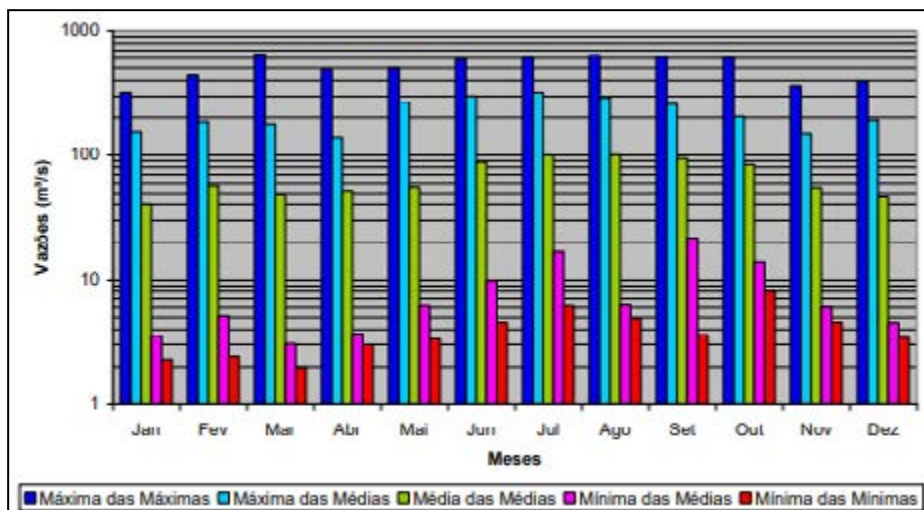


Fonte: PRÓ-SINOS (2023).

No RS foi criada a legislação que inspirou a legislação federal de recursos hídricos. Nesse território foi criado o primeiro CBH, o Comitesinos, em 17/03/1988. Na sequência veio a consagração no artigo 171 da Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1989), prevendo o Sistema de Gestão Integrada de Recursos Hídricos (SGIRH), regulamentado pela Lei nº 10.350, de 30/12/1994, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o SGIRH (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Entretanto, passados 28 anos, não ocorreu no RS a implantação de todos os instrumentos previstos na lei 10.350 (agência de bacias, cobrança pela captação de água).

A contaminação das águas da BHRS por esgotos domésticos e outros efluentes de origem animal e industrial é o maior problema ambiental atualmente, especialmente no que se refere à carga de esgotos de origem doméstica. Nos planos de bacia do Sinos, isso está muito evidenciado, pois os recursos financeiros previstos para o enfrentamento dessa questão respondem por mais de 90% dos valores estimados para a recuperação ambiental da bacia. É relevante atentar-se para o fato de que naquilo que se refere à contaminação de água de uma BH tanto está em questão a qualidade quanto a quantidade desta, pois há uma relação direta entre a quantidade de carga poluente e a quantidade (vazões) de água disponível nos cursos hídricos (Figura 2).

**FIGURA 2 - BHRS: VAZÕES CARACTERÍSTICAS MENSAIS (EM CAMPO BOM/RS)**

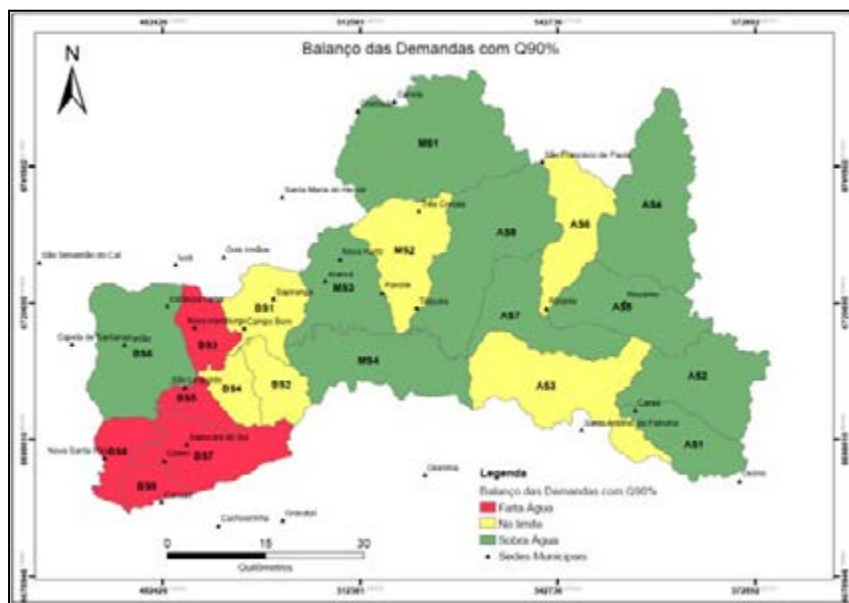


Fonte: AGRA (2022).



A Figura 2, com o gráfico das vazões características mensais do Rio dos Sinos no município de Campo Bom, muito bem demonstra que as vazões se apresentam em todos os meses do ano, mesmo nos mais chuvosos, abaixo dos 100 m<sup>3</sup>/s. Isso está evidente ao observarem-se as colunas referentes às “médias das médias”, que expressa assim uma dinâmica das vazões do Rio dos Sinos. Já as colunas referentes às “mínimas das mínimas” revelam os extremos de vazões muito baixas (abaixo de 10 m<sup>3</sup>/s), igualmente frequentes no Sinos em todos os meses do ano.

**FIGURA 3 – BHRS: DISPONIBILIDADE HÍDRICA**



Fonte: Comitesinos; Profill (2017).

Quando observada a disponibilidade hídrica nas 21 unidades de estudo do Plano de Bacia do Sinos, pode ser observado na Figura 3 (*Disponibilidade hídrica, com Balanço das demandas com Q90%*) que cinco unidades de estudo apresentam déficit hídrico (falta de água, na Figura 3, na cor vermelha) e outras seis unidades se encontra no limite da falta de água, sendo três no Baixo Sinos, uma no Médio Sinos e duas no Alto Sinos (na Figura 3, em cor amarela). Assim, está por demais evidenciado que as áreas com falta de água correspondem exatamente às áreas urbanas mais densamente ocupadas (ver na Figura 4 os pontos de monitoramento nas cores amarela, vermelha e cinza).

Nessas áreas em que hoje falta água, há uma disputa por esse recurso natural para os usos doméstico, industrial e agrícola (cultivo de arroz irrigado). Pode-se assim visualizar um quadro de insegurança hídrica, pois esse estresse hídrico quase que permanente gera imensos custos operacionais e de tratamento da água que se encontra a maior parte do tempo na Classe 4 (pior classificação de qualidade da água). Aliás, com frequência a água do Baixo Sinos está em condições de degradação que até mesmo extrapola o parâmetro limite da Classe 4 (COMITESINOS; PROFILL, 2017).



lacional, pela expansão da urbanização do território, frente às condições naturais desse ambiente e das mudanças climáticas que o atingem. E, no que se refere à expansão da mancha urbana há o dado absolutamente impactante de um crescimento de 365% no período de 1967 a 2009 na BHRS (Quadro 1).

O processo histórico de dominação de um modelo econômico baseado no capital, avançou sobre os sistemas naturais, especialmente a partir da Revolução Industrial, valendo-se recorrentemente do uso desse bem essencial que é a água e das condições naturais de recursos a serem explorados que conformam as bacias hidrográficas em todo o mundo. Esse modelo se impôs, da mesma forma, ainda que mais tardiamente (em relação à Europa, por exemplo), na Região do Prata e Atlântico Sul, e, por suposto, nas Bacias Hidrográficas que compõem os sistemas hídricos do Estado do RS (Brasil). No RS e nas bacias que compõem a Região Hidrográfica do Guaíba, onde se localiza a BHRS, esse processo foi se agravando ao longo do século 20, e tem ganhado contornos graves nessa primeira parte do século 21 dado a iminência de um colapso do uso da água no território do Sinos, visto que a ocupação humana os principais usos da água retirada dos cursos hídricos que compõem a bacia estão beirando o limite do que a bacia pode “produzir” de água. O processo de urbanização com formação de várias áreas conurbadas no território da BHRS está muito bem expresso por imagens e nos números relativos ao crescimento da mancha urbana na BHRS (Figura 5 e Quadro 1).

**QUADRO 1 – MANCHA URBANA – COMPARATIVO DO CRESCIMENTO 1967-2009**

Município	Mancha Urbana Total (km <sup>2</sup> )			Município	Mancha Urbana Total (km <sup>2</sup> )		
	1967	2009	% Crescimento		1967	2009	% crescimento
Araricá	-	1,06	-	Nova Santa Rita	-	6,14	-
Cachoeirinha	-	19,37	-	Novo Hamburgo	29,40	49,53	168%
Campo Bom	5,42	15,69	290%	Osório	-	10,49	-
Canela	4,28	15,05	352%	Parobé	0,63	10,97	1729%
Canoas	28,08	62,41	222%	Portão	1,87	8,69	465%
Cap. Santana	-	3,69	-	Riozinho	-	0,89	-
Carará	-	0,37	-	Rolante	0,76	4,76	629%
Dois Irmãos	-	7,99	-	S <sup>ta</sup> . M <sup>a</sup> . Herval	-	2,69	-
Est. Velha	2,58	11,88	460%	S <sup>to</sup> . Ant. Patrulha	-	8,54	-
Esteio	-	15,01	-	S. F <sup>co</sup> . de Paula	1,95	6,51	334%
Glorinha	-	1,67	-	São Leopoldo	17,68	46,05	260%
Gramado	3,67	18,82	513%	S. Seb. do Cai	-	0,59	-
Gravataí	-	64,45	-	Sapiranga	5,05	16,67	330%
Igrejinha	1,18	10,48	888%	Sapucaia do Sul	22,29	21,90	98%
Ivoti	-	6,59	-	Taquara	4,18	12,27	294%
Nova Hartz	-	3,94	-	Três Coroas	-	6,24	-

TOTAL	Mancha Urbana Total (km <sup>2</sup> )		
	1967	2009	% crescimento
	129,01	471,39	365%

Fonte: AGRA (2022).

Essa expansão em grande escala da mancha urbana na BHRS ocorreu no período de 1967 a 2009 em todos os três grandes compartimentos da bacia, como bem pode ser observado do Quadro 1. Nas *Terras Altas ou Alto Sinos*, tem-se Canela com 352%, Gramado com 513%, São Francisco de Paula com 334% e Rolante (629%). Já nas *Terras Médias ou Médio Sinos*, no Vale do Paranhana, tem-se os casos de expansão urbana em grande escala: Igrejinha (888%), Taquara (294%) e Parobé (1.729%). E, no trecho final, nas chamadas *Terras Baixas ou Baixo Sinos*, tem-se como casos expressivos: Campo Bom (290%), Sapiranga (330%), Estância Velha (460%), Portão (465%) e São Leopoldo (260%). Para os casos do Baixo Sinos, importa aqui referir que a essa forte expansão ocorreu em municípios que já eram importantes núcleos ou mesmo centros urbanos e industriais do Vale do Sinos em meados do século 20 (SILVA, 2020).

Evidentemente que esses dados explicam muito claramente por que os piores índices de qualidade da água (IQA) da BHRS estão localizados nesses trechos de maior expansão urbana e industrial, nos quais, como se sabe, os sistemas de tratamento de efluentes industriais ocorreu muito recentemente, e, no que diz respeito ao tratamento de esgotos domésticos, este permanece inexpressivo (BASSAN; SILVA, 2019).

Nesse aspecto, o tratamento de esgotos domésticos por décadas não era uma prioridade, seja para os municípios ou para o Estado tampouco. Resultante dessa política, ou melhor, da falta da boa política nessa área, ainda não se criou uma autoridade de bacia com efetiva competência e autoridade para implantar e executar as políticas públicas específicas de gestão de recursos hídricos previstas na legislação federal e estadual.

Sem dúvida que houve um esforço conjunto das administrações municipais, mediante a criação do Consórcio Pró-Sinos em 2007, e que esta iniciativa foi fundamental no contexto do primeiro Plano de Aceleração do Crescimento (PAC I – Governo Federal), pois ela viabilizou uma série de investimentos em saneamento básico na região no período de 2007 a 2010. Mas houve o abandono dessa política de financiamento do saneamento, o que resultou na estagnação dos índices de saneamento na BHRS em patamares muito baixos (BASSAN; SILVA, 2019; SILVA, 2020). Além disso, um consórcio intermunicipal de saneamento, embora seja um instrumento importante do federalismo cooperativo, não é exatamente o tipo de organização que prevê a legislação de recursos hídricos para implantar a cobrança pela captação de água e realizar os investimentos em recuperação ambiental da bacia. Isso até seria possível, através de uma delegação de competência pelo Estado, mas tal delegação não ocorreu nem mesmo foi cogitada pelo ente estatal até o presente.

Sabe-se que a implantação de uma estrutura completa de GIRH em outras regiões que apresentavam índices semelhantes aos da BHRS, como no caso da região das Bacias do PCJ, pode dar resultados muito expressivo ao longo do tempo. No caso PCJ, houve um salto em índices de tratamento nos anos 1980 semelhantes aos da BHRS para os atuais 94% da população total com abastecimento de água, 90% com coleta de esgoto e 83% do esgoto coletado sendo tratados (BRANCHI, 2022; SILVA, 2020).

Há evidências de que isso ocorreu pela implantação de uma política pública permanente voltada à GIRH, com a implantação de instrumentos indispensáveis à superação dos entraves institucionais do federalismo brasileiro e da capacidade de financiamento dos investimentos em saneamento, a saber, a agência de bacias e a cobrança pela captação de água bruta nos cursos hídricos da bacia. Sendo que estes estão previstos na legislação do RS desde 1994 (Quadro 2), sendo negligenciados por décadas por sucessivas gestões estaduais.

#### QUADRO 2 – GOVERNANÇA DA ÁGUA NO SINOS (RS/BRASIL)

INSTRUMENTOS DE GESTÃO PREVISTOS (LEI 13.350/1994)	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	STATUS ATUAL (2023)
PLANO DE BACIA	ABH *acabou sendo conduzido pelo CBH (Comitesinos), em diferentes convênios com Pró-Sinos, DRH, dentre outros atores.	Existente (2014-2017)
ENQUADRAMENTO DOS CORPOS	CBH	Existente
OUTORGA	DRH e FEPAM	Existente Com restrições
COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA	ABH e CBH	Inexistente Requer ABH
Sistema de Gestão Integrada de Recursos Hídricos – SGIRH	DRH Integrantes: CRH, DRH, CBHs, ABH	Existente Com restrições

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de: RIO GRANDE DO SUL (1994). Glossário: ABH: Agência(s) de Bacia Hidrográfica. CBH: Comitê de Bacia Hidrográfica. CRH: Conselho de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul. DRH: Departamento de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul. FEPAM: Fundação Estadual de Proteção Ambiental.

Essa realidade revela a existência de um déficit de governança no RS, no que se refere à gestão de RHs, expresso na ineficácia das políticas públicas na área de gestão de RHs. Este déficit de governança se conecta a outros dois déficits aqui evidenciados: o déficit de saneamento básico e o da própria falta de água (déficit hí-



drico). Conformando-se assim um tríptico déficit no que afeta as políticas públicas de RHs no RS. A gravidade dessa realidade é tamanha que se pode considerar a hipótese de que não basta à BHRS avançar para 100% dos esgotos tratados, que ainda assim seguirá com estresse hídrico e, portanto, *insegurança hídrica*, pelo risco de falta de água na maior parte das 21 unidades de estudos da BHRS.

Sendo assim, além das medidas de recuperação ambiental, especialmente voltadas ao tratamento de esgotos que estão presentes no Plano de Bacia do Sinos, compreende-se como medidas necessárias à segurança hídrica na BHRS à luz da GIBH (GLEICK, 2018; HOOPER, 2005; MUKHERJI et al, 2009; SCHIAVETTI; CAMARGO, 2002; SILVA, 2020):

- A implantação plena de um efetivo Sistema de Gestão Integrada de Recursos Hídricos (SGIRH) no RS, com a criação de uma ou mais de uma Agência de Bacias Hidrográficas (ABHs);
- A implantação da cobrança pelo uso da água bruta (água captada diretamente nos cursos hídricos), como instrumento de indução de processos tecnológicos mais eficazes em todos os usos de água existentes;
- Aperfeiçoamento e maior integração dos instrumentos e órgãos existentes de governança hídrica e saneamento ambiental no Estado e destes com os órgãos municipais e as organizações existentes intermunicipais (exemplo: Consórcio Pró-Sinos) e o próprio Comitêsinos;
- Maior e melhor articulação entre os instrumentos e órgãos do SGIRH com outras estruturas do Estado e da própria sociedade civil que desempenham funções afins com a gestão de RHs ou de saneamento básico de um modo geral (empresas de saneamento). Como não ocorreu, por exemplo, no caso dos eventos extremos, como o de recente ciclone extratropical de grande impacto que atingiu o nordeste do Estado do RS e, portanto o território da BHRS, situação em que aparentemente os órgãos do SGIRH, SEMA e Defesa Civil, dentre outros, não “conversaram entre si”;
- Revisão do sistema de reservação e transposição de águas da Bacia do Caí para a Bacia do Sinos;
- E implantação de Diretrizes conjuntas para a expansão urbana condicionadas à existência de mecanismos altamente eficientes em reservação e reuso de água, proteção e conservação de nascentes e, igualmente, de áreas de preservação permanente, corredores ecológicos e parques ambientais em áreas urbanas.

## 5 CONCLUSÃO

Quando se trata de políticas públicas, de gestão de recursos hídricos e saneamento ambiental, sabe-se que o planejamento é uma condição indispensável, nesse sentido os planos de bacias são fundamentais para a governança territorial de BHs. Mediante o processo de elaboração dos planos, estes são submetidas ao amplo e detalhado diagnóstico, com a consolidação de prognóstico e plano de ações para a recuperação ambiental dos territórios em questão. Basicamente essa é a maior contribuição dos planos da BHRS de 2014 e 2017 para o planejamento do desenvolvimento territorial sustentável. Contudo, como fica evidenciado ao correlacionar-se esse planejamento à governança existente na BHRS, vê-se que esta não é efetiva em fazer avançarem os índices de tratamento de esgotos, reduzir as demandas por água (dada a expansão urbana) ou mesmo em assegurar a sustentabilidade hídrica da BHRS frente às mudanças climáticas. Além disso, constata-se que faltam na estrutura de gestão de RHs do RS, dois importantes instrumentos previstos na legislação que são relevantes justamente para o atingimento das metas previstas nos planos de bacia e para a própria efetividade da governança, que precisa transpor as barreiras do federalismo clássico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRA, S. **Capacitação para atuação na composição do Comitesinos** – Gestão 2022-2024. São Leopoldo: Comitesinos, 2022. Disponível em: <https://www.comitesinos.com.br/arquivos/capacitacao-para-atuacao-na-composicao-do-comitesinos-gestao-2022-2024---sidnei-agra-2022-03-15-1647365919.pdf> Acesso em: 15 jul.2022.
- BASSAN, D.; SILVA, J. C.D.da. Indicadores de saneamento básico na bacia hidrográfica do Rio dos Sinos. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental** - RG&AS. Florianópolis, v. 8, n. 4, p. 351-367, out/dez. 2019.
- BRANCHI, B. A. Sustentabilidade de Bacias Hidrográficas e Índices Compostos: Aplicação e Desafio. Artigos. Sociedade & natureza, nº 34, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sn/a/SPCt6MVnjCcZHNHTJRFg5xb/>> Acesso em: 04 jan.2023.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.433, 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos [...]. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 jan.1997. Seção 1, p. 470. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2014.
- COMITESINOS; PROFILL. **Plano de bacia**. Relatório final. Síntese. Fase C. Porto Alegre: Profill, 2017. Disponível em:<<http://www.comitesinos.com.br/arquivos/1--plano-de-bacia---relatorio-final-sintese---fase-c-2017-07-03-1499111381.pdf>> Acesso em: 05 set.2020.
- CONSÓRCIO PCJ. **Gestão compartilhada do sistema Cantareira**. Americana: Consórcio PCJ, 2004. \_\_\_\_\_ . **20 anos de lutas pelas nossas águas**. Americana: Consórcio PCJ, 2010.
- DI MAURO, C.A.; MAGESTE, J.G.; LEMES, E. As Bacias Hidrográficas como critério para o planejamento territorial. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 18, n. 64, p. 472-482, dez. 2017.
- GLEICK, P.H. et al. **The World's Water: The Report on Freshwater Resources** Volume 9. Oakland, California : The Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 2018. Disponível em: <https://www.worldwater.org/a876kjsdfb765/World%20Water%20Volume%209.pdf> Acessado em 25 jul.2022.
- GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HOOPEL, B.P. **Integrated River Basin Governance: Learning from International Experiences**. London/Seattle: IWA Publishing, Alliance House, 2005.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **Manual de metodologia em ciências humanas**. Porto Alegre, Belo Horizonte: Artmed, Editora UFMG, 1999.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2017.
- MUKHERJI et al (Eds). **Groundwater Governance in the Indo-Gangetic and Yellow River Basins Realities and Challenges**. Leiden : CRC Press/Balkema, 2009.
- PRÓ-SINOS. **Plano de Bacia do Rio dos Sinos**. São Leopoldo: Pró-Sinos, 2014. Disponível em: <<http://www.prosinos.rs.gov.br/planos-e-acoess/plano-de-bacia>>. Acesso em: 10 mai. 2018.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989. Disponível em: [https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X\\_3esaNg%3D&tabid=3683&mid=5358](https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3D&tabid=3683&mid=5358) . Acesso em: 15 julho.2023.
- \_\_\_\_\_. Lei 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/10.350.pdf>. Acesso em: 15 julho.2023.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Ed. da USP, 2006.  
SCHIAVETTI, A.; CAMARGO, A. F. M. (Ed.). **Conceitos de Bacias Hidrográficas: teorias e aplicações**.  
Ilhéus: Editora da UESC, 2002.

SEMA. **Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos**. Disponível em: < <https://sema.rs.gov.br/g020-bh-sinos>>.  
Acesso em: 04 jan. 2023.

SILVA, J. C.D. da. **Bacias hidrográficas como unidade de gestão para a governança territorial: o caso das bacias dos rios Sinos e Caí/RS**. São Leopoldo, Oikos, 2020.

# O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID19 NO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA FASE CRECHE NO ÂMBITO DA REGIÃO CARBONÍFERA CATARINENSE

## *THE IMPACT OF THE COVID19 PANDEMIC ON ACCESS TO EARLY CHILDHOOD EDUCATION IN THE NURSERY PHASE IN THE SCOPE OF THE CARBONÍFERA REGION CATARINENSE*

Renato Cechinel<sup>1</sup>  
Cibeli Borba Machado<sup>2</sup>  
Reginaldo de Souza Vieira<sup>3</sup>

### Resumo

Este trabalho tem por temática o impacto da pandemia da COVID19 no acesso à educação infantil na fase creche no âmbito da Região Carbonífera Catarinense. Questiona-se se, no contexto de disseminação do novo coronavírus, com a imposição de mudanças no comportamento social, houve redução no número de crianças de 0 a 3 anos matriculadas na fase creche no âmbito da Região Carbonífera Catarinense? Estabeleceu-se como objetivo específico identificar se os Municípios que compõe a Região Carbonífera Catarinense acompanharam o cenário nacional onde houve redução no acesso à educação infantil na fase creche durante o período de pandemia da COVID19. Buscou-se alcançar dois objetivos específicos: primeiro contextualizar o direito fundamental da criança de 0 a 3 anos a educação dentro do arcabouço jurídico-normativo da política pública de educação infantil na fase creche; e segundo, analisar o acesso das crianças de 0 a 3 anos na fase creche da educação infantil no âmbito dos Municípios que compõe a Região Carbonífera Catarinense, entre os anos de 2019 a 2021, afim de identificar possíveis reduções nas taxas de matrículas durante o período de pandemia da COVID19. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, já o método de procedimento foi o monográfico. A pesquisa se utilizou das técnicas de pesquisa bibliográfica e de documental indireta. Ao final constata-se que houve redução no número de matrículas na fase creche dentro do período analisado, demonstrando o impacto da pandemia de COVID19 nessa política pública.

**Palavras-chave:** Educação Infantil, Creches, Matrículas, Pandemia, Políticas Públicas

### Abstract

*This work has as its theme the impact of the COVID19 pandemic on access to early childhood education in the nursery phase within the Carboniferous Region of Santa Catarina. It is questioned whether, in the context of the spread of the new coronavirus, with the imposition of changes in social behavior, there was a reduction in the number of children from 0 to 3 years old enrolled in the nursery phase within the scope of the Carboniferous Region*

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico/UNESC; Mestre em Direito/UNESC. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado Política e Direito – NUPED/UNESC. Taxista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Email: advrenatoc@gmail.com

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico/UNESC; Mestre em Administração/ESAG/UNESC. Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero – UNESC; Taxista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Email: cibelemachado@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Doutor e mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense, atuando no curso de Direito. Professor, pesquisador e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD/UNESC. Professor permanente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDS/UNESC. Coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito – NUPED/UNESC e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva – LADSSC/UNESC. Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos e Sociedade. Membro da rede de pesquisa Direito e Políticas Públicas. Email: prof.reginaldovieira@gmail.com



*of Santa Catarina? It was established as a specific objective to identify whether the Municipalities that make up the Carboniferous Region of Santa Catarina followed the national scenario where there was a reduction in access to early childhood education in the daycare phase during the period of the COVID19 pandemic. We sought to achieve two specific objectives, first, to contextualize the fundamental right of children aged 0 to 3 years to education within the legal-normative framework of public policy for early childhood education in the nursery phase; and second, to analyze the access of children from 0 to 3 years old in the nursery phase of early childhood education within the Municipalities that make up the Carboniferous Region of Santa Catarina, between the years 2019 to 2021, in order to identify possible reductions in enrollment rates during the period of the COVID19 pandemic. The method of approach used was the deductive, since the method of procedure was the monographic. The research used the techniques of bibliographic research and indirect documental research. In the end, it appears that there was a reduction in the number of enrollments in the nursery phase within the analyzed period, demonstrating the impact of the COVID19 pandemic on this public policy.*

**Keywords:** *Early Childhood Education, Nurseries, Enrollment, Pandemic, Public Policy.*

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por temática o acesso à política pública social de educação infantil brasileira, direito assegurado às crianças de 0 a 5 anos de idade pela Constituição, tendo por base o direito fundamental da criança a educação. Foram inseridas delimitações na temática, primeiro se abordou somente a fase creche da educação infantil, segundo geograficamente a pesquisa foi aplicada na Região Carbonífera Catarinense e terceiro a pesquisa baseou-se em dados consolidados dos anos de 2019 a 2021. O tema foi delimitado, de forma que se abordará nesse estudo: o impacto da pandemia da COVID19 no acesso à educação infantil na fase creche no âmbito da Região Carbonífera Catarinense.

Questiona-se se, no contexto de disseminação do novo coronavírus, com a imposição de mudanças no comportamento social, houve redução no número de crianças de 0 a 3 anos matriculadas na fase creche no âmbito da Região Carbonífera Catarinense? Estabeleceu-se como objetivo específico identificar se os Municípios que compõe a Região Carbonífera Catarinense acompanharam o cenário nacional onde houve redução no acesso à educação infantil na fase creche durante o período de pandemia da COVID19. Buscou-se alcançar dois objetivos específicos: primeiro contextualizar o direito fundamental da criança de 0 a 3 anos a educação e delimitar o arcabouço jurídico-normativo da política pública de educação infantil na fase creche; e segundo, analisar o acesso das crianças de 0 a 3 anos na fase creche da educação infantil no âmbito dos Municípios que compõe a Região Carbonífera Catarinense, entre os anos de 2019 a 2021, afim de identificar possíveis reduções nas taxas de matrículas durante o período de pandemia da COVID19. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, já o método de procedimento foi o monográfico. A pesquisa se utilizou das técnicas de pesquisa bibliográfica e de documental indireta.

Fundamenta-se o estudo no direito da criança a educação desde a mais tenra idade reconhecida pela Constituição Federal de 1988. Foi estabelecido no texto constitucional, que o Estado assegurará a inclusão da criança, independentemente de sua idade, na educação infantil em creches e pré-escolas. Ainda, a educação infantil passou a ser uma das etapas da educação básica, com os mesmos parâmetros de relevância das demais, momento em que se iniciou um processo de superação do antigo modelo assistencialista caridoso, voltado exclusivamente a guarda e aos cuidados de crianças provenientes das classes de menor poder econômico. Assim, a educação infantil passou a ser reconhecida como um direito subjetivo do ser humano, como um dos deveres do Estado, e a criança como sujeito desse direito.

Para na sequência apresentar o levantamento das matrículas da educação infantil na fase creche no âmbito da região carbonífera. Apresenta inicialmente o panorama brasileiro e de Santa Catarina, para após demonstrar

os dados regionais, nesse ponto do estudo se fez duas análises, primeiro de forma consolidada de toda a região e em seguida de forma individualizada por municípios, assim sendo possível responde ao problema de pesquisa.

## 2 A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA NA FASE CRECHE

O direito da criança a educação desde a mais tenra idade foi reconhecido pela Constituição Federal de 1988, fruto das lutas sociais, principalmente de mulheres trabalhadoras pela criação de creches para seus filhos. A educação infantil passou a ser uma das etapas da educação básica, com os mesmos parâmetros de relevância das demais, momento em que se iniciou um processo de superação do antigo modelo assistencialista caridoso, voltado exclusivamente a guarda e aos cuidados de crianças provenientes das classes de menor poder econômico. Assim, a educação infantil passou a ser reconhecida como um direito subjetivo do ser humano, como um dos deveres do Estado, e a criança como sujeito desse direito (Cechinel, 2021).

No decorrer dos anos 1990 houve um forte movimento de transformação da sociedade, puxados pela globalização e avanço das políticas neoliberais, na qual veio a ocorrer a reforma do Estado brasileiro. Dentre estas reformas, a este estudo, interessa apontar a inclusão do ensino fundamental como prioritário na agenda política bem como a necessidade de avanços constantes para se alcançar a universalização do ensino médio. Por meio de alteração da Constituição Federal – emenda constitucional 14/96 – prescreveu que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito [...]; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito”. Esta emenda também redefiniu as competências dos entes federados, atrelando a educação infantil e ensino fundamental aos municípios e atribuindo aos estados e ao Distrito Federal, prioritariamente, o ensino fundamental e médio. Nessa emenda também foi criado o Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (Brasil, 1996).

Nesse panorama tem-se o reconhecimento da educação infantil, mas esta não é a agenda prioritária do Estado, pois os recursos financeiros passam a ser direcionados maciçamente ao ensino fundamental e médio. Oliveira (2009, p. 200) aponta que a “condução de tais reformas era justificada pela necessária modernização do país, que carecia de força de trabalho mais bem qualificada e adequada aos novos processos de reestruturação produtiva”. No mesmo sentido, Ball (2002, p. 110) destaca que, em nível mundial, os países promoviam reformas buscando a “melhoria da economia nacional por meio do fortalecimento dos vínculos entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio”, e que os Estados precisavam investir na “melhoria do desempenho dos estudantes nas habilidades e competências relacionadas ao emprego”. Ao priorizar os objetivos imediatos do Estado, se colocou de lado o direito das crianças à educação infantil, conquistado pelos movimentos sociais na Constituição de 1988.

É nesta conjuntura que é aprovada a nova Lei de Bases e Diretrizes da Educação – LDB, no ano de 1996, que em seu texto progrediu ao estabelecer que “A educação infantil [...] tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (Brasil, 1996).

Ainda a LDB dispôs que o “dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”, estabelecendo a destinação das creches as crianças de até 3 anos de idade e a pré-escola a crianças de 4 a 6 anos de idade (Brasil, 1996).

A primeira década do século XXI é marcada pela inclusão da educação infantil na agenda política do Estado. Através da emenda constitucional 53/2006 o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Brasil,

2006), na sua esteira a lei 11.494/2007 estabeleceu que os recursos do FUNDEB pudessem ser aplicados entre a educação infantil, ensino fundamental e médio conforme as necessidades de cada ente federado. A emenda também alterou as idades para as etapas educacionais, passando a educação infantil para crianças de 0 a 5 anos, e o ensino fundamental iniciando a partir dos 6 anos, ainda, no ano de 2013 promoveu-se a alteração da LDB para adequar os mesmos parâmetros de idade da emenda constitucional (Brasil, 2007).

Em 2008 a LDB foi alterada determinando ser dever do Estado a garantia de “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade” (Brasil, 2008).

Uma relevante alteração no texto constitucional foi efetuada no ano de 2009, pela emenda constitucional 59/2009, passando o inc. I do art. 208 a dispor que a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Do mesmo modo, a LDB foi alterada, no ano de 2013, passando o Inc. I do art. 4º a dispor a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio” (Brasil, 2009; Brasil, 2013).

Cechinel (2021, p. 153) destaca que:

Se nos anos 1990 priorizou-se a consolidação do ensino fundamental, na primeira década do século XXI constata-se a expansão dessa prioridade à pré-escola, que passa a ser obrigatória a todas as crianças a partir de 4 anos e obrigatório ao Estado garantir vaga a essas crianças em escolas perto de suas residências.

Tem-se como marcos para a política pública de educação infantil o ano de 2007, quando o governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, de forma a descentralizar recursos financeiros aos Municípios. Após uma década o programa alcançou investimentos superiores a 9 bilhões de reais (Brasil, 2020), investimentos exclusivamente na reestruturação da educação infantil na fase creche. Atualmente o investimento não reflete estas vultuosas cifras, em 2021 apenas 101 milhões foram investidos em obras voltadas as creches (Madeiro, 2022).

A emenda constitucional 59/2009 definiu as diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a articulação do sistema educacional brasileiro, através da elaboração de um Plano Nacional de Educação – PNE, articulando o desenvolvimento do ensino em todos os seus níveis, etapas e modalidades. Referida emenda trouxe grande avanço também no financiamento da educação ao prever a destinação de um percentual do Produto Interno Bruto – PIB para o financiamento do Sistema Nacional de Educação (Brasil, 2009).

O PNE alcançou *status* de política pública de Estado, o seu texto foi aprovado em 2014, o documento estabeleceu metas e estratégias a serem executadas dentro de um período de 10 anos. A meta 1 previu, até o ano de 2016, a universalização da educação infantil na fase pré-escola, ainda estabeleceu que, até o ano de 2024, deveria haver esforços para a expansão da educação infantil na fase creche, afim de atender ao menos 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade (Brasil, 2014). Frente a esse panorama Cechinel (2021, pag. 154) conclui que:

Ao se estabelecer aos municípios a competência pela educação infantil, e frente às metas impostas pelo PNE, impõe-se um grande desafio, que vai desde a aplicação de recursos até o planejamento de políticas para materializar a expansão da educação infantil, agora indo além da oferta de vagas, mas estabelecendo a necessidade de formas ativas de busca das crianças para ingressarem na educação infantil.

Para o governo, a meta referente à educação infantil é:

Resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos nos mais distintos países, entre eles o Brasil, há muito vêm atestando a importância da educação das crianças, tanto para os processos de escolarização que se sucedem como para a formação dos indivíduos em uma perspectiva mais global. A difusão e a aceitação desses resultados certamente influenciaram para que a educação infantil na última década tenha se tornado alvo de ações governamentais significativas na sociedade brasileira e tenha sido projetada como prioridade no âmbito do PNE. Não por acaso, constituiu-se na primeira meta a universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação de vagas em creches, visando ao atendimento de 50% das crianças de até três anos até o fim da sua vigência (Brasil, 2014, p. 16)

Destaca-se que dentro da estratégia 1, destinada a educação infantil, se estabeleceu o regime de colaboração entre os entes federados para a expansão da rede pública de educação infantil. Dentro dessa estratégia também se previu que essa colaboração destinaria esforços para manter e ampliar o programa nacional de construção e reconstrução de creches, o que vem a complementar o sistema de financiamento da educação básica (Brasil, 2014).

Ao contrário dos movimentos do passado o PNE estabeleceu metas que vão além do acesso, que abarcam a inclusão das crianças na educação infantil. Se outrora tratava-se de caridade, atualmente trata-se de acesso à educação e reconhecimento da criança como sujeito de direito, visando o desenvolvimento integral da criança. Assim a meta 12 do PNE, direcionada a crianças de 0 a 3 anos de idade apontou a necessidade de se “implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas da educação, saúde e assistência social”. Já a meta 14, imbuída do mesmo espírito de inclusão, aponta para uma necessidade especial, voltada as crianças provenientes de famílias contempladas com benefícios de transferência de renda, onde deve ser feito o acompanhamento e monitoramento das formas de acesso e da permanência dessas crianças na educação infantil, novamente estabelecendo a necessidade de atendimentos intersetoriais, com esforços conjuntos da família, órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância (Brasil, 2014).

Em 2014 o governo federal lançou o programa “Brasil Carinhoso” parte do Plano Brasil sem Miséria, referido programa previu um conjunto de ações voltadas à assistência de famílias de crianças até 6 anos, visando a melhoria da renda, educação e saúde. Um dos objetivos do programa centrou-se na gradativa ampliação do acesso à educação infantil, em uma de suas ações se previu a descentralização de recursos para custear despesas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil na fase creche a crianças de 0 a 48 meses que a família fosse beneficiária do programa Bolsa Família, assim, através da creche, se promoveu o cuidado integral, segurança alimentar e nutricional e a ampliação do acesso e a permanência da criança na creche (Brasil, 2020). O programa acabou sendo esvaziado após o golpe parlamentar de 2016 e o avanço das políticas neoliberais, pois se retirou os investimentos do programa, a título de exemplo, quando o programa foi lançado em 2014, o governo Dilma Rousseff, destinou mais de 800 milhões de reais, já em 2022, embora previsto investimentos no orçamento da União, não houve gastos, o que fez o programa ficar apenas no papel (Madeiro, 2022).

No ano de 2017 foi aprovado e homologado a Base Nacional Comum Curricular – BNCC que reconheceu a educação infantil como a primeira etapa da Educação Básica, é o começo e a base do processo educacional, no qual a criança adentra em um espaço de socialização estruturada que lhe possibilita uma nova forma de conhecer o mundo, indo além dos vínculos familiares (Brasil, 2018). A BNCC adotou o conceito de criança já estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil – DCNEI que define a criança como:

[...] sujeito histórico e de direitos, que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (Brasil, 2009).

A BNCC estabeleceu como eixos estruturais da prática pedagógica voltada a educação infantil as inte-

rações e as brincadeiras. Pois é por meio de suas ações, e na relação com seus pares e adultos, que a criança aglutina experiências que estimulam a construção e a apropriação do conhecimento. Assim tendo por base as interações e as brincadeiras que se cria o ambiente propício ao aprendizado, desenvolvimento e socialização da criança (Brasil, 2018).

A interação durante o brincar caracteriza o cotidiano da infância, trazendo consigo muitas aprendizagens e potenciais para o desenvolvimento integral das crianças. Ao observar as interações e a brincadeira entre as crianças e delas com os adultos, é possível identificar, por exemplo, a expressão dos afetos, a mediação das frustrações, a resolução de conflitos e a regulação das emoções (Brasil, 2018).

Insculpido na BNCC encontram-se os direitos básicos de aprendizagem e desenvolvimento a serem efetivados pela educação infantil, são eles: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Assim passa a configurar a concepção de criança como sujeito ativo e capaz de aprender através das situações vivenciadas, nos momentos de interação e em momentos desafiadores (Brasil, 2018).

A Educação Infantil é uma etapa importante da educação básica, onde as crianças adquirem habilidades, comportamentos e conhecimentos essenciais por meio de experiências educacionais que promovem o desenvolvimento em diferentes áreas. Há sempre a interação e a brincadeira como eixo estruturante dessa aprendizagem, estruturada com o propósito desenvolvimento (Brasil, 2018).

É relevante destacar que a BNCC dividiu as crianças na educação infantil em três grupos etários, levando em conta suas particularidades e organizando os objetivos de ensino para que estejam de acordo com as oportunidades de desenvolvimento. São eles: bebês (as crianças de zero a 1 ano e 6 meses) e crianças bem pequenas (de 1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses). As crianças nessas duas faixas etárias serão atendidas pela educação infantil na fase creche. Já as crianças pequenas, aquelas entre 4 anos e 5 anos e 11 meses, serão atendidas pela educação infantil na fase pré-escola (Brasil, 2018).

Para concluir essa análise sobre o desenvolvimento das políticas públicas brasileiras de educação infantil, é importante destacar que em 2020 foi aprovada a Emenda Constitucional 108/2020, que tornou o FUNDEB uma política permanente do Estado brasileiro, prevendo aumento na complementação da União ao fundo, passando de 10% em 2020 para 23% até 2026. A emenda foi regulamentada dentro do ordenamento jurídico pela lei 14.113/2020, o novo FUNDEB tem por finalidade fomentar uma educação de qualidade e equitativa em todo o Estado brasileiro (Brasil, 2020).

O cenário atual apresenta um grande progresso, tanto no âmbito legislativo quanto na implementação de políticas públicas, abandonando o modelo assistencialista caridoso, científico e de compensação, e colocando a educação das crianças pequenas como prioridade, de modo a garantir a aprendizagem e o desenvolvimento da criança. O desafio está em garantir o acesso aos direitos de uma educação infantil de qualidade, que será possível por meio de políticas públicas em andamento e que ainda precisam ser implementadas com a definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias, além da demonstração de resultados positivos, pondo o acesso à educação infantil de qualidade no patamar de política pública de Estado permanente.

### **3 IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID19 NO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA FASE CRECHE NO ÂMBITO DA REGIÃO CARBONÍFERA CATARINENSE**

O ano de 2020 e os que seguiram foram marcados por um evento significativo que teve um impacto profundo no mundo todo. A pandemia de COVID-19, que se espalhou globalmente, transformou a vida de bilhões de pessoas e trouxe desafios sem precedentes para os governos, sistemas de saúde, economias e sociedades em geral.

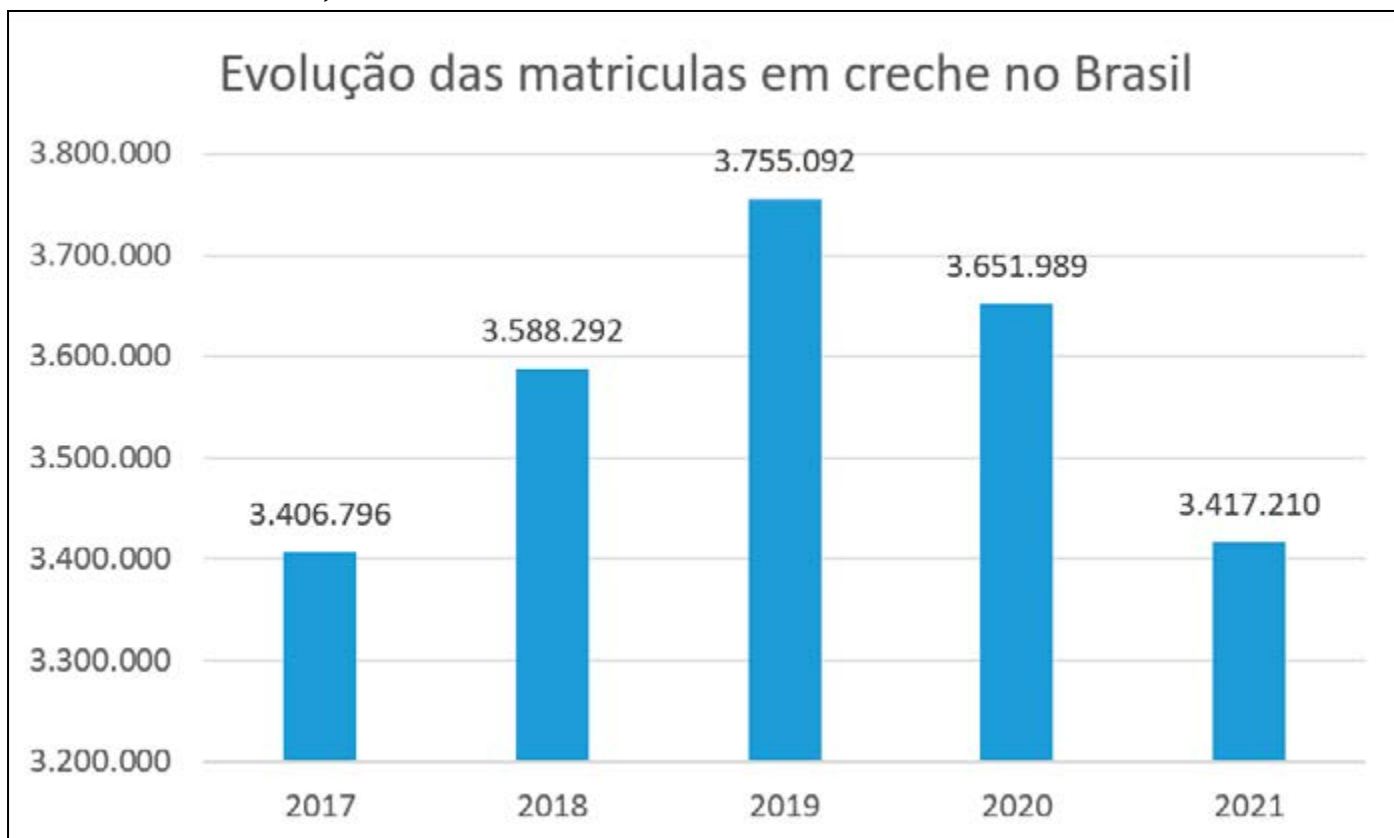
A COVID-19 afetou praticamente todos os aspectos da vida cotidiana, desde as restrições de viagem e

lockdowns até o distanciamento social, uso de máscaras, mudanças no trabalho e na educação, e a aceleração do desenvolvimento e distribuição de vacinas.

A COVID-19 foi registrada pela primeira vez no Brasil em 26 de fevereiro de 2020, quando um paciente em São Paulo testou positivo para o vírus. Desde então, o país tem enfrentado uma série de desafios relacionados à pandemia. Nos primeiros meses, o número de casos aumentou rapidamente, e o Brasil se tornou um dos países mais afetados do mundo. As medidas de contenção e prevenção foram implementadas em todo o país, como o fechamento de escolas, restrições de viagens, isolamento social e uso de máscaras. Ao longo dos meses seguintes, a disseminação do vírus continuou, e o Brasil tornou-se o país com o segundo maior número de casos no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos.

A pandemia teve impacto direto sobre a educação infantil na fase creche, havia um crescimento contínuo do acesso a creche no Brasil até o ano de 2019, mas há uma redução de 9% (nove por cento) entre os anos de 2019 a 2021, caindo de 3,7 milhões para 3,4 milhões de matrículas. O Governo Federal estima que no Brasil apenas 34% das crianças de 0 a 3 anos tenham acesso a creche, sendo indispensável promover o acesso a no mínimo mais 1,6 milhão de crianças nessa fase educacional para se alcançar a meta 1 do PNE. Vê-se também uma redução no número de unidades de educação infantil no Brasil, em 2019 eram 71.403 unidades passando para 69.865 unidades em 2021, uma redução de 2,2%.

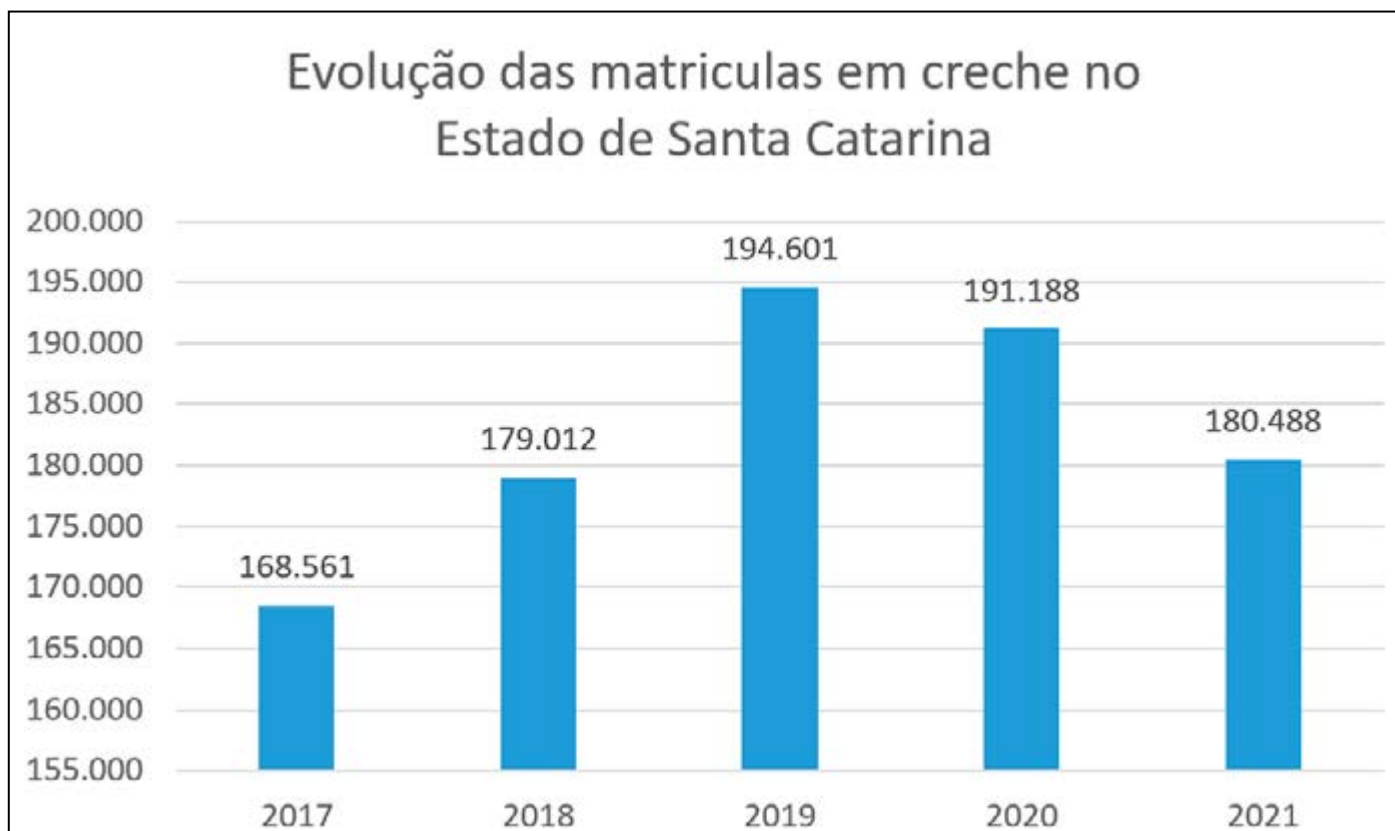
**GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE NO BRASIL**



Fonte: Adaptado pelos autores de IBGE – Cidades

O Estado de Santa Catarina apresentou o mesmo padrão verificado a nível Federal, tinha uma linha ascendente de matrículas na fase creche, alcançando 194.601 crianças matriculadas em 2019, reduzindo em 2021 para 180.488 crianças, uma taxa negativa de 7,82%.

## GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE NO ESTADO DE SANTA CATARINA

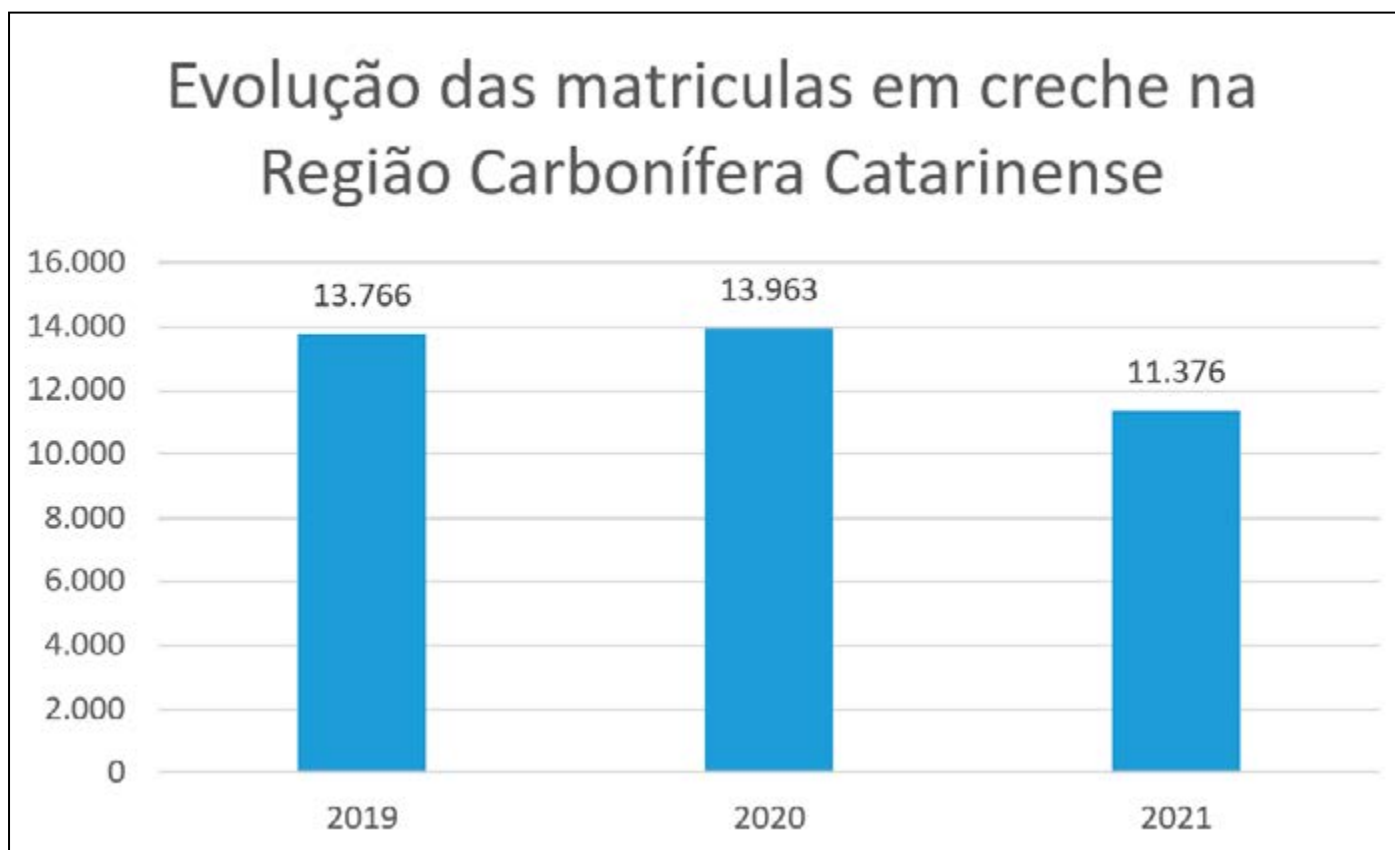


Fonte: Adaptado pelos autores de IBGE – Cidades

Essa pesquisa debruçou-se sobre os dados dos censos escolares de 2019 a 2021, período da pandemia da COVID19, para verificar se houve impacto na política pública de educação infantil na fase creche na Região Carbonífera Catarinense.

Como resultado constatou-se que em 2019, 2020 e 2021 havia respectivamente 13.766, 13.963 e 11.376 crianças matriculadas na fase creche da educação infantil. Visualiza-se um crescimento de 1,4% entre 2019 e 2020, porém entre 2020 e 2021 houve um decréscimo de 18,5% no número de matrículas. Se faz uma leitura de que no ano de 2020 as matrículas aconteceram nos meses de janeiro e fevereiro e a pandemia somente chegou ao Brasil em março, assim quando se decretou *lockdown* as crianças já estavam matriculadas, mesmo que tenham permanecido em casa. Já no ano de 2021 houve a retomada das aulas presenciais e, em um contexto em que se iniciava gradualmente a vacinação da população, houve a redução no acesso a creche.

**GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DAS MATRICULAS EM CRECHE NA REGIÃO CARBONÍFERA CATARINENSE**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de IBGE – Cidades

Já quando avaliados os dados por Municípios dentro da Região Carbonífera Catarinense se obtém os seguintes resultados:

**TABELA 1 – ALUNOS MATRICULADOS NA FASE CRECHE DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

	Balneário Rincão	Cocal do Sul	Criciúma	Forquilha	Içara	Lauro Muller
2019	1	454	6.722	1.170	1.119	295
2020	94	502	6.734	1.062	1.140	347
2021	180	456	6.531	955	997	493

	Morro da Fumaça	Nova Veneza	Orleans	Siderópolis	Treviso	Urussanga
2019	311	299	615	225	57	479
2020	347	267	636	234	60	520
2021	328	219	483	204	70	460

Fonte: Adaptado pelo autor de IBGE – Cidades

Constata-se que, entre o ano de 2019 e 2020 o panorama foi de crescimento em 10 municípios e apenas dois apresentaram decréscimo. Já entre os anos de 2020 e 2021, houve a diminuição no acesso a creche em nove municípios: Cocal do Sul reduziu 9,16%; Criciúma 3,01%; Forquilha 10,07%; Içara 12,54%; Morro da Fumaça 5,47%; Nova Veneza 17,97%; Orleans 24,05%; Siderópolis 12,82%; e Urussanga 11,53%. Em sentido contrário três cidades apresentaram crescimento nos números das matrículas na creche: Balneário Rincão cresceu 91,48%; Lauro Muller 42,07%; e Treviso 11,66%. Destaca-se que Balneário Rincão possuía 2 unidades educacionais destinadas a fase creche em 2020 e passou a ter 6 em 2021; já Treviso tinha em 2020 uma unidade



e em 2021 passou para 2; e Lauro Muller embora tenha permanecido com o mesmo número de unidades aumentou o número de salas de aula em sua rede para atender demanda reprimida, o que justificaria o aumento de vagas nesses Municípios (Ibge, 2023).

Importante apontar que em pesquisa recente elaborada por Cechinel (2021, p. 181-190) apontou-se que no ano de 2020 a Região Carbonífera Catarinense possuía 22.997 crianças de 0 a 3 anos de idade, sendo que somente 11.943 estavam matriculadas na fase creche, o que representava 51,93% dessas crianças. O quadro comparativo entre aquela pesquisa e essa pesquisa que ora discutimos é de piora, aprofundando ainda mais o quadro de exclusão das crianças no acesso a creche.

Com base nos resultados obtidos nessa pesquisa por meio da taxa de matrículas, apontou-se um quadro de exclusão social e cerceamento de direitos sociais e individuais de aproximadamente metade das crianças na Região Carbonífera Catarinense. Essas crianças estão deixando de desfrutar dos benefícios dessa fase educacional.

É imperativo aperceber-se que a educação infantil na fase creche é um direito da criança e traz benefícios imediatos e futuros. Também é importante que o Estado atue para que essas instituições sejam de qualidade, dando às famílias confiança para escolher o momento certo para a criança ingressar nessa fase educacional. Há uma necessidade de consolidar a educação infantil na fase creche como algo normal, que corresponde a uma das fases do desenvolvimento educacional da criança. O Estado tem que estar preparado para receber essa criança. Além disso, as famílias devem estar prontas para permitir que as crianças se beneficiem dessa fase educacional.

Por fim cabe mencionar que há também um número ainda não desvendado de crianças que se encontram em situação vulnerável e que teriam, por meio da creche, através de cuidados e educação, um meio de exercer a cidadania e de ter acesso aos seus direitos fundamentais.

#### 4 CONCLUSÃO

Esta pesquisa debruçou-se sobre os números de matrículas da educação infantil na fase creche no âmbito da Região Carbonífera Catarinense. Para fundamentar esse estudo foi abordado o direito fundamental a educação infantil dentro do ordenamento jurídico brasileiro, para na sequência desenvolver sobre os dados coletados. Esse caminho levou a resposta ao problema de pesquisa que questionava se houve redução do número de matrículas nessa fase educacional durante o período de pandemia de COVID19 no âmbito da região carbonífera.

Demonstrou-se que no Brasil houve uma redução de 9% no número de matrículas no período analisado representando mais de 337 mil crianças, bem como no Estado de Santa Catarina houve redução de 7,82% representando mais de 14 mil crianças. Assim ao analisar os dados levantados dentro da região carbonífera, primeiro de forma consolidada se constatou que no período houve uma redução de 18,5% no número de matrículas o que corresponde a mais de 2,5 mil crianças. Já quando se aplica a pesquisa aos Municípios de forma isolada, constata-se que houve decréscimo no número de matrículas em Cocal do Sul, Criciúma, Forquilha, Içara, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Orleans, Siderópolis e Urussanga. Apurou-se que os Municípios de Balneário Rincão, Lauro Muller e Treviso tiveram aumento no número de matrículas, o que indicou a necessidade a aprofundar um pouco mais a pesquisa, obtendo-se como resposta que esse aumento de matrículas se deu pela ampliação do número de unidades escolares em dois casos e o aumento de salas de aula em outro.

Por fim destaca-se que o panorama encontrado é de exclusão social e cerceamento de direitos de aproximadamente metade das crianças de 0 a 3 anos, quanto a política pública de educação infantil no âmbito da região carbonífera.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALL, Stephen J. Grandes políticas, un mundo pequeno. Introducción a una perspectiva internacional em las políticas educativas. In: NARODOWSKI, Mariano (Org.). **Nuevas tendências em políticas educativas: Estado, mercado y escuela**. Buenos Aires: Granica, 2002

BRASIL. **Emenda constitucional n. 14 de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. **Emenda constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. **Emenda constitucional 59 de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm) Acesso em 18 jul. 2021

BRASIL. **Emenda constitucional 108 de 26 de dezembro de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm) Acesso em 15 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. **Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n o 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n os 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. **Lei n. 11.700 de 13 de junho de 2008**. Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm#art1) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. **Lei n. 12.796 de 04 de Abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. **Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. **Lei n. 14.113 de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm) Acesso em 15 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular.** 2018. Disponível em [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518-versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília: MEC/SEB, 2010. Disponível em [http://www.uac.ufscar.br/documentos-1/diretrizescurriculares\\_2012.pdf](http://www.uac.ufscar.br/documentos-1/diretrizescurriculares_2012.pdf) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década:** conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. Disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf) Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. **Programa Brasil Carinhoso.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. 2020 Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/brasil-carinhoso/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-brasil-carinhoso> Acesso em 18 jul. 2023

BRASIL. **Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. 2020 Disponível em <https://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia> Acesso em 18 jul. 2023

CECHINEL, Renato. **Políticas públicas na educação infantil brasileira:** análise do acesso na fase creche dentro da base territorial dos municípios que compõe a Associação de Municípios da Região Carbonífera – AMREC do Estado de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense, 2021. Disponível em <http://200.18.15.60:8080/pergamumweb/vinculos/000073/00007308.pdf> Acesso em 22 jun 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades.** 2021. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acessado em 28 jul. 2023.

MADEIRO, Carlos. **Governo ignora orçamento, extingue benefício e auxílio creche fica no papel.** Portal UOL, 17/09/2022 Disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/09/17/governo-ignora-orcamento-extingue-programa-e-auxilio-creche-fica-no-papel.htm?cmpid=copiaecola> Acesso em 23 jun 2023

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas educacionais no governo Lula:** rupturas e permanências. RBP AE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491> Acesso em 18 jul. 2021

# ABORDAGENS INTEGRADAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIAIS NO ORDENAMENTO TERRITORIAL: UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

## *INTEGRATED APPROACHES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND SOCIAL CONFLICT RESOLUTION IN TERRITORIAL PLANNING: AN INTERDISCIPLINARY PERSPECTIVE*

Raíssa Castro Schorn<sup>1</sup>

Luiza Fracaro Polleto<sup>2</sup>

Daniel Knebel Baggio<sup>3</sup>

Tarcísio Dorn de Oliveira<sup>4</sup>

### **Resumo**

O ordenamento territorial desempenha um papel fundamental na busca pelo desenvolvimento sustentável e na resolução de conflitos sociais relacionados à ocupação e uso do espaço. Este texto aborda o tema do desenvolvimento sustentável e da resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial, destacando a importância de uma abordagem interdisciplinar e integrada. Inicialmente, são apresentados os objetivos e pontos principais do texto, como a compreensão das interconexões entre o desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais, a identificação das lacunas existentes e as possíveis direções futuras de pesquisa. O objetivo deste texto é explorar as abordagens integradas para o desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial. Busca-se analisar as dimensões socioeconômicas e ambientais envolvidas nesse processo, destacando a importância da interdisciplinaridade, da participação cidadã e do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. O texto também visa apresentar exemplos de abordagens estratégicas propostas por diversos autores, que contribuem para o avanço do desenvolvimento sustentável e para a construção de sociedades mais justas e equitativas. Por meio dessa análise, pretende-se fornecer uma visão abrangente e aprofundada sobre o tema, destacando a importância da integração de diferentes perspectivas para promover um ordenamento territorial sustentável e promover a resolução de conflitos sociais de forma duradoura. A metodologia adotada compreende uma revisão sistemática da literatura, buscando identificar estudos e pesquisas relevantes sobre o assunto.

**Palavras Chave:** Abordagens integradas, desenvolvimento sustentável, ordenamento territorial, perspectiva interdisciplinar

### **Abstract**

*Land-use planning plays a fundamental role in the pursuit of sustainable development and the resolution of*

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. Mestre em Desenvolvimento Regional – PPGDR/UNIJUI. [raissa.schorn@sou.unijui.edu.br](mailto:raissa.schorn@sou.unijui.edu.br)

<sup>2</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. Mestre em Desenvolvimento Regional – PPGDR/UNIJUI. [luiza.polleto@sou.unijui.edu.br](mailto:luiza.polleto@sou.unijui.edu.br)

<sup>3</sup> Professor Titular e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR/UNIJUI. Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidad de Zaragoza (2012). [baggiold@unijui.edu.br](mailto:baggiold@unijui.edu.br)

<sup>4</sup> Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento regional- PPGDR/UNIJUI. Pós Doutor em Arquitetura pela Atitus Educação (2020). [tarcisio.oliveira@unijui.edu.br](mailto:tarcisio.oliveira@unijui.edu.br)

*social conflicts related to the occupation and use of space. This text addresses the theme of sustainable development and the resolution of social conflicts in land-use planning, highlighting the importance of an interdisciplinary and integrated approach. Initially, the objectives and key points of the text are presented, such as understanding the interconnections between sustainable development and the resolution of social conflicts, identifying existing gaps, and possible future research directions. The aim of this text is to explore integrated approaches to sustainable development and the resolution of social conflicts in land-use planning. The analysis seeks to examine the socio-economic and environmental dimensions involved in this process, emphasizing the importance of interdisciplinarity, citizen participation, and the balance between economic development and environmental preservation. The text also aims to present examples of strategic approaches proposed by various authors that contribute to the advancement of sustainable development and the construction of more just and equitable societies. Through this analysis, a comprehensive and in-depth understanding of the topic is intended, highlighting the importance of integrating different perspectives to promote sustainable land-use planning and achieve lasting resolution of social conflicts. The methodology adopted involves a systematic literature review, aiming to identify relevant studies and research on the subject.*

**Keywords:** *Integrated approaches, sustainable development, land-use planning, interdisciplinary perspective.*

## 1 INTRODUÇÃO

A busca por um desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial são temas de grande relevância e urgência na atualidade. O processo de urbanização e industrialização tem gerado contradições e desigualdades, impactando negativamente tanto o meio ambiente quanto às condições de vida das populações, diante desse cenário, é fundamental adotar abordagens estratégicas que promovam a justiça social, a equidade e a preservação dos recursos naturais. Neste contexto, este texto visa aprofundar a compreensão sobre as dimensões socioeconômicas e ambientais no processo de gestão do território, bem como o impacto das abordagens estratégicas no desenvolvimento sustentável e na resolução de conflitos sociais.

Para isso, utiliza-se uma metodologia de revisão bibliográfica, analisando as contribuições de diversos estudiosos e teóricos renomados no campo. Os objetivos deste texto são dois: em primeiro lugar, analisar as perspectivas de Milton Santos, Manuel Castells, Amartya Sen e Ignacy Sachs sobre a importância da inclusão social, da democratização do espaço e da gestão participativa no ordenamento territorial; em segundo lugar, explorar as abordagens estratégicas propostas por Michael Porter, Johan Galtung, John Elkington, Achim Steiner, Mary Anderson e Lisa Schirch, no que diz respeito à promoção do desenvolvimento sustentável e à resolução de conflitos sociais. Os principais pontos que serão abordados incluem a interdisciplinaridade no ordenamento territorial, a necessidade de considerar as dimensões socioeconômicas e ambientais, a importância da participação cidadã e da gestão participativa, o papel das abordagens estratégicas no desenvolvimento sustentável e na resolução de conflitos sociais, além das contribuições específicas de cada autor mencionado.

Ao explorar esses temas, busca-se despertar a reflexão e o interesse do leitor para a importância de abordagens integradas e estratégicas na promoção de um desenvolvimento sustentável e na resolução de conflitos sociais. Aprofundar o entendimento sobre essas questões é fundamental para a construção de um futuro mais equitativo, inclusivo e ambientalmente responsável. Além disso, é importante ressaltar que a metodologia de revisão bibliográfica adotada neste texto permite uma abordagem ampla e fundamentada, baseada nas contribuições de diferentes autores e teóricos.

A análise crítica dessas perspectivas e abordagens permitirá compreender as interconexões entre o desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial, bem como identificar as lacunas existentes e as possíveis direções futuras de pesquisa. No decorrer do texto, serão apresentadas as principais teorias e conceitos discutidos pelos autores selecionados, como a importância da democratização do

espaço, a participação ativa da comunidade, a gestão democrática do território, a consideração das dimensões socioeconômicas e ambientais, a valorização das capacidades humanas, a responsabilidade social corporativa, a gestão ambiental, entre outros. Ao analisar as abordagens estratégicas propostas, examinaremos como essas estratégias podem contribuir para a promoção de um desenvolvimento sustentável equilibrado, que leve em consideração os aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Também será explorado como essas abordagens podem auxiliar na resolução de conflitos sociais, por meio do diálogo, da mediação e da busca por soluções duradouras baseadas na justiça social e na inclusão. Por fim, a conclusão deste texto proporcionará uma síntese das principais ideias apresentadas, destacando a importância da integração entre as dimensões socioeconômicas e ambientais, a participação cidadã e a aplicação de abordagens estratégicas no desenvolvimento sustentável e na resolução de conflitos sociais. Serão apontados os desafios e oportunidades para a implementação dessas abordagens, bem como a necessidade de uma abordagem interdisciplinar e da participação ativa de todas as partes interessadas para alcançar resultados significativos.

Dessa forma, este texto pretende fornecer uma análise aprofundada e abrangente sobre o desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial, apresentando uma visão crítica e atualizada das teorias e abordagens relevantes. Espera-se que este trabalho contribua para uma compreensão mais ampla e informada sobre esses temas cruciais, estimulando a reflexão e o debate em busca de soluções sustentáveis e equitativas para os desafios contemporâneos.

## **2 UM PANORAMA DAS DEFINIÇÕES DE DIVERSOS AUTORES SOBRE O ORDENAMENTO TERRITORIAL**

De acordo com Moreira (2007), o termo “ordenamento” é um derivado da palavra “ordem” e sua utilização sempre se refere à intenção de estabelecer uma estrutura ordenada. Afirma-se que a sociedade é territorialmente ordenada no sentido de uma orientação direcional, o que implica que as interações sociais são organizadas de maneira a direcionar os movimentos em direção a um propósito predefinido. Esse arranjo, por sua vez, tem o papel de organizar e direcionar o curso da sociedade em direção a essa finalidade.

O conceito de ordenamento territorial engloba a noção de orientação em direção a um propósito específico, esse propósito pode ser tanto garantir a organização espacial da sociedade em termos de centralidade quanto de alteridade. A centralidade refere-se a uma sociedade estruturada em termos de espaço e contra espaço, onde o ordenamento territorial tem o objetivo de conter e controlar os conflitos dentro de limites administráveis, e isso é alcançado por meio de regras e normas de regulação, estabelecendo um quadro de regulação societária fundamentado na hegemonia política das classes que representam o centro (MELO, 2010). Por outro lado, o autor menciona ainda que, a alteridade é baseada no princípio de uma sociedade estruturada em termos de pluralidade espacial equivalente, estabelecendo uma relação entre localização e distribuição com base na alteridade.

Ao se organizar a partir de uma relação de contradição que é intrinsecamente autorreguladora pela presença de indivíduos iguais na distribuição, o ordenamento territorial direciona claramente as relações sociais para um caminho de cooperação.

Dessa forma, o ordenamento territorial desempenha um papel fundamental na estruturação e direcionamento das interações sociais, seja através da centralidade que busca manter a ordem e controlar conflitos dentro de limites gerenciáveis, ou da alteridade que promove relações cooperativas baseadas na igualdade de distribuição espacial (MELO, 2010).

A estruturação da sociedade como uma sociedade de conflito ou de cooperação é determinada pela ênfase na centralidade ou na alteridade no sistema de localizações. Esse princípio é fundamental para o conceito

de ordenamento e constitui seu pressuposto básico. A existência de tensão espacial requer a implementação de mecanismos regulatórios. Assim, a regulação espacial se manifesta na forma do ordenamento do território (MOREIRA, 2007).

Segundo Santos (2005), a ordenação do território implica a adoção de certos tipos fundamentais de intervenção, que constituem as etapas do processo de ordenamento: legislação, elaboração de planos e execução dos planos aprovados. A legislação estabelece os principais objetivos a serem alcançados e os instrumentos a serem utilizados, definindo os parâmetros para o desenvolvimento de planos territoriais e setoriais com impacto territorial. A execução dos planos aprovados dá início à concretização do cenário desejado para um determinado território. Essa etapa é a mais decisiva e também a mais delicada do processo, uma vez que o território ordenado e ocupado também está sujeito aos usos do solo, que são exclusivamente determinados por diversos agentes privados (SANTOS, 2005).

Figueiredo (2005), diz que o ordenamento territorial desempenha um papel essencial na expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas. Nesse contexto, seu entendimento avança em direção a uma abordagem de “disciplinamento” do uso do território, com o objetivo de conciliar, ou pelo menos mitigar, os potenciais conflitos decorrentes das várias ações públicas e privadas que impactam dinamicamente os aspectos físicos, sociais, econômicos e culturais presentes no território. Já Andrade (2005), refere-se à organização de uma política de planejamento socioeconômico em diferentes regiões e sub-regiões do país. Essa abordagem considera tanto o contexto de uma economia globalizada quanto às especificidades naturais, históricas e, conseqüentemente, socioeconômicas de cada território. O objetivo principal é reduzir as disparidades existentes entre essas regiões, assim como as disparidades internas, que são resultado do próprio processo histórico de formação do Brasil.

Segundo Ogata (2005) da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia, entende-se como ordenamento territorial à adoção de medidas regulatórias para orientar o uso dos recursos ambientais, visando alcançar os melhores usos do espaço geográfico em termos ambientais, sociais, econômicos, entre outros, levando em consideração suas potencialidades e respeitando suas restrições e limitações. De acordo com Duncan (2005), o ordenamento pode ser compreendido como o processo de elaboração do direcionamento desejado para o conjunto de medidas derivadas das políticas públicas. Nesse processo, são projetadas as condições que se almeja alcançar durante e após a implementação, visando atingir um nível estável de transformações verificáveis. Em outras palavras, o ordenamento envolve a definição de metas e objetivos a serem alcançados por meio das medidas políticas, buscando estabelecer uma base sólida de mudanças observáveis.

Brandão (2005), diz que o ordenamento territorial compreende o conjunto de diretrizes que orientam as áreas de planejamento do desenvolvimento socioeconômico em âmbito federal, estadual ou municipal, as quais exercem impacto significativo na organização do território. Essas diretrizes estabelecem parâmetros e orientações para a distribuição e utilização dos recursos e espaços territoriais, visando alcançar objetivos socioeconômicos específicos e promover uma gestão eficiente e sustentável do território. O ordenamento territorial desempenha um papel crucial na definição de políticas e estratégias territoriais, bem como na promoção do equilíbrio regional, do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida das populações.

Para Agra (2005), é considerado o território como um espaço socialmente construído, pois o ordenamento territorial desempenha um papel crucial ao direcionar e promover padrões de uso sustentável desse espaço, alinhados com as aspirações de desenvolvimento da sociedade. Dessa forma, o ordenamento territorial é uma dimensão essencial do processo de desenvolvimento e funciona como um instrumento para orientar o desenvolvimento desejado em uma região específica, sendo um processo integrado de organização do espaço físico, visando ao desenvolvimento sustentável e à melhoria da qualidade de vida das populações. Por fim, Sá (2005), define que o ordenamento territorial é a manifestação da organização do território, abrangendo diver-

sas dimensões (física, cultural, política, econômica e social), em diferentes escalas geográficas. Ele reflete as múltiplas facetas da vida das pessoas no espaço físico.

## 2.1 PARTICIPAÇÃO INCLUSIVA DOS ATORES LOCAIS

A partir da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, a temática da liberdade e igualdade entre os indivíduos tem sido objeto de discussões e reflexões no contexto contemporâneo (BESSA, 2019). Como resultado, as discussões sobre inclusão social têm ganhado relevância crescente, uma vez que visam combater comportamentos excludentes e discriminatórios (BESSA, 2019). Nesse contexto, a inclusão social no âmbito da participação popular nas políticas públicas tem assumido uma importância cada vez maior, contrapondo-se à segregação social e buscando democratizar o acesso a espaços e serviços aos quais certas pessoas são privadas (BESSA, 2019).

No contexto brasileiro, a inclusão social é amplamente promovida por meio de políticas públicas, sendo notável a implementação de ações afirmativas como estratégias temporárias para eliminar desigualdades históricas acumuladas e garantir a igualdade social (BESSA, 2019). Essas ações envolvem a criação de leis que visam proteger os direitos e promover o bem-estar de grupos minoritários e socialmente excluídos, de forma mais eficiente, para fomentar a inclusão social (BESSA, 2019). No entanto, mesmo com a existência dessas medidas, o problema da exclusão social persiste como uma realidade que requer atenção e afeta diferentes camadas sociais (BESSA, 2019). Assim, a inclusão social é fundamental para a manutenção da democracia, e é necessário o envolvimento de toda a sociedade para contribuir com a valorização do ser humano (BESSA, 2019).

De acordo com Lopes, Amaral e Caldas (2008), a inclusão social é conceituada como a capacidade de proporcionar igualdade de oportunidades a todos os membros de uma sociedade, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida desse grupo social. Portanto, é essencial direcionar atenção às necessidades individuais e estabelecer soluções viáveis para a implementação de práticas inclusivas (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008). No contexto brasileiro, a inclusão social é realizada por meio de políticas públicas, que consistem em um conjunto de ações definidas pelo governo em níveis nacional, estadual ou municipal, com o propósito de eliminar a desigualdade e promover a igualdade social em prol do bem-estar e do interesse público (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008). Portanto, é crucial considerar a singularidade de cada indivíduo na sociedade, estudar o grupo social ao qual pertence e compreender a especificidade e a natureza de suas necessidades no ambiente em que está inserido, a fim de promover sua inclusão (SCHORN, 2022).

No contexto do desenvolvimento, a participação da sociedade é fundamental, tanto em debates como em discussões sobre políticas públicas em nível territorial ou regional. É essencial considerar as pessoas como elementos indispensáveis nessas discussões, já que o desenvolvimento não pode ser pensado sem levar em conta para quem e com que finalidade ele está sendo promovido. De acordo com Allebrandt, Ribas, Polleto e Malaquias (2018), o desenvolvimento abrange ações e aspirações relacionadas ao bem-estar e à melhoria da qualidade de vida da sociedade, incluindo saúde, educação, moradia, infraestrutura, acessibilidade, lazer, emprego e renda.

Diante disso, é necessário direcionar o olhar para a implementação de políticas públicas, de forma que as decisões não sejam tomadas isoladamente, com base apenas nas perspectivas governamentais. Diferentes setores da sociedade devem priorizar ações que solucionem problemas e atendam às necessidades e demandas da comunidade, abrangendo as esferas social, econômica e ambiental. Nesse sentido, o controle social desempenha um papel relevante (Allebrandt, Ribas, Polleto e Malaquias, 2018). O controle social refere-se à possibilidade de diversos grupos sociais, que possuem interesses e perspectivas conflitantes, exercerem controle sobre o Estado. Fonseca e Beuttenmuller (2007) destacam que o Estado não é neutro, embora busque alcançar



igualdade jurídico-política e socioeconômica.

Portanto, o fortalecimento do controle social no processo de implementação das políticas públicas é fundamental para garantir sua efetividade e qualidade, promovendo a participação cidadã, a justiça social e o bem-estar da sociedade. Isso é possível por meio do engajamento ativo da sociedade, o qual contribui para resultados mais equitativos e sustentáveis no desenvolvimento territorial estratégico (BRAVO, 2012). Os mecanismos de controle social desempenham um papel crucial ao permitir que os atores sociais exerçam um papel ativo na fiscalização das ações dos gestores públicos.

A atuação do controle social fortalece a governança democrática, garantindo que as políticas públicas sejam conduzidas com transparência, responsabilidade e participação efetiva da sociedade. A sociedade civil desempenha um papel ativo na defesa dos interesses coletivos, no combate à corrupção e na busca por uma gestão pública mais eficaz e comprometida com o bem comum. Portanto, é essencial promover e fortalecer os mecanismos de controle social, como conselhos, audiências públicas, ouvidorias e outras formas de participação popular, a fim de assegurar a implementação responsável, inclusiva e coerente das políticas públicas de acordo com as demandas da sociedade. Essa abordagem contribui para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e participativa, em que os cidadãos sejam agentes ativos na definição dos rumos do desenvolvimento territorial estratégico (SCHORN, 2022).

### **3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIAIS NO ORDENAMENTO TERRITORIAL**

O desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial são questões intrinsecamente interligadas, que exigem uma abordagem interdisciplinar para alcançar soluções efetivas. Ambos os temas são fundamentais para promover uma sociedade equitativa, economicamente próspera e ecologicamente responsável, e neste texto, iremos explorar essa interconexão. O conceito de desenvolvimento sustentável foi popularizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, em seu relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, e segundo esse relatório, o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades, ou seja, busca conciliar o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação ambiental (GUITARRARA, 2023).

Para alcançar o desenvolvimento sustentável no contexto do ordenamento territorial, é essencial abordar os conflitos sociais que surgem nesse processo. Um autor que contribui significativamente nessa área é David Harvey (2017), que argumenta que as desigualdades socioespaciais são um produto do sistema capitalista e que a luta pelo direito à cidade é fundamental para superar tais desigualdades, o autor destaca a importância de uma gestão democrática do território, envolvendo a participação ativa da população afetada, para resolver conflitos e promover a equidade. Já Amartya Sen (1999), propõe uma abordagem baseada na capacidade, argumentando que o desenvolvimento sustentável deve focar nas capacidades das pessoas de realizarem aquilo que valorizam. Ela destaca a importância de garantir o acesso a recursos e oportunidades para que as pessoas possam ter uma vida plena e realizar seu potencial, e essa abordagem contribui para a resolução de conflitos, ao promover a inclusão social e a redução das disparidades territoriais.

No campo do ordenamento territorial, Milton Santos (2008), discute as contradições e desigualdades geradas pelo processo de urbanização e industrialização, enfatizando a necessidade de planejamento territorial que priorize a justiça social e a qualidade de vida. Ele ressalta a importância da democratização do espaço e da gestão participativa, a fim de evitar conflitos e promover uma distribuição mais equitativa dos recursos territoriais. O desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial devem ser vistos como processos contínuos e dinâmicos, que exigem uma constante avaliação e adaptação das estratégias

adotadas.

A busca pela equidade social, a preservação do meio ambiente e a promoção de um crescimento econômico sustentável devem estar em harmonia, visando o bem-estar das gerações presentes e futuras (GUITARRARA, 2023). Em resumo, o desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial são desafios intrinsecamente interligados, que requerem uma abordagem interdisciplinar e a consideração de múltiplos pontos de vista. Ao adotar uma perspectiva inclusiva, baseada na participação da comunidade e no respeito aos direitos humanos, podemos trabalhar em direção a um futuro mais sustentável e equitativo para todos.

### 3.1 DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS E AMBIENTAIS NO PROCESSO DE GESTÃO DO TERRITÓRIO

No processo de gestão do território, a consideração das dimensões socioeconômicas e ambientais é essencial para promover um desenvolvimento sustentável e equilibrado. Manuel Castells (1996), analisa a transformação das sociedades contemporâneas sob a influência das tecnologias da informação e comunicação, ressaltando a importância da conectividade e da inclusão digital no desenvolvimento econômico e social dos territórios, destacando a necessidade de políticas públicas que promovam a igualdade de acesso e oportunidades. Entretanto, no caso da autora Amartya Sen (1999), ela acredita que o desenvolvimento não deve ser apenas medido pelo crescimento econômico, mas também pelas liberdades substantivas que as pessoas têm para viver uma vida plena.

A autora destaca a importância de garantir o acesso a recursos, serviços básicos, educação e saúde a fim de promover uma sociedade mais justa e inclusiva. Enquanto Ignacy Sachs (1993), propõe uma abordagem de desenvolvimento baseada na compatibilidade entre as dimensões econômica, social e ambiental, enfatizando a importância de promover um desenvolvimento sustentável que respeite os limites do planeta e priorize a justiça social. O que ocorre é que ao adotar uma abordagem interdisciplinar, é possível considerar as interações complexas entre os aspectos socioeconômicos e ambientais, e isso envolve a promoção de políticas públicas que equilibrem o crescimento econômico com a justiça social, garantindo acesso equitativo a recursos, serviços básicos e oportunidades.

Além disso, a proteção e preservação dos recursos naturais e dos ecossistemas devem ser incorporadas nas estratégias de gestão territorial, a fim de garantir a sustentabilidade a longo prazo. Henri Acselrad (2009), menciona que a gestão do território deve envolver a participação ativa das comunidades afetadas, a fim de garantir uma tomada de decisão inclusiva e participativa, bem como destaca a importância da participação cidadã e da democratização das decisões relacionadas ao ordenamento territorial. Acselrad (2009), enfatiza a necessidade de processos participativos, nos quais diferentes atores sociais possam contribuir com seus conhecimentos e perspectivas na definição das políticas territoriais.

Em suma, as dimensões socioeconômicas e ambientais desempenham um papel crucial no processo de gestão do território e a interdisciplinaridade, a participação cidadã e o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental são elementos-chave para promover um ordenamento territorial sustentável e justo, que atenda às necessidades das atuais e futuras gerações (SACHS, 1993).

### 3.2 IMPACTO DAS ABORDAGENS ESTRATÉGICAS NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIAIS

As abordagens estratégicas desempenham um papel fundamental no avanço do desenvolvimento sustentável e na resolução de conflitos sociais, proporcionando direcionamento e ação efetiva para alcançar esses objetivos. Uma abordagem estratégica que se destaca é a proposta por Michael Porter (1985), onde o autor en-

fatiza a importância da análise das condições competitivas e do desenvolvimento de estratégias que permitam às empresas alcançarem um desempenho superior no mercado. Essa abordagem, conhecida como “cadeia de valor”, também pode ser aplicada no âmbito do desenvolvimento sustentável, considerando os impactos econômicos, sociais e ambientais das atividades empresariais (PORTER, 1985).

Já o autor Johan Galtung (1990), propõe uma abordagem estratégica para a resolução de conflitos sociais, destacando a importância de analisar as estruturas de poder, as diferenças culturais e as necessidades humanas básicas para identificar soluções pacíficas e sustentáveis para os conflitos. Sua abordagem enfatiza a construção de paz positiva, buscando não apenas a ausência de violência, mas também a promoção de relações justas e equitativas entre os grupos sociais. Além disso, a abordagem de desenvolvimento sustentável conhecida como os três pilares do desenvolvimento sustentável tem sido amplamente discutida e defendida.

John Elkington (1997), considera não apenas o desempenho econômico, mas também os impactos sociais e ambientais das atividades empresariais. Essa perspectiva ampliada busca a criação de valor de forma equilibrada e sustentável, abordando questões como a responsabilidade social corporativa e a gestão ambiental. Em resumo, as abordagens estratégicas desempenham um papel crucial no avanço do desenvolvimento sustentável e na resolução de conflitos sociais.

A aplicação das abordagens estratégicas no desenvolvimento sustentável permite uma análise mais abrangente e integrada das questões socioambientais, visando alcançar resultados duradouros e equitativos. Ao adotar abordagens estratégicas, é possível identificar oportunidades de sinergia entre o desenvolvimento econômico, a equidade social e a preservação ambiental. Essas abordagens enfatizam a importância da gestão eficiente dos recursos naturais, a inclusão social, o fortalecimento das capacidades locais e o diálogo entre os diferentes atores envolvidos (ELKINGTON, 1997).

É válido mencionar que, a abordagem da «economia verde» proposta por Achim Steiner (2011), economista e ex-diretor executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), destaca a necessidade de uma transição para uma economia que promova a sustentabilidade, ao mesmo tempo em que reduz a pobreza e a desigualdade social. Essa abordagem enfatiza a importância de investimentos em setores sustentáveis, energia limpa, eficiência energética e criação de empregos verdes (STEINER, 2011). Outra abordagem estratégica relevante é a proposta por Mary Anderson e Lisa Schirch (2000), onde elas defendem uma abordagem abrangente para a resolução de conflitos sociais, baseada na justiça social, na inclusão e na busca de soluções duradouras.

Essa abordagem considera a importância do diálogo, da mediação e do fortalecimento das capacidades das comunidades afetadas para alcançar uma paz sustentável. Em resumo, as abordagens estratégicas desempenham um papel fundamental no desenvolvimento sustentável e na resolução de conflitos sociais e a integração dessas abordagens e a participação ativa de todas as partes interessadas são essenciais para promover um desenvolvimento sustentável e uma resolução de conflitos mais justa e duradoura (ANDERSON E SCHIRCH, 2000).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O tema do desenvolvimento sustentável e da resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial representa um desafio complexo e crucial para a construção de sociedades mais equitativas, resilientes e harmoniosas. Ao longo deste texto, foi explorado diferentes perspectivas teóricas e abordagens estratégicas que contribuem para a compreensão e ação nesse campo. A análise interdisciplinar revelou a interdependência das dimensões socioeconômicas e ambientais no processo de gestão do território e compreendeu-se que a participação ativa das comunidades afetadas e a democratização do espaço são fundamentais para evitar conflitos e promover uma distribuição mais equitativa dos recursos territoriais.

As abordagens estratégicas, enfatizam a necessidade de uma análise holística que considere os impactos econômicos, sociais e ambientais das atividades empresariais, assim como a importância do diálogo, da mediação e do fortalecimento das capacidades das comunidades afetadas para alcançar uma paz duradoura. A integração dessas abordagens e a participação ativa de todas as partes interessadas emergem como elementos essenciais para promover um ordenamento territorial sustentável e justo. A busca pela equidade social, a preservação do meio ambiente e a promoção de um crescimento econômico sustentável devem estar em harmonia, visando o bem-estar das gerações presentes e futuras.

No entanto, é importante reconhecer que alcançar um desenvolvimento sustentável e resolver conflitos sociais são processos contínuos e dinâmicos, que exigem uma constante avaliação e adaptação das estratégias adotadas. A complexidade das questões envolvidas requer uma abordagem interdisciplinar e a consideração de múltiplos pontos de vista, incluindo o conhecimento científico, a sabedoria local e as perspectivas das comunidades afetadas. Nesse sentido, é fundamental promover a educação, a conscientização e a capacitação de todos os atores envolvidos, visando uma compreensão mais ampla e uma ação coletiva efetiva. Somente por meio da colaboração e do compromisso conjunto poderemos superar os desafios que o desenvolvimento sustentável e a resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial apresentam.

Sendo assim, a construção de um futuro mais sustentável e equitativo depende do engajamento contínuo de governos, empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos, para garantir a integração das dimensões socioeconômicas e ambientais, a promoção da justiça social e a proteção dos recursos naturais. Somente dessa forma poderemos alcançar uma sociedade verdadeiramente sustentável, na qual as necessidades das atuais gerações sejam atendidas sem comprometer as possibilidades das gerações futuras. A resolução de conflitos sociais também desempenha um papel crucial nesse contexto. A promoção de um diálogo inclusivo e de processos participativos fortalece a confiança, a cooperação e a compreensão mútua entre os diferentes grupos sociais. É fundamental reconhecer e abordar as desigualdades sociais, econômicas e culturais que frequentemente estão na raiz dos conflitos territoriais, visando a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

No entanto, é importante reconhecer que a implementação de abordagens estratégicas no desenvolvimento sustentável e na resolução de conflitos sociais pode encontrar desafios e resistências. Interesses econômicos poderosos, falta de vontade política e falta de capacidade institucional podem dificultar a transformação necessária. Portanto, é fundamental fortalecer as capacidades locais, promover a transparência e a prestação de contas, e buscar alianças e parcerias que possam impulsionar mudanças significativas. O caminho em direção a um desenvolvimento sustentável e à resolução de conflitos sociais no ordenamento territorial é desafiador, mas também representa uma oportunidade de construir um futuro melhor. Através de uma abordagem colaborativa, baseada no conhecimento científico, no diálogo intercultural e na participação cidadã, podemos avançar em direção a um mundo mais justo, equitativo e ambientalmente responsável. Cabe a cada um de nós assumir essa responsabilidade e agir de forma consciente e comprometida em busca dessa visão compartilhada de um mundo sustentável para as presentes e futuras gerações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. **O que é justiça ambiental**. In A. C. Diegues & R. C. A. Cunha (Eds.) *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos* (pp. 287-309). 2009

ALLEBRANDT, S.L.; RIBAS, T. A. M.; POLLETO, L. F.; MALAQUIAS, J. F. Controle Social do Desenvolvimento Regional na Região do COREDE Missões (Rio Grande do Sul), na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 2 (Ed. especial), p. 38-69, jan. 2018. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3584/658>. Acesso em: 10 junho. 2023.

- ANDERSON, M. SCHIRCH, L. A construção de paz abrangente: estratégias para resolver conflitos sociais, 2000.
- ARAÚJO, J. **Planejamento Estratégico: Ordenamento Territorial**. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://knoow.net/cienciterravida/geografia/planeamento-estrategico-ordenamento-do-territorio/>. Acesso em: 7 jun. 2023.
- ARAÚJO, J. **Ordenamento do Território**. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://knoow.net/cienciterravida/geografia/planeamento-estrategico-ordenamento-do-territorio/>. Acesso em: 7 jun. 2023
- BESSA, L. **O que é Inclusão Social?** Politize, [S. l.], p. s/n, 19 set. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/inclusao-social/>. Acesso em: 15 maio. 2023.
- BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 126-150. Mar. 2012.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010. Disponível em: [https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2011/02/castells\\_1999\\_parte1\\_cap1.pdf](https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2011/02/castells_1999_parte1_cap1.pdf). Acesso em: 18 maio 2023.
- ELKINGTON, J. **Cannibals with forks: The triple bottom line of 21st century business**. New Society Publishers, 1997.
- FONSECA, F.C.P; BEUTTENMULLER, G. FGV. In: FONSECA, F.C.P; BEUTTENMULLER, G. **Observatórios Locais de Políticas Públicas no Brasil: Seu papel na produção, disseminação e transparência nas informações**. 2007. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, [S. l.], 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/themes/Mirage2/pages/pdfs/web/viewer.html?file=http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2434/158205.pdf?sequence=2&isAllo wed=y>. Acesso em: 18 maio. 2023.
- GALTUNG, J. Violência cultural. **Journal of Peace Research**, 1990.
- GUITARRARA, Paloma. Desenvolvimento sustentável. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/desenvolvimento-sustentavel.htm>. Acesso em 24 de maio de 2023.
- LOPES, B.; AMARAL, J.N.; CALDAS, R.W. **Políticas Públicas: Conceitos e Práticas**. Manual de Políticas Públicas, Minas Gerais, v. 7, p. 1-48, 2008. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nospeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 18 maio. 2023.
- MOREIRA, R. **O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa**. In: SANTOS, M. et. al. Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 73-108
- PORTER, M. E. **Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance**. The Free Press. 1985.
- SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. Studio Nobel, 1993.
- SANTOS, T. C. **Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial**. [S. l.], 2005. Disponível em: [https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/ministerio\\_integracao\\_2005\\_ordenamento\\_territorial.pdf#page=50](https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/ministerio_integracao_2005_ordenamento_territorial.pdf#page=50). Acesso em: 27 maio 2023.

SCHORN, R.C. **Mobilidade e acessibilidade urbana**: Inclusão e controle social no planejamento de cidades médias. Orientador: Sérgio Allebrandt. 2022. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2022.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. [S. l.], 1999. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/19539/mod\\_resource/content/2/CHY%20-%20Sen%20-%20Aula%208.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/19539/mod_resource/content/2/CHY%20-%20Sen%20-%20Aula%208.pdf). Acesso em: 1 jun. 2023.

# PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO: O PLANO TURISMO SP 20-30 COMO POLÍTICA ESTATAL DE VALORIZAÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO

## STRATEGIC PLANNING AND COMMODIFICATION OF SPACE: THE TOURISM PLAN SP 20-30 AS A STATE POLICY OF CAPITALIST VALORIZATION OF SPACE

João Paulo Rosalin  
Leandro Di Genova Barberio  
Vinícius De Paula Ismael

### Resumo

A mercantilização do espaço geográfico concretiza-se nos processos da valorização capitalista e suas relações de produção. Esse fenômeno afeta diretamente as ações e a organização constituintes dos territórios. Assim, examinaremos como o direcionamento das políticas públicas e da administração governamental para a retomada do desenvolvimento de algumas atividades turísticas do estado de São Paulo está associado a uma refuncionalização e a uma valorização capitalista do espaço em localidades selecionadas previamente por agentes de interesse privado. O objetivo é investigar quais ações e programas vêm sendo beneficiados e quais agentes (públicos e privados) usufruem do processo para sua intencionalidade lucrativa. Dessa forma, buscaremos entender como a ação do estado possibilita um uso organizacional do território privilegiando ações e agentes escolhidos. A metodologia deste trabalho consiste no levantamento bibliográfico de produções científicas nacionais sobre o tema. Não obstante, utilizamos dados secundários qualitativos, obtidos através de relatórios técnicos disponibilizados por órgãos e instituições do setor turístico do estado de São Paulo.

**Palavras-chave:** Valorização do espaço geográfico; Capitalismo, Turismo, Estado.

### Abstract

*The commodification of geographical space takes shape in the processes of capitalist valorization and its relations of production. This phenomenon directly affects the actions and organization of territories. Thus, we will examine how the direction of public policies and government administration for the resumption of the development of some tourist activities in the state of São Paulo are associated with a refuncionalization and a capitalist valorization of space in locations previously selected by agents of private interest. The aim is to investigate which actions and programs have benefited and which agents (public and private) are using the process for their own lucrative purposes. In this way, we will try to understand how state action enables an*

*organizational use of the territory, privileging chosen actions and agents. The methodology of this work consists of a bibliographical survey of national scientific productions on the subject. We also used qualitative secondary data obtained from technical reports made available by bodies and institutions in the tourism sector in the state of São Paulo.*

**Keywords:** Valorization of geographical space; Capitalism, Tourism, State.

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia da Sars Cov-2 (covid 19) alastrou-se para o mundo no ano de 2020, tornando-se um caso de saúde pública mundial. A disseminação do vírus acarretou em situações de novos direcionamentos nas formas de atuação do Estado e de sua organização com as redes produtivas. Dessa forma, verificou-se que as conse-

quências do pós-pandemia abriram uma nova guinada nas estruturas e formas de produção, proporcionando discussões nos modos de participação do Estado na economia e como essa circunstância seria de extrema importância para a retomada do crescimento e das movimentações comerciais.

A condição da participação do Estado na economia veio acrescida de diferentes discursos ideológicos para a ascensão de políticas públicas que favorecessem novos meios de organização do território. Essas medidas associaram diretamente agentes globais e o Estado na reestruturação produtiva do espaço geográfico, sendo caracterizada por novos sentidos de elaboração e estruturação de fixos nos territórios, junto da concessão de controle dos lugares vistos como de interesse para o investimento privado. A ascensão da retomada econômica assumiu regras com formas de controle e planejamento do espaço geográfico, associando uma agenda de realização com grandes agentes privados e seus padrões de organização econômica.

A lógica de retomada da economia trouxe consigo novas premissas de privatização dos espaços públicos por grandes agentes hegemônicos, formalizando novas funcionalidades aos lugares, diante de processos normativos em uma condição de mercantilização do espaço para o consumo. As metas, diretrizes e objetivos presentes nas políticas públicas de apropriação do espaço geográfico fizeram-se presentes nos novos planos de turismo executados pelo governo do estado de São Paulo, uma vez que essas ações se caracterizaram por priorizar os interesses e intencionalidades de empresas privadas.

A roteirização turística é uma das estratégias inseridas no “Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil” (BRASIL, 2007), que busca estruturar,

ordenar, qualificar, ampliar e diversificar a oferta turística. O procedimento atua na construção de parcerias em níveis municipal, regional, estadual, nacional e internacional. Seu objetivo é integrar e fortalecer o compromisso entre os agentes envolvidos e apoiar a produção de roteiros turísticos de forma articulada e integrada de modo a “aumentar a iniciativa privada nas regiões, promover a inclusão social, resgatar e preservar valores culturais e ambientais” (BRASIL, 2007, p. 12).

Os programas paulistas de fomento ao turismo se dão com base nas materialidades presentes no território e nas diversas relações entre os agentes. Nesse sentido, destacamos alguns programas a seguir, nos quais é possível identificar uma articulação entre os agentes do setor público - Secretaria de Turismo (Setur), Desenvolve SP, Caixa, BNDES, Banco do Brasil, etc. - e privado (Sebrae), que objetivam promover o desenvolvimento das atividades de turismo. Além disso, são diversas as modalidades de convênio, pois algumas liberam crédito aos produtores para ampliação e modernização das atividades e outras direcionam verba diretamente aos municípios de interesse turístico. Nesse sentido, o Estado se mune de ferramentas que incluem a sociedade civil como parte do processo de tomada de decisão como, por exemplo, quando os Conselhos são acionados, sejam eles consultivos ou deliberativos.

A espacialização desses projetos de planejamento estatal nas localidades vistas como de interesse para com a exploração do turismo, enquanto setor de capacitação econômica, viabiliza a lógica de valorização do espaço geográfico. Essa lógica é permeada pelas trocas realizadas na sociedade capitalista, que apresentam o caráter social dos bens que são produzidos, pelo trabalho, e consumidos enquanto mercadoria do capital. Este processo das relações de comércio estabelecido não consiste somente em sua capacidade de satisfazer as necessidades das pessoas - o valor de uso, possuindo uma condição de valor em adição ao seu valor de uso territorial (HEINRICH, 2013). Essa soma remete a compreensão do funcionamento dialético do capital e seus processos contraditórios de acumulação e crise, que resultam em alteração e transformação do espaço geográfico (MORAES; COSTA, 1986).

Assim, examinaremos como o direcionamento das políticas públicas e da administração governamental para a retomada do desenvolvimento de algumas

atividades turísticas estão associadas a uma refuncionalização e uma valorização capitalista do espaço



em localidades selecionadas previamente por agentes de interesse privado. Nosso objetivo é investigar quais ações e programas são beneficiados e quais agentes (públicos e privados) usufruem do processo para sua intencionalidade lucrativa. Dessa forma, buscaremos entender como a ação do estado possibilita um uso organizacional do território privilegiando ações e agentes escolhidos. A metodologia deste trabalho consiste no levantamento bibliográfico de produções científicas nacionais sobre o tema. Não obstante, utilizamos dados secundários qualitativos, obtidos através de relatórios técnicos disponibilizados por órgãos e instituições do setor turístico do estado de São Paulo.

O artigo foi dividido em três seções: na primeira, buscou-se debater o conceito de valorização do espaço em relação às formas de organização territorial, analisando a atuação de instituições empresariais junto da produção das políticas públicas; em relação à segunda seção discute-se como as políticas de fomento ao turismo, implementadas pelo governo do estado de São Paulo, estiveram imbricadas nas lógicas de cunho empresarial; por fim, na terceira e última seção apresentam-se as reflexões e considerações a respeito da temática abordada.

## 2 AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DE FOMENTO AO TURISMO EM SÃO PAULO

### 2.1 A VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO E OS AGENTES DO CAPITAL

A relação do homem com o espaço se dá mediante o processo de apropriação da natureza realizada por meio do trabalho humano. A valorização do espaço deve se às necessidades da sociedade, ao trabalho empregado no espaço, bem como às formas de sua organização. Essa relação significativa com a produção capitalista do espaço, condiciona à geografia, enquanto ciência, buscar a utilização do materialismo histórico e dialético para compreender a produção que se estrutura em sua gênese, visando alcançar, com esse método, modos de caráter e entendimento mais crítico da realidade social. Nesse sentido Moraes e Costa (1987, p. 59) afirmam que:

Quando se assume a Geografia como ciência social, o materialismo histórico e dialético passa a nos fornecer um número muito maior de subsídios para prosseguir o trabalho. [...] esse método substantiva-se numa teoria social, e esta, enquanto tal, passa a interessar diretamente à construção do objeto geográfico.

Desse modo, a análise geográfica das relações de produção territorial e espacial devem partir do método da forma valor para a sua caracterização enquanto entendimento das relações sociais que são estabelecidas nos objetos produzidos (GODOY, 2022). A mercantilização do espaço estabelece que seu sentido de valor esteja externalizado em sua condição de uso, se formalizando em um ato de fetichização e de propriedades quantitativas dos agentes do capital no seu ato de produção (GODOY, 2018).

A valorização social de um produto vem antes de sua monetarização sendo resultado das relações capitalistas que determinam de que forma esse produto será precificado e, conseqüentemente, quem terá acesso a ele e qual a relação de cada classe social com esse produto (RUBIM, 1980). Do mesmo modo, as relações com o espaço geográfico se estabelecem. A produção é social e, conseqüentemente, sua valorização vai depender da importância adquirida por meio das relações sociais estabelecidas.

A lógica do valor que está inserida nas apropriações do sistema capitalista se incorpora nas formas de reprodução do espaço geográfico. O processo de abstração do valor e do trabalho, que surge na sociedade capitalista como meio de concretização das relações de produção da riqueza, se reproduz no território enquanto mercadoria. O trabalho abstrato que produz a mercadoria, nas relações de troca quantitativas na sociedade capitalista, está fundamentado em um valor econômico abstrato. Essa condição impõe à sociedade um modelo de funcionamento pautado na acumulação de capital. Desse modo, a condução da sociedade capitalista caracteriza a produção e estruturação de fixos na construção do espaço geográfico (MORAES; COSTA, 1986).

Em uma análise dialética na perspectiva de identificar a totalidade de interfaces responsáveis pela con-

formação e valorização do espaço notam-se inúmeras contradições presentes em seu constante movimento de afirmação, negação e re afirmação. Nesse processo, Moraes e Costa (1987) afirmam ainda que as relações de dominação proporcionam expansão e reprodução de suas interconexões, ao mesmo tempo, coexistem processos de negação, onde a mesma sociedade o destrói e o reconstrói por relações fragmentadas e desiguais. Esse movimento próprio expressa sinais de superação do capitalismo e ressignificação da valorização do espaço.

Nota-se que a atuação do capital, no processo de aquisição do espaço público, está relacionada com a localidade e uso da estruturação dos fixos disponibilizados pelo Estado. A valorização do espaço caracteriza-se, neste sentido, como um conceito de espaço-mercadoria, sendo que, as propriedades referentes a suas parcelas tornam-se produtos de um mercado com a intencionalidade ao lucro. A valorização do espaço está condicionada ao processo de ações relativas: à localização, a proximidade a algo; destacam-se também as condições objetivas: recursos naturais, trabalho incorporado, objetos geográficos etc. Estas situações implicam na variável de certo preço relativo à sua propriedade, e o incremento de fixos por parte do Estado que caracteriza a ação de atuação do capital hegemônico no ato da construção e usurpação de lucro de cada localidade. O direito à cidade, ligada à parcela social, fica permeado pelo entrave da dinâmica do setor corporativo e do capital para seu planejamento, assim, não permitindo uma desenvoltura humanizada e digna de sua estruturação.

Os avanços da globalização e a difusão de práticas de espoliação espacial propiciam um quadro de organização do espaço pautado nas relações capitalistas de produção. O lugar e níveis seus de investimentos passam a ser regidos por lógicas externas à sua constituição de uso, caracterizando um espaço geográfico fragmentado e pautado nos princípios de extração da renda. Esse fenômeno torna-se a marca da mercantilização do urbano e de áreas de interesse do capital. A intencionalidade do uso é sobreposta pelo sentido de valor da troca, dando a formalização da mercadoria enquanto peça chave para o estabelecimento das formações territoriais e suas relações de produção (GODOY, 2018; HARVEY, 2011).

Sanchez (2003) apresenta como a mercantilização do espaço urbano enquadra-se nas especulações estratégicas do capital contemporâneo. A reorganização do espaço estabelece um novo pressuposto de extração de renda da terra, uma vez que a lógica empresarial e suas assimetrias de crises cíclicas do capital estão espontaneamente a refuncionalizar seus objetos de investimentos como medida paliativa para os processos de acumulação. As localidades de interesse dos agentes econômicos adaptam-se a uma lógica de concretização do valor enquanto um item de troca nas relações de movimentações comerciais, estabelecendo seus princípios de uso e apropriação do espaço em fragmentos, por meio das privatizações, do controle e da normatização corporativa. Dessa forma, o espaço geográfico é vendido como

produto e mercadoria, para além da sua funcionalidade para a circulação, distribuição, consumo, alcançando uma marca da propriedade privada de venda especulativa.

Um exemplo de mercantilização do espaço que se destaca na atualidade como programa estatal é o Desenvolve SP. O programa que trabalha com os pressupostos de oferecer subsídio para as pequenas e médias empresas no estado de São Paulo, apresenta como um de seus núcleos de articulação o “Programa de Crédito Turístico” (2019). Essa parceria ocorre com a Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo, junto dos bancos federais BNDES, CAIXA e Banco do Brasil e com o Banco do Povo, Sebrae e InvestSP, objetivando uma maior efetividade na estruturação dos destinos turísticos, seja por meio da implementação de planos de investimentos do setor público ou da execução de projetos com o setor privado, para garantir o desenvolvimento econômico e social do estado.

Por intermédio do decreto nº 56.638, de 2011, a Secretaria de Turismo dispõe em sua estrutura o Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR), que congrega, em 2023, 70 municípios denominados estâncias turísticas. O departamento foi criado pela Lei nº 6.470, em junho de 1989 para transferir recursos diretos para a execução de obras e programas ligados ao desenvolvimento do turismo

nas cidades reconhecidas como estâncias. Os recursos dos convênios que essas cidades celebram com o DA-DETUR provêm do Fundo de Melhoria das Estâncias (artigo 146 da Constituição do Estado de São Paulo) e funciona de acordo com a lei nº 7.862/1992. O recurso está disponível para cada estância no orçamento anual do estado e para recebê-lo, a Prefeitura deve determinar quais serão os objetos dos convênios a serem celebrados. Se aprovados pelo conselho municipal de turismo das prefeituras, os projetos seguem ao Conselho de Orientação e Controle do Fundo de Melhoria das Estâncias, por meio de planos de trabalho. O departamento, então, analisa tecnicamente cada projeto e os aprova quando estiverem de acordo com as normas.

Outra ação do DADETUR é a Cartilha MIT, garantida por uma emenda ao artigo 146 (2013), que tem o objetivo de ampliar o número de municípios beneficiários dos recursos vinculados ao Fundo de Melhoria das Estâncias. Dessa forma, o estado de São Paulo amplia a abrangência de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo em território paulista através de um fundo constitucional. Na prática, essa

iniciativa do Poder Executivo Estadual institui que 140 municípios serão de interesse turístico. Todos os municípios, exceto as Estâncias já existentes, concorrerão a esse grupo, e para participar desta seleção, os municípios deverão preencher alguns critérios tais quais potencial turístico, conselho municipal de turismo, serviço médico emergencial, infraestrutura básica, plano diretor de turismo e expressivos atrativos turísticos.

Essas iniciativas estatais de promoção de políticas públicas e ações desenvolvimentistas atraem uma série de agentes privados interessados nos resultados propostos, caracterizando as diferentes intencionalidades mercadológicas de valorização espacial apresentadas no texto. Um exemplo desses planos estratégicos é o Plano Turismo SP 20-30, que será analisado na próxima seção do texto.

## 2.2 A AÇÃO NA PRÁTICA: O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO ESTADO DE SÃO PAULO E A VALORIZAÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO GEOGRÁFICO

O *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo do Estado de São Paulo*, também denominado *Plano Turismo SP 20-30*, é, pelas palavras de seus próprios agentes, “uma elaboração coletiva liderada pela Secretaria de Turismo do Estado de São Paulo - SETUR com atores do ecossistema de turismo do estado e a participação de agentes nacionais e internacionais” e possui como objetivo “estabelecer diretrizes, objetivos, metas e mecanismos de controle que sejam capazes de transformar o estado de São Paulo em nova referência nacional e internacional para o turismo” (SÃO PAULO, 2020, p. 6). Sua visão de turismo, de caráter empresarial e corporativo, pauta-se no empreendedorismo, inovação, competitividade, sustentabilidade, inclusão, acessibilidade e pluralidade, além da articulação do Estado com o mercado como condições para o desenvolvimento do turismo no estado de São Paulo. Ao longo de todo o relatório executivo desse plano, esses “princípios” guiam os objetivos delineados.

Este plano foi criado pela SETUR em um contexto de impacto da pandemia do Covid-19 sobre o setor econômico do turismo, e visa “recuperar” e “fortalecer” o turismo no estado de São Paulo. De maneira geral, o plano se fundamenta em uma ótica de *competitividade no turismo* que pode ser alcançada através de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Como mencionado na cartilha, as políticas têm

como pressupostos “[...] o objetivo de articular stakeholders para constituir governança destinada a prover competitividade e sustentabilidade às atividades da cadeia de valor do turismo em âmbito subnacional” (SÃO PAULO, 2020, p. 10).

Dentro do próprio resumo executivo do plano, estão descritos alguns dos “produtos” desse programa que promove uma mercantilização do espaço através da ação conjunta do Estado com o mercado (ou melhor, com o capital). Entre tais exemplos, destacam-se a criação de distritos turísticos (facilitando investimento privado nos mesmos); criação de rotas cênicas - que, nas palavras dos autores, “transformarão a própria infraestrutura de São Paulo em um produto turístico” (SÃO PAULO, 2020, p. 7) -; e a “transformação” do centro de São

Paulo (com apoio da prefeitura da capital) para um “ativo” histórico e cultural; além da proposição de linhas de financiamento em conjunto ao Desenvolve SP e ao Banco Interamericano para Desenvolvimento (BID); como também a reestruturação do Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR) para possibilitar agilização de investimentos em municípios e estâncias turísticas do estado.

Além de Secretarias do governo de Estado e de prefeituras de vários municípios, estão envolvidos no desenvolvimento do Plano de Turismo diversos outros agentes. Sendo eles: as universidades públicas (UNESP, USP e UNICAMP), os diversos atores do mercado privado tais como a Fundação Instituto de Administração (FIA), que acompanhou a Secretaria de Turismo na elaboração das técnicas de planejamento; Federações de empresários - como a FecomercioSP -; entidades como SEBRAE, SENAC, SINDEPAT e empresas como AIR-BNB, ABC Turismo, Decolar, Magazine Luiza, Wet 'n Wild, como outras do mesmo cunho empresarial estão incorporadas enquanto “entidades participantes” dessa política pública.

Os objetivos estratégicos delineados pelo plano são elencados da seguinte maneira:

- 1) Melhorar a capacidade de planejamento e gestão da SETUR na articulação e coordenação dos atores da cadeia de valor do turismo do Estado, considerando a estratégia de retomada pós-Covid; 2) Aprimorar a capacidade de gestão institucional, operacional e financeira da SETUR; 3) Institucionalizar, fortalecer e valorizar as instâncias de governança locais e regionais relacionadas com o planejamento, financiamento e gestão do turismo; 4) Fortalecer a capacidade de articulação e coordenação entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil para o desenvolvimento e a competitividade das atividades do turismo, considerando a inclusão e equidade de gênero, raça e diversidade sexual; 5) Fortalecer as políticas de investimento e de financiamento de programas, projetos e empreendimentos públicos e privados voltados ao desenvolvimento do turismo no Estado de São Paulo; 6) Promover a produção, incorporação e disseminação do conhecimento, da inovação e dos novos negócios na cadeia de valor do turismo do Estado de São Paulo; 7) Promover a atuação articulada de agentes públicos e privados na implantação de empreendimentos e produtos turísticos nacionais ou internacionais, que aproveitem as vocações e potencialidades dos municípios e regiões do Estado de São Paulo; 8) Modernizar e ampliar as estratégias de marketing e comunicação de destinos, produtos e serviços turísticos ofertados no Estado de São Paulo nos níveis municipal, regional, nacional e internacional (SÃO PAULO, 2020, p. 37).

Dentro de tais objetivos, delimitam-se uma série de estratégias a serem tomadas para consolidar cada uma das metas nos cenários arrojados para 2030 em seu sentido particular, sempre evidenciando a parceria entre os entes públicos e as empresas privadas nesse processo.

Entre as obras turísticas, em diferentes municípios do estado, promovidas pelo Plano e apresentadas no referido resumo, tem-se alguns exemplos como implantação do Complexo Turístico Mirante do Camaroeiro em Caraguatatuba, a construção e reforma do Complexo Turístico do Pontal do Jacaré em Ibitinga, a requalificação e urbanização da Orla da Praia da Enseada e de vias de acesso em Guarujá, a revitalização da Praça dos Emancipadores em Bertioga.

Essas condições apresentam como os diferentes níveis de especulação do capital estão se inserindo em municipalidades de pequeno porte. Os agentes do mercado privado passam a assumir, junto do Estado, a concentração decisória na prática de fomentação e produção legislativa para o investimento nos municípios. A verticalização dessas práticas demonstra como a funcionalização do espaço e suas regras de organização estão de acordo com a intencionalidade do lucro empresarial. As falas apresentadas nos documentos do *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo do Estado de São Paulo* trazem à tona esse novo tipo de serviço empresarial nas relações de produção territorial, colocando em pauta o debate da privatização, segregação e fragmentação espacial.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas voltadas para o turismo no estado de São Paulo apresentam como as formas valorização do espaço estão conectadas ao formato de organização territorial realizados pela governança pública em parceria com as

instituições privadas. A gênese deste processo encontra-se na condição histórica da forma valor. As constituições dos avanços das autonomizações produzidas pelo dinheiro nos ciclos de reprodução do capital apresentam aspectos ligados aos formatos que a extração do mais-valor obtém ao longo do tempo e do espaço. Assim, o território apresenta em sua construção a sucessão de separações e divisões ligadas às ordens objetivas da propriedade privada da terra, dos meios de produção e das formas de expropriação do trabalho e de acumulação capitalista, formando uma nova base para a reprodução do capital e seus círculos de espoliação.

O Estado destaca-se como parte dialético nos processos de acumulação do capital e aos interesses dos capitalistas nos processos de desenvolvimento privado, dando suporte com as políticas públicas nas transformações espaciais. Esse processo remete a representação das relações exercitadas por agentes do capital e seus desdobramentos nos movimentos de valorização do espaço e reificação de seus objetos.

A condição de planejar as localidades turísticas no estado demonstram como as diferentes situações colocam lógicas verticalizadas nas práticas que serão realizadas nas regiões vistas como de potencial para o negócio. Como podemos perceber, com a criação das políticas públicas, tanto o Estado como o capital (personificado nas diversas empresas e entidades privadas que compõem o setor turístico) se articulam para garantir a mercantilização do espaço através do turismo.

A atuação realizada por parte do governo vem desarticulando as chances de localidades vistas como de baixa renda ascender perante a prerrogativa do turismo. Portanto, uma saída seria desenvolver uma política de desenvolvimento voltado contra a lógica hegemônica de valorização capitalista do espaço, formulando políticas para o desenvolvimento social como forma de revitalização do lugar e das características das relações sociais de um espaço de uso popular. Assim, destituindo a lógica de mercado nas formalizações políticas de construção do espaço geográfico.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil: Introdução à Regionalização do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília: 2007. 69 p.: il.

GODOY, P. R. T. **A valorização capitalista do espaço e a teoria marxista do valor**. Editora Alemeda: São Paulo, 2022.

GODOY, P. R. T. Categorias marxistas e análise do processo de valorização capitalista do espaço. **Revista Formação**, v. 25, n. 45, p. 35-50, 29 set. 2018.

HARVEY, D. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HEINRICH, M. Uma coisa com qualidades transcendentais: O dinheiro como relação social no capitalismo. **Revista Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, nº 35, p. 121-128, junho 2013.

MORAES, A. C. R.; COSTA, W. M. **Geografia crítica a valorização do espaço**. 2ed. Editora Hucitec: São Paulo, 1987.

SANCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Arcos, 2003.

RUBIN, I. I. **A teoria marxista do valor**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SÃO PAULO. Secretaria de Turismo. Conselho Estadual de Turismo. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo do Estado de São Paulo: Resumo executivo. São Paulo, outubro, 2020. 55 p.: il.

# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO ADOTADO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

## *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND ECONOMIC DEVELOPMENT: CONSIDERATIONS ON THE MODEL ADOPTED IN THE STATE OF MATO GROSSO DO SUL*

Mireyle Tagares de Moura<sup>1</sup>

Eliana Lamberti<sup>2</sup>

### **Resumo**

Este estudo teve como objetivo analisar as Parcerias Públicas-Privadas (PPP's) como instrumento para o desenvolvimento, a partir da experiência de Mato Grosso do Sul. Como metodologia foi realizada pesquisa bibliográfica em que foram estudados alguns aspectos importantes sobre desenvolvimento, enfatizando a entrega de serviços públicos de qualidade. Os resultados indicam que o Estado de Mato Grosso do Sul tem adotado as principais ferramentas tais como sugeridas na literatura pesquisada, inclusive com inovações por meio do Comitê de Governança, pelo qual as decisões são compartilhadas - entre o público e o privado e um representante independente - na resolução dos conflitos. A pesquisa também aponta que com o amadurecimento das ações e aprendizagem organizacional, novos projetos de PPP's poderão ser incorporados com mais eficiência na busca pela execução do interesse coletivo.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas. Infraestrutura. Desenvolvimento Econômico.

### **Abstract**

*This study aimed to present Public-Private Partnerships (PPP's) as an instrument for development, analyzing from the perspectives adopted in Mato Grosso do Sul. As a methodology, a bibliographical research was carried out where some important aspects of development were studied, emphasizing the delivery of quality public services. The results indicate that the State of Mato Grosso has adopted the main tools as suggested in the researched literature, including innovations through the Governance Committee, where decisions are shared - between the public and private and an independent representative - in the resolution of conflicts. The research also points out that with the maturation of actions and organizational learning, new PPP projects can be incorporated more efficiently in the search for the execution of collective interest.*

**Keywords:** *Public-Private Partnerships. Infrastructure. Economic development.*

## **1 INTRODUÇÃO**

Investimentos em infraestrutura estão diretamente relacionados com as oportunidades e possibi-

<sup>1</sup> Pós-graduada no Curso Lato Sensu em Direitos Difusos e Coletivos – UEMS. Graduada em Administração pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (2009). E-mail: mireyle\_tagares@hotmail.com

<sup>2</sup> Economista. Doutora em Economia do Desenvolvimento (UFRGS). Docente efetiva da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), docente permanente do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS). Integrante dos grupos de pesquisa: Grupo de Estudos em Turismo, Hospitalidade e Sustentabilidade (GESTHOS/UEMS: [dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9166676557819419](http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9166676557819419)), Organizações, Governo e Sociedade (OGS/UEMS: [dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/8728537042988195](http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/8728537042988195)). E-mail: eliana@uems.br.

lidades do crescimento econômico, bem como do desenvolvimento<sup>3</sup>, pois melhoram o ambiente institucional e a qualidade de vida da população. Há uma vasta literatura que se dedica a conceitualizar, discutir e promover a reflexão em torno desses dois termos que, para alguns teóricos, são sinônimos. Para outra parte significativa de pensadores, crescimento econômico é pré-requisito para o desenvolvimento e se refere exclusivamente ao aumento quantitativo do PIB (Produto Interno Bruto). O desenvolvimento é algo mais amplo e envolve os aspectos qualitativos. Ambos (crescimento e desenvolvimento) requerem planejamento e derivam da relação entre o ambiente jurídico e as diretrizes econômicas.

Nesta perspectiva, a dinâmica macroeconômica e o Direito se entrelaçam e formam a base da reflexão proposta. As próximas páginas abordam a alternativa de Parceria Pública-Privada (PPP) instituída pela Lei Federal n. 11.079, de dez. de 2004<sup>4</sup> e o Programa Estadual de Parcerias Estratégicas para o Desenvolvimento de Infraestrutura, instituído em Mato Grosso do Sul (MS). É necessário conhecer e aplicar a legislação em face a modernização institucional, cabendo aos diversos agentes o papel de aproximar os objetivos do Estado com as necessidades da sociedade. Também de maneira mais específica, este tema é relevante e estratégico para a atuação profissional de um gestor, seja ele público ou privado, para além de conhecer os estudos de viabilidade, os processos de implementação e os procedimentos nos contratos de parcerias.

A escolha do tema se apresenta em um momento de urgência de serviços públicos de qualidade, destacando o papel não apenas do Governo e da iniciativa privada, mas também de toda a sociedade através do diálogo público. Ao apresentar a conceituação e a relação entre desenvolvimento econômico e o serviço público pretende-se esclarecer: Como fortalecer a relação entre o poder público e a iniciativa privada? Considerando as dificuldades, tanto financeiras como de boa gestão do Estado em manter os serviços públicos essenciais, as Parcerias Público-Privadas (PPP's) se apresentam como soluções viáveis. São inúmeras as possibilidades e variedade de áreas, tais como iluminação pública, energia solar, saneamento básico, gestão de resíduos sólidos, como também se concretizam de diversas maneiras em áreas como construção, manutenção de espaços (como exemplo em parques) e gestão.

Desta forma, buscou-se discutir a relação das PPP's para o desenvolvimento econômico; e, analisar a experiência sul-mato-grossense em relação as PPP's. O recurso metodológico deu-se através de referências teóricas que fazem o diálogo entre o Direito e a Economia. De modo específico, a aproximação dessas áreas se deu pela abordagem do Direito Administrativo, Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito presente em publicações disponíveis na forma digital. A pesquisa teórica se mesclou com a empírica no sentido de subsidiar a análise dos setores de esgotamento sanitário, telecomunicações e energia renovável contemplados pelo Plano Estadual.

## 2 DIREITO & ECONOMIA: ALGUMAS REFLEXÕES

Algumas reflexões iniciais permitem sinalizar a trajetória teórica proposta. O ponto de partida é compreender a responsabilidade da ciência jurídica para com o desenvolvimento, e como essa responsabilidade pode contribuir de modo efetivo e pragmático para as mudanças estruturais e qualitativas da dinâmica econômica brasileira. As sentenças judiciais podem tardar e ser injustas? Independente da resposta, o fato é que a demora e a sensação de impunidade prejudicam a sociedade como um todo. O cenário instável, tanto no âmbito jurídico como no Estado, é um aviso para os agentes econômicos que o país não é seguro; e, para sociedade sig-

<sup>3</sup> O termo desenvolvimento envolve uma ampla discussão conceitual e em várias áreas do conhecimento. Para contemplar os objetivos propostos neste texto, adotamos a perspectiva de Bresser Pereira (2008) apresentada no item 3. De todo modo, para fins de contextualização histórica e teórica do termo, sugere-se a leitura de: LAMBERTI, Eliana. GAMA, Victor Azambuja. Geografia e Economia: conexões a partir da temática do desenvolvimento. IN: SILVA, Paulo Fernando Jurado da. SPOSITO, Eliseu Savério. SANTANA, Ubirajara Silva (Org.). Geografia e economia: relações e interfaces. Dourados, MS: Editora UEMS, 2020. E-Book. [http://www.uems.br/assets/uploads/editora/arquivos/1\\_2020-03-03\\_10-18-49.pdf](http://www.uems.br/assets/uploads/editora/arquivos/1_2020-03-03_10-18-49.pdf).

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>



nifica que o custo será socializado e afetará a todos, especialmente para quem precisa de maior amparo social. A literatura aponta, como o caminho fundamental para o desenvolvimento de um país, o fortalecimento das instituições. Nesta perspectiva, não há como delimitar e separar o âmbito da política, da justiça e da economia. Também não se justificam decisões que descumpram as leis.

Paulo Gala (2003) destaca que as evoluções institucionais, historicamente, foram mais importantes de que inovações tecnológicas, e por isso é preciso refletir sobre o papel das instituições na evolução das sociedades. Instituições eficientes correspondem a um sistema no qual o retorno privado se iguala ao retorno social nas atividades econômicas e pressupõe um sistema de propriedade bem definido. Ainda sobre eficiência, o pesquisador observa a migração do termo eficiência produtiva como maximização da produção, para eficiência adaptativa (dinâmica). Esta última está relacionada à capacidade da sociedade em se adaptar frente as adversidades.

É de Bercovici (2009) que adotamos a perspectiva da aproximação do Direito e da Economia por meio do Direito Econômico. Segundo o autor, cada período histórico possui sua própria relação entre Direito e Economia, e o sistema capitalista é um complexo essencialmente jurídico, cujo modo de produção é racional e formal. Logo, o direito é condição instrumental do capitalismo e não um elemento externo. O Direito Econômico corresponde a emancipação de formas tradicionais do pensamento jurídico, e não deve ser simplificado a um ramo (fruto do positivismo) do direito, ou mero conjunto de normas que regulam o processo econômico. Já o Direito Administrativo é despolitizado e cientificizado sobre a ciência da administração. Então, o Direito Econômico (DE) corresponde a uma nova concepção do papel do Estado e do direito em relação à economia, tendo como a dimensão econômica um elemento do direito contemporâneo, e ainda, abrange vários ramos do direito.

No que diz respeito ao exercício de atividade econômica pelo Estado na Constituição Federal do Brasil de 1988, Di Pietro (2022, p. 32) considera como aspectos positivos:

[...] à medida que valoriza o trabalho humano e a livre-iniciativa, indicando como princípios da ordem econômica e financeira a livre concorrência e, como reverso da moeda, a defesa do consumidor (Art. 170); coloca o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica e atribui-lhes funções de fiscalização, incentivo e planejamento (Art. 174, caput); prevê que apoie e estimule o cooperativismo e outras formas de associativismo (§ do mesmo dispositivo).

No Brasil, a discussão se desdobra sobre a qualidade econômica da intervenção estatal (princípio da economicidade). E mais, é o ramo do direito que regulamenta a política econômica; deve assegurar a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos e a relação entre o Estado e os demais agentes econômicos. Posto isto, o DE trata das relações econômicas em sentido concreto e preciso, é a disciplina crítica que deve levar em conta os conflitos entre liberdade individual e o compromisso coletivo. É um direito dinâmico sobre as decisões econômicas fundamentais. O direito é produzido pela estrutura econômica, mas também interage com ela e altera-a. Da mesma forma, é responsável pela superação dos gargalos estruturais por meio do planejamento, de políticas públicas e da promoção do desenvolvimento. É a dupla instrumentalidade do DE que oferece os instrumentos para a organização do processo econômico capitalista de mercado. Este pode e deve ser utilizado como um instrumento de influência e transformação da economia vinculando objetivos sociais ou coletivos e gerindo os conflitos entre a dinâmica política e a econômica.

A concepção do Estado Social de Direito requer que a intervenção na ordem econômica e social sirva para ajudar os menos favorecidos (preocupação com o bem comum e interesse público). Contudo, o aumento da máquina pública não se separa da forma burocrática de organização, e com o crescimento dos direitos sociais e volume de atividades. Amplia-se, também (na mesma medida), a ineficiência na prestação de serviços, inclusive muito agravada pela crise financeira. (DI PIETRO, 2022)

A burocracia, então, torna-se ineficiente ao se prender na rigidez dos processos e não em resultados mesmo que o objetivo inicial das reformas burocráticas fosse combater o patrimonialismo, nepotismo e corrupção, de modo que o poder estatal fosse orientado para o interesse público (administração pública gerencial). Conforme Schuler e Cabral (2021), na reforma do Estado, o ponto principal não era descartar elementos positivos do modelo weberiano tradicional (respeito as normas, a impessoalidade, a seleção por mérito, a profissionalização da administração, etc.), mas, corrigir as disfuncionalidades. Os autores complementam que “a cristalização de estruturas ineficazes é um contrassenso à parte resultar em especiais prejuízos aos menos favorecidos.” (SCHULER E CABRAL, 2021, p. 19)

Refletir sobre os desafios do desenvolvimento significa, então, entender o caminho da sociedade em sair da escassez em direção ao bem-estar. É preciso garantir a melhoria na qualidade de vida e o progresso nos aspectos sociais da população.

### 3 DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DAS PPP'S

O conceito, as perspectivas e propostas para o desenvolvimento não são estáticos. A evolução que a temática provoca reflete o avanço tanto em termos quantitativos como qualitativos e não se restringe ao âmbito econômico. As instituições envolvidas no processo (de propor, planejar e fomentar propostas em prol do desenvolvimento) encontram-se em âmbito local, regional, nacional e internacional.

Bresser-Pereira (2008) propõe que desenvolvimento econômico seja compreendido a partir da perspectiva sistêmica que envolve tanto a acumulação de capital e progresso técnico, como o aumento sustentado da produtividade do fator trabalho que deve gerar melhoria no bem-estar coletivo, para além do aumento quantitativo da renda. Considera adequado pensar o conceito de desenvolvimento com conotações normativas mais amplas, como um dos objetivos políticos das sociedades modernas, ou seja, fazendo parte das transformações estruturais da economia. (BRESSER-PEREIRA, 2008). Desenvolvimento sem adjetivos ou desenvolvimento humano é a forma atual de se falar em progresso, e no somatório dos avanços nas diferentes dimensões do desenvolvimento (econômico, social, político e ambiental).

Importante destacar o marco teórico de Amartya Sen (2010) que apresenta sua visão de desenvolvimento “como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” Para o autor “consiste em eliminar as privações de liberdade que limitam as pessoas de exercer seu poder de agente”. (SEN, 2010, p. 6). Esta abordagem específica sobre desenvolvimento é vista como a expansão das liberdades das pessoas, considerando as relações econômicas, políticas e sociais de modo a incluir variedade de instituições (Estado, mercado, sistema legal, partidos políticos, grupos de interesse público, etc.). Todas contribuindo com o desenvolvimento por meio da sustentação e aumento das liberdades individuais. O economista provoca a reflexão de modo inter-relacionado e destaca os valores morais e a ética social como partes do processo de desenvolvimento. Conforme Sen (2010), o aspecto central do desenvolvimento não está na “fórmula” de acumulação de capital, abertura de mercado e planejamento econômico eficiente (embora cada uma dessas se insira em um contexto mais amplo). O que define substancialmente o desenvolvimento é o aumento das liberdades individuais e o comprometimento social para que se realize: “O desenvolvimento é realmente um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade.” (SEN, 2010, p. 325)

Frente a incapacidade de ter recursos suficientes para atender as diferentes demandas da sociedade, como a Administração pode desincumbir-se dos novos encargos? Di Pietro (2022) apresenta a tendência a “fuga do direito público” ou “fuga para o direito privado” principalmente após experiências nem sempre exitosas da administração pública brasileira. Com o processo desafiador da globalização econômica, não apenas o Brasil, mas todos os governos nacionais se deparam com a urgência de modernizar seus processos de gestão.

A autora, ao retomar o próprio vocábulo privatização (ligado ao privado), esclarece que no seu conceito amplo abarca várias técnicas para reduzir a atuação estatal e prestigiar a iniciativa privada e os modos privados de gestão. Portanto, é correto afirmar que estes instrumentos - como a concessão de serviços e obras públicas e vários outros modos de parceria com o setor privado, inclusive a parceria público-privada - constituem formas de desburocratização. (DI PIETRO, 2022). Os diversos tipos de contrato de parceria se diferem no caráter material (conteúdo) e constituem descentralização do serviço público. Ademais, são instrumentos que o poder público pode utilizar para diminuir o tamanho do estado, pela transferência de atribuições ao privado (forma de privatização, no sentido amplo do Movimento da Reforma do Estado). (DI PIETRO, 2022).

Para abordar o conceito de Parcerias Público-Privadas (PPP's) é preciso destacar que a lei 11.079/2004, no Art. 2º, define "Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa." (BRASIL, 2004).

Di Pietro (2022, p. 190-191) esclarece:

Pode-se dizer que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Como concessão de serviço público o entendimento se dá em:

O contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. (DI PIETRO, 2022, p. 94-95)

Conforme Brito e Silveira, (2014) complementam:

As PPP's não devem ser confundidas com as privatizações, embora façam parte de um mesmo processo de reforma e modernização do Estado, as privatizações implicam a alienação do ativo público ao setor privado, enquanto nas PPPs ocorre o inverso: ao término do contrato a infraestrutura implementada é transferida ao setor público. (BRITO E SILVEIRA, 2014, p. 9)

Nota-se que não apenas questões financeiras estimulam o uso das PPP's, mas existem outras vantagens, como o interesse governamental em tecnologia, a busca por eficiência e efetividade. "A adoção de programas de PPP em diversos países do mundo, vem sendo impulsionada, por um lado em dar continuidade ao investimento estatal em um contexto de restrição fiscal e, por outro pela busca de maior eficiência na prestação dos serviços públicos." (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 15). No mesmo sentido, Thamer e Lazzarine (2015 p. 820) destacam que "há uma tendência mundial de conciliação de interesses públicos e privados em projetos de alto impacto. As PPP's visam aumentar o alcance e a magnitude das ações do governo, aproveitando-se das competências de execução do setor privado."

Na elaboração da lei brasileira, foram incorporados fatores críticos de sucesso apontados por outros países, entre eles: a preocupação com disciplina fiscal; a adequada repartição dos riscos entre os parceiros; as garantias; e a necessidade de um órgão central para coordenar o processo. Representa, portanto, mais um instrumento para realizar os investimentos que o país precisa, e a lei então dá um primeiro passo no processo de consolidação das PPP's. (BRITO e SILVEIRA, 2014). As PPP's são também revestidas de complexidade e por essa razão necessitam ser tratadas de forma transversal por diferentes áreas de conhecimento; podem também servir para reconquistar a confiança social com a entrega de serviços de qualidade. (Meyer, 2021). E ainda, se encontram em uma posição intermediária dentre as possibilidades de contratação de serviços público, e se ca-

racterizam pela sua natureza cooperativa e pela divisão - de custos, os riscos e os recursos - entre os parceiros. (Thamer e Lazzarine, 2015). O contrato PPP é de natureza pública, precedido por licitação, estando sujeito aos controles tanto da Administração e inclusive o Tribunal de Contas. O regime jurídico a que se submete o parceiro privado é híbrido; além disso o parceiro privado se sujeita as agências reguladoras. (DI PIETRO, 2022). Observa-se que as atividades complexas de infraestrutura realizadas em PPP's exigem total credibilidade das instituições, com o desafio de não burocratizar a ação governamental ou engessar os fluxos econômicos, aliando, então, a efetividade do setor privado e diminuindo entraves burocráticos de modo que os projetos tendem a apresentar melhores resultados.

#### 4 ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EM MATO GROSSO DO SUL

A Lei Estadual 5.829, de 09 de março de 2022, estabelece o Programa de Parcerias do Estado de Mato Grosso do Sul (PROP-MS) e conforme o Art. 1º

destinado ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. (MATO GROSSO DO SUL, 2022).

A nova lei atualiza o programa (que foi criado em 2012 e estava baseado na Lei de Licitações, nº 14.133/21) e revoga a lei antiga. Instituiu o Conselho Gestor do PROPPP-MS (CGPPP) que aprova anualmente os planos Estaduais de PPP's, define as ações e áreas prioritárias; e o Escritório de Parcerias Estratégicas (EPE) que coordena toda a estruturação dos projetos.

A lei, ao mencionar outras medidas de desestatização, abrange diversos meios administrativos, e destaca a complexidade de longo prazo sinalizando, então, que a segurança jurídica do contrato deve considerar as incertezas e meios de revisão.

§ 1º Para os fins desta Lei, consideram-se contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante. (MATO GROSSO DO SUL, 2022)

Para o tema proposto neste estudo, consideramos apenas a concessão patrocinada e a administrativa englobadas no conceito PPP's. O EPE seleciona os projetos que mais se alinham ao plano Estadual, e estabelece intercâmbio com as instituições nacionais e internacionais, entidades representativas da iniciativa privada, agências de crédito, entre outros, atuando como interlocutor nos projetos estratégicos do Estado.

Dentre os objetivos do Programa Estadual de Parcerias Estratégicas para o Desenvolvimento de Infraestrutura, além de ampliar investimentos, busca-se captar as inovações da iniciativa privada na estruturação dos projetos e promover competitividade. Conta também com parceiros como o PNUD/ONU (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) que apoia a estruturação dos projetos de PPP e Concessão com a contratação de consultorias.

Meyer (2021) sintetiza o Ciclo de Organização das PPP's em cinco fases, sequenciais e contínuas, porém, nem sempre o início de uma fase significa uma anterior como encerrada, ou seja, pode ocorrer de maneira concorrente. Apresentam-se, de forma resumida, os apontamentos do autor:

## QUADRO 1 – CICLO DE ORGANIZAÇÃO DAS PPP'S

<p><b>Estruturação</b> (estudos técnicos de viabilidade técnica, social, econômica/financeira, ambiental) devem ser devidamente embasadas com informações precisas sobre o custo-benefício (uso do indicador <i>Value for Money</i> – VfM para justificá-la), com um núcleo gestor para tomar decisões operacionais importantes, definir um modelo de gestão capaz de dialogar com parceiro privado e se atentar para que as questões burocráticas não atrapalhe o dinamismo e flexibilidade que exigem toda a vigência da parceria.</p>
<p><b>Legitimação política</b> - também é uma decisão política importa a sensibilização dos agentes na busca de apoio para esta estratégia de governo, a etapa não deve ser negligenciada, é necessário articulação, diálogo e convencimento. A exigência legal de consulta pública se encontra nessa fase, deve ser realizada antes da licitação.</p>
<p><b>Promoção do objeto</b> – Cabe aos gestores a venda do projeto, informar o maior número de interessados. Cabe a tarefa de gerar atratividade aos investidores, e gerar competição na disputa pelo contrato. Disponibilizar todas as informações necessárias, um plano coerente e organizado para alcançar credibilidade perante os potenciais investidores. Inclusive as dificuldades de conceber PPP's em países emergentes comparadas com países desenvolvidos é a capacidade de garantias institucionais (percepção de credibilidade).</p>
<p><b>Contratação</b> – relevância dos especialistas jurídicos capazes de indicar os caminhos mais consolidados (legislação) para a contratação, as fases anteriores poderão trazer mais disputa pelo contrato, permitindo reais condições de escolher a proposta mais vantajosa, inclusive a maior disputa afasta a ideia de favorecimento e sinaliza credibilidade. A avaliação das propostas precede o julgamento, as propostas são classificadas de acordo com pontuação de critério técnico explicitado no edital. A licitação de PPP's também admite a inversão de fases. A disputa pode ocorrer de duas formas: fechada ou fechada-aberta. O objetivo é contratar a proposta mais vantajosa, destaca-se que são também atividades desta fase recursos administrativos e as respostas as ações judiciais que surgirem. Além do contrato principal, nesta fase, existem serviços marginais como exemplo seguros, avaliação independente etc. Essencial a transparência, em abordagens mais recentes sugerem um modelo interativo onde as partes constroem juntas as regras (modelos colaborativos) contudo países com menor estabilidade costumam optar por abordagem mais detalhada com objetivo de maior segurança, contudo quanto maior rigidez menor o espaço para inovação. Embora seja condição para o êxito, mesmo que bem estruturados os contratos podem não representar em sucesso, uma vez assinado deve ser disponibilizado ao público (transparência)</p>
<p><b>Gestão</b> – Com o parceiro contratado, deve ser gerenciado de modo a produzir os resultados, depende das condições que foram estabelecidas/pactuados na fase anterior. Faz necessário o acompanhamento e vai além de apenas fiscalização das exigências contratuais, uma vez que são de longo prazo com objetos complexos podem ocorrer mudanças ou variações nos cenários, isso obriga os parceiros a buscarem um entendimento adequado para garantir a qualidade e prestação dos serviços. Exige um <i>mindset</i> diferente das contratações tradicionais. As experiências, e o aprendizado necessitam ser sistematizados pela equipe gestora de maneira que possam ser utilizados e compartilhados em novas PPP's. Desta maneira o autor encerra o ciclo de organizações das PPS destacando a retroalimentação para o sucesso nas próximas contratações.</p>

Fonte: (Meyer, 2021)

Atualmente, o Programa Estadual é composto por dez (10) projetos e especificamente três (03) em PPP's com as seguintes fases concluídas (comuns em todos os projetos): Prospecção; Estudos de viabilidade; Consulta Pública; Audiência Pública; Edital; Leilão e por fim o Contrato. A seguir, estão elencados os três projetos realizados no Estado:

## QUADRO 2 – PROJETOS DE PPP'S CONCLUÍDOS EM MS

Saneamento – Projeto de Esgotamento Sanitário	<p><b>Objeto:</b> Implantação, expansão, reabilitação, operação e manutenção dos sistemas de esgotamento sanitário dos 68 municípios atendidos pela Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul – SANESUL.  <b>Meta:</b> atingir, nos próximos 10 anos, a universalização de cobertura de esgoto (98%) no Estado de Mato Grosso do Sul.</p>
Telecomunicação – Projeto MS Digital	<p><b>Objeto:</b> Prestação de serviços de transporte de voz, dados e imagem, mediante construção, operação e manutenção de infraestrutura de rede de fibra óptica de alta capacidade, interligando os 79 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul e todos os equipamentos das unidades públicas estaduais.</p>
Energia Renovável – Projeto Centrais de Energia Fotovoltaica	<p><b>Objeto:</b> implantação, manutenção e operação de centrais de energia elétrica fotovoltaica, com gestão de serviços de compensação de créditos, a fim de suprir demanda energética das estruturas físicas da administração pública do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e da Sanesul.</p>

Fonte: (Mato Grosso do Sul, EPE/MS, 2023)

Sobre o projeto de esgotamento sanitário, cabe destacar que houve um adiantamento no Estado

pois, foi realizado antes do novo marco de saneamento. Muito provável que os resultados positivos do projeto servirão de modelo para outros estados. A Meta é atingir, nos próximos 10 anos, a universalização de cobertura de esgoto no Estado de Mato Grosso do Sul. “Trata-se de uma agenda essencial ao desenvolvimento, com benefícios inequívocos tanto em termos de bem-estar social, como pela repercussão positiva sobre os indicadores de saúde.” (GIAMBIAGI E FAREVET, 2022, p. 29)

Sobre o Projeto MS Digital, observa-se que no setor de telecomunicações, o país não possui um elevado déficit estrutural. A maior parte dos investimentos já é realizada pelo setor privado, contudo o 5G faz parte de políticas de inovação e conectividade. Observa-se uma elevação nos investimentos decorrentes principalmente do leilão de 5G próximos anos. (GIAMBIAGI E FAREVET, 2022), que foi o caso em Mato Grosso do Sul, na qual a principal justificativa foi baseada em requisitos sociais e na inclusão digital.

Sobre o Projeto Centrais de Energia Fotovoltaica, assim como em telecomunicações, em energia elétrica não há um *gap* tão significativo como nos outros setores (GIAMBIAGI E FAREVET, 2022). A opção no Estado está na difusão das possibilidades renováveis. A energia fotovoltaica se enquadra na geração e distribuição com eficiência energética e na geração de novos produtos (compensação de créditos). Além dos benefícios do ponto de vista de economia financeira, traz benefícios relacionados a sustentabilidade.

Os três contratos assinados de PPP's do governo foram realizados por PMI, e demonstram que os processos foram realizados de maneira transparente, sem que ocorresse descarte nos projetos, atraindo os parceiros privados para os investimentos. O Procedimento de manifestação de interesse (PMI) é um processo administrativo admitido pela Lei das Concessões e a Lei das PPP's que viabiliza aos parceiros privados para realização de estudos e projetos de interesse do Estado. Os estudos são realizados por conta e risco da empresa com a fiscalização do Estado, (não gera obrigação até que se formalize a proposta). Caso seja aprovado, será licitado e depois contratado pela Administração Pública. O PMI prevê, de acordo com o edital, valores de ressarcimento ao autorizado podendo este ter o aproveitamento total ou parcial do projeto. O procedimento está regulamentado pelo Decreto Estadual nº 16.065/2022. (MATO GROSSO DO SUL, 2022).

O Comitê de governança, que inclusive tem sido replicado em outros contratos, corresponde a um grupo composto de um representante da concessionária, um do poder concedente, um representante indicado pelas partes (independente/nem do governo nem do setor privado<sup>5</sup>) e um representante do Escritório de Parcerias. Funciona como uma instância de resolução de conflitos, evitando etapas de judicialização, e é acionado sempre que exista alguma divergência entre as partes. (DETONI, 2023). O atual paradigma da administração pública exige profissionalismo. A cultura de mediação deve estar presente nos gestores envolvidos, as discussões devem ser realizadas em torno de evidências comprovadas, não há espaço para “achismos”, casuísmos, generalizações forçadas, etc. (MEYER, 2021).

## 5 CONCLUSÃO

Com o breve, mas essencial, levantamento teórico sobre Direito e Economia, torna-se evidente que a segurança

---

<sup>5</sup> Na minuta de contrato inicial do Projeto de Esgotamento Sanitário (Anexo I – Minuta do Contrato, item 44, página 54) o Comitê de Governança foi proposto com apenas 3 (três) membros; disponível em: <http://www.epe.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Anexo-I-Minuta-de-Contrato-1.pdf>. O tema foi então sugestão na consulta Pública (Contribuição 51): a implementação de um Comitê de Prevenção e Resolução de Divergências ad hoc no formato de um DRB (Dispute Review Board), com o acréscimo da figura de 1 (um) membro escolhido de comum acordo pelos membros designados pelas Partes, tema então acatado para revisão/ajuste e posteriormente consolidado e inserido também nos demais contratos de PPP's no Estado. A experiência bem-sucedida foi positivada recentemente através do Decreto 16.247 de Agosto de 2023 que dispõe sobre a arbitragem e os Comitês de Prevenção e Resolução de Disputas no âmbito dos contratos de parceria. disponível em: [https://www.epe.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Decreto\\_16247\\_23\\_Arbitragem\\_Comite\\_Disputas\\_Parcerias\\_DO11236\\_08\\_08\\_2023.pdf](https://www.epe.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Decreto_16247_23_Arbitragem_Comite_Disputas_Parcerias_DO11236_08_08_2023.pdf)

jurídica e instituições estáveis e transparentes são cruciais no processo de desenvolvimento. As diretrizes econômicas precisam estar alinhadas a projetos de longo prazo e o ambiente jurídico deve acompanhar as possíveis mudanças.

Diante da dinâmica de crescente demanda social e escassez de recursos para a atuação do Estado, algumas áreas são ainda mais desafiadoras devido à complexidade e necessidade de gastos elevados. Ao longo do tempo, foram sendo instituídos e consolidados meios para parcerias com o setor privado. Dentre as alternativas, estão as Parcerias público-privadas, instituídas no Brasil pela lei 11.079/2004. No Estado de Mato Grosso do Sul, a implementação da legislação sobre as PPP's e as experiências alcançadas nos últimos anos, representam um avanço em direção a eficiência na entrega dos serviços públicos. Os três projetos de PPP's se alinham com características qualitativas do desenvolvimento: bem-estar social, inovação e sustentabilidade. As páginas anteriores mostraram que o trabalho realizado pelo Estado em PPP's, foi de forma gradativa e se moldando as principais práticas encontradas na literatura. A experiência sul-mato-grossense mostrou-se positiva e baseada na confiança entre os parceiros privados com um ambiente institucional estruturado e estável.

No entanto, é preciso uma visão realista sobre as PPP's. Do mesmo modo que são inúmeras as possibilidades na adoção desta estratégia de gestão pública, bem como os muitos exemplos bem-sucedidos, do outro lado têm-se enfrentado, em diferentes partes do mundo, oposição e dificuldades. As decisões devem ser analisadas caso a caso. O ponto principal é comprovar que os ganhos de eficiência são maiores quando comparados a contratações tradicionais e após iniciadas, superar as dificuldades de fiscalização e controle (parte essencial do cumprimento do contrato). Não podem ser permitidas práticas políticas ou eleitoreiras que prejudiquem a execução das PPP's e, não menos importante, é fundamental garantir revisões periódicas nos contratos.

Cabe, então, à sociedade a função de se organizar, participar e acompanhar as decisões sobre as políticas públicas. O sucesso ou fracasso da PPP's dependem do grau de responsabilidade e compromisso entre setor público e privado, bem como da estrutura colaborativa. Por se tratar de um processo complexo, outros estudos merecem ser aprofundados até porque, o benefício dessa parceria em prol do desenvolvimento só poderá ser analisado a longo prazo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, Gilberto. **O ainda indispensável Direito Econômico**. IN: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. BERCOVICI, Gilberto. MELO, Claudineu de (Org.) Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fabio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Disponível em** <http://www.planalto.gov.br/>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf> Acesso em: 02 fev. 2023

BRITO, B. M. B. de; SILVEIRA, A. H. P. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 56, n. 1, p. p. 7-21, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v56i1.214. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/214>. Acesso em: 5 fev. 2023.

DETONI, Eliane. **Novas concessões de rodovias estão no radar do Governo do Estado, diz secretária especial Eliane Detoni**. [Entrevista cedida a] Paulo de Camargo de Fernandes. Portal do Governo de Mato Grosso do Sul, jan. 2023. Disponível em: <http://www.ms.gov.br/novas-concessoes-de-rodovias-estao-no-radar-do-governo-do-estado-diz-secretaria-especial-eliane-detoni/> Acesso em: 04 fev. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria público-privada**. 13. ed. Rio de Janeiro: 2022

GALA, PAULO. **A teoria institucional de Douglass North**. Brasil. J. Polit. Econ., São Paulo, v. 23, n. 2, p. 276-292, Jun 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Szh6qfj6sfzHQ7KP7b4vPfM/?lang=pt> acesso em 19 nov. 2021.

GIAMBIAGI, Fabio; FAVERETE Paulo. **Financiamento da infraestrutura e capacidade de desembolso do BNDES: reflexões e cenário para 2023/2030**. FGV IBRE – textos para discussão Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/32835> acesso em: 27 de jan. 2023.

LAMBERTI, Eliana. GAMA, Victor Azambuja. **Geografia e Economia: conexões a partir da temática do desenvolvimento**. IN: SILVA, Paulo Fernando Jurado da. SPOSITO, Eliseu Savério. SANTANA, Ubirajara Silva (Org.). Geografia e economia: relações e interfaces. Dourados, MS: Editora UEMS, 2020. E-Book. [http://www.uems.br/assets/uploads/editora/arquivos/1\\_2020-03-03\\_10-18-49.pdf](http://www.uems.br/assets/uploads/editora/arquivos/1_2020-03-03_10-18-49.pdf)

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto 16.065**, de 09 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a regulamentação do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e da Manifestação de Interesse Privado (MIP), e dá outras providências. Disponível em: [https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO11011\\_12\\_12\\_2022](https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO11011_12_12_2022) Acesso em: 05 fev. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei n. 5.829**, de 09 de março de 2022. Institui o Programa de Parcerias do Estado de Mato Grosso do Sul (PROP-MS), e dá outras providências. Disponível em: [https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO10774\\_10\\_03\\_2022](https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO10774_10_03_2022). Acesso em: 04 de fev. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. EPE/MS. **Centrais de Energia Elétrica Fotovoltaica** – Informações do projeto. Disponível em: <https://www.epe.segov.ms.gov.br/centrais-de-energia-eletrica-fotovoltaica/> Acesso em: 02 fev. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. EPE/MS. **Esgotamento Sanitário** – Informações do projeto. Disponível em: <https://www.epe.segov.ms.gov.br/esgotamento-sanitario/> Acesso em: 02 fev. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. EPE/MS. **Infovia Digital** - Informações do projeto. Disponível em: <https://www.epe.segov.ms.gov.br/ms-digital/> Acesso em: 02 fev. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. EPE/MS. **Status dos Projetos**. Disponível em: <https://www.epe.segov.ms.gov.br/cronograma-dos-projetos-3/> Acesso em: 05 fev.2023.

MEYER, Bernardo. **Parcerias Público Privadas: Uma estratégia governamental**. 1 ed. São Paulo: Actual, 2021.

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

SCHULER Fernando; CABRAL, Sandro. **Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil**/ Escola Nacional de Administração Pública; Comunitas. Brasília: Enap, 2021, p. 18-36.

THAMER, Rogério.; LAZZARINI, Sergio Giovanetti. **Projetos de Parceria Público-Privadas: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2015, 49 (4), p. 819-846.



# O DIREITO SOCIAL À MORADIA E OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NA REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL

Philippe Macedo Garcia Amorim<sup>1</sup>

Dilani Silveira Bassan<sup>2</sup>

## Resumo

A busca por um Estado de bem-estar social implica na formulação de uma série de medidas e intervenção do Estado para suprimir desigualdades e garantir direitos básicos tidos como elementares para uma vida social digna e igualitária, dentre os quais se destaca o direito à moradia. Nota-se na atual realidade do país que a concretização eficiente do acesso a esse direito ainda é um desafio a ser enfrentado pelo Estado brasileiro, dada a existência de um déficit habitacional considerável. O objetivo da pesquisa foi analisar as questões que envolvem o direito à moradia, o déficit habitacional e as políticas públicas de habitação no Brasil. Utilizou-se das metodologias de revisão bibliográfica e análise documental para fundamentar a pesquisa com resultados extraídos de estudos científicos, doutrinas, legislações e dados estatísticos. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa, de natureza básica, com objetivos descritivos e procedimento bibliográfico. Os resultados encontrados evidenciam um grave déficit habitacional no país, o que vai de encontro com o direito fundamental de acesso à moradia, vulnerabilizando milhares de brasileiros, retirando-lhes a dignidade. Reconhecendo o dever inculcado ao Estado, os resultados demonstraram que as atuais políticas públicas de habitação não têm sido eficazes na reversão do déficit de moradia, principalmente nos últimos anos, com o enfraquecimento destas medidas, sendo preciso uma maior intensificação do alcance delas, o que pode também ser feito por meio de construções habitacionais sociais, abertura de margem facilitada ao financiamento, desocupação legal respaldada pela inutilização da função social da propriedade, agilidade em processos de reconhecimento de usucapião e outras possibilidades adjacentes. Na conclusão, dá-se ênfase para a necessidade de inclinação do novo governo em prol do fortalecimento das políticas habitacionais no país.

**Palavras-chave:** Políticas Pública. Habitação. Desigualdades sociais.

## Abstract

*The search for a welfare state implies the formulation of a series of measures and state intervention to suppress inequalities and guarantee basic rights that are considered essential for a dignified and egalitarian social life, among which the right to housing stands out. It is noted in the current reality of the country that the efficient implementation of access to this right is still a challenge to be faced by the Brazilian State, given the existence of a considerable housing deficit. The objective of the research was to analyze the issues involving the right to housing, the housing deficit and public housing policies in Brazil. The methodologies of bibliographic review and documentary analysis were used to support the research with results extracted from scientific studies, doctrines, legislation and statistical data. This is a research with a qualitative approach, of a basic nature, with descriptive objectives and bibliographic procedure. The results show a serious housing deficit in the country, which goes against the fundamental right of access to housing, making thousands of Brazilians vulnerable, depriving them of their dignity.*

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. Bolsista FACCAT. E-mail: philippeamorim@sou.faccat.br

<sup>2</sup> Economista. Doutora em Desenvolvimento Regional. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. Email: dilanib@faccat.br

*Recognizing the duty instilled in the State, the results showed that the current public housing policies have not been effective in reversing the housing deficit, especially in recent years, with the weakening of these measures, requiring a greater intensification of their scope, which can also be done through social housing constructions, opening of facilitated margin to financing, legal eviction supported by the unusability of the social function of property, agility in processes of recognition of usucapion and other adjacent possibilities. In the conclusion, emphasis is given to the need for inclination of the new government in favor of strengthening housing policies in the country.*

**Keywords:** Public Policies. Housing. Social inequalities.

## 1 INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro alguns direitos integram o rol denominado por “mínimo existencial”. Mendes e Branco (2021) definem o mínimo existencial como o cotejo de direitos básicos e indispensáveis para que um indivíduo possua uma vida digna, justa e igualitária em sociedade. Tais direitos são assegurados pela Constituição Federal de 1988 (CF), consagrados como cláusulas pétreas – impassível de modificação por norma infraconstitucional – e vinculados diretamente com o fundamento da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988).

Dentre os direitos que compõem o mínimo existencial, o direito de acesso à moradia é considerado como um dos mais expressivos, uma vez que se associa com outros direitos relevantes para a ordem democrática. Falar em direito à moradia é remeter aos direitos de usufruto de uma vida segura, abrangendo assim o direito constitucional de segurança. Lenza (2020) faz uma conjectura entre o direito de moradia com o direito de propriedade, os quais sempre foram considerados como inatos, direitos dos quais o homem carece para que se possa usufruir de uma existência segura.

Para atender ao rol de direitos mínimos, incute ao Estado a materialização de vias de acesso para que, de forma universal, toda a população brasileira exerça o usufruto de garantias essenciais, como os direitos à saúde, à segurança, à educação, à moradia e outros (MORAES, 2020). O principal instrumento de fomento ao acesso à moradia no Brasil são as políticas públicas elaboradas pelo Estado, em cumprimento do seu poder executivo. Martins (2022) afirma que as políticas públicas de moradia no país possuem um alto teor de relevância social, tendo por finalidade a redução do déficit habitacional existente.

Quando se analisar o panorama estatístico atual, vislumbra-se que, em hipótese, as políticas públicas de moradia podem apresentar carências e déficits que precisam ser revisitados para que o déficit habitacional possa ser mitigado ou mesmo revertido. Com vistas a sanar tal situação hipotética, o problema investigado por esta pesquisa foi conduzido sob a perspectiva da seguinte indagação científica: Quais pontos precisam ser revistos para que as políticas habitacionais no Brasil surtam os efeitos esperados na redução do déficit habitacional?

O objetivo geral da pesquisa foi analisar as questões que envolvem o direito à moradia, o déficit habitacional e as políticas públicas de habitação no Brasil. Com enfoque ao atendimento deste objetivo principal, predefiniu-se objetivos específicos que constroem uma lógica dialética necessária, sendo eles: a – discorrer o direito à moradia sob o prisma constitucional brasileiro; b – verificar o cenário do déficit habitacional existente no país; c – analisar as políticas habitacionais existentes no país; d – indicar possíveis desafios para as políticas públicas habitacionais.

Justificou-se socialmente o desenvolvimento desta pesquisa pela relevância da temática apresentada, considerando o alto índice do déficit habitacional existente, frente ao inegociável direito à moradia, reconhecendo por outro lado o dever incontestável do Estado em fomentar o acesso a tal direito. Por isso, é preciso

analisar quais os pontos emblemáticos deste cenário, indicando a relevância de contorná-los em prol de políticas habitacionais mais eficientes.

Utilizou-se das metodologias de revisão bibliográfica e análise documental, fundamentando a pesquisa com resultados extraídos de estudos científicos, doutrinas, legislações e dados estatísticos. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa, de natureza básica, com objetivos descritivos e procedimento bibliográfico.

O desenvolvimento da pesquisa encontra-se estruturado em três seções, as quais abordam cronologicamente os objetivos específicos predefinidos, discorrendo sobre o direito à moradia sob o prisma constitucional, verificando o cenário do atual déficit habitacional, analisando as atuais políticas públicas habitacionais e indicando os possíveis desafios das políticas habitacionais pró reversão do déficit habitacional existente.

Por fim, na seção subsequente ao desenvolvimento, dispõe-se as considerações finais da pesquisa, retomando aos principais resultados encontrados para emitir resposta ao problema de investigação e demonstrar o atendimento aos objetivos, sob um posicionamento crítico construído pelos autores.

## 2 CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO DE ACESSO À MORADIA E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Falar sobre este assunto implica necessariamente relacioná-lo com a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais básicos. Para Mastrodi e Rosmaninho (2013) a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, foi o primeiro documento normativo a reconhecer o direito social à moradia e a partir deste instrumento passou a constar em diversos tratados e documentos internacionais. Lenza (2021) cita que, em tempos pretéritos, falava-se no direito de propriedade, mas, ainda que em conjectura similar, distanciava-se do atual conceito apregoado ao direito social à moradia, porque o direito à moradia vai muito além de se deter a propriedade do imóvel, referindo-se ao usufruto da casa para proteger muitos outros direitos.

Com recorte ao art. 25, da DUDH de 1948, extrai-se o seguinte fragmento textual:

Art. 25. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

Os direitos indicados na DUDH (1948) foram aderidos mais expressivamente pelo Brasil no ano de 1988, redemocratizando o acesso aos direitos humanos, fundamentais e sociais. Mendes e Branco (2021) destacam que o direito à moradia integra o rol de direitos sociais, mas também compõem o rol do mínimo existencial, sendo ele um direito indispensável para uma vida digna e justa em sociedade. Na CF de 1988, o direito à moradia é consagrado no art. 6º, caput, aderido por meio da Emenda Constitucional n. 26 de 2000, que traz o seguinte texto normativo:

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 (BRASIL, 1988).

O condão social do direito à moradia traz consigo uma influência histórica, a qual dirime a dívida estatal para com os sociais, de modo que se busque pela reparação igualitária-equitativa, doando plena condição de acesso aos direitos basilares (MORAES, 2020). Da doutrina de Novelino (2016, p. 466) é possível extrair o seguinte entendimento doutrinário acerca da dimensão axiológica do direito à moradia:

Utilizando a expressão em seu sentido mais amplo possível, Ingo Sarlet (2010) sustenta que o direito abrange todo o conjunto de posições jurídicas vinculadas à garantia de uma moradia digna para a pessoa humana, dentre os quais se incluem os direitos de moradia (tutela e promoção da moradia), o direito à habitação, os deveres fundamentais conexos e autônomos em matéria de moradia e os deveres de proteção. A plena garantia desse direito pressupõe uma moradia adequada em suas dimensões, condições de higiene, conforto e capaz de preservar a intimidade e privacidade das pessoas.

Teria então o direito à moradia uma axiologia mais ampla, a qual vai além da questão da moradia, mas influi sobre o direito de habitação e outros direitos que estão conexos aos mesmos, tais como os direitos à propriedade, à segurança, à vida privada e outros (NOVELINO, 2016). Lenza (2021) informa que o direito à moradia possui duas dimensões, a positiva – que exige do Estado medidas necessárias de acesso ao usufruto deste direito – e a negativa – que cede o direito de proteção contra qualquer interferência injustificada à moradia do cidadão. Com vistas para a dimensão positiva, a própria CF de 1988 dispõe de alguns instrumentos normativos que visam fornecer acesso ao direito de moradia.

Mendes e Branco (2021) mencionam que é por meio das políticas públicas que o Estado exerce o seu poder positivo, implementando ações e medidas que sejam capazes de alcançar o que se denomina por justiça social, estimada como o cenário no qual haja dignidade e igualdade no usufruto dos direitos constitucionais.

De todos os possíveis instrumentos normativos indicados pela CF, aderidos ao escopo do sistema jurídico brasileiro, as políticas públicas são o principal, o qual é destinado a elaborar programas de ações governamentais que fomentam a expansão do usufruto de diversos direitos, como nos campos da educação, moradia, saúde, segurança e outros (PADILHA, 2020). Cabe aqui suscitar o argumento da “reserva do possível” que, para Mendes e Branco (2021), tem sido levantado pelo Estado para justificar a insuficiência de renda pública para atender as demandas sociais. Sobre isso, pode-se extrair das palavras emitidas pela doutrina de Novellino (2016, p. 466), a seguinte contribuição epistêmica:

Por estar consagrado em norma de natureza principiológica, o direito à moradia deve ser assegurado na maior medida possível, de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas existentes. A limitação e escassez de recursos orçamentários (reserva do possível) impede a implementação no grau máximo desejável.

Apesar de um impedimento fático, a doutrina de Mendes e Branco (2021) menciona que o direito à moradia possui íntima axiologia com o princípio da dignidade humana, sendo ele essenciais para a manutenção de outros direitos relevantes, por isso, não pode ser obstado pelos efeitos do argumento principiológico da reserva do possível. Diante da necessária efetivação do mandamento constitucional incutido no art. 6º, tem-se então a não produção de efeitos inibitórios pela justificativa da reserva do possível, não obstante a obrigação de que o Estado deve fomentar políticas habitacionais mais eficientes para combater o déficit habitacional existente no país (PADILHA, 2020).

Todavia, há de se considerar os apontamentos tecidos pelo estudo de Mastrodi e Rosmaninho (2013, p. 133), onde se lê a seguinte consideração científica:

No caso do direito à moradia, não há como o Poder Judiciário exigir que o Estado entregue uma habitação ao autor da demanda judicial, simplesmente porque não há casas à disposição. Não há estoque de moradias, que depende integralmente de construção por meio de programas governamentais (seja a construção realizada diretamente pelo Estado; seja por licitação pública; seja pelo interessado, mediante política de financiamento governamental). Para as pessoas que não foram incluídas em uma política habitacional, a reserva do possível se apresenta como a impossibilidade material de exigir a entrega de uma moradia.

Com fulcro no texto acima destacado, nota-se que, para as pessoas não incluídas em políticas habitacionais, a reserva do possível acaba por surtir efeitos limitadores ao acesso do direito à moradia, o que deve ser contornado pelo fortalecimento destas políticas ou medidas similares (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013). Mas, para dialogar sobre políticas habitacionais no Brasil, é preciso antes conhecer as emblemáticas que cercam o desenvolvimento territorial do país e o atual déficit habitacional existente, pontos que influem diretamente sobre tais políticas. Sobre as emblemáticas do desenvolvimento territorial frente ao atual déficit habitacional existente no Brasil, a próxima seção trará considerações relevantes sobre essa temática.

### 3 EMBLEMÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL BRASILEIRO FRENTE AO DÉFICIT HABITACIONAL EXISTENTE

O cenário do desenvolvimento territorial brasileiro apresenta uma série de emblemáticas históricas que acabam por reverberar sobre o atual déficit habitacional. Suave (2020) aponta que o desenvolvimento territorial no Brasil ocorreu de modo desuniforme, sob um alto teor de interesses de classe, no qual a camada social mais favorecida acabou por empurrar à mercê do amparo social as classes mais vulnerabilizadas. De acordo com Kopper (2019), as políticas habitacionais foram iniciadas sob um viés de merecimento e cidadania social positivado pela CF, mas, encontra sérios obstáculos na questão da mobilidade social.

De certo que as políticas habitacionais devem atender ao interesse da mobilidade social, mas, por outro lado, deve atentar-se para o desequilíbrio do acesso ao direito à moradia como uma das suas principais preocupações (NETO; ULTRAMARI, 2022). Superados os diálogos sobre emblemáticas de classe e de mobilidade, o atual cenário da habitação no Brasil é caótico, com um alto índice de déficit habitacional que deve ser visto sob a ótica de uma dívida histórica que deve ser sanada pelo Estado, por meio das políticas habitacionais (RAMOS; NOIA, 2016).

De acordo com o “Relatório de Déficit Habitacional”, produzido pelo Fundação João Pinheiro (FJP), em 2020, oferece um panorama estatístico do déficit habitacional brasileiro entre os anos de 2016 e 2019. Os números relativos aos déficits habitacionais por ano e região (urbana ou rural) podem ser vistos na Tabela 1:

**TABELA 1 – DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO ENTRE OS ANOS DE 2016 E 2019**

Ano	Déficit Urbano	Déficit Rural	Déficit Total
2016	4,849 milhões	808 mil	5,657 milhões
2017	5,157 milhões	813 mil	5,970 milhões
2018	5,060 milhões	809 mil	5,870 milhões
2019	5,044 milhões	832 mil	5,876 milhões

Fonte: Elaboração dos autores, 2023.

Da análise dos dados da Tabela 1, pode-se extrair os seguintes cenários: a – o maior déficit habitacional brasileiro concentra-se na região urbana; b – na região urbana, o maior déficit habitacional foi registrado no ano de 2017 e o menor no ano de 2016; c – na região rural, o maior déficit habitacional foi registrado no ano de 2019 e o menor no ano de 2016; d – entre ambas as regiões (urbana e rural), o maior déficit habitacional foi registrado no ano de 2017 e o menor no ano de 2016; e - não houve mudança expressiva sobre a situação do déficit habitacional do país entre os anos aqui analisados (FJP, 2020).

Os dados do relatório ainda indicam que os principais componentes do déficit são o ônus excessivo com aluguel urbano, as habitações precárias e a coabitação (FJP, 2020). Logo, o déficit habitacional figura como um dos principais indicadores do problema social da habitação. Desse modo, ficaram evidenciados que mesmo

diante dos instrumentos legislativos garantidores, o direito não é atendido na sua plenitude devido ao desenvolvimento desigual e o déficit habitacional atual na sociedade brasileira.

Souza e Hoff (2019) destacam que é preciso considerar que, a partir do ano de 2016, o Governo brasileiro adotou um viés neoliberalista para as políticas públicas, afetando as políticas habitacionais. Os autores mencionam na íntegra das palavras constadas no estudo produzido, a seguinte conclusão:

A retomada do neoliberalismo pelo Governo Temer influenciou a habitação popular, tendo em vista que rompeu com o compromisso social dos governos anteriores (Lula e Dilma). Entre outras medidas, a extinção da modalidade Entidades do PMCMV acabou por retirar direitos das camadas mais pobres da população, que há anos lutavam pelo acesso à moradia e pela casa própria e encontraram-se desamparadas. Logo, há o acentuamento da desigualdade social e da concentração de renda. A decisão de encerrar o PMCMV não foi a única ação do Governo Temer, que reduziu e sufocou a política habitacional, a ponto de mudar o sentido dos programas que envolviam o tema. A União Nacional por Moradia Popular (UNMP) denunciou o esfacelamento de canais que existiam para controle social e participação. Houve também a denúncia de ações de privatização do saneamento e de empresas públicas (SOUZA; HOFF, 2019, p. 11).

Muitos cortes em investimentos públicos ocorreram a partir de 2016, os quais afetaram setores relevantes no quesito políticas públicas, a exemplo do setor da educação, da habitação, da saúde, e outros. Com a nova transição, assumindo o seu mandato no ano de 2023, o governo Lula traz consigo um maior apelo para políticas públicas sociais. Por isso, é importante que a próxima seção se dedique a avaliar as políticas habitacionais ora existentes no país.

#### 4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO EXISTENTES NO BRASIL

Na conjectura atual do país, alguns programas habitacionais, frutos de políticas públicas, podem ser identificados. Neto e Ultramarini (2022) destacam em seu estudo as principais políticas públicas e programas habitacionais que tratam da questão habitacional de interesse social na última década no Brasil, sendo eles:

**Minha Casa, Minha Vida (MCMV):** Criado durante o ano de 2009, no governo Lula, fomentando o subsídio para compra de imóveis para famílias de baixa renda. Foi transformado no ano de 2020 no programa “Casa Verde e Amarela”, sendo enfraquecido na oferta de subsídios e requisitos exigidos;

**Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH):** Destinado ao fomento de recursos que visam subsidiar a aquisição, a construção e a reforma de imóveis para famílias de baixa renda;

**Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS):** Promulgada no ano de 2005, tendo por finalidade o estabelecimento de diretrizes de uma Política Nacional de Habitação (PNH), integrando diferentes esferas governamentais em prol do acesso ao direito de moradia para famílias de baixa renda:

**Programa de Arredamento Residencial (PAR):** Elaborado no ano de 2001, voltado ao oferecimento da possibilidade de aluguel com opção de compra de imóveis para famílias com renda entre 0 e 3 salários-mínimos;

**Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR):** Que tem por finalidade o atendimento das necessidades habitacionais das populações rurais, fomentando o acesso à moradia adequada ao campo;

**Apoio à Produção de Habitação de Interesse Social (APHIS):** Tendo por finalidade o financiamento e o incentivo na construção de habitações de interesse social, por meio do estabelecimento de parcerias público-privadas com empresas de engenharia civil e associações sem fins lucrativos;

**Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS):** Utilizado como uma das ferramentas financeiras do Estado aplicada como meio de subsídio de projetos habitacionais de interesse social.

De todos os programas acima indicados como políticas habitacionais, Kopper (2019) destaca que o programa Minha Casa, Minha Vida é um dos mais relevantes na expansão do acesso à moradia. Conforme Ramos e Noia (2016) a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida significou uma iniciativa concreta de política pública em habitação, ainda que o programa tenha conseguido auxiliar e melhorar a condição de vida da população carente, apresenta falhas na alocação dos recursos, nas etapas de planejamento e execução dos empreendimentos.

No ano de 2023, com o retorno do governo Lula, o programa voltou a se chamar Minha Casa, Minha Vida, desconstituindo o anterior modelo Casa Verde e Amarela elaborado durante o governo Bolsonaro e por meio da Lei n. 14.620 de 2023, o programa ganhou novas diretrizes, ampliando o seu potencial de fomento ao acesso do usufruto do direito de moradia no Brasil (BRASIL, 2023).

Falar de políticas habitacionais no atual momento socioeconômico brasileiro remete para a necessidade de consideração de novas perspectivas. Isto porque, além dos problemas de classe e desenvolvimento regional que, historicamente, afetaram e ainda afetam o cenário do déficit habitacional no país, há de se falar ainda em desafios produzidos pelas políticas neoliberais anteriores e pela recessão econômica ora posta.

Um dos principais desafios é, sem dúvidas, conseguir reduzir o alto déficit habitacional que, em números expressivos, violam ao mandamento constitucional que visa assegurar o acesso à moradia (NETO; ULTRAMARI, 2022). Andrade et al. (2023) cita ainda a necessidade de se trabalhar com políticas habitacionais mais favoráveis na redução dos valores dos aluguéis, uma vez que tais valores atualmente são exorbitantes, considerando o baixo poderio financeiro da população de baixa renda atualmente, dados os efeitos da recessão econômica, o alto desemprego, reduções salariais e afins.

Os imóveis urbanos e rurais sem uso são indicados por Suave (2020) como outro desafio a ser enfrentado, frente ao alto índice de indivíduos sem moradia, requerendo do Estado uma maior inclinação ao fortalecimento das políticas de regularização fundiária e agilização das ações de usucapião, com vistas para a preservação do mandamento constitucional de cumprimento da função social da propriedade. Andrade et al. (2023) menciona a necessária flexibilização dos financiamentos habitacionais, com a adesão de rendas menores e parcelamentos maiores, sendo este mais um dos desafios que deve ser enfrentados pelas políticas habitacionais.

O fortalecimento dos programas habitacionais deve, de forma mais aproximada, considerar as falhas existentes no planejamento, execução e alocação dos recursos nos programas, bem como a atual situação econômica do país, de modo que mecanismos de acesso à moradia sejam mais bem elaborados.

## 5 CONCLUSÃO

Os resultados levantados pela pesquisa proporcionaram emissão de resposta ao problema de investigação, sendo possível aqui indicar que as atuais políticas habitacionais brasileiras devem considerar o alto déficit habitacional existente, as condições econômicas do país, o índice de imóveis urbanos e rurais desocupados, a celeridade necessária aos casos de reconhecimento da usucapião, dentre outras questões que são indicadas como desafios atuais.

Em resposta aos objetivos da pesquisa, os resultados demonstraram que o direito à moradia é uma garantia constitucional inegociável, sendo abordado pela primeira vez no cenário internacional pela DUDH de 1948, aderido ao escopo normativo brasileiro no ano de 2000. Apesar desta garantia, o déficit habitacional atual é expressivamente alto, apontando para a necessidade de ampliação das políticas habitacionais, para então ser possível avançar na superação dos desafios vinculados aos direitos básicos e desigualdades sociais.

Os resultados ainda demonstraram que das atuais políticas públicas habitacionais existentes o programa Minha Casa Minha Vida figura como o de maior relevância e que recentemente por força da Lei n. 14.620/23, voltou a ser fortalecido. Todavia, as políticas habitacionais atuais precisam identificar os desafios sociais, econômicos e outros, de modo que seus efeitos sejam capazes de reverter o déficit habitacional existente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Hugo M. V. A. et al. A efetividade da política habitacional no Brasil: o Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 20, n. 35, p. 104-122, jan./jun., 2023. Disponível: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/12574/7511>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição Federal de 1988 – CF88]. **Constituição da república federativa do brasil de 1988**. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

FJP (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO). **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**, Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorios-deficit-e-inadequacao-habitacional-no-brasil-fundacao-joao-pinheiro>. Acesso em: 12 jun. 2023.

KOPPER, Moisés. Políticas públicas e suas pós-vidas: merecimento e cidadania habitacional no Brasil da mobilidade social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 99, p. 1-24, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/vBLcJgCJdnz5bhjddLSxdVN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2023.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane D. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 14, n. 14.1, p. 113-134, 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317>. Acesso em: 9 jun. 2023.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.



MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NETO, Paulo N.; ULTRAMARI, Clovis. Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, e202206, p. 1-28, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/JN4Png3PBqj4dtLgR4QZ6ZH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2023.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

RAMOS, Jefferson da S.; NOIA, Angye C. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em questão**, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/752/75243198004.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023.

SOUZA, Mariana B; HOFF, Tuize S. R. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, e20180023, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh66qb4LrfjwrFLdytrrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SUAVE, Angela M. Reflexões sobre a política habitacional: estado e conflitos de classes. **R. Katál**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 266-275, mai./ago., 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/DKwJw9nWpNTpWp9LbRjdBsw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2023.

# PERSPECTIVAS ACERCA DA INFRAESTRUTURA URBANA FACE OS ODS: UM OLHAR SOB A CIDADE DE IJUÍ/RS

## PERSPECTIVES ABOUT URBAN INFRASTRUCTURE IN THE FACE OF THE SDG: A VIEW AS TO THE CITY OF IJUÍ/RS

Raquel Carine Matz Gutknecht<sup>1</sup>

Geovane Schulz Rodrigues<sup>2</sup>

Pedro Luís Büntenbender<sup>3</sup>

### Resumo

Nas últimas décadas o Brasil e o mundo vêm sofrendo com o crescimento excessivo populacional impactando, entre outras coisas, na falta de infraestrutura urbana. Há, portanto, a necessidade de fomentar a busca por soluções e frente a isso a Organização das Nações Unidas (ONU) desenvolveu alguns objetivos com o intuito de nortear o desenvolvimento social. Visando os ODS e município de Ijuí o presente estudo pretende resolver a problemática: quais os programas existentes (federais e municipais) que contemplam o município de Ijuí e relacionam-se com os ODS? O objetivo é relacionar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de número 11 com ações governamentais existentes no Brasil e em Ijuí. A metodologia do estudo caracteriza-se por ser qualitativa e descritiva com a coleta de dados baseadas em uma pesquisa bibliográfica. Diante deste cenário esta pesquisa obteve como resultados que o município de Ijuí não possui um planejamento voltado aos ODS, mas que existem diversos programas que podem ser associados ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento Sustentável. Planejamento. Cidade.

### Abstract

*In recent decades, Brazil and the world have been suffering from excessive population growth, impacting, among other things, on the lack of urban infrastructure. Therefore it is a necessity to encourage the search for solutions and, in view of this, the United Nations (UN) has developed some objectives with the aim of guiding social development. Aiming at the SDGs and the municipality of Ijuí, the present study intends to solve the problem: what are the existing programs (federal and municipal) that contemplate the municipality of Ijuí and relate to the SDGs? The objective is to relate Sustainable Development Goal number 11 with existing government actions in Brazil and in Ijuí. The study methodology is characterized by being qualitative and descriptive with data collection based on a bibliographical research. Given this situation, this research found that the municipality of Ijuí doesn't have a plan aimed at the SDGs, but that there are several programs that can be associated with the fulfillment of the Sustainable Development Goals.*

**Keywords:** Sustainable Development. Planning. City.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, não apenas o Brasil, mas o mundo vem sofrendo com o crescimento excessivo e

<sup>1</sup> Graduada em Administração de Empresas. Mestranda no PPGDR em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Email: raquel.gutknecht@sou.unijui.edu.br

<sup>2</sup> Graduado em Arquitetura e Urbanismo. Mestrando no PPGDR em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. Bolsista PROSUC/CAPES Modalidade – I. Email: geovanesrodrigues@hotmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Administração (UNAM e UFMS). Mestre em Gestão Empresarial (FGV/EBAPE). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ. Estagiário Pós-Doutoral no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, Campus Cerro Largo/RS. Email: pedrolb@unijui.edu.br

desordenado tanto populacional quanto das cidades, o que implica principalmente na falta de infraestrutura que as mesmas oferecem, afetando diretamente a vida da população. É notório, no Brasil, a falta de um planejamento urbano eficaz, fazendo com que muitas pessoas sejam privadas do acesso a itens básicos como educação, saúde e moradia de qualidade, tornando-se cada vez mais latente a busca por um crescimento e desenvolvimento mais saudável, seguro e acessível a todos.

Há, portanto, a necessidade de fomentar a busca por soluções que visam construir espaços urbanos mais democráticos, oferecendo uma infraestrutura adequada e em equidade, corroborando para o usufruto de todas as oportunidades que as cidades oferecem (Carvalho, 2002, p.87). Logo, a promoção de um meio ambiente urbano igualitário é intrínseca a um desenvolvimento sustentável, proporcionando o exercício pleno da cidadania em relação aos direitos como cidadão.

Frente aos diversos problemas sociais que afligem o mundo moderno no que tange às cidades sustentáveis e a promoção de um meio ambiente urbano mais inclusivo, a Organização das Nações Unidas (ONU) desenvolveu alguns objetivos com o intuito de nortear o desenvolvimento social para que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Um dos objetivos é até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas (ONU, 2012).

Verifica-se assim sinais de um esforço mundial na busca por cidades nas quais todos os cidadãos se sintam confortáveis, seguros e, acima de tudo, livres para exercer seus direitos de usufruto de todas as oportunidades que as cidades podem oferecer. Sendo assim, o presente estudo visa responder a problemática: quais os programas existentes (federais e municipais) que contemplam o município de Ijuí e relacionam-se com os ODS? Tem por objetivo relacionar os ODS com ações governamentais existentes que visam as metas propostas pela ONU. Também este artigo visa compreender o ODS de número 11, entender os programas nacionais e municipais existentes referentes ao desenvolvimento das cidades e por fim analisar e discutir a relação existente entre os mesmos.

Justifica-se esta pesquisa pela relevância do tema proposto, da importância de conhecer os programas já desenvolvidos em prol da prosperidade da sociedade e das cidades, visa ampliar o conhecimento relacionado ao município de Ijuí e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, levando em consideração o ODS 11. Junto a esta proposta de ampliar a compreensão sobre estes temas, observa-se ainda a importante relação entre os assuntos estudados e a partir disto verificou-se a importância de existir um planejamento territorial voltado aos ODS para que as metas da ONU sejam atingidas.

No que tange a metodologia esta pesquisa caracteriza-se como qualitativa, onde o objetivo principal é obter uma compreensão do objeto a ser estudado, ou um fenômeno em seu contexto. A análise da amostra de dados ocorre de forma psicossocial, onde os instrumentos de coleta não são necessariamente estruturados (Marconi; Lakatos, 2019, p.295). Também é considerada como uma pesquisa descritiva, que tem como desígnio ao pesquisador aprofundar-se com o tema a ser estudado descrevendo as características de determinado fenômeno (Gil, 2002, p. 42;44).

Neste caso a compreensão do objeto é o estudo dos ODS, dos projetos governamentais e as ações das políticas públicas locais e federais frente a realidade da comunidade Ijuicense. Para isto utilizou-se da pesquisa bibliográfica, onde a coleta de dados ocorreu a partir de materiais já publicados e assim consequentemente foi obtida a análise dos resultados.

Este artigo está dividido em: resumo; introdução da pesquisa; desenvolvimento, contendo os conceitos sobre ODS, ODS de número 11, características do município de Ijuí e programas governamentais existentes relacionados às cidades e a relação entre os conceitos apresentados; e por último é apresentado a análise referente ao tema proposto.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 CONCEITOS

Os ODS são compostos por 17 objetivos interconectados que abordam os principais desafios enfrentados pelo Brasil e pelo mundo no quesito desenvolvimento. Estes foram elaborados com a finalidade de acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima, e garantir que as pessoas possam desfrutar de paz e prosperidade. O objetivo nº 11 retrata os objetivos no âmbito das cidades com o intuito de torna-las mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis e para que isso ocorra é necessário promover políticas públicas para garantir o acesso de todos à habitação segura, como por exemplo, proporcionar acesso à espaço seguros, inclusivos, acessíveis e verdes para todos. (ONU, 2012).

Frente a esse cenário o Brasil possui diretrizes que abordam a moradia ideal, mesmo que atualmente não contemple a todas as pessoas, o país tem a meta de “casa ideal” a todos que serve como diretriz para os programas elaborados pelo governo. O Relatório Brasileiro Habitat III (2016, p.99;100), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), revela que uma moradia decente é composta pelos requisitos de infraestrutura, como por exemplo, uma quantidade mínima de cômodos que atenda as necessidades da família; quanto aos requisitos garantidos pelo direito a cidade, como iluminação adequado, esgotamento sanitário e água potável, estes sendo de responsabilidade dos governantes.

Também podemos citar como meta para atender ao direito de uma cidade inclusa e segura o Estatuto da Cidade, sob Lei nº 10.257/2001, que retrata a regulamentação referente à política urbana no âmbito federal e traz à luz ao direito às cidades sustentáveis e reforça a ideia de equidade e da promoção de um ambiente urbano inclusivo. Sendo assim, o desenvolvimento de cidades sustentáveis ocorre também no âmbito social através da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos (Carbonari; Lima, 2016, p.85).

Além destas diretrizes já existentes no país que visam o desenvolvimento das cidades, em 2018 o governo lançou orientações políticas articulando os programas de governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que tem por objetivo incentivar as organizações políticas a integrar as dimensões do desenvolvimento sustentável em seus planos de governo. A Rede ODS Brasil visa realizar diversas atividades para o engajamento de representantes dos Poderes Executivo e Legislativo na implementação das metas da ONU (Rede ODS Brasil, 2018).

Junto a isso, o Ipea e outros 75 órgãos governamentais se juntaram para estabelecer uma adaptação das metas da Agenda 2030 com às prioridades do Brasil. Esta proposta foi desenvolvida em etapas, onde o primeiro processo ocorreu a partir de uma análise dos técnicos dos governos que projetou o mapeamento das diretrizes federais com os ODS e a segunda etapa foi a consulta popular que estabeleceu debates sobre o mapeamento. Portanto, hoje o país possui um instrumento que orienta a territorialização e o desenvolvimento via os ODS (Lozardo, 2018, p.9).

Quanto ao município estudado e que serve como base para esta reflexão, o município de Ijuí está localizado na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e possui 84.726 pessoas, sendo 18.780 pessoas no índice de extrema pobreza. O Produto Interno Bruto per capita é de R\$52.413,27 e o Índice de Desenvolvimento Humano possui o índice de 0,781. 90,67% dos moradores localizam-se na zona urbana e 9,33% na zona rural, onde 90,81% da população tem acesso aos serviços de abastecimento de água, 19,66% da população acesso aos serviços de esgotamento sanitário e 100% da população é atendida com coleta de resíduos domiciliares (IGBE, 2020; Instituto água e saneamento, 2020; Transparência Municipal, 2009).

## 2.2 MELHORIA DO ACESSO À HABITAÇÃO ADEQUADA

Conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), uma habitação adequada é formada pela parte física da moradia, como ter a quantidade e tamanho de cômodos adequados para determinada família, e por outra parte composta por elementos de responsabilidade Estatal. O Estado, portanto, deve garantir a posse, a disponibilidade de infraestrutura e de equipamentos urbanos públicos ao seu redor, qualidade contra variações climáticas e deve fornecer condições de haver desenvolvimento humano e cultural.

No Brasil existem diversos programas e diretrizes para o acesso a habitação social, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Entretanto é necessário que os governos locais priorizem esses programas e devem aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade para garantir a provisão de interesse social e programas e linhas de financiamento interfederativos.

No município de Ijuí já foram realizados diversos projetos e ações através de programas sociais. No ano de 2011, o então prefeito Fioravante Ballin, juntamente com a sua equipe técnica elaborou um plano de habitação de interesse social para o município de Ijuí com objetivo de apresentar programas, metas e ações para superar o déficit habitacional e melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos). Após o levantamento das principais dificuldades encontradas pelos moradores de baixo nível social foi constatado a necessidade de várias ações, onde podemos destacar: a qualificação do quadro técnico da pasta de habitação; a democratização da política habitacional através da participação social dos Conselhos Distritais Rurais e da COMHAB; revisar a legislação; adequar a população foco; estruturar a gestão para a habitação em função do Fundo de Habitação de Interesse Social, de forma a efetivar a gestão do Sistema Municipal de HIS.

As principais obras de moradias do município para a população de baixa renda foram subsidiadas pelos programas “Minha Casa, Minha Vida” implantadas no governo Lula, em 2009 e pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Entre elas, podemos citar o residencial Frida Heck, no bairro São Paulo e o Julio Taube, com 80 moradias, entregues em 2013.

No ano de 2022 foi liberado pela Caixa Econômica Federal o valor de 10,4 milhões para a construção de 103 residências para as famílias do bairro Tancredo Neves, conforme Programa Habitacional Casa Verde e Amarela. Também através deste programa foram realizados de imóveis nos bairros Colonial, XV de Novembro, Storch, Getúlio Vargas, Glória e Tancredo Neves e a regularização fundiária de diversas famílias.

Em 16 de Maio de 2022, o prefeito em exercício, Andrei Cossetin, aprovou e sancionou a Lei nº 7.192 que visa autorizar e regularizar imóveis cedidos pelo município para a população de baixa renda, por meio por meio de termos de concessão, bem como autoriza a doação de imóveis.

Ainda como forma de assistencialismo as famílias de baixa renda, Ijuí possui o programa “Aluguel Social”, da secretaria de habitação, onde o município disponibiliza valores para ajudar no aluguel das pessoas que necessitam.

## 2.3 MELHORIA DE ACESSO SUSTENTÁVEL A ÁGUA POTÁVEL, AO ESGOTAMENTO SANITÁRIO E À DRENAGEM

Conforme o Relatório Brasileiro Habitat III (2016), no ano de 2005 foi definido um marco regulatório para políticas de saneamento básico, que é o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que tem entre os seus principais objetivos garantir o acesso e integralidade a todos os componentes desse recurso à todas as famílias que não o possuem, com a devida qualidade. A partir de 2007, com a adoção do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), aconteceu um forte investimento em infraestruturas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Em Ijuí, o Plano Municipal de Saneamento Básico (PLAMSAB), foi elaborado em 02 de julho de 2009,

com o objetivo de auxiliar os gestores municipais na reorganização da cidade e orientar os gestores públicos e a sociedade através de um diagnóstico que retrata a qualidade dos serviços prestados pela esfera pública municipal. O Plano foi elaborado de forma participativa, ou seja, a sociedade discute os problemas, mediante os diagnósticos situacionais locais, buscando, de maneira colaborativa, alternativas capazes de resolver os entraves observados.

Atualmente 90,81% da população é atendida com abastecimento de água, apenas 19,66% da população é atendida com esgotamento sanitário e toda a população é atendida com coleta de resíduos domiciliares, recuperando 4,48% dos resíduos com coleta seletiva.

Em 2016, o governador José Ivo Sartori assinou a ordem de início das obras de ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) de Ijuí, com investimento de R\$ 4,1 milhões, com recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) 1. A primeira parte da obra foi entregue em 2022 com uma sub-bacia com 10.160 metros de redes coletoras e 976 ramais. O restante das obras segue em andamento e espera-se que a deficiência nessa área seja suprida.

Através do Programa Mais Água, a Secretaria de Desenvolvimento Regional realiza perfuração de poços para levar água de qualidade as comunidades rurais. Só no início de 2023 já foram perfurados 5 poços nas Linha 6 Leste, Linha 6 Norte, Linha Base Sul, no Itaí e, no Santana.

## 2.4 MELHORIA DO ACESSO A MEIOS DE TRANSPORTE SUSTENTÁVEL

Tanto o Brasil como o mundo passaram por um crescimento populacional e conseqüentemente um aumento considerável dos veículos, causando problemas de tráfego e o país se viu necessitado de investir urgentemente em melhorias na mobilidade urbana.

Atualmente o caos existente nos meios de transporte causam diversas dificuldades à população e geram conseqüências no âmbito pessoal e empresarial, como por exemplo, o tempo perdido que provocam perdas produtivas; o aumento da emissão de gases de efeito estufa; a elevação do número de veículos circulantes; a maior incidência de agravos respiratórios e impactos econômicos negativos. (Relatório Brasileiro Para Habitat III, 2016).

O Ipea em seu relatório constatou que 34,8% das pequenas cidades contava com o serviço de mobilidade urbana em 2012 (população até 100 mil) e que é necessário que os municípios passem a investir em melhoria do transporte público, construção de calçadas e passeios inclusivos, faixas de travessias e passarelas. O governo federal criou a PAC da Mobilidade Urbana específica para esse segmento.

Em 2011 foi elaborado um relatório técnico sobre as redes de mobilidade urbana de Ijuí, contemplando as redes estruturais de transporte coletivo por ônibus, rede de ciclovias e vias preferenciais de pedestres, conforme diretrizes do Plano Diretor de Transportes e Mobilidade Urbana (PlanMob). Alguns dos pontos de ciclovias descritas nesse relatório foram implantados.

Outra ação ocorreu em 2022 através de um simpósio sobre mobilidade urbana que apresentou diversos projetos para serem implementados como: fornecer espaços seguros e acessíveis para todos, separação clara e adequada entre os diferentes modos de transporte e oferecer limites de velocidade adequados. Um exemplo é a obra de fluidez do trânsito com implantação do sistema binário das ruas 19 de Outubro e Bento Gonçalves, em Janeiro de 2023.

## 3 CONCLUSÃO

As cidades, por menores que sejam, ainda constituem um espaço complexo de vivências e é marcado pela pluralidade social que vivemos e, no Brasil, a disparidade social é um problema latente a ser superado já que

as cidades não oferecem recursos suficientes para que todas as pessoas tenham acesso a todas as oportunidades existentes. Ainda, vivemos em um mundo onde desenvolvimento, na maioria das vezes, é apenas visto através do viés econômico, esquecendo que um país pode ser extremamente rico, mas as condições de vida oferecidas aos cidadãos são precárias.

Sabemos que o Brasil ainda tem um longo caminho com muitos desafios a enfrentar para que as cidades atinjam um nível de desenvolvimento sustentável em infraestrutura, porém cada vez mais são elaborados planos de ação que estimulam a busca por soluções sustentáveis que afetam diretamente a população de baixa renda.

Percebeu-se que existem diversos programas governamentais que visam atender a parte da população mais necessitada, como os projetos “Minha Casa Minha Vida” e o “Programa Habitacional Casa Verde e Amarela” que estimulam a moradia de qualidade a todos, entretanto ainda existe uma grande parcela da população que não foi contemplada por nenhum tipo de projeto e necessita de atenção. Também foi possível perceber que no município de Ijuí diversas ações já foram realizadas com recursos federais e municipais em prol do desenvolvimento das cidades.

Portanto existem diversos procedimentos existentes, tanto no Brasil, quanto em Ijuí que visam atender ao objetivo de número 11: que é garantir moradia digna e segura a todos, com todos os serviços básicos mesmo não estão ligados diretamente aos ODS, verificou-se que eles buscam atender as metas da ONU. Neste quesito, Ijuí não possui nenhum planejamento voltado a nenhum ODS, mesmo possuindo em seu plano de ação diversos projetos que visam o desenvolvimento territorial.

Entretanto visando um planejamento territorial voltado a sustentabilidade seria de suma importância que o gestor municipal de Ijuí elaborasse um documento visando atender a cada um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com os problemas da cidade e buscando assim, a nível federal, ou através de parcerias, buscando assim recursos para atendê-los. Traças metas voltadas aos ODS pode ser um dos principais caminhos para conquistar o desenvolvimento territorial, ter uma cidade sustentável e inclusiva e que atenda às necessidades de todos.

Verificou-se que existem diversos programas a nível federal e que cabe aos gestores municipais irem atrás destes com “um olhar” focado para aos grupos excluídos e a partir destes, elaborarem diretrizes que promovam o desenvolvimento, o planejamento urbano sustentável, solidário e incluso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁGUA E SANEAMENTO. Município de Ijuí. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/rs/ijui>>. Acessado em: 12 de Abril de 2023.

BREMAEKER, François E. J. **A Pobreza em Nível Municipal**. Disponível em: [http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/F597E448-92A3-E540-C16935B3135811B522022010091237.pdf&i=970](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/F597E448-92A3-E540-C16935B3135811B522022010091237.pdf&i=970) Acessado em: 12 de Abril de 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE IJUÍ. Projeto de Revitalização da Rua do Comércio foi apresentado aos Vereadores Durante a Reunião das Comissões. Disponível em: <<https://camaraiju.rs.gov.br/noticia/379/projeto-de-revitalizacao-da-rua-do-comercio-foi-apresentado-aos-vereadores-durante-a-reuniao-das-comissoes/>>. Acessado em: 12 de abril de 2023.

CARBONARI, Flávia; LIMA, Renato Sérgio. **Cidades seguras**. In: COSTA, M. A. (Org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CORSAN. **Entrega de Obras de Implementação de Esgotamento Sanitário em Ijuí e Cruz Alta.** Disponível em: <<https://www.corsan.com.br/corsan-entrega-obras-de-implantacao-de-esgotamento-sanitario-em-ijui-e-cruz-alta>>. Acessado em: 06 de Abril de 2023.

CORSAN. **Autorizada as Obras de Implementação de Ampliação de Esgotamento Sanitário em Ijuí.** Disponível em: <https://www.corsan.com.br/autorizadas-as-obras-de-ampliacao-de-esgotamento-sanitario-em-ijui>>. Acessado em: 06 de Abril de 2023.

GIL Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo: Atlas S.A., 2002.

IBGE. Dados do Município de Ijuí. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=economia+ijui> Acessado em: 12 de Abril de 2023.

IJUÍ. Lei municipal nº 7.192, de 16 de Maio de 2022. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/i/ijui/lei-ordinaria/2022/720/7192/lei-ordinaria--7192-2022-dispoe-sobre-a-politica-habitacional-de-interesse-social-do-municipio-voltada-para-a-populacao-de-baixa-renda-autoriza-a-regularizacao-de-imoveis-cedidos-pelo-municipio-por-meio-de-emissao-de-novos-termos-de-concessao-bem-como-autoriza-a-doacao-de-imoveis-concedidos-anteriormente-e-da-outras-providencias>>. Acessado em 17 de Abril de 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório Brasileiro Para Habitat III.** Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. 148 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Agenda 2030. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: Ipea, 2018. 546 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** Ciência e conhecimento científico. Métodos científicos. Teoria, hipóteses e variáveis. Metodologia jurídica. Rio de Janeiro: Atlas LTDA, 2022.

MENEZES, Patrícia M. Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.redeodsbrasil.org/post/2018/09/13/articulando-os-programas-de-governo-com-a-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel> Acessado em: 12 de Abril de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 12 de Abril de 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IJUÍ. **Mobilidade Urbana.** Disponível em: <<https://www.ijui.rs.gov.br/noticia/2561/programa-mais-agua/>>. Acessado em: 12 de Abril de 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IJUÍ. **Notícia:** Novo Lar! Disponível em: <<https://www.ijui.rs.gov.br/noticia/2559/novo-lar/>>. Acessado em: 06 abril de 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IJUÍ/RS. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ijuí - Etapa 3: Estratégias de Ação. Secretária Municipal de Ijuí, 2011. 68 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IJUÍ/RS. Plano Municipal de Saneamento Básico Participativo do Município de Ijuí-RS. Volume V: Ações, Programas e Metas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Pesquisas Hidráulicas – Porto Alegre: UFRGS, 2011. 105 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IJUÍ. Programa Mais Água. Disponível em: <<https://www.ijui.rs.gov.br/noticia/2561/programa-mais-agua/>>. Acessado em: 06 de Abril de 2023;

II SIMPÓSIO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA: **Trânsito Seguro.** Por Câmara Municipal de Ijuí: [s.n.], 2022. 1 vídeo (3:59:59). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xowc5-UIrLU>>. Acessado em: 12 de Abril de 2023.



# TERRITÓRIO, INDICAÇÃO GEOGRÁFICA, ATIVAÇÃO DE RECURSO E DESENVOLVIMENTO: ABORDAGEM TEÓRICA E REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA INDICAÇÃO GEOGRÁFICA FARINHA DE BRAGANÇA (PA)<sup>1</sup>

## TERRITORY, GEOGRAPHICAL INDICATION, ACTIVATION RESOURCE AND DEVELOPMENT: THEORETICAL APPROACH AND REFLECTIONS FROM EXPERIENCE GEOGRAPHICAL INDICATION BRAGANÇA FLOUR (PA)

Stéphanie Oliveira da Silva<sup>2</sup>

Benedito Ely Valente da Cruz<sup>3</sup>

Wesley de Souza Marques<sup>4</sup>

### Resumo

A farinha de Bragança é dos produtos mais notórios do estado do Pará. Desde de 2021, passou a dispor de um signo de Indicação Geográfica (IG). A pesquisa busca analisar como está ocorrendo o processo de implementação desta Indicação Geográfica (IG)?. O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar o território usado da farinha de Bragança, focalizando os elementos teóricos da pesquisa, além de apresentar alguns resultados levantados acerca dessa implementação. Quanto aos objetivos específicos, I) Compreender a relação entre os conceitos de território, indicação geográfica, ativação de recurso e desenvolvimento; II) Analisar o processo de implementação da IG território usado da farinha de Bragança. A metodologia se baseia no método de abordagem com enfoque dialético e uso de procedimentos técnicos como pesquisas bibliográficas, documentais e de campo. Os resultados demonstram que a manutenção da lavoura de mandioca e a regularização das casas de farinha são alguns dos principais desafios na implementação da IG. Nesse contexto, faz necessário o fomento de políticas públicas para auxiliar os produtores familiares e o desenvolvimento da cadeia produtiva no estado do Pará.

**Palavras-chave:** Território; Indicação geográfica; Farinha de Bragança.

### Abstract

*Bragança flour is one of the most famous products in the state of Pará. Since 2021, it has had a Geographical Indication (GI) sign. The research seeks to analyze how the implementation process of this Geographical Indication (GI) is taking place?. The general objective of the research consists of analyzing the used territory of Bragança flour, focusing on the theoretical elements of the research, in addition to presenting some results obtained about this implementation. As for specific objectives, I) Understand the relationship between concepts territory, geographical indication (GI), activation resource and development; II) Analyze the process of implementing the GI in the used territory for Bragança flour. The methodology is based on the approach method with dialectical focus and the use a set of technical procedures like bibliographic research, documentary and in the*

<sup>1</sup> Pesquisa de mestrado em desenvolvimento e financiada pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará – FAPESPA.

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Pará (PPGG/UEPA). E-mail: stephanieolvr@hotmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Geografia. Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Pará (PPGG/UEPA). E-mail: bvalente7@uepa.br.

<sup>4</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Pará (PPGG/UEPA). E-mail: wesleygeo7@gmail.com

*camp. The results demonstrate that the maintenance of the cassava field and the regularization of flour house are some of main challenges in implementing the GI. In this context, it is necessary to promote public policies to assist family producers and the development of the production chain in the state of Pará.*

**Keywords:** Territory, Geographical Indication, Bragança Flour.

## 1 INTRODUÇÃO

A farinha de Bragança é um produto notório no estado do Pará e vem nos últimos anos se destacando no cenário (inter)nacional em razão da sua qualidade, uso na gastronomia e como uma alternativa de desenvolvimento rural. Em 18 de maio de 2021, obteve o registro de Indicação Geográfica de Procedência (IGP) abrangendo os municípios paraenses de Augusto Corrêa, Bragança, Santa Luzia do Pará, Tracuateua e Viseu (INPI, 2023).

A IGP farinha de Bragança demanda pesquisas e apoio técnico institucional constante na medida em que esta IG está em fase de implementação e precisa ser avaliado os impactos que terá para os produtores familiares, haja vista, que as IGs são instrumentos complexos que comportam processos de inclusão e exclusão (MASCARENHAS; WILKINSON, 2014).

Apesar ser considerada um ativo territorial, a implementação da IG Bragança ainda enfrenta dificuldades, relacionadas à produção da farinha, cumprimento do Caderno de Especificações Técnicas da IG, regularização das casas de farinha a Portaria nº 5314/Adepará, operacionalização da IG etc. Isso se intensifica com a falta de uma políticas públicas arrojada e voltada para a cadeia produtiva da farinha de mandioca no estado do Pará. Logo, o problema da pesquisa gira entorno de analisar como está ocorrendo o processo de implementação da IG Bragança?

O apoio institucional aos produtores familiares e a gestão da IG Bragança representaria uma alternativa para amenizar as desigualdades e contradições no campo amazônico, neste caso região bragantina, auxiliando na produção, no investimento das casas de farinha, acesso a novos mercados, ampliando a utilização do signo distintivo e aos benefícios decorrentes da IG.

Ao tratarmos de uma pesquisa de mestrado ainda em fase de desenvolvimento, temos como objetivo geral analisar o território usado da farinha de Bragança, focalizando os elementos teóricos da pesquisa, além de apresentar alguns resultados levantados acerca dessa implementação. Quando aos objetivos específicos, I) *Compreender a relação entre os conceitos de território, indicação geográfica, ativação de recurso e desenvolvimento;* II) *Analisar o processo de implementação da IG território usado da farinha de Bragança.*

A metodologia se orienta a partir do método de abordagem com enfoque dialético. Quanto aos procedimentos técnicos utilizamos três tipos: Pesquisas Bibliográficas, realizadas a partir de informações em periódicos, livros, dissertações e teses; Pesquisas Documentais, com o objetivo de levantar dados estatísticos e documentais a partir de fontes oficiais e das instituições envolvidas com a temática; e Pesquisa de Campo no território de abrangência da IG Farinha de Bragança. Entre os instrumentos de coleta de dados estão à observação sistemática, entrevistas semi-estruturadas com produtores e instituições envolvidas com a IG.

A estrutura do artigo está dividida em cinco tópicos: o primeiro consiste na introdução com apresentação do tema, objetivos e metodologia utilizada na pesquisa; no segundo, trata-se dos conceitos de território, indicação geográfica, ativação de recurso e desenvolvimento; no terceiro realiza uma breve apresentação histórica da região de Bragança e o início do projeto de indicação geográfica; o quarto tópico é sobre o pós-registro e implementação da IG; por fim, no quinto tópico se apresenta as principais conclusões da pesquisa.

## 2 TERRITÓRIO, INDICAÇÃO GEOGRÁFICA, ATIVAÇÃO DE RECURSO E DESENVOLVIMENTO

O território é um dos conceitos mais discutidos na geografia, especialmente por abranger um conjunto diversificado de relações de poder, econômicas, conflituosas, harmônicas ou recíprocas. Em um mesmo território é possível encontrar uma sobreposição de múltiplas relações de poder, as quais repercutem em efeitos de natureza material, simbólica ou cultural (HAESBAERT, 2010).

A ênfase no uso do território como objeto de análise social é salientado por Santos (1994) em razão da influência que o papel social tem no modelamento do espaço geográfico, que esta em constantemente processo de mudança. Ademais, a compreensão sob os usos possibilita ampliar a concepção acerca de diversos segmentos sociais, culturais, econômicos, produtivos ou de poder, assim como entender as suas relações e interferências.

Segundo Santos (2005, p. 255) “o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado”. A terminologia “usado” refere-se às ações humanas, as interferências dos atores sociais, econômicos e políticos em um território, a partir de seus objetivos e intenções. Em decorrência disso, Silveira (2011) explica que o território usado é dinâmico e os atores territoriais possuem poderes e comportamentos distintos, capazes de criar situações positivas, contraditórias ou conflituosas.

Na discussão sobre usos há um destaque para as normas, devido a influência que elas exercem na organização e regulação dos territórios (CASTILLO, 2017), seja no comportamento dos indivíduos em sociedade, na sua vida pessoal, como também no âmbito legislativo, econômico, técnico e produtivo. As normas não estão restritas somente ao exercício e poder do Estado, bem como não atuam apenas como um mecanismo regulatório implementado externamente.

A problemática envolvendo adversidades em processos de regularizações pode estar presente em diversos segmentos e setores, desde os sociais até as atividades produtivas. No cenário agroalimentar, essa questão é recorrente devido às mudanças que o setor tem passado ao longo do século XX, a respeito da produção, qualidade e consumo de alimentos, com destaque para as certificações e os signos distintivos.

A certificação representa um selo de conformidade, ou seja, de comprovação a um produto, em decorrência do seu processo produtivo (RADOMSKY, 2015). Por outro lado, os signos distintivos pertencem aos regimes de propriedade intelectual e “são utilizados para identificar e diferenciar a origem de bens, ou para indicar a propriedade de um produto, sua origem comercial ou geográfica” (BRUCH, 2011, p. 08). Ademais esses mecanismos podem representar uma estratégia de valorização econômica (comercial-mercadológica), social e identitária, a partir de uma determinada qualidade, característica (natural ou humana) ou reputação (BRUCH et al., 2014).

A notoriedade, associada com a reputação do território, em produzir determinado produto ou a existência de características naturais e humanas são um dos principais elementos diferenciáveis, que atribuem o reconhecimento de um território com IG.

A Lei da Propriedade Industrial (LPI) nº 9.279 de 1996 aborda as duas espécies de indicação geográfica, Indicação de Procedência (IP) e Denominação de Origem (DO). O artigo 177 da LPI nº 9.279/1996 define Indicação de Procedência (IP).

Considera-se indicação de procedência o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que se tenha tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço (BRASIL, 1996, título IV, art. 177).

Em contrapartida, o artigo 178 desta mesma lei aborda sobre o conceito de Denominação de Origem (DO).

Considera-se denominação de origem o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos (BRASIL, 1996, título IV, art. 178).

Em ambos os artigos (177 e 178) o nome geográfico se torna uma espécie de “referência” em razão de determinado produto ou serviço. No caso da indicação de procedência a notoriedade do território está relacionada a um modo produção. As Denominações de Origem são representadas pelas características e qualidades de um produto, resultado de interações com o meio natural, a partir de fatores físicos e químicos do ambiente como o clima, altitude, solo e vegetação; assim como de práticas humanas, constituindo assim particularidades encontradas apenas neste território.

Instituídas no continente europeu desde o século XVIII, com a IG do vinho do Porto (PT), as indicações geográficas progressivamente foram ganhando espaço em todos os países do mundo. No Brasil não seria diferente, desde a formação da sua constituição o número de IG registradas no INPI aumentou gradativamente ao longo dos anos. Atualmente, existem 117 Indicações Geográficas registradas, a maioria destas, são Indicações de Procedência (IP) com 83 registros, enquanto que o restante, 34 são Denominações de Origem (DO), divididas em 25 registros de DO Nacionais e 09 DO Estrangeiras (INPI, 2023).

As características e particularidades que envolvem as indicações geográficas, bem como as suas relações socioespaciais e econômicas, nos possibilitam compreender esse signo distintivo a partir da discussão sobre recursos e ativos territoriais.

De acordo com Pecqueur (2005) os ativos são recursos que estão em atividade, pois estão inseridos em uma dinâmica de mercado, um sistema de produção ou de tecnologia, enquanto que os recursos ainda representam potencialidades, que poderão ou não se transformar em ativo.

Ativos e recursos genéricos são transferíveis e independentes de um processo de produção, pois eles se orientam a partir das leis de mercado, enquanto que os de natureza específica tem o seu custo de transferência alto e irreversível, porque o seu valor e a sua produção resultam de processos particulares, interativos, históricos, de memórias e aprendizagens cognitivas coletivas (PECQUEUR, 2005).

A ativação de um recurso envolve um conjunto de fatores (internos e externos) para que ocorra a transformação de um recurso para ativo. A mudança, ou seja, o processo de ativação de um recurso, segundo Pecqueur (2005), pode acontecer em duas situações, quando o recurso genérico, potencial e pré-existente é ativado através da sua inserção no mercado; porém quando se trata de um recurso específico virtual, é necessário a realização de um processo particular de engajamento executado por distintos atores territoriais, capazes de realçar o seu valor específico.

Assim como a ativação de um recurso depende de uma dinâmica de atores internos e externos ao território, o processo de especificação dos ativos também, na medida em que este processo “[...] consiste na qualificação e diferenciação de recursos que os atores locais revelam no processo de resolução de seus problemas comuns” (DENARDIN; SULZBACH, 2010, p. 222). Todavia, além disso, enfatiza que a organização dos atores internos e externos torna-se um elemento determinante na gestão dos recursos e do próprio território.

Segundo Dallabrida (2016) o processo de especificação dos ativos ocorre a partir do estímulo a uma dinâmica territorial do desenvolvimento, que tem como um dos seus pilares a valorização de recursos e produtos com identidade, constituindo-se uma vantagem diferenciadora. As indicações geográficas representam uma forma de especificação dos ativos, devido as suas particularidades naturais e humanas relacionadas à origem que os distingue de outros produtos (DALLABRIDA, 2013).

Entre as alternativas quanto ao uso, a valorização e a transformação dos recursos em ativos específicos, destacam-se as abordagens originais de valorização territorial propostas por Janin e Perron (2020) aos quais os atores locais se articulam coletivamente em torno da apropriação e valorização dos seus recursos em diferentes

campos complementares no intuito de ressaltar os atrativos do território, distingui-lo dos demais, pode representar uma alavanca para o desenvolvimento econômico.

No entanto, a possibilidade de obter desenvolvimento não deve se concentrar somente a uma perspectiva econômica, devido ao seu forte envolvimento com o território, identidade, cultura, atores sociais e governamentais. Nesse sentido Pecqueur (2005) frisa o desenvolvimento a partir de uma escala territorial

“[...] o desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUEUR, 2005, p. 12).

Na concepção do autor o desenvolvimento territorial possui um caráter de mudança, que se relaciona dinamicamente com diferentes escalas, transitando desde as locais até as globais, destacando as diferentes formas de uso que os recursos podem agregar e contribuir para a vida da sua população. Contudo, esse processo não é aleatório, sem que exista previamente a criação ou reforço de redes de cooperação social, econômica, acadêmica, produtiva e institucional, todos envolvidos em um projeto conjunto capaz proporcionar benefícios coletivos (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

Em consonância, a concepção de desenvolvimento para Saquet (2019) segue uma abordagem territorial resalta a relevância do caráter social no desenvolvimento, de modo que entendemos que o desenvolvimento não deve (ou deveria) ser direcionado para um indivíduo, mas sim em prol da sociedade. Esse entendimento dialoga com preceitos democráticos, na medida em que diferentes pessoas participam da gestão territorial, inserem as suas demandas, saberes, identidades, assim como colaboram para a resolução de questões que promovam o bem estar coletivo.

Estas questões são enfatizadas pelos projetos que recorrem às indicações geográficas como forma de proteger a origem de um produto/serviço, além da sua agregação de valor e fomentar um desenvolvimento ao seu território. Contudo, esses projetos precisam ser constantemente analisados, principalmente antes de serem implementados, assim como necessitam ser pensados e adaptados à realidade dos produtores, para que a IG não se torne mais um mecanismo intensificador de exclusões e contradições, ao qual, somente alguns produtores conseguirão utilizar o signo.

### **3 A REGIÃO DA IG FARINHA DE BRAGANÇA: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**

Formada pelos municípios de Augusto Corrêa, Bragança, Santa Luzia do Pará, Tracuateua e Viseu, a região da farinha de Bragança é um dos principais polos produtivo do estado do Pará, e desde maio de 2021 passou a dispor do primeiro registro de indicação geográfica no estado do Pará.

O vínculo histórico entre os municípios vem desde o século XVII, quando Bragança possuía inteiramente ou partes do território dos outros quatro municípios da IG. Ademais essa inclusão acontece também em razão dos conhecimentos compartilhados entre os produtores na prática da feitura da farinha lavada, produto do território protegido pela indicação geográfica.

O ano de 1613 é um marco histórico para a região bragantina, pois este período demarca o primeiro contato dos europeus com indígenas Tupinambás através das expedições marítimas comandadas pelo francês Daniel de La Touche, senhor de La Ravardière (MAUÉS, 1967). Assim iniciou o processo de colonização e transformação da região e fundação do que, posteriormente, se transformaria na cidade de Bragança.

A partir do século XIX, o território de Bragança foi sendo desmembrado, de modo que possibilitou o surgimento de outros municípios paraenses. O primeiro município a se separar de Bragança foi Viseu no ano de 1856, por meio da Lei nº 301 de 22 de dezembro (IBGE, 1957). No século XX, outras três partes do muni-

cípio de Bragança foram segmentadas e transformadas em municípios independentes, a começar por Augusto Corrêa elevado a município em 1961, depois Santa Luzia do Pará no ano de 1991 e, por último, Tracuateua em 1994.

Ao longo dos anos, os produtores bragantinos aperfeiçoaram os seus conhecimentos dentro do processo de feitura da farinha de mandioca, a partir da incorporação de novas técnicas na roça e no processamento da farinha, assim como a utilização de utensílios elétricos ou a *diesel* intuito de agilizar a execução de algumas etapas; além de melhorar a qualidade do produto final. Isso contribuiu para a construção de uma notoriedade na região, ao qual a qualidade está relacionada a origem territorial. Essa correlação é explícita durante a comercialização da farinha nas feiras livres, ao qual o nome do município sempre está anunciado junto ao produto.

A associação da origem com o produto, no momento da venda, informa ao consumidor sobre a procedência da farinha. Todavia, Silva e Cruz (2021) identificaram por meio de entrevistas com feirantes das feiras “da 25 e do Ver-o-Peso”, em Belém (PA), que essa enunciação é estratégica, na medida que os feirantes confirmam que a origem influencia na aquisição do produto e no seu preço, sendo este variável em até 50% de acordo com o município. A farinha bragantina se enquadra nessa dinâmica, principalmente a farinha lavada, ao qual geralmente apresenta um preço mais elevado.

No entanto, esse reconhecimento social e a agregação de valor econômica da farinha produzida na região de Bragança pode ensejar a ocorrência de adversidades, a exemplo da apropriação indevida da origem territorial, ou seja, do nome, do local de produção. Um dos produtores entrevistados na pesquisa relata que, no ano de 2011, ele e outros produtores de farinha observaram na prática a falsificação da origem do produto, enquanto realizavam a entrega das farinhas em uma feira livre de Belém. A partir desse acontecimento os produtores verificaram que havia necessidade de proteger a notoriedade da farinha de Bragança.

Em 2013 durante um seminário realizado em Bragança pela Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) os produtores de farinha e alguns servidores municipais conheceram a temática das indicações geográficas e as suas possibilidades no setor turístico e produtivo da farinha de Bragança, bem como foram incentivados a constituir um grupo de trabalho com pessoas e instituições interessadas no assunto, as quais coletaram informações e documentos para a composição do dossiê da IG.

Passados seis anos de trabalho, no dia 05 de janeiro de 2019, houve o depósito do pedido da Indicação Geográfica Bragança junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Após esse procedimento, o pedido passou por análises ao qual foram solicitadas algumas exigências e explicações, as quais todas foram respondidas e cumpridas, possibilitando em 18 de maio de 2021 a concessão do registro da Indicação Geográfica de Procedência Bragança.

#### **4 O PÓS-REGISTRO E IMPLEMENTAÇÃO DA IG FARINHA DE BRAGANÇA**

A aprovação e entrega do registro de indicação geográfica para a farinha de Bragança foi celebrada por muitos produtores e representantes das instituições parceiras da IG. No entanto, apesar dessa conquista, existe desafios e dificuldades que permeiam o processo de implementação da IG Bragança.

A manutenção da roça de mandioca, de acordo com os produtores entrevistados, representa alguns desses desafios, pois problemas envolvendo a podridão da maniva e queda na produtividade devido à “destona” (aumento da umidade) da mandioca são recorrentes com a intensidade das chuvas durante o inverno (dezembro a abril).

Essas adversidades provocam um aumento das despesas com os insumos da roça, como adubação, mecanização, limpeza e mão de obra, aos quais estes recorrentemente sofrem reajustes em seu preço. O reflexo desta consequência é observado através do comentário “a gente tá praticamente se segurando pra não quebrar” Silva

(2022, p. 82-83). Os produtores enfrentam dificuldade tanto para manter os gastos de produção quanto para gerar renda para a sua sobrevivência.

Essa situação tende a ser mais recorrente com a entrada em vigor da Portaria estadual nº 5314/2021/Adepará, que normatiza a construção e funcionamento das casa de farinha.

Estabelecer os requisitos e procedimentos básicos de autorização e operacionalização de Casas de Farinha, enquadradas nos critérios de Produção Artesanal ou Industrial, bem como para o registro do produto farinha de mandioca (DOE, 2021, p. 51).

O Cadernos de especificação também traz suas normas específicas quando ao uso do sigo da IG. Entre as principais alterações tanto da IG, quanto da Portaria nº 5314/2021/Adepará, estão às proibições do uso do tipiti, instrumento de palha usado para retirar a umidade da massa da mandioca, substituído pelo uso da prensa de fuso ou hidráulica; e o uso dos rios e igarapés nos processos de lavagem ou pubagem<sup>5</sup> da mandioca, determinando que tais práticas sejam realizadas em caixas d'água de acrílico ou tanques de alvenaria, de modo a evitar a contaminação do rio quanto das raízes.

A estrutura física da casa de farinha é uma das principais dificuldades evidenciadas por produtores de farinha de todos os municípios da IG Bragança. A modificação inclui a adoção de um modelo dividido por áreas, diferentemente da maioria das casas de farinha tradicionais da região, as quais apenas possuem um telhado em palha, estruturas de madeira para o seu sustento e alguns equipamentos para o beneficiamento da farinha.

A primeira é a área suja, espaço que recebe as raízes, realizam as etapas que envolvem a limpeza e o amolecimento, a pubagem da mandioca. Após essa higienização, a matéria prima é encaminhada para a área limpa, começando pelo setor úmido, ao qual ocorre o processo de lavagem da massa, para em seguida esta ser ensacada para a prensagem. Decorridos 30 minutos de massa prensada, ela é levada ao setor seco para serem desenvolvidas as etapas de peneiragem, escaldamento, torra final e os itens necessários para o embalamento. Por fim, a farinha de mandioca é colocada na área de depósito e armazenamento, ao qual a mesma permanece até o momento do transporte e comercialização.

Embora a estrutura e o fluxograma possibilite a feitura de uma farinha livre de impurezas e possíveis contaminantes, construir uma casa de farinha nesse molde tem sido um desafio para muitos produtores. Através de entrevistas com alguns produtores verificamos que o valor do investimento para adequar uma casa de farinha varia de R\$ 30.000,00 a R\$ 150.000,00, dependendo da necessidade da reforma parcial ou total, da capacidade produtiva, compra de equipamentos etc. Consequentemente, esse valor é considerado elevado para a maioria dos produtores familiares da região bragantina.

Estima-se que existam 12.549 estabelecimentos agropecuários que produzem farinha de mandioca no território da IG Bragança (IBGE, 2017). Todavia, até o presente momento, apenas 05 estabelecimentos da área de abrangência estão regularizados de acordo com a Portaria nº 5314 (ADEPARÁ, 2023), sendo 02 em Bragança, 01 em Augusto Corrêa e 02 em Tracuateua.

O registro da Adepará é obrigatório aos estabelecimentos que querem utilizar a IG, porém observamos que há uma baixa adesão a Portaria nº 5314 de 03/09/2021. Assim como também há um pequeno número de produtores que conseguem atender o Caderno de Especificação. A Cooperativa Mista dos Agricultores Familiares e Extrativistas dos Caetés (COOMAC), representante processual da IG, classificou 60 produtores para compor o Dossiê, que estes estariam mais aptos a um futuro uso do signo distintivo, porém até junho de 2023 nenhum produtor estava utilizando a IG Bragança, devido a processos internos da COOMAC e gestão do controle e rastreabilidade para a IG.

<sup>5</sup> A pubagem corresponde a uma das etapas de beneficiamento da farinha, ao qual as raízes de mandioca são imersas na água durante 05 dias e amolecerão.

Esta realidade veio a mudar em 20 de setembro de 2023, com a concessão de uso da IG para o estabelecimento, a Sabor Bragança Agronegócio Eireli. No entanto quando comparamos este estabelecimento com as outras casas de farinha da região bragantina, observamos uma dinâmica de produção diferente, envolvendo o uso de maquinários, investimento na estrutura do estabelecimento, aquisição de equipamentos técnicos, produção entorno de 05 mil toneladas mensais de farinha, participação ativa nas redes sociais, em cursos e eventos, os quais possibilitaram novos clientes e parcerias a nível local, regional e nacional.

Em contrapartida, a maioria dos produtores de farinha da região possui uma escala de produção menor entre 100 a 350 kg, assim como não dispões de condições financeiras para investir em seu estabelecimento e nem dispõe de acompanhamento técnico constante (SILVA, 2022).

Uma das formas de apoiar os produtores menos capitalizados da região é “Programa Minha Casa de Farinha”, da Prefeitura Municipal de Bragança que auxilia os produtores a se adequar a portaria da Adepará, por meio de acompanhamento técnico e disposição de um recurso de R\$15.000,00 em materiais de construção para a casa de farinha, porém não é suficiente considerando a quantidade de produtores em Bragança, necessitando ser implementado também nos outros 04 municípios da IG, bem como a limitação de crédito financeiro disponível para investimentos na produção de mandioca e de farinha.

Ademais, observamos através das visitas a campo que deve haver uma expansão dos serviços de assistência técnica e rural, seja direcionada a roça como também para a feitura da farinha, visto que alguns produtores desconhecem ou não compreendem as mudanças no processo de beneficiamento da farinha e do estabelecimento ressaltados através da portaria nº 5314/2021.

Outro problema, é que os produtores desconhecem ou conhecem parcialmente sobre a IG, logo é preciso também que seja feito um processo constante de divulgação e orientação a cerca das possibilidades e benefícios decorrentes da indicação geográfica, de modo que a utilização do registro de IG ocorra de forma equitativa e o acesso não fique restrito apenas uma parcela de produtores com maior poder aquisitivo.

## 5 CONCLUSÃO

O reconhecimento da indicação geográfica da farinha de Bragança agrega mais prestígio, valor social e impacto sob a sua precificação, algo que já acontecia nas feiras livres de Belém (PA), logo podemos considerá-la um ativo territorial específico. Contudo, apenas essa designação e o signo da IG não são capazes de resolver todos os problemas e contrastes dos produtores bragantinos, da COOMAC, da regularização dos estabelecimentos e nem promover desenvolvimento. Em face disso, o fomento de políticas públicas direcionadas aos produtores familiares, seja para conduzir a produção, orientá-los tecnicamente e auxiliá-los a se regularizarem no âmbito normativo, pois isso oportuniza novos meios de comercialização, além de diminuir o desequilíbrio e a contradição, na qual atualmente somente os produtores capitalizados conseguem se adequar e acessar outros mercados.

É imperativo que se tenham políticas públicas voltadas para a agroindustrialização da farinha de mandioca. Como também, é imperativo que existam políticas públicas para auxiliar as IGs no seu processo de implementação. Do contrário, os espaços rurais produtores de farinha continuarão a serem espaços marcados por pobreza e desigualdades, apesar de toda riqueza de conhecimento (saber-fazer) de um dos produtos mais notórios da cultura paraense e brasileira, a farinha, e no caso específico deste artigo, a farinha de Bragança.

## REFERENCIAS

ADEPARÁ. AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO ESTADO DO PARÁ. Disponível em: <<http://www.adepara.pa.gov.br/inspe%C3%A7%C3%A3o-vegetal>>. Acesso em: 22 jul. 2023.



BRASIL. Lei 9.279, de 14/05/1996. **Regula direitos e obrigações relativas à propriedade industrial**. Brasília: maio de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.279%2C%20DE%2014,obriga%C3%A7%C3%B5es%20relativos%20%C3%A0%20propriedade%20industrial.&text=Art.&text=6%C2%BA%20Ao%20autor%20de%20inven%C3%A7%C3%A3o,nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20nesta%20Lei.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.279%2C%20DE%2014,obriga%C3%A7%C3%B5es%20relativos%20%C3%A0%20propriedade%20industrial.&text=Art.&text=6%C2%BA%20Ao%20autor%20de%20inven%C3%A7%C3%A3o,nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20nesta%20Lei.)> Acesso em: 10 jun. 2023.

BRUCH, K. L. **Signos distintivos de origem: entre o velho e o novo mundo vitivinícola**. 2011. 277 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Université Rennes I, Porto Alegre, RS, Rennes, France, 2011.

BRUCH, K. L. et al. Indicações Geográficas e Outros Signos Distintivos: Aspectos Legais. In: BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Curso de propriedade intelectual e inovação no Agronegócio: Indicação geográfica**. Org. PIMENTEL, L. O. 4. ed. Vol. Módulo II. Florianópolis: FUNJAB, 2014. p. 62-97.

CARRIÈRE, J. P.; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, p. 23-47, 2006.

CASTILLO, R. Prefácio. In: SILVEIRA, R. L. L.; SOUZA, M. B. (Org.). **Norma e território: contribuições multidisciplinares**. 1.ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017, 269 p.

DALLABRIDA, V. R. Ativos territoriais, estratégias de desenvolvimento e governança territorial: uma análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 42, n. 126, p. 187-212. 2016.

DALLABRIDA, V. R. et al. **Ativos com especificidade territorial e desenvolvimento: uma análise exploratória sobre sustentabilidade em territórios com Indicação Geográfica**. In: VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul-RS. 2013.

DENARDIN, V. F.; SULZBACH, M. T. Produtos com identidade territorial: o caso da farinha de mandioca no litoral paranaense. In: SAQUET, M.; SANTOS, R. A. dos. **Geografia agrária território e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. 254 p.

DOE. Diário Oficial do Estado do Pará (DOEPA). Diário Oficial do Estado do Pará (DOEPA) de 08 de Setembro de 2021. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1IcUzPZyD\\_kqUzjrFVheEk4L-ODZBrM4I/view](https://drive.google.com/file/d/1IcUzPZyD_kqUzjrFVheEk4L-ODZBrM4I/view)>. Acesso em: 10 jul. 2023.

HAESBAERT, R. **Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 208 p.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRÁFICA E ESTATÍSTICA. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1957. v. 14, p. 311-313. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_14.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_14.pdf)..Acesso em: jul. 2023.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRÁFICA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: 10 jun.2023.

INPI, INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Pedidos de Indicação Geográfica no Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/pedidos-de-indicacao-geografica-no-brasil>. Acesso em: 30 jul. 2023.

JANIN, C.; PERRON, L. **Valorizar os recursos territoriais: chaves para a ação - guia metodológico**. 1. ed. Florianópolis: Epagri, 2020. 147 p.

MASCARENHAS, G.; WILKINSON, J. Desafios institucionais e organizacionais ao desenvolvimento das IGs no Brasil. In: NIEDERLE, P. A. (Org.). **Indicações Geográficas: Qualidade e Origem nos mercados alimentares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

MAUÉS, H. Origens históricas da cidade de Bragança. **Revista de História**, São Paulo, v. 35, n. 72, p. 377-392, dez. 1967.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul, **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n. 01 e 02, p. 10-22, jan./dez. 2005.

RADOMSKY, G. F. W. **O poder do selo: imaginários ecológicos, formas de certificação e regimes de propriedade intelectual no sistema agroalimentar**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. 234 p.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M. et al. (Org.) **Território: Globalização e fragmentação**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994. 314 p.

SANTOS, M.. O retorno do território. En: **OSAL: Observatorio Social de América Latina**. Año 6, n°16 (jun.2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SAQUET, M. A. O território: a abordagem territorial e suas implicações nas dinâmicas de desenvolvimento. **Informe Gepec**, v. 23, p. 25-39, 2019.

SILVA, S. O. **INDICAÇÃO GEOGRÁFICA E ATIVAÇÃO DE RECURSOS TERRITORIAIS: Estudo de caso sobre a Farinha de Bragança**. 2022. 108 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Licenciatura Plena em Geografia). Universidade do Estado do Pará, Centro de Ciências Sociais e Educação. Belém/PA, 2022.

SILVA, S. O.; CRUZ, B. E. V. Produtos potenciais à indicação geográfica no estado do Pará: Estudo de caso das feiras na cidade de Belém/PA. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Pará**. Belém, v. 08, n. 01, p. 249 – 270, jan.-jun./2021.

SILVEIRA, M. L. Território usado: dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade. **Revista Ciência Geográfica**. Bauru/SP, vol. XV, (1), jan./dez., 2011.

# ACUMULAÇÃO DE ANIMAIS E SAÚDE PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## *ANIMAL ACCUMULATION AND PUBLIC HEALTH IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: A BIBLIOGRAPHICAL REVIEW FOR REGIONAL DEVELOPMENT*

Thiago Fuchs<sup>1</sup>

Jorge Amaro Bastos Alves<sup>2</sup>

Leonardo Dresch Eberhardt<sup>3</sup>

### Resumo

Em virtude da relação dos animais com a espécie humana se tornar cada vez mais próxima, tem-se observado o aparecimento da síndrome de acumulação de animais, que ocorre quando o indivíduo tem uma quantidade de animais sob sua responsabilidade acima do ideal, afetando a saúde física e mental, tanto do indivíduo, quanto dos animais. O objetivo geral é analisar a literatura científica acerca do tema de acumuladores de animais e Saúde Única no Brasil, com vistas a subsidiar o desenvolvimento regional e a implantação de políticas públicas. Este estudo adotou como método a revisão de literatura. A busca dos textos foi realizada na base de dados da Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (Lilacs), contemplando um período de 10 anos (entre 2013 e 2022). Foram excluídas as publicações que não se adequassem à temática proposta. Os resultados indicaram que a acumulação de animais é um problema de Saúde Pública, com graves consequências para o bem-estar humano e animal. A partir da análise dos resultados, foram levantadas cinco categorias temáticas: (1) aspectos gerais da acumulação de animais; (2) perfil dos acumuladores; (3) superpopulação, abandono de animais e guarda responsável; (4) maus tratos em cães e gatos; e (5) políticas públicas para acumulação de animais. Os estudos consultados apontaram a prevalência do transtorno de acumulação em torno de 1,5 a 2,1% na população em geral, podendo ser maior que 6% em idosos. O diagnóstico de transtorno de acumulação só pode ser feito após a exclusão de outras condições clínicas e transtornos mentais que podem levar ao acúmulo de objetos. As pesquisas caracterizaram o perfil dos acumuladores como mulheres idosas, solteiras, vivendo sozinhas, desempregadas ou aposentadas. O problema da acumulação de animais não deve ser tratado separadamente em relação aos outros problemas vinculados aos animais, e nem em relação ao acúmulo de objetos e outros problemas de saúde mental. As Políticas Públicas de controle populacional tornam-se imprescindíveis para a diminuição significativa da possibilidade de novos casos de acumuladores de animais. Por fim, ressalta-se que a revisão de literatura empreendida levantou dados importantes para o desenvolvimento regional e para a implantação de Políticas Públicas, no sentido de promover o bem-estar humano e animal e uma melhor qualidade de vida ao cidadão.

**Palavras-Chave:** Antropomorfização. Síndrome de Acumulação de Animais. Saúde Única. Políticas Públicas. Desenvolvimento Regional

<sup>1</sup> Médico Veterinário e Mestre em Desenvolvimento Regional, Universidade do Contestado, UNC. Canoinhas. Santa Catarina. Brasil. E-mail: thiago.fuchs@professor.unc.br.

<sup>2</sup> Economista e docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (PPGDR/UNC) Canoinhas. Santa Catarina. Brasil. E-mail: jb.alves@protonmail.com.

<sup>3</sup> Enfermeiro e docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (PPGDR/UNC) Canoinhas. Santa Catarina. Brasil. E-mail: leonardo.eberhardt@professor.unc.br

## Abstract

*As the relationship of animals with the human species becomes increasingly closer, the appearance of the animal hoarding syndrome has been observed, which occurs when the individual has a number of animals under his responsibility above the ideal, affecting the health physical and mental, both of the individual and of the animals. The general objective is to analyze the scientific literature on the subject of animal hoarders and Unique Health in Brazil, with a view to subsidizing regional development and the implementation of public policies. This study adopted the literature review method. The search for texts was carried out in the Latin American and Caribbean Literature in Health Sciences (Lilacs) database, covering a period of 10 years (between 2013 and 2022). Publications that did not fit the proposed theme were excluded. The results indicated that animal hoarding is a public health problem, with serious consequences for human and animal welfare. From the analysis of the results, five thematic categories were raised: (1) general aspects of the accumulation of animals; (2) profile of accumulators; (3) overpopulation, animal abandonment and responsible ownership; (4) mistreatment of dogs and cats; and (5) public policies for the accumulation of animals. The consulted studies indicated the prevalence of hoarding disorder at around 1.5 to 2.1% in the general population, and may be greater than 6% in the elderly. The diagnosis of hoarding disorder can only be made after ruling out other clinical conditions and mental disorders that can lead to hoarding. The surveys characterized the profile of hoarders as elderly, single, living alone, unemployed or retired women. The problem of animal hoarding should not be treated separately from other animal-related problems, nor from hoarding and other mental health problems. Public policies for population control become essential to significantly reduce the possibility of new cases of animal hoarders. Finally, it is emphasized that the literature review carried out raised important data for regional development and for the implementation of public policies, in the sense of promoting human and animal well-being and a better quality of life for citizens.*

**Keywords:** *Anthropomorphization. Animal Hoarding Syndrome. Single Health. Public Policy. Regional Development.*

## 1 INTRODUÇÃO

A relação dos animais com a espécie humana vem desde a pré-história, quando os animais eram utilizados como auxiliares em caça, transporte e proteção de territórios. Existia uma interação de dependência do ser humano em relação às outras espécies para a sua sobrevivência, inicialmente uma interação do tipo predatória, evoluindo na sequência para o processo de domesticação (GIUMELLI; SANTOS, 2016).

O convívio com os animais de estimação, em situações de equilíbrio, proporciona uma melhoria na qualidade de vida das pessoas, contribuindo com o estado de felicidade, nas condições físicas e psíquicas e, diminuindo o sentimento de solidão (COSTA, 2006). Segundo Nebbe (2000), os animais de estimação interagem com os seres humanos de forma espontânea, com um amor incondicional por seus tutores, além de serem dotados de muita energia para essa interação.

Atualmente, os animais de estimação estão inseridos no contexto do dia a dia dos brasileiros. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, o país já era o segundo no mundo em quantidade de animais de estimação. Os números indicavam a presença de 139,3 milhões de animais, sendo 54,2 milhões de cães, 39,8 milhões de aves, 23,9 milhões de gatos, 19,1 milhões de peixes e 2,3 milhões de outras espécies (répteis, anfíbios e pequenos mamíferos) (INSTITUTO PET BRASIL, 2019). Esses números significam que havia mais cães e gatos do que crianças nos lares brasileiros (INSTITUTO PET BRASIL, 2019). Em 2020, a população pet mundial cresceu 1,7%. Os felinos foram a categoria com maior crescimento (3,1%), seguida por cães (2,1%), répteis e pequenos mamíferos (1,7%), peixes ornamentais (1,0%) e aves ornamentais (0,5%) (INSTITUTO PET BRASIL, 2021).

Em virtude da relação dos animais com a espécie humana se tornar cada vez mais próxima, dependendo das condições e situações, tem-se observado o aparecimento de morbidades não apenas nos animais, mas

também problemas de saúde humana, como a síndrome de acumulação. A síndrome de acumulação ocorre quando o indivíduo tem uma quantidade de animais sob sua responsabilidade acima do ideal para as condições saudáveis dos animais e dos humanos, causando problemas de alimentação, espaço e acesso aos cuidados veterinários aos animais, e de transtorno psíquico e infecções aos humanos (RODRIGUES, 2019).

O abandono de animais é frequente no Brasil e em toda a América Latina, acarretando uma série de consequências decorrentes da sua presença em locais públicos, sem qualquer tipo de supervisão, restrição e cuidados veterinários, considerando uma ameaça potencial nas áreas de Saúde Pública, Social, Ecológica e Econômica (ALVES et. al., 2013).

No Brasil, admite-se que alterações comportamentais dos animais podem levar o tutor a abandoná-los e até mesmo optar pela eutanásia (NOVAIS; LEMOS; FARIA JUNIOR, 2010).

Segundo Rodrigues (2019), cães e gatos são recolhidos ou adotados por indivíduos que, muitas vezes, não têm as mínimas condições de fornecer ao animal os cuidados básicos como alimentação, bem-estar e cuidados veterinários. Além disso, geralmente, os acumuladores, também têm dificuldades para manterem os cuidados necessários a si mesmos, em termos de higiene, relações interpessoais, organização do espaço doméstico e cuidados relacionados à saúde.

Quando o tema de acumuladores de animais é apresentado em uma abordagem multidisciplinar, deparamo-nos com diversos fatores correlacionados, de forma ampla e exponencial. Nesse sentido, tem-se a necessidade de ultrapassar os limites de um caso individual ou local e desencadear uma discussão nos termos de Saúde Pública.

A grande preocupação, além da saúde humana, é o bem-estar dos cães e gatos que vivem nas ruas ou em situação de acumulação, e para tanto, a perspectiva adotada é a de 'Saúde Única', haja vista que se faz necessário um controle populacional destes animais, tanto no perímetro urbano quanto no rural, através de Políticas Públicas construídas e executadas pelos órgãos públicos, especialmente, no âmbito municipal. O aumento de relatos de negligência e maus-tratos aos animais demonstram o impacto social gerado, tornando-se um desafio para as gestões públicas, mas pouco discutido no Brasil, diferente de outros países que estão com essa temática bem avançada para minimizar e solucionar os casos de acumuladores de animais domésticos.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Este estudo adotou como método a revisão de literatura que, segundo Gil (2002), utiliza material já elaborado, como artigos ou livros, permitindo a cobertura ampla sobre o tema, elencando que as revistas científicas são uma das mais importantes fontes bibliográficas nos dias atuais.

Segundo Cordeiro et al. (2007), a revisão narrativa não utiliza critérios explícitos e sistemáticos para a busca e análise crítica da literatura. A busca pelos estudos não precisa esgotar as fontes de informações. Não aplica estratégias de busca sofisticadas e exaustivas. A seleção dos estudos e a interpretação das informações podem estar sujeitas à subjetividade dos autores.

A busca dos textos foi realizada na base de dados da Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (Lilacs), utilizando-se as estratégias descritas no Quadro 1. Os seguintes critérios de inclusão foram adotados: artigos completos e originais disponíveis on-line gratuitamente, em português, inglês ou espanhol, contemplando um período de 10 anos (entre 2013 e 2022). Foram excluídas as publicações que não se adequassem à temática proposta.

Inicialmente, foram encontrados 136 resultados, dos quais 08 foram incluídos. Os procedimentos de seleção das publicações estão demonstrados na figura 1. As 08 publicações selecionadas (Quadro 2) foram lidas integralmente e fichadas em instrumento próprio, utilizando-se a Microsoft Excel® 2007. Após a leitura e ficha-

mento dos textos, os dados obtidos foram sistematizados em um quadro sinóptico, que continha as seguintes informações: Aceito e Negado. Dentro dos trabalhos negados as informações eram as seguintes: fora do tema (127), fora do período, tipo de publicação, disponibilidade e abrangência territorial (01).

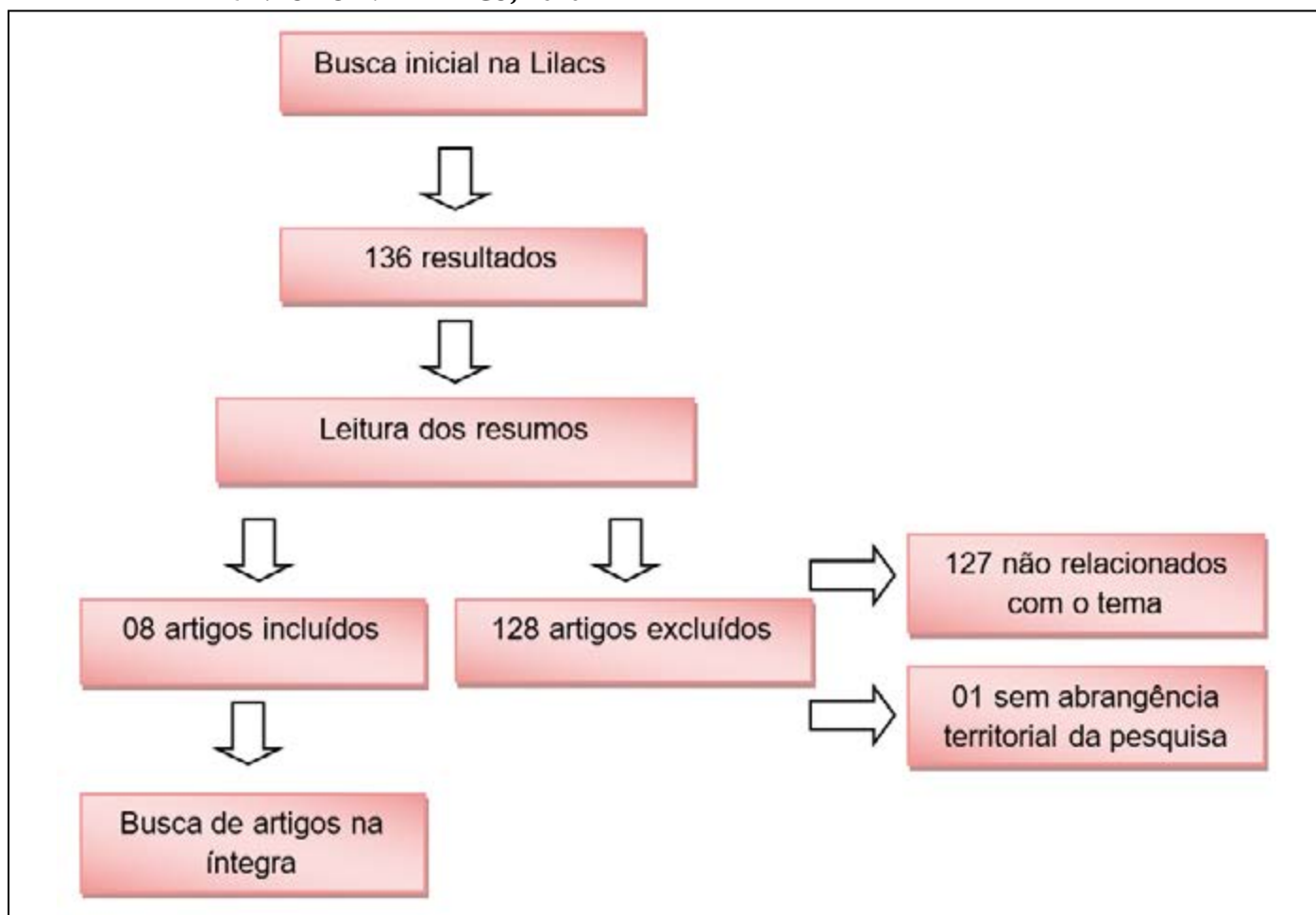
A análise de dados seguiu a metodologia da análise temática (MINAYO, 2013). A análise temática, de caráter qualitativo, segundo Minayo (2013), envolve a busca a partir de um conjunto de dados, para compreender a mensagem do autor através da percepção do tema, do argumento utilizado e da conclusão. Na presente revisão, depois de realizada a leitura na íntegra e detalhada dos artigos, foi registrado e planilhado em categorias por tema e subtemas relacionados à temática geral. Por fim, buscou-se interpretar as categorias temáticas a partir do referencial teórico.

**QUADRO 1 – ESTRATÉGIAS DE PESQUISA UTILIZADAS E NÚMERO DE RESULTADOS ENCONTRADOS NA BASE DE DADOS**

Base de dados	Estratégia	Número de resultados encontrados
Lilacs	“acumulação” OR “acumulador” OR “acumuladora” OR “acumuladores” OR “acumuladoras” OR “acumular” OR “acúmulo” OR “tutor” OR “tutora” OR “tutores” OR “tutoras” [Palavras] and “animais” OR “animal” OR “pet” OR “pets” [Palavras] and “saúde” [Palavras]	136

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lilacs (2023).

**FIGURA 1 – FLUXOGRAMA DE SELEÇÃO (INCLUSÃO E EXCLUSÃO) DOS ARTIGOS NO ESTUDO DE REVISÃO NA LILACS, 2023**



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

**QUADRO 2 – ARTIGOS INCLUÍDOS COMO RESULTADOS ENCONTRADOS NA BASE DE DADOS**

Autores	Artigo	Ano do Artigo
Cardoso e Bastos	Acumuladores de animais: instrumento de vistoria técnica e perfil de casos no município de Guarulhos, SP, Brasil.	2019
Lermen e Fisher	Percepção ambiental como fator de Saúde Pública em área de vulnerabilidade social no Brasil	2013
Fischer, Zanatta e Adami	Una mirada de la bioética para la zooterapia	2015
Cunha et al.	Frequência e distribuição espacial do acúmulo compulsivo de animais e objetos em Curitiba, Paraná, Brasil.	2017
Rodrigues	Acumuladores de animais na perspectiva da promoção e da vigilância em saúde	2019
Oliveira Neto et al.	Nível de conhecimento de tutores de cães e gatos sobre zoonoses	2018
Stumpf, Hara e Rocha	Transtorno de acumulação: uma revisão	2018
Araújo e Santos	Transtorno de acumulação compulsiva de idosos: Possibilidades de cuidados e questões de saúde pública	2015

Fonte: Elaboração do autor a partir da Lilacs (2023).

Em resumo, os artigos consultados descrevem que, no transtorno de acumulação animal, os indivíduos são proprietários de um grande contingente de animais que mantinham determinadas características em comum: baixa renda, ser sozinho e morar em condições insalubres, sendo impossível manter as condições mínimas adequadas para a criação dos animais. Além disso, um forte sentimento de apego impede que sejam realizadas adoções por outrem ou que se permitam resgates por organizações da sociedade civil, levando a situações em que o bem-estar e a saúde dos animais estão seriamente ameaçados (RODRIGUES, 2019).

Diversas razões podem ser atribuídas a essa dificuldade, por exemplo, a percepção de alguma utilidade ou valor estético para os itens, forte apego sentimental, responsabilidade pelo destino dos pertences, evitarem o desperdício e/ou medo de perder informações importantes. Esta dificuldade, geralmente, ocorre como consequência de uma forte percepção da necessidade de conservar, guardar ou salvar os itens (ou animais) e de sofrimento associado ao descartá-los (CUNHA, 2019).

Estudos epidemiológicos indicam que indivíduos que acumulam, geralmente, residem sozinhos e possuem uma baixa qualidade de vida. Ainda, demonstram que cerca de 75% destes indivíduos apresentam comorbidades associadas, como transtorno de humor e ansiedade (CARDOSO; BASTOS, 2019). Rodrigues (2019), também, indica determinadas características em comum entre os acumuladores de animais, como a baixa renda, ser sozinho e morar em condições insalubres, sendo impossível manter as condições saudáveis e adequadas para a criação de animais. Um forte apego impede que sejam realizadas doações dos animais, ou até um resgate pelas organizações sociais civis no caso dos animais em estado avançado de problemas de saúde.

No estudo de Cardoso e Bastos (2019), o perfil dos acumuladores foi caracterizado por mulheres 91,67%, com idade média de 62,17 anos, solteiras (66,66%), residindo em casa própria (75%), vivendo sozinhas (50%), em sua maioria desempregadas (41,67%) ou aposentadas (41,67%). Esse perfil é bastante similar ao encontrado pelos estudos de Patronek *et al.* (1999) e Pertusa *et al.* (2010), que compuseram o referencial teórico da presente dissertação.

Rodrigues (2019) afirma que, frequentemente, o ímpeto de acumular é alimentado pela superpopulação de animais domésticos que, se não forem castrados, reproduzem-se livremente nas ruas das cidades em que buscam a sobrevivência. Indivíduos com o transtorno de acumulação trazem para si a responsabilidade de cuidar e recolher os animais em situação de rua, os quais, no seu ponto de vista necessitam dos seus cuidados. Porém, como identificamos na literatura acerca da temática, muitas vezes, trata-se de indivíduos que, de certa

forma, não possuem as condições ideais para proporcionar aos animais, tais como tempo, recursos financeiros e espaço adequado para prover alimentação balanceada, atividades físicas, interação com humanos e outros animais, locais adequados para sono, repouso e mesmo para as eliminações (urina e fezes).

Um grande número de animais, muitas vezes, doentes, moribundos ou mortos, está amontoado em áreas de convivência do acumulador e de sua família. Excrementos recobrem pisos e paredes, criando elevadas concentrações de amônia e de contaminantes orgânicos em aerossol, que representam sérios riscos à saúde dos ocupantes (PATRONEK *et al.*, 2006).

Os maus-tratos incluem o abandono, a manutenção dos animais em locais sem higiene e a prisão constante dos animais em correntes ou cordas muito curtas, em locais sem iluminação e ventilação ou em locais incompatíveis com o porte do animal. Segundo Ferreira (2020), as condições em que os animais são encontrados são as mais diversas possíveis, com casos de animais mutilados, com doença de pele, magros e com transtorno de comportamento. Cardoso e Bastos (2019) citam que pesquisadores brasileiros analisaram denúncias registradas de maus-tratos aos animais, através da prefeitura do município de Curitiba/PR, no ano de 2012. Das 2.162 denúncias recebidas, 81 delas (3,7%), tratava-se de acúmulo de animais.

Nos anos de 2013 e 2015, também, em Curitiba/PR, através das secretarias municipais de saúde, meio ambiente e assistência social, foram recebidas 226 denúncias, 50% delas (113) foram confirmadas como se tratando de acúmulo compulsivo, das quais 42,5% (48) tratava-se de acúmulo de objetos, 36,3% (41) tratava-se acúmulo de animais e 21,2% (24) tratava-se de acúmulo de objetos e animais (CARDOSO; BASTOS, 2019). Isto é, também, é necessário pensar o transtorno de acumulação de objetos e animais de forma conjunta.

O problema dos maus-tratos contra animais cresce e persiste na sociedade brasileira. A agressão física e psicológica contra os animais é normalizada pela ausência de punição severa contra os infratores, apesar da existência de legislações que a criminalizam, como o Decreto Lei n. 24.645, de 1934 que destaca e estabelece medidas de proteção aos animais. A Lei Federal de crimes ambientais n. 9.605/1998 traz menções aos maus-tratos de animais domésticos e penalidades. E essa lei sofreu alterações para aumentar a pena cominada ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão e gato através da Lei n. 14.064/2020.

Em Guarulhos, SP, com objetivo de compreender melhor este transtorno e auxiliar tecnicamente para intervir de maneira integrativa, foi criada a Rede Intersetorial de Apoio à Pessoa com Acumulação (RIAPAC), composta por integrantes da secretaria municipal de saúde e os serviços públicos da cidade (CARDOSO; BASTOS, 2019).

Segundo Cardoso e Bastos (2019), dentre os 26 casos atendidos pelo RIAPAC no período exposto, 12 (46,16%) eram referentes a casos de acumulação de animais. Os motivos de denúncias registradas foram o excesso de animais (41,6%), os maus-tratos (41,6%), a presença de animais sinantrópicos<sup>4</sup> (8,4%) e o excesso de lixo (8,4%). Os principais animais acumulados foram cães e gatos, porém houve relatos de outras espécies como galinhas, patos e jabutis. O número médio de animais por residência foi de 49,3, e destes acumuladores de animais 66,67%, também, acumulavam algum tipo de objeto e lixo 91,67%.

Rodrigues (2019) defende que os serviços de saúde local, nos municípios, devem se organizar para atender à demanda peculiar de acumuladores de animais com olhar voltado para o gênero feminino, sem deixar de buscar o caráter integral de suas ações em Saúde Pública, pois as desigualdades de gênero tendem a aprofundar outras desigualdades sociais e formas discriminatórias. Os idosos, também, devem ter a mesma atenção, visto que nas condutas acumuladoras a casuística é francamente favorável aos idosos, pois, percebe-se uma relação direta entre o número de animais acumulados e o decorrer da idade do acumulador.

A abordagem multidisciplinar apresenta-se como necessária dos serviços de saúde nos municípios, assim como de estruturas de suporte como o caso dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), Núcleos de

<sup>4</sup> Animais sinantrópicos são chamados os animais silvestres, nativos ou não, que conseguem se adaptar a viver junto ao homem.



Atenção Psicossocial (NAPS) e Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), os quais visam garantir ao paciente o acesso à saúde integral.

Araújo e Santos (2015) relatam que o objetivo de tratamento para acumuladores é tentar melhorar a apresentação sintomática sem ter que retirar o paciente do meio em que vive. A estratégia trabalhada com o paciente é a de redução de danos, podendo levar meses a anos para ter eficácia nos casos dos acumuladores.

Segundo Fischer, Zanatta e Adami (2015), os animais podem auxiliar em inúmeras atividades humanas, incluindo terapias com benefícios, a chamada zooterapia, contudo há algumas questões éticas e sociais ao se utilizarem animais como co-terapeutas em casos que envolvem tutores, animais e crianças portadores de distúrbios mentais. O que, também, deve-se levar em conta é de que estas práticas terapêuticas podem ser um gatilho no desencadeamento dos distúrbios de acumulação de animais.

Com algumas exceções, como o caso de Guarulhos/SP, citado anteriormente, a escassez de estudos científicos acerca da acumulação de animais é acompanhada pela escassez de Políticas Públicas. Para que se obtenham intervenções bem-sucedidas, devem ser desenvolvidas abordagens multiprofissionais que integrem diversas áreas de atenção. As equipes devem conter psicólogos, médicos, fiscais sanitários, assistentes sociais, médicos veterinários, entre outros, para desenvolverem etapas de solução que se entende ser em longo prazo, integrando gerência de vigilância de zoonose, secretaria de meio ambiente e equipe de saúde da família.

#### 4 CONCLUSÃO

A acumulação de animais é um problema de Saúde Pública, com graves consequências para o bem-estar humano e animal. Políticas públicas de controle populacional tornam-se imprescindíveis para a diminuição significativa da possibilidade de novos casos de acumuladores de animais, pois é devido ao excesso de animais sem tutores, nas ruas, que os indivíduos por se depararem com estes animais proporcionam o recolhimento deles, e como consequência, a sua acumulação.

A acumulação de animais está relacionada a fatores políticos, econômicos, sociais e culturais, cujo entendimento necessita de um maior aprofundamento, uma vez que o conhecimento médico-psiquiátrico tende, simplesmente, a classificá-la como uma síndrome, transtorno, e tratá-la de modo individualizado (medicamentos e psicoterapia). Alguns indícios no sentido da inter-relação de fatores políticos, econômicos, sociais e culturais na geração da acumulação de animais, são a antropomorfização dos animais, a superpopulação, o abandono e os maus-tratos.

O perfil aponta para uma população feminina idosa, excluída do mercado de trabalho e do convívio familiar. Porém, devido à escassez de estudos, é possível que esse perfil não reflita o dos acumuladores de modo geral, necessitando de estudos de caso nos diferentes locais, regiões e municípios, como primeiro passo no sentido de compreender o problema, para produzir intervenções efetivas via Políticas Públicas.

O problema da acumulação de animais não deve ser tratado separadamente em relação aos outros problemas vinculados aos animais, e nem em relação ao acúmulo de objetos e outros problemas de saúde mental. Há escassez de Políticas Públicas voltadas para o problema. O desenvolvimento de Políticas Públicas nesse âmbito deve incorporar: a) a realização de diagnóstico local, regional e nacional visando identificar os principais contornos do problema e a sua magnitude; b) a definição de linhas de ação considerando o cenário encontrado; c) a intervenção permanente por meio da integração da vigilância em saúde (epidemiológica, ambiental, sanitária, em saúde do trabalhador) com outros setores do Estado e da sociedade, como a Assistência Social, a Rede de Atenção Psicossocial, as Associações de Proteção aos Animais, as ONGs, Centro de Controle de Zoonoses (CCZ), Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), Conselhos Regionais de Medicina Veterinária (CRMV); d) realizar uma ampla divulgação e compartilhamento de informações acerca da temática.

Portanto, a partir deste estudo, constata-se que as Políticas Públicas, em sua essência, demonstram uma importante participação no desenvolvimento regional, pois de uma maneira geral, colaboram com o bem-estar da comunidade em geral. Nesse sentido, inclusive, é importante ressaltar/destacar que, atualmente, pode-se considerar a acumulação de animais um problema exponencialmente grave, haja vista que, também, envolve a comunidade na qual está inserida. Além disso, não se pode esquecer a causa animal, a qual protege/preserva os seres que conosco convivem.

Além do mais, é necessário sugerir que mais estudos relacionados a este tema sejam realizados, pois os resultados indicaram que a acumulação de animais é um problema de Saúde Pública, com graves consequências para o bem-estar humano e animal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, A. J. S. *et al.* Abandono de cães na América Latina: revisão de literatura. **Revista de Educação Continuada em Medicina Veterinária e Zootecnia do Crmv-Sp**, v. 11, n. 2, p. 34-41, 2013. Doi: <http://dx.doi.org/10.36440/recmvz.v11i2.16221>.
- CARDOSO, T. C. M.; BASTOS, P. A. S. Acumuladores de animais: instrumento de vistoria técnica e perfil de casos no município de Guarulhos, SP, Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Veterinária**, v. 26, n. 3, p. 75-81, 2019. Doi: <http://dx.doi.org/10.4322/rbcv.2019.014>.
- CORDEIRO, A. M. *et al.* Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões**, v. 34, n. 6, p. 428-431, 2007. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/s0100-69912007000600012>.
- COSTA, E. C. **Animais de estimação: uma abordagem psico-sociológica da concepção dos idosos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2006.
- FERREIRA, D. **Entenda mais sobre a síndrome de acumulação de animais e suas consequências**. Belo Horizonte: Escola de Veterinária da UFMG, 12 fev. 2020. Disponível em: <https://vet.ufmg.br/noticia/entenda-mais-sobre-a-sindrome-de-acumulacao-de-animais-e-suas-consequencias/>. Acesso em: 29 jan. 2023.
- GIUMELLI, R. D.; SANTOS, M. C. P. Convivência com animais de estimação: um estudo fenomenológico. **Revista da abordagem gestáltica**, Goiânia, v. 22, n. 1, p. 49-58, jun. 2016. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-68672016000100007&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-68672016000100007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 29 jan. 2023.
- INSTITUTO PET BRASIL. **Censo Pet: 139,3 milhões de animais de estimação no Brasil**. São Paulo, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://institutopetbrasil.com/imprensa/censo-pet-1393-milhoes-de-animais-de-estimacao-no-brasil/>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- INSTITUTO PET BRASIL. **População de animais no Brasil**. São Paulo, 2021. Disponível em: <http://institutopetbrasil.com/beneficios/#1654478566734-2b296943-2dd6>. Acesso em: 02 mar. 2023.
- MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 13.ed. São Paulo: Hucitec, 2013.
- NEBBE, L. Nature therapy. In: FINE, A. H. (Ed.). **Handbook on animal assisted therapy: theoretical foundations and guidelines for practice**. San Diego: Academic Press, 2000.
- NOVAIS, A. A.; LEMOS, D. S. A.; FARIA JUNIOR, D. Síndrome da ansiedade de separação (SAS) em cães atendidos no Hospital Veterinário da UNICASTELO, Fernandópolis, SP. **Ciência Animal Brasileira**, Goiânia, v. 11, n. 1, p. 205–211, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/vet/article/view/5463>. Acesso em: 15 jan. 2023.

PATRONEK, G. J. *et al.* **Animal hoarding**: structuring interdisciplinary responses to help people, animals and communities at risk. [S. l.]: Hoarding of Animals Research Consortium, 2006.

RODRIGUES, C. M. Acumuladores de animais na perspectiva da promoção e da vigilância em saúde. **ABCS Health Sciences**, v. 44, n. 3, p. 195-202, 2019. Doi: <http://dx.doi.org/10.7322/abcshs.v44i3.1394>.

# IPTU VERDE: A TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO À SUSTENTABILIDADE

Nathália Zampieri Antunes<sup>1</sup>

Amanda Costabeber Guerino<sup>2</sup>

Samanta de Freitas Iensen<sup>3</sup>

Alice Reichembach Gelatti Goulart<sup>4</sup>

## Resumo

O presente estudo buscou observar sob um viés jurídico interdisciplinar como ocorre a implementação de políticas públicas municipais para promover a sustentabilidade por meio do uso de incentivos fiscais, especificamente analisando o conceito de IPTU Verde, uma estratégia tributária extrafiscal municipal que oferece descontos no referido tributo aos proprietários de imóveis que adotam práticas sustentáveis. O objetivo da análise volta-se, portanto, a compreender como o IPTU Verde pode ser empregado como uma política pública para estimular comportamentos sustentáveis em propriedades sob jurisdição municipal com a aplicação do critério da extrafiscalidade. Dividido em dois capítulos, inicialmente foi explorado o conceito de extrafiscalidade no viés da sustentabilidade, para compreender a importância das políticas públicas fiscais como meio de atingir esse objetivo. No segundo capítulo, voltou-se à realização de um diálogo entre a tributação e a sustentabilidade para compreender o conceito de IPTU Verde e a dimensão extrafiscal dos tributos, enquanto ferramentas de promoção da sustentabilidade. A conclusão do trabalho retoma a uma percepção positiva quanto ao panorama sustentável, porém latente de uma necessidade de implementação de políticas públicas para incentivar economicamente os contribuintes a verdadeiramente adotarem práticas benéficas ao meio ambiente. Para tanto, utilizou-se a teoria de base e abordagem dedutiva com o método de procedimento de análise bibliográfica.

**Palavras-chave:** IPTU Verde; Políticas Públicas; Tributação Municipal Sustentabilidade.

## Abstract

*The present study sought to observe under an interdisciplinary legal bias how the implementation of municipal public policies to promote sustainability through the use of tax incentives occurs, specifically analyzing the concept of Green IPTU, a municipal extrafiscal tax strategy that offers discounts on the aforementioned tribute to homeowners who adopt sustainable practices. The objective of the analysis, therefore, is to understand how the Green IPTU can be used as a public policy to encourage sustainable behavior in properties under municipal jurisdiction with the application of the extrafiscality criterion. Divided into two chapters, the concept of extra-fiscality was initially explored in terms of sustainability, in order to understand the importance of fiscal public policies as a means of achieving this objective. In the second chapter, we returned to the realization of a dialogue between taxation and sustainability to understand the concept of Green IPTU and the extrafiscal dimension of taxes, as tools to promote sustainability. The conclusion of the work returns to a positive perception regarding the sustainable*

<sup>1</sup> Mestre em Direito pelo PPGD/UFSM - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Membro do GPPIC - Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade, registrado no Diretório de Grupos do CNPq e certificado pela UFSM. Endereço eletrônico: nathaliazampieri@gmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pelo PPGD/UFSM - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Endereço eletrônico: amandacguerino@gmail.com

<sup>3</sup> Pós-graduada a nível de Especialização em Direito de Família e Sucessões pela Damásio Educacional. Integrante do Grupo de Pesquisa Família, Sucessões, Criança e Adolescente e Constituição Federal da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Endereço eletrônico: smantaiensen@gmail.com

<sup>4</sup> Pós-graduada a nível de Especialização em Direito Processual Civil pela Escola Paulista de Direito. Endereço eletrônico: alice.gelatti@gmail.com

*panorama, however a latent need to implement public policies to economically encourage taxpayers to truly adopt practices that are beneficial to the environment. For that, we used the basic theory and deductive approach with the bibliographic analysis procedure method.*

**Keywords:** Green IPTU; Municipal Taxation; Public Policies; Sustainability.

## 1 INTRODUÇÃO

A Floresta Amazônica Brasileira, cuja importância ultrapassa o território nacional em termos de meio ambiente saudável, sofreu, em 2022, o maior desmatamento dos últimos 15 anos (Imazon, 2023). O interesse é sempre financeiro, marcado, especialmente, pela venda da madeira e a ampliação de áreas para cultivo agrícola de forma ilegal. Estes dados demonstram como a existência de previsão constitucional e de leis ambientais, inclusive com caráter penal-sancionador, não têm sido suficientes para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse cenário, os governos de todos os níveis devem buscar formas não só de coibir a prática de crimes contra o meio ambiente, punir os seus agentes e impor o respeito às normas legais, mas também de fomentar a utilização de iniciativas sustentáveis pelos cidadãos, de forma a colaborar com o próprio poder público e minimizar os impactos dos atos danosos praticados, considerando o aumento da importância e visibilidade do debate voltado à sustentabilidade na sociedade contemporânea.

Cientes da importância da utilização de políticas públicas como instrumentos de promoção da sustentabilidade, alguns municípios têm implementado, dentro de sua esfera de competência tributária, um incentivo fiscal aos proprietários de bens imóveis que adotarem práticas sustentáveis a partir da concessão de descontos de IPTU. Em linhas gerais, o denominado IPTU Verde ou Ecológico, mediante a exploração do viés da extrafiscalidade tributária, visa motivar economicamente os particulares a aplicarem práticas benéficas à promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado em seus imóveis.

Nesse contexto, o presente trabalho objetiva analisar, a partir de uma reflexão sobre o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e o caráter extrafiscal dos tributos, como o IPTU Verde pode ser utilizado, na esfera municipal, como política pública indutora de comportamentos sustentáveis nos imóveis de sua competência.

Para viabilizar a pesquisa, utilizou-se de teoria de base e abordagem, método de procedimento e técnica de pesquisa. Como método de abordagem, utilizou-se o dedutivo, perpassando pela tributação e pelo conceito de extrafiscalidade para adentrar na possibilidade de obtenção da sustentabilidade por meio da indução de comportamentos positivos com a implementação do IPTU Verde em âmbito municipal, tendo como método de procedimento a análise bibliográfica. A técnica de pesquisa voltou-se à elaboração de fichamentos e resumos.

## 2 O CRITÉRIO DA EXTRAFISCALIDADE DOS TRIBUTOS COMO FERRAMENTA DE OBTENÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, traz em seu texto legal a previsão de diversos direitos fundamentais individuais e coletivos, sendo um exemplo relevante à presente análise o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no seu artigo 225. Esse dispositivo preconiza que todo indivíduo possui a garantia de usufruir deste direito como um *“bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”* (Brasil, 1988).

A mesma Carta Magna, no entanto, busca viabilizar maneiras de tornar possível que tais direitos funda-

mentais sejam de fato possibilitados ao cidadão, visto que para a manutenção efetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado são necessários recursos financeiros alinhados com o pensamento sustentável por parte dos entes públicos e órgãos competentes destinados à proteção socioambiental.

Neste viés, considerando que os tributos podem ser utilizados como ferramentas viabilizadoras para os atos do Estado em prol da arrecadação de finanças públicas, pode-se dizer que o sistema tributário nacional, conforme estruturado e posteriormente recepcionado pela CF/88, se compõe como um ordenamento que visa não só harmonizar as relações entre Estado e sociedade, mas também viabilizar que o Estado possa promover e garantir a execução de projetos públicos que viabilizem os direitos fundamentais previstos para a coletividade (Antunes, 2023, p. 22)

Didaticamente, pode-se conceituar o caráter fiscal do tributo como uma de suas vertentes que, em essência, busca principalmente a angariação de recursos financeiros para os cofres do Estado, a fim de que este possa direcionar esses recursos para atender às diversas necessidades latentes de sua sociedade. No entanto, é importante destacar que, geralmente, devido à sua natureza predominantemente arrecadatória, essa faceta do tributo não impõe obrigações específicas ao ente estatal quanto à alocação de tais recursos (Silva, 2015, p. 60)

O conceito de utilizar-se da tributação como uma ferramenta de concretização de direitos fundamentais, portanto, pode partir da premissa de que a obrigação fiscal pode ser utilizada como um meio de indução de condutas, seja por meio da oneração de comportamentos de alguns contribuintes em detrimento de outros, ou pelo incentivo econômico em prol de práticas positivas, fazendo-se valer do critério da extrafiscalidade em oposição ao pensamento meramente arrecadatário do legislador (Antunes, 2023, p. 25).

A extrafiscalidade, conseqüentemente, se apresenta como um método que perpassa sua finalidade principal, constituindo-se na tributação além da mera arrecadação, diante do estímulo de atividades, de setores ou regiões e o desestímulo de consumo ou de ações, utilizando-se mecanismos como os benefícios e os incentivos fiscais, ou até mesmo a redução e isenção de impostos para induzir o comportamento do contribuinte de acordo com os interesses Estatais (Rossi; Moreira, 2022, p. 02).

Nesta análise atual, focada no nível municipal, é imperativo levar em conta tanto a organização governamental vigente quanto as suas entidades. Isso assegura que a imposição de tributos esteja alinhada não somente com as orientações federais, mas também com os critérios relevantes decorrentes da delegação de autonomia em relação às obrigações tributárias das entidades públicas. Essa abordagem garante que os tributos estejam em sintonia com os propósitos e necessidades individuais de cada território.

Conforme estabelecido pela Constituição Federal do Brasil e pelo Código Tributário Nacional, os municípios possuem competência para instituir determinados tributos dentro de suas jurisdições, sendo essa competência delimitada pelos princípios constitucionais e pelas normas do referido CTN. Dentre os tributos que os municípios podem instituir, destaca-se para esta análise o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), além de taxas que remuneram serviços específicos e divisíveis, como as taxas de coleta de lixo e de emissão de alvarás. Essa autonomia tributária municipal é fundamental para que os municípios possam gerir suas finanças e prover serviços públicos de acordo com as demandas locais, observando os limites e diretrizes estabelecidos pelo ordenamento jurídico nacional.

Considerando, portanto, a seara tributária municipal, se devidamente aplicada a extrafiscalidade, um tributo pode ser um meio garantidor do cumprimento dos objetivos de planejamento e de inferência no comportamento dos indivíduos de cada município, de forma que a arrecadação extrafiscal se direciona às dimensões ideológicas de governo do Ente Público que detém sua competência, definindo interesses e objetivos por meio dessa finalidade indutora ou o desestímulo de condutas sociais individuais, a partir das necessidades da cidade (Rossi; Moreira, 2022, p. 02-03).

No mesmo sentido, no tocante à competência ambiental, o art. 18 da Constituição Federal estabelece

que a autonomia dos entes federados pressupõe a “*existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas*”. A competência municipal em relação ao meio ambiente, por sua vez, vem expressa nos art. 23, incisos III, IV, VI e VII da CF. Trata-se de competência comum aos Estados, Distrito Federal e União, aquela que “*diz respeito à prestação dos serviços referentes àquelas matérias, à tomada de providências para a sua realização*” (Mantovani, 2009, p. 203).

Faz-se valer, portanto, do conceito de tributação ambiental, na medida em que esta configura-se como uma ferramenta geradora de recursos por parte do Poder Público para viabilizar a prestação de serviços públicos de natureza ambiental, harmonizando interesses econômicos e voltados à manutenção da sustentabilidade mediante o controle de condutas por estímulos do Estado (Rossi; Moreira, 2022, p. 08).

A atuação do Município enquanto ente federado, desta forma, desempenha um papel crucial na concretização das políticas ambientais, especialmente devido à singularidade das características locais que cada município apresenta no âmbito nacional, sendo fundamental que as políticas públicas ambientais se configurem como um conjunto de iniciativas coordenadas entre os níveis governamentais Federal, Estadual e Municipal, considerando que os desafios ambientais transcendem as fronteiras políticas e geográficas estabelecidas pela humanidade (Mantovani, 2009, p. 204).

É completamente viável, desta forma, considerar a implementação de uma tributação voltada para a preservação de um ambiente ecologicamente equilibrado, visto que a abordagem tributária nesse sentido não apenas resultará em melhorias na qualidade ambiental em termos de sustentabilidade, mas também terá o potencial de estimular a conscientização ambiental e a educação da sociedade. Através do uso de tais mecanismos, a sociedade pode gradualmente internalizar uma cultura de preservação em suas atividades diárias (Silva, 2015, p. 56).

Sendo assim, a extrafiscalidade surge em âmbito municipal como uma ferramenta tributária voltada à finalidade de preservação ambiental, como um instrumento para direcionar as ações dos contribuintes ao motivá-los ou desencorajá-los adotar certos comportamentos alinhados com os propósitos sociais, políticos e econômicos do Estado, devendo o Poder Público influenciar sobre as escolhas dos contribuintes, promovendo ou inibindo determinados padrões de conduta, reprimindo ações que, embora não se constituam como ilegais, sejam consideradas pelo Ente Público como inapropriadas naquele contexto do Município.

### **3 O IPTU VERDE E AS NOVAS POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS FOMENTADAS PELA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL**

Considerando ainda a importância que os tributos possuem no dia-a-dia do cidadão, visto que sua materialidade atinge esferas diretamente ligadas à rotina da sociedade, o IPTU, que incide de modo específico sobre a propriedade, possui como base de cálculo a área construída e não-construída dos terrenos urbanos presentes em determinado município, com a peculiaridade de apresentar alíquota variável de acordo com os critérios eleitos por cada legislação municipal em específico (Eltz; Pezzella, 2018, p. 82).

Na seara da administração municipal, desta forma, a utilização do critério da extrafiscalidade pode trazer um novo olhar quanto ao planejamento e participação do cidadão para com a sua cidade. Um exemplo é a adoção do IPTU Progressivo no tempo, um instrumento extrafiscal de indução da ocupação de imóveis urbanos vazios para se fazer cumprir a função social da propriedade privada (Rossi; Moreira, 2022, p. 03), facilmente comparável com o IPTU Verde, onde há variação de alíquota pela preservação de áreas verdes na forma de áreas de preservação permanentes, de preservação ambiental, reservas privadas de patrimônio natural e outras modalidades (Eltz; Pezzella, 2018, p. 82).

Compreende-se o IPTU Verde, nesse cenário, como um caminho eficaz para incentivar comportamentos positivos voltados à preservação socioambiental do cenário municipal, de forma análoga aos incentivos negati-

vos de uma sobretaxa à atividades indesejadas (Eltz; Pezzella, 2018, p. 83), materializando-se como um imposto que objetiva incentivar comportamentos do contribuinte voltados tanto à preservação quanto à recuperação do meio ambiente, diante de uma melhor destinação dos recursos naturais.

Exemplo dessas medidas incentivadas pelo imposto seriam a implementação de sistemas de aquecimento solar de água ou até mesmo a captação e reutilização de águas pluviais (Roque, 2023, p. 54).

Do mesmo modo, também pode-se citar a utilização de cobertura vegetal como critério de concessão da isenção do IPTU Verde, o qual deriva-se da previsão encontrada na Lei nº 12.651/2012, a qual instituiu o novo Código Florestal e regulamentou o programa de apoio à conservação do meio ambiente. Isso porque este programa possui como objetivo a adoção de tecnologias e boas práticas que conciliam a produtividade econômica e florestal com a redução dos impactos ambientais, de forma a promover o desenvolvimento ecologicamente sustentável, na forma do art. 41 do Código Florestal:

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente: (...)

c) a conservação da biodiversidade; (...)

Nessa perspectiva, pode-se concluir que o programa de apoio disposto no Código Florestal abrange e fundamenta a política pública como o próprio IPTU Verde que concede incentivo aos particulares que realizam atividades de conservação ecossistêmica através da manutenção de espécies nativas em áreas verdes (Feio, 2018, p. 78).

Inobstante aos exemplos pormenorizados linhas acima, destacam-se as calçadas arborizadas como critério para a aplicação do IPTU Verde, denominadas como calçadas verdes ou ecológicas. Geralmente são observadas em pequenas propriedades, em áreas na frente das residências que possuem espaço para o plantio de algumas árvores com o propósito de arborizar, minimizando o calor e garantindo a acessibilidade para caminhadas a pé e para o próprio embelezamento das cidades. (Feio, 2018, p. 83).

As calçadas verdes estão fundamentados no Decreto Regulamentar nº 11/2009, mais precisamente na alínea “d”, do nº 1 do seu artigo 21, que define categorias funcionais do solo urbano, entre elas os espaços verdes entendidos como *“áreas com funções de equilíbrio ecológico e de acolhimento de atividades [...], coincidindo no todo ou em parte com a estrutura ecológica municipal”*.

A existência de boas calçadas em um bairro pode o tornar um lugar melhor para viver na medida em que servem para várias finalidades como espaço para caminhadas, recreação, lugar para uma reunião informal e, sobretudo, como incentivo às pessoas em utilizar a forma mais básica de transporte: o andar, gerando menos trânsito e menos poluição (Altamirano; Amaral; Silva, 2008, p. 07).

Outro critério que merece destaque é o incentivo à atividade hortifrutigranjeira, cujo fundamento encontra-se no Decreto Regulamentar nº 11/2009, da mesma forma que as calçadas verdes, porquanto na definição de solo urbano encontra-se também o conceito de espaços verdes constituídos de atividades agrícolas.

Consoante Teixeira (2016, p. 17) a agricultura urbana pode contribuir para a sustentabilidade das cidades em três âmbitos distintos: social, econômico e ambiental. Isso porque a prática da agricultura urbana pode ser



um complemento aos orçamentos familiares, por meio da redução dos custos com a alimentação, redução da insegurança alimentar e promoção da sustentabilidade ambiental.

Nesse contexto, o incentivo à atividade hortifrutigranjeira através do IPTU Verde torna-se um mecanismo essencial nas cidades sustentáveis porque pode contribuir no estímulo de fontes de trabalho e renda alternativos, bem como de garantia de subsistência às famílias de baixa renda (Feio, 2018, p. 90).

Por fim, também se pode destacar a criação de espaços verdes como critério para a implementação do IPTU Verde. De acordo com o art. 3º, inciso XX da Lei nº 12.651/2012, o incentivo na manutenção das áreas verdes é crucial para o funcionamento de uma cidade, por desempenharem função de recreação, lazer, melhoria de qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.

Significa dizer, a utilização do IPTU Verde a partir do critério da adoção de área verde faz-se de extrema importância para organização de espaços em que os indivíduos possam usufruir em prol do seu bem-estar e do lazer que deve ser garantido pelo Poder Público. Portanto, há verdadeira contribuição com o direito ao lazer, na medida em que incentiva a manutenção e preservação de áreas de convivência, com conforto e bem-estar para a população por meio de áreas que garantem o repouso e a diversão (Feio, 2018, p. 100).

Por tudo isso, políticas públicas voltadas às questões sustentáveis, como o IPTU Verde, consistem em ferramentas cruciais para a implementação e fomento dos objetivos constitucionais e dos direitos e deveres previstos na Carta Magna, em especial a um meio ambiente ecologicamente saudável, pois acabam por indicar a forma e o tempo da efetivação de tais direitos e quais os agentes têm o dever de colaboração com o poder público (Feio, 2018, p. 19). Por consequência, a própria sociedade é incluída no processo de construção e execução de um projeto de sustentabilidade na esfera municipal.

O IPTU Verde também alcança importância como política indutora de comportamentos a partir do caráter local da sua aplicação, pois os critérios para a concessão do benefício em questão devem considerar as particularidades de cada município e, de forma mais específica, de cada bairro ou região, a partir de um levantamento das práticas ecológicas que podem ser benéficas àquela população. Dessa forma, as necessidades ambientais regionais serão melhor supridas e a população poderá perceber os benefícios daquelas práticas ao seu cotidiano.

Cita-se, exemplificadamente que, para determinado município, em razão de problemas constantes de abastecimento, a implementação de sistema de aproveitamento da água da chuva em residências de determinado bairro pode ser um critério relevante para desconto no IPTU; em outro município, diante de problemas na rede elétrica, o critério poderá ser a captação de energia solar ou o aquecimento solar de água.

Em um país de tamanho continental, como o Brasil, com cultura e características ambientais diversas em sua extensão territorial, essas diferenças e necessidades de adequação, mostram-se ainda mais prementes. No município de Farroupilha, no Rio Grande do Sul, por exemplo, onde já encontra-se em vigor legislação sobre o tema, são inúmeras as práticas sustentáveis que garantem o desconto, de 2% para cada prática, limitado à 15%, como por exemplo, construção de calçadas ecológicas, arborização do calçamento, telhado verde, dentre outros (Farroupilha, 2019).

Já no município da Vitória da Conquista, na Bahia, há um desconto variável no IPTU a depender da prática adotada, implementação de sistema de reuso da água, por exemplo, garante um desconto de 3% no imposto, já a implementação de sistema para utilização de energia eólica, assegura um desconto de 5% (Vitória da Conquista, 2023).

Além das possibilidades apresentadas, pode-se aplicar o IPTU verde também para garantir a preservação ambiental nos municípios, em Tietê (SP), há a isenção de até 100% do IPTU para imóveis que possuam Reserva Particular de Patrimônio Natural, Áreas de Preservação Permanente - APP ou mesmo, Bosques Urbanos - cujo

percentual de redução será calculado através da média de uma árvore para 16m<sup>2</sup> (dezesseis metros quadrados (Tietê, 2009).

Percebe-se, desta forma, que o processo de implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade deve partir da necessidade de incentivo à participação de todos na preservação e manutenção de um ambiente equilibrado, especialmente em âmbito municipal com o exemplo do IPTU Verde, conforme analisado neste estudo, que convoca os cidadãos a colaborarem com as autoridades e ecossistema locais.

No entanto, é imprescindível que essas políticas de estímulo busquem não só um alinhamento com outras políticas públicas já existentes de orientação quanto a uma viabilização do direito ao meio ambiente equilibrado por meio de práticas positivas do individual para o coletivo, mas que também busquem melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos mediante a devida responsabilização entre os participantes envolvidos na gestão ambiental municipal.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto acerca da extrafiscalidade dos tributos e da sua aplicação como objetivo de obtenção de um cenário sustentável em âmbito municipal por meio da indução de condutas positivas, compreende-se que a implementação de políticas públicas governamentais voltadas a incentivar os cidadãos a participar da construção de um meio ambiente ecologicamente sustentável, como o IPTU Verde, pode desempenhar um papel fundamental na promoção e concretização de garantias fundamentais constitucionalmente previstas.

Portanto, é possível inferir que a implementação de políticas públicas municipais de incentivo financeiro, das quais menciona-se o IPTU Verde, pode ser explorada como mecanismo de grande valia para inclusão dos cidadãos e distribuição, entre particulares e poder público, de iniciativas de realização dos objetivos e previsões constitucionais que salvaguardam os direitos e deveres de todos os membros da sociedade, em especial, no âmbito da sustentabilidade.

Nesta perspectiva, compreende-se que o IPTU Verde pode representar uma iniciativa de políticas públicas voltadas para a preservação ambiental e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Além disso, pode desempenhar um papel crucial como ponto de partida para a construção de uma governança democrática, agindo como um chamado para que todos participem na criação de uma cidade mais justa e solidária para seus residentes.

Ao examinar os elementos essenciais do IPTU Verde e sua abordagem tributária, percebeu-se pela oportunidade de utilização deste tributo como uma ferramenta para garantir incentivos fiscais para estimular o cumprimento das metas estabelecidas pela legislação, contribuindo assim para o desenvolvimento de uma cidade sustentável.

No entanto, é fundamental ressaltar que a aplicação do imposto predial e territorial urbano com objetivos extrafiscais tem sido pouco explorada a nível nacional, o que confere a esta pesquisa, apesar de suas limitações, um alto grau de relevância ao conceituar e identificar os elementos constituintes do IPTU Verde por meio de uma análise voltada para o contexto de uma cidade sustentável.

Através da participação popular e monitoramento dos atores sociais o IPTU Verde podera ser uma ferramenta incentivadora de práticas sustentáveis, a partir da motivação que o Estado promove em beneficiar os particulares com isenções, assim como, de exigir prestações de contas no momento do requerimento anual da isenção fiscal do IPTU.

O controle e fiscalização da política pública deve ser o checklist da elaboração e execução do IPTU Verde, que se realmente implantado conforme os dispositivos das leis municipais contribuiriam para construção da cidade sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTAMIRANO, Gilmar; AMARAL, José Roberto Andrade; SILVA, Paulo Sérgio. **Calçadas verdes e acessíveis**. São Paulo: A9, 2008. Disponível em: <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/2013/05/Cal%C3%A7adas-Verdes-e-Acess%C3%ADveis.pdf>. Acesso em 29 jun 2023.
- ANTUNES, Nathália Zampieri. **Tributação ambiental da indústria da moda no Brasil sob a perspectiva da sustentabilidade** [e-book]. Cruz Alta: Ilustração, 2023. Disponível em: <https://editorailustracao.com.br/livro/tributacao-ambiental-da-industria-da-moda-no-brasil-sob-a-perspectiva-da-sustentabilidade>. Acesso em 29 jun 2023.
- BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm) Acesso em: 31 ago 2023.
- 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 28 jun 2023.
- ELTZ, Magnum Koury de Figueiredo; PEZZELLA, Maria Cristina Cerezer. O direito à informação como pressuposto para a eficácia dos incentivos fiscais : o caso do IPTU ecológico em Porto Alegre/RS. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**. Florianópolis, SC: CONPEDI, 2018. v.4, n.1, p. 76-91, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/188001>. Acesso em 28 jun 2023.
- FARROUPILHA (RS). **Lei Municipal nº 4.531**, de 31 de julho de 2019. Institui o Programa IPTU Sustentável no Município de Farroupilha, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/f/farroupilha/lei-ordinaria/2019/453/4531/lei-ordinaria-n-4531-2019-institui-o-programa-iptu-sustentavel-no-municipio-de-farroupilha-e-da-outras-providencias>. Acesso em 30 ago 2023.
- FEIO, Luiza Gaspar. **O IPTU Verde e a construção da cidade sustentável**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito - Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em <[https://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/10160/1/Dissertacao\\_IptuVerdeConstrucao.pdf](https://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/10160/1/Dissertacao_IptuVerdeConstrucao.pdf)>. Acesso em 28 jun. 2023
- MANTONVANI, Sabrina Moraes. A viabilidade da extrafiscalidade ambiental no âmbito municipal. **Revista Argumentum**. n. 10, p. 199-212. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1040>. Acesso em: 30 ago 2023.
- ROQUE, Harissa Castelo Branco. **Meio Ambiente e Tributação: O IPTU Verde Como Fomento Para a Sustentabilidade Empresarial**. 2023. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito) – Centro Universitário Christus, Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unichristus.edu.br/jspui/handle/123456789/1494>. Acesso em 28 jun 2023.
- ROSSI, Anna Laura Pereira; MOREIRA, Tomas Antonio. **Discurso de sustentabilidade na política fiscal brasileira: o IPTU Verde**. Oculum Ensaios, [S. l.], v. 19, p. 1–20, 2022. DOI: 10.24220/2318-0919v19e2022a5409. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/5409>. Acesso em: 28 jun. 2023.
- SILVA, Marcos Monteiro da. **Política pública, extrafiscalidade tributária e meio ambiente: possibilidades e limitações no âmbito municipal**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015.

TIETÊ. **Lei nº 3.087/2009.** Autoriza o poder executivo a instituir o projeto de preservação ambiental no município de Tietê “IPTU VERDE”, conceder redução do iptu na forma específica e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/t/tiete/lei-ordinaria/2009/309/3087/lei-ordinaria-n-3087-2009-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-o-projeto-de-preservacao-ambiental-no-municipio-de-tiete-iptu-verde-conceder-reducao-do-iptu-na-forma-que-especifica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 31 jun. 2023.

VITÓRIA DA CONQUISTA (BA). **Decreto nº 22.698, de 29 de junho de 2023.** Dispõe sobre o programa de incentivo e desconto denominado “IPTU Sustentável” o âmbito do Município de Vitória da Conquista e dá outras providências. Disponível em: <https://dom.pmvc.ba.gov.br/diarios/previsualizar/wVwg3KV6/22>. Acesso em: 30 ago. 2023.

# 5 Processos e Manifestações Culturais

## A HISTÓRIA DA CUCA (KUCHEN): UM DIÁLOGO ENTRE A GASTRONOMIA E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Albio Fabian Melchiorretto<sup>1</sup>

Juliana Sa Holz<sup>2</sup>

Patrícia Adrielle Guimarães dos Santos<sup>3</sup>

### RESUMO

A cuca, um doce de origem alemã, Kuchen, tornou-se um símbolo importante de identidade cultural no sul do Brasil, particularmente no Médio Vale do Itajaí, após a ocupação alemã no século XIX. A comida carrega complexidades culturais, representando não apenas história, mas também a ocupação da terra e as mudanças que ocorreram ao longo do tempo. Este estudo, vinculado a um projeto de extensão universitária, busca entender como a cuca se transformou em um alimento gastronômico e um recurso econômico na região do Médio Vale do Itajaí. A metodologia empregada utiliza a cartografia social, uma abordagem que mapeia as complexas relações sociais e culturais em um território. As vozes da pesquisa revelam a importância da cuca na renda familiar, no aprendizado cultural, na criatividade e na preservação das tradições. Além disso, destacam a mudança ao longo do tempo e a importância da conexão com o passado. O estudo sugere que a cuca pode se transformar em um recurso gastronômico mais valorizado, atraindo turistas e promovendo o desenvolvimento regional. Além disso, destaca a importância da conexão afetiva e social associada a esse alimento. A cuca, agora gourmetizada, se tornou um símbolo de orgulho cultural e econômico para o Médio Vale do Itajaí.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional, Gastronomia; Cuca; Território; Médio Vale do Itajaí

### 1 INTRODUÇÃO

A cuca é um doce de origem alemã, também conhecida como Kuchen, que se tornou popular em algumas regiões do Brasil, especialmente no sul do país, a partir da ocupação da imigração alemã no século XIX. Como tempo tornou-se um emblema de identificação dos moradores do Médio Vale do Itajaí, marcando uma condição existencial e vivencial, conforme Matthes e Checcuci (2018) descreveram. Hoje o doce é tomado como um símbolo de preservação das tradições culinárias e da cultura dos imigrantes. Ela representa uma conexão com a formação territorial e é tratada com potencial turístico.

Há de se considerar, nesta análise, alguns aspectos, o primeiro é a identidade cultural. O conhecimento da cuca, sobreviveu a travessia dos imigrantes pelo Oceano Atlântico e, diante das condições do “novo mundo”, passou por processo de aculturação, aproximando-se a ideia germânica de kultur (aspectos espirituais de uma comunidade). Quando se fala em identidade cultural, não é apenas a celebração histórica que se faz memória, mas é também, a história da ocupação da terra e do conjunto de reterritorializações que modificaram um conhecimento e daquilo que isso representa na construção da terra. Para Matthes e Checcuci (2018), a comida carrega uma complexidade cultural diante daquilo que ela representa.

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional. Professor pesquisador da Faculdade SENAC Blumenau. E-mail, albio.melchiorretto@prof.sc.senac.br.

<sup>2</sup> Graduada em Gastronomia, com MBA em Gestão da Gastronomia. Coordenadora de curso e professora da Faculdade SENAC Blumenau. E-mail, juliana.holz@sc.senac.br.

<sup>3</sup> Acadêmica de Gastronomia da Faculdade SENAC Blumenau. E-mail, patricia.guimaraes2@icloud.com.

O segundo aspecto são os valores afetivos e sociais. A cuca é apreciada e compartilhada em momentos de convívio familiar e comunitário. Ela está associada a memórias afetivas, como as receitas tradicionais passadas de geração em geração, a preparação em família e a sua presença em ocasiões especiais. Entretanto, segundo Matthes et al. (2023), num primeiro momento, a cuca marcou uma situação de distanciamento social entre aqueles que conseguiam acessar os insumos para sua confecção, em datas comemorativas, e os alijados, por conta da situação de miserabilidade que se encontravam nas “colônias”. A constituição dos saberes alimentares é uma formação sistêmica que envolve as diversas condições sociais.

Muitos dos saberes relacionados à culinária regional e nacional na atualidade foram incorporados dos grupos indígenas locais baseados em recursos encontrados na Mata Atlântica, o que tem contribuído decisivamente para o desenvolvimento local e regional até os dias atuais, sendo as mulheres as detentoras desse saber que vem sendo repassado de uma geração a outra (GABRIEL; SILVA, 2019, p. 89).

Segundo Schreiber (2006), o resgate de preparações representa a maior riqueza de um patrimônio cultural. Com isso, chega-se ao terceiro aspecto, o qual é a valorização e o reconhecimento do produto, de certa forma, “gourmetizado”, elemento que dialoga com o Desenvolvimento Regional. Um alimento, historicamente constituído, tornou-se um vetor de oportunidade econômica ligado ao cenário de turismo e valorizado como produto gastronômico. Ao mesmo tempo que contribui para o turismo, também atua na promoção da cultura local.

Então, a pesquisa, aborda a cuca (Kuchen), e com ela, as condições de reterritorializações da comida como alimento potencialmente gastronômico e com potencial para a constituição de um atrativo econômico. Segundo Schreiber (2006), o resgate de preparações gastronômicas representa a maior riqueza de um patrimônio cultural. Schreiber (2006) segue romanceando que ao provar iguarias resgatadas, os imigrantes podiam voltar à infância pelas memórias afetivas vinculadas à comida.

Diante destes apontamentos, o presente estudo objetiva analisar como a cuca (Kuchen) transformou-se, de um doce enraizado na cultura colonizadora, num alimento de potencial gastronômico e como vetor para a constituição de um atrativo econômico. Para dar conta do objetivo geral, ainda se acrescenta, como objetivo específico, estabelecer um diálogo entre a complexidade cultural do contexto dos imigrantes alemães do Médio Vale do Itajaí com o desenvolvimento regional e a gastronomia. Na sessão seguinte, abordar-se-á a condição teórica que sustenta a pesquisa e sua perspectiva metodológica.

## 2 TERRITÓRIO METODOLÓGICO, ACADÊMICO E REFERENCIAL

A sessão aqui descrita será dividida, didaticamente, em três partes. Este estudo está ligado a um projeto de extensão universitária, então, considera-se necessário pensar o projeto, na sua totalidade. Para tal, por primeiro, preocupar-se-á com a metodologia norteadora; na sequência, a curricularização da extensão e por último, o referencial acadêmico que ampara a discussão sobre a cuca, lido a partir de autores locais. As três partes interagem rizomaticamente, conforme a proposta deleuzo-guattariana.

Em primeiro, esta reflexão se constituirá de uma pesquisa de referências em diálogos com relatos da história oral, gerados a partir de entrevistas não estruturadas. Foram abordados descendentes de imigrantes alemães que executam receitas “tradicionais” de cuca. Esta é parte ligada ao projeto de extensão de um curso de ensino superior, tecnólogo em gastronomia, numa instituição localizada no Médio Vale do Itajaí. O projeto de extensão, por sua vez, objetiva constituir um resgate histórico das receitas de cuca (Kuchen) praticadas pelos imigrantes alemães que ocuparam as terras do Médio Vale do Itajaí, na segunda metade do século XIX.

Os dados gerados dão origem à etapa seguinte, o qual será a sistematização dos dados, estrutura base que se apresenta neste estudo. Esta etapa, é metodologicamente guiada pela cartografia social, pautada nas reflexões

deleuzo-guattarianas (DELEUZE; GUATTARI, 2010). A cartografia social é um conceito desenvolvido pelos filósofos franceses Gilles Deleuze e Félix Guattari, principalmente no livro “*Mil Platôs: Capitalismo e Esquizofrenia*”. Essa abordagem propõe uma nova maneira de entender e representar territórios sociais e subjetivos, indo além das tradicionais representações estáticas da cartografia.

Essa abordagem mapeia e explora as relações complexas e fluidas que existem nos territórios sociais-subjetivos. Ela difere da cartografia tradicional, que tende a representar territórios fixos e estáticos. A cartografia social, por sua vez, mapeia os processos de transformação e multiplicidade que ocorrem em espaços, conectados às interações entre diferentes elementos. Revela as relações de poder e os fluxos de desejo que operam nos territórios. Com isso, se dá abertura para as experiências individuais e coletivas na produção de conhecimento sobre um território específico (MELCHIORETTO; AUMOND, 2021).

Ao contrário dos mapas convencionais que retratam áreas fixas, a cartografia social, para Deleuze e Guattari (2010), está interessada em mapear a dinâmica de transformações e complexidades presentes nos espaços sociais. Poder-se-ia perguntar, quais são as dinâmicas sociais da memória afetiva de uma receita de *cua*. Essa perspectiva é voltada para as interações entre vários elementos, como pessoas, instituições, práticas culturais e políticas, com o intuito de desvelar as relações de poder e os fluxos de desejos subjacentes. A cartografia social é uma metodologia que olha e entende estruturas caóticas.

A despeito da cartografia social enfatiza a importância das experiências individuais e coletivas como base para o entendimento de um território específico. Ela dá ênfase às perspectivas dos envolvidos, incentivando a participação ativa durante o processo de mapeamento. Assim, a cartografia social para Deleuze e Guattari (2010), abrange uma multiplicidade de vozes, narrativas e perspectivas de um território, proporcionando uma visão mais rica e dinâmica das relações sociais.

Os conceitos deleuzo-guattarianos estão interligadas com o conceito de “rizoma” (DELEUZE; GUATTARI, 2011). O rizoma sugere uma estrutura de conexões não hierárquicas e não lineares entre os elementos de um sistema. A cartografia social deleuzo-guattariana traça os rizomas sociais, destacando as interações imprevisíveis, as rupturas e as possibilidades de mudança que podem emergir nesses espaços de conexão.

A cartografia social deleuzo-guattariana é uma abordagem teórica e prática que mapeia os territórios sociais de maneira flexível e complexa. Ela dá ênfase às perspectivas das pessoas envolvidas, expondo as relações de poder e os fluxos de desejo subjacentes. Em última análise, essa abordagem oferece um retrato mais completo e dinâmico das relações sociais, contribuindo para uma compreensão mais profunda dos espaços que se habita.

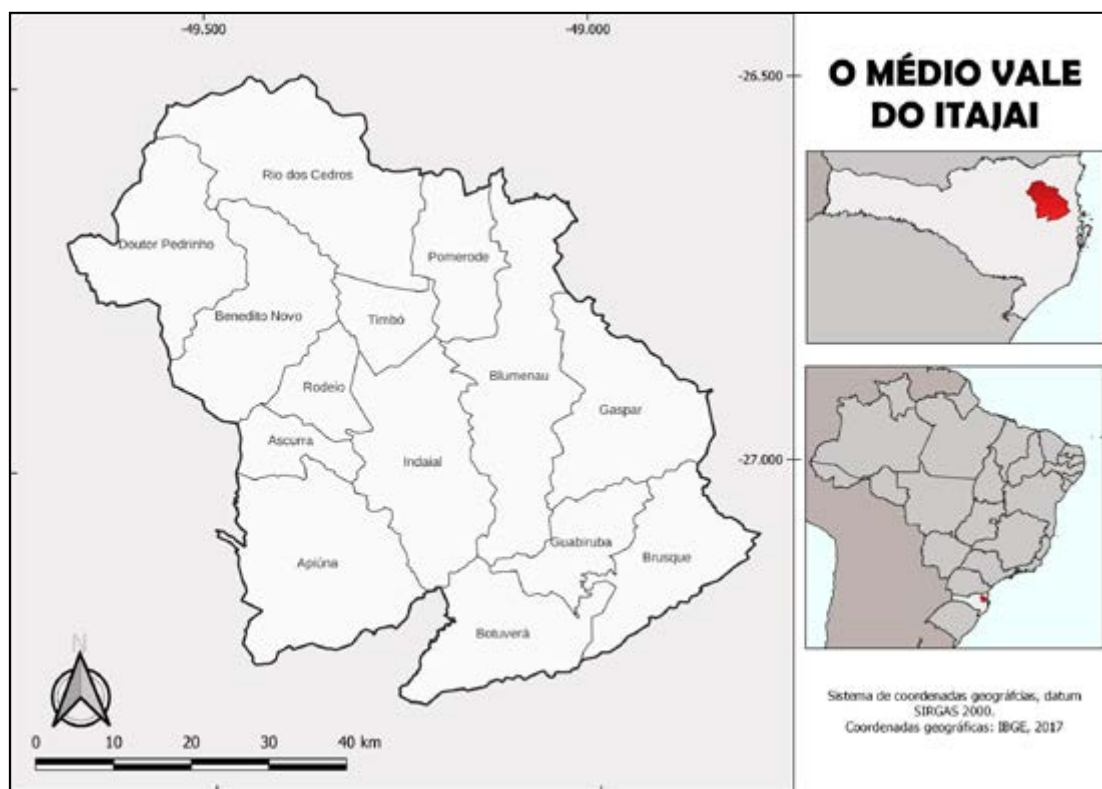
A despeito do que se propõe, o estudo é gerado a partir da realidade da curricularização da extensão. A transformação da extensão universitária num elemento curricular, marca um momento significativo na evolução do sistema educacional (MEC, 2021). Ao incorporar a extensão como parte integrante do currículo acadêmico, as instituições de ensino superior reconhecem a importância de proporcionar aos estudantes oportunidades práticas e interativas que vão além da sala de aula tradicional. Essa mudança representa um compromisso renovado com a aprendizagem holística, que une teoria e prática, preparando os alunos para enfrentar os desafios do mundo real de maneira mais abrangente e eficaz.

A inclusão da extensão universitária como elemento curricular não apenas amplia as experiências educacionais dos alunos, mas também fortalece a ligação entre as instituições acadêmicas e as comunidades que as cercam (MEC, 2021). Os estudantes são incentivados a aplicar os conhecimentos adquiridos em contextos reais, trabalhando em projetos que abordam problemas e necessidades locais. Isso não apenas enriquece a educação dos estudantes, mas também promove um impacto positivo e mensurável nas áreas em que a instituição está inserida. Além disso, a abordagem curricular integrada desenvolve habilidades interpessoais, éticas e de liderança, essenciais para a formação de cidadãos engajados e conscientes (GADOTTI, 2017).

Essa mudança paradigmática na abordagem educacional reflete a compreensão em evolução do papel das universidades na sociedade contemporânea. A extensão como elemento curricular reconhece que a educação não deve ser limitada à transmissão passiva de informações, mas sim ser um catalisador ativo para a transformação pessoal e social (MEC, 2021). Ao promover a aprendizagem experiencial e o envolvimento comunitário, as instituições preparam os estudantes, mas também, para uma participação mais profunda e significativa na construção de um mundo melhor.

A partir de agora, abordar-se-á a terceira parte desta seção, a história da *cuca* no Médio Vale do Itajaí. O Médio Vale do Itajaí é uma região localizada no estado de Santa Catarina, Brasil, conforme demonstrado na Figura 1. Compreende uma área de relevante importância geográfica, estendendo-se ao longo do Vale do Rio Itajaí. Historicamente, o Médio Vale do Itajaí foi colonizado por imigrantes europeus, principalmente de origem alemã, que se estabeleceram na região durante a segunda metade do século XIX. Esses imigrantes contribuíram para a formação de uma sociedade multicultural, onde as tradições germânicas se entrelaçaram com elementos da cultura brasileira, como Matthes e Checucci (2018) descrevem.

**FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ**



Fonte: mapa elaborado pelos pesquisadores (2023)

A região também desempenhou um papel vital no desenvolvimento industrial e econômico do país como importante centro têxtil e de manufatura. Hoje, o Médio Vale do Itajaí é reconhecido por sua herança cultural, eventos festivos tradicionais, arquitetura marcante e pela influência marcante das diferentes culturas que moldaram a sua identidade única (MATTHES, *et al.*, 2023).

A *cuca* é um tipo de bolo de origem alemã que se tornou um elemento emblemático da alimentação na região, sendo produzida e comercializada por diversas famílias de agricultores locais, conforme Matthes e Checucci (2018) afirmam. As autoras abordam a história da *cuca* no Médio Vale do Itajaí, desde a sua origem até os dias atuais, destacando as mudanças que ocorreram no modo de fazer e servir este alimento.

A *cuca* possui importância para a economia local, uma vez que a sua produção e comercialização geram renda para diversas famílias de agricultores. Outro ponto que Matthes e Checucci (2018) relatam é a relação entre a valo-



rização da cuca como patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável da região. A valorização da cuca como elemento emblemático da cultura alimentar local contribui para a preservação da identidade cultural da região e para o fortalecimento da agricultura familiar, que é uma importante fonte de renda e emprego na região.

Noutro lado da ocupação, Gabriel e Silva (2019) destacam que as mulheres indígenas foram as mais afetadas pela nova estrutura de poder imposta pela colonização, mas também foram as que defenderam de forma mais ferrenha o antigo modo de existência. Elas foram responsáveis por manter viva a tradição alimentar do grupo, transmitindo os seus conhecimentos de geração em geração. Elementos que atravessam o território.

A alimentação no Médio Vale do Itajaí foi reterritorializada, mesclando elementos nativos e europeus. Gabriel e Silva (2019) discutem a importância da valorização dos saberes tradicionais na promoção do desenvolvimento regional. O uso dos recursos de acesso comum, que ressalta a importância das comunidades na gestão dos seus próprios recursos naturais, dá o grau da importância da ação de elementos locais para a sobrevivência dos europeus que estão a ocupar uma nova terra.

Para Matthes et al. (2023) é importante a preservação da tradição da cuca para as gerações futuras, uma vez que este alimento é um importante elemento da cultura alimentar da região e representa uma parte importante da história e da identidade cultural dos habitantes do Médio Vale do Itajaí.

### 3 AS VOZES DA PESQUISA

Esta sessão ocupar-se-á em apresentar os dados do resgate oral da receita de cuca. Para tal, no elemento curricular de Extensão, buscou-se junto à comunidade, pessoas que mantinham um determinado modo de preparar e reproduzir receitas de cuca que remeteriam as tradições da ocupação germânica na cidade, como Matthes et al. (2023) apontaram.

Para gerar as vozes da pesquisa, utilizou-se de uma questão não estruturada. Partindo de uma perspectiva deleuzo-guattariana, este tipo de questão é frequentemente usado em abordagens de pesquisas qualitativas, onde o objetivo reside na compreensão das perspectivas dos participantes sobre um determinado assunto, reconhecendo as diferentes forças e poderes que os atravessam. Para Creswell (2010), as respostas das questões não estruturadas podem ser mais detalhadas e contextualizadas, permitindo uma análise mais rica das ‘nuances’ e complexidades envolvidas no tema abordado.

No contexto que visa entender as transformações que a cuca sofreu, transformando-se num doce com um modo de preparo específico no alimento de potencial gastronômico, perguntaram-se as vozes da pesquisa, o significado da cuca para o indivíduo, recuperando a ideia de *kultur*, e, qual a receita de cuca reproduzida por ela. Diante deste contexto, obtiveram-se as seguintes respostas.

TABELA 1 – VOZES DA PESQUISA

V1	<i>A cuca ajudou bastante porque quando eu comecei a entrar nesse ramo, para fazer cuca, a gente começou a adquirir um pouquinho mais de renda financeira, né? É porque a gente só fazia pão, só pão, e depois comecei com a cuca, um bolo. Cuca me ajudou a abri meu ponto de venda.</i>
V2	<i>Cadê? Quando eu era criança ia muito na casa da minha vó, minha vó fazia muita cuca. Então, eu sempre tive vontade de aprender. A minha mãe fazia, mas eu nunca aprendi com a minha mãe. Sim. Depois eu fui aprendendo ao passar do tempo, fui aprendendo. Fui buscando, perguntando assim para as pessoas é que ele fazia.</i>
V3	<i>Eu acho que está fugindo porque muitas pessoas não se interessam mais aprender a fazer. Além das receitas, além da além da pessoa ter falado, criando, criando mais. Criando, né? Criando mais, é criando mais, é criando mais, tem mais criatividade. São tantos tipos de cuca.</i>

(Continua na próxima página)

<b>V4</b>	<i>Certo, ela é feita pela massa, massa caseira mesmo, né? Sim, porque hoje eu fiz uma, eu fiz com a massa caseira. Eu achei aqui, eu aqui estou um pouco, um pouco preguiçoso, sabe? Mas se eu fizesse todo sábado um pouco pra ele vender, porque o pessoal pede, teria pra vender.</i>
<b>V5</b>	<i>Para fazer a cuca eu uso farinha de trigo; açúcar, ovos, margarina e leite, além de fermento de pão. Mas a oma contava que quando não tinha trigo, ela fazia só com a farinha de milho. Muitas vezes usava o melado no lugar do açúcar. Fermento comprado tinha não.</i>
<b>V6</b>	<i>Hoje todo mundo vende cuca, deve dar dinheiro, né? Mas é muito diferente. Só tinha a de farofa, às vezes a gente fazia com banana, tinha muito aqui, sabe? Mas agora, tem de tudo. De todo tipo.</i>

Fonte: dados dos pesquisadores (2023)

#### 4 O QUE AS VOZES DESVELAM

Diante das vozes da pesquisa, o propósito desta sessão será a construção de uma cartografia social. A proposta pauta-se, como já dito, na teoria deleuzo-guattariana, com intenção de desenvolver uma cartografia social gerada a partir das vozes dos autores. Diante desta perspectiva, buscou-se categorizar as falas em cinco nós diferentes. A seguir tratar-se-á de cada um deles.

(a) A multiplicidade. Cada uma das vozes trouxe perspectiva única sobre o resgate cultural da cuca. Essas vozes individuais se entrelaçam, formando uma rede complexa de relações. A abordagem cartográfica deleuzo-guattariana valoriza a diversidade de pontos de vista e relações, e o diálogo captura essa multiplicidade. V1 e V6 fazem uma análise econômica. Já V2 fala do aprendizado, como também o faz V3. A multiplicidade reside na forma que se manifestam, cada qual abordando perspectivas únicas. O mesmo ocorre com V4 e V5 que se preocupam com a formação histórica, mas sob olhares únicos.

(b) O fluxo e a transformação. Deleuze e Guattari (2010) enfatizam a importância de mapear os processos de mudança e transformação em vez de apenas fixar conceitos em categorias estáticas. No diálogo, os participantes discutem como a tradição da cuca evoluiu ao longo do tempo, adaptando-se a novas circunstâncias e influências. Esse fluxo contínuo de mudança é um elemento central na cartografia deleuzo-guattariana. A mudança é a chave em V5. A mudança é uma ação deliberada ou não. Há fatores históricos que proporcionam as mudanças. Isso se aproxima de Schereiber (2003) que reconhece a imbricação cultural na reterritorialização sofrida pela cuca no Médio Vale do Itajaí.

(c) Territórios e linhas de fuga: Deleuze e Guattari (2010) propuseram a ideia de “linhas de fuga” como caminhos que escapam das normas e restrições convencionais. No diálogo, há menção à tecnologia, e à mão de obra escassa, como fatores que impactam o resgate da cuca no futuro, como V2 declara. Essas seriam linhas de fuga que podem desafiar as formas tradicionais de resgate cultural. V5 relata uma desterritorialização da receita tradicional e busca, na nova terra, estabelecer outras linhas, não necessariamente de fuga. Já V3 oscila entre linhas estabelecendo uma conexão entre tempo, espaço e outras linhas de fuga.

(d) Conexões com o passado. O diálogo também destaca a conexão entre gerações, em que as tradições são transmitidas pelas gerações. Isso se alinha com a ideia de Deleuze e Guattari (2010) de que o passado não é estático, mas pode ser uma força ativa que influencia o presente e o futuro. O que é evidenciado em todas as vozes.

(e) Criatividade e inovação. As vozes discutem a importância da criatividade na resignificação da cuca. Essa busca por novas abordagens e receitas demonstra a ênfase de Deleuze na criação e na experimentação como partes essenciais da cartografia. V2 separa a ideia familiar e a criação; V3 faz uma denúncia onde as pessoas estão “fugindo”. Este desinteresse que ele retrata não é necessariamente uma linha de fuga, mas é um ponto de flexão diante de pontos frágeis que necessitam de criação e inovação.

Foi observado que uma parte significativa da tradição se manteve ao longo do tempo. Foi preservado

devido a uma série de condicionamentos relacionados ao paladar. Esses condicionamentos desempenharam um papel fundamental na construção da identidade do habitante do tempo presente do Médio Vale do Itajaí, contribuindo para a manutenção de práticas culinárias específicas e o cultivo de sabores característicos. O que conferiu um grau identitário à produção regional de cuca.

Os relatos orais permitem afirmar, com certa segurança, que o fazer da cuca influenciou as primeiras gerações, atuando como um elemento mediador entre o grupo que aqui se instalou e as suas regiões de origem. Por meio dos sabores e aromas familiares, conseguiram estabelecer uma ponte emocional e afetiva com as suas raízes, permitindo uma vivência do passado por lembranças e emoções. Esse resgate do passado, mesmo que simbólico, tornou-se uma forma de mitigar a saudade e promover um senso de continuidade cultural em territórios distantes.

Entretanto, o apelo comercial e a constituição da cuca como um produto turístico direciona um caminho diferente para o produto atual. “A comida está ligada ao contexto, em que está inserida em termos sociais e históricos, a um modo de fazer e consumir” (MATTHES; CHECCUCI, 2019, p. 86). A cuca, como elemento emblemático da alimentação no Médio Vale do Itajaí, carrega consigo essas ‘nuances’ culturais e emocionais, representando, não apenas um simples produto gastronômico, mas sim um símbolo vivo da história e das tradições germânicas na ocupação da região.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cuca, com sua arraigada conexão à identidade cultural do Médio Vale do Itajaí, possui um potencial notável para se metamorfosear em um recurso gastronômico de destaque, impulsionando de maneira significativa o desenvolvimento regional. Ao longo das gerações, a tradição meticulosamente preservada de confeccionar cuca, enriquecida com nuances de sabor e condicionamentos palatares, confere a essa iguaria uma autenticidade inconfundível.

A transformação dessa autenticidade em uma atração gastronômica pode ocorrer de várias maneiras. Por exemplo, aproveitar a singularidade dos sabores locais e diversificar a oferta de cucas pode atrair turistas em busca de experiências culinárias autênticas. Introduzir variações inovadoras, como cucas com ingredientes orgânicos ou inspiradas na culinária contemporânea, pode cativar uma nova audiência. Parcerias com produtores locais para obter ingredientes frescos e sustentáveis não apenas enriquecem o sabor, mas também fortalecem a economia local. O que já foi uma necessidade momentânea, a reterritorialização dos insumos agora é uma potência para o desenvolvimento.

Além disso, a cuca pode se tornar um ponto de partida para a criação de eventos gastronômicos, festivais ou rotas turísticas, destacando a culinária local e promovendo a cultura da região. A colaboração entre chefs locais e a comunidade pode estimular a inovação e a troca de conhecimentos, ao mesmo tempo que preserva a tradição da cuca.

No que tange ao desenvolvimento econômico, o fortalecimento da indústria da cuca pode criar empregos e oportunidades de negócios para moradores locais, incluindo grupos historicamente marginalizados. Oficinas de capacitação para a produção de cucas e outros produtos relacionados podem empoderar as mulheres e a juventude da comunidade.

Dessa forma, a transformação da cuca em um potencial gastronômico não só enriquece a oferta culinária da região, mas também estimula a economia, promove a inclusão social e solidifica o sentimento de orgulho local. Essa metamorfose culinária não apenas atrai visitantes em busca de sabores autênticos, mas também oferece uma maneira tangível e saborosa de celebrar a herança cultural única do Médio Vale do Itajaí.

Outro aspecto significativo observado é a dimensão afetiva e social associada à cuca. Ela está intrinse-

camente ligada a memórias afetivas, sendo apreciada e compartilhada em momentos de convívio familiar e comunitário. O fazer representa uma condição existencial. No entanto, é importante destacar que, em seu surgimento, ela também foi um fator de distanciamento social entre aqueles que tinham acesso aos ingredientes necessários para sua confecção e aqueles que viviam em condições de vulnerabilidade.

A cuca atualmente adquiriu uma nova dimensão, ela é valorizada e reconhecida como um produto gastronômico gourmetizado. Esse aspecto contribui para o desenvolvimento regional, uma vez que a cuca se tornou um atrativo econômico, relacionado ao turismo e à promoção da cultura local. Assim, a cuca transcende seu papel original e se transforma em um elemento que dialoga com o desenvolvimento regional, ao mesmo tempo, em que preserva as tradições culinárias dos imigrantes alemães.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CRESWELL. **Projeto de pesquisa**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **O que é a filosofia?** 3 Ed. São Paulo: Editora 34, 2010.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia 2**. 2 Ed. São Paulo: Editora 34, 2011. v. 1.

GADOTTI, Moacir. Extensão universitária: para quê. **Instituto Paulo Freire**, v. 15, p. 1-18, 2017.

GABRIEL, Vandrezza Amante; SILVA, Marilda Checcucci Gonçalves da. O impacto da colonização europeia na alimentação e o papel da mulher indígena na conservação do alimento alimentar. **Guaju**, v. 5, n. 1, p. 71-94, jun. 2019.

MATTHES, Daniela; CHECCUCCI, Marilda. Território, campesinato e tradição: a cuca (kuchen) como elemento emblemático da alimentação no Médio Vale do Itajaí e sua relação com o desenvolvimento local. **Revista Práxis**, v. 1, p. 81-104, 1 jan. 2018.

MATTHES, Daniela; SPIESS, Maiko; MATTEDI, Marcos. Paradoxos da gastronomização da cuca (Kuchen): O esvaziamento da comida tradicional a serviço da invenção de uma identidade europeizada no Médio Vale do Itajaí. **Estrabão**, v. 4, p. 43-56, 2023.

MELCHIORETTO, Albio Fabian; AUMOND, Juarês José. O território no Plano Diretor de Massaranduba: um diálogo entre o conceito de território e a Filosofia. **Anais do I Congresso Internacional e III Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional, 10 e 11 de junho de 2021, Taquara, RS: migrações e mobilidades no cenário contemporâneo**. Taquara: FACCAT, 2021. p. 1-18. Disponível em: <<https://www2.faccat.br/portal/?q=node/4844>>.

MEC, Ministério da Educação. Resolução n. 7, de 18 de dezembro de 2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7, da Lei n. 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. Brasília, 18 dez. 2018, p. 4. Disponível em: <[https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CNE\\_RES\\_CNECESN72018.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CNE_RES_CNECESN72018.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2023.

SCHREIBER, Milagros Del Carmen Joseph de. **A gastronomia teuto-brasileira em Blumenau e Pomerode/SC: como patrimônio cultural e atrativo turístico**. 2006. 251 f. Dissertação – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2006. Disponível em: <<https://siaiap39.univali.br/repositorio/handle/repositorio/1299>>. Acesso em: 29 jun. 2023.

# MEMÓRIA DO TRABALHO, PATRIMÔNIO CULTURAL INDUSTRIAL E OS DESAFIOS DA ERA DIGITAL

## WORK MEMORY, INDUSTRIAL CULTURAL HERITAGE AND THE CHALLENGES OF THE DIGITAL AGE

Claudiâni Guimarães Vargas Gonçalves<sup>1</sup>

Moisés Waismann<sup>2</sup>

### Resumo

A presente comunicação dialoga com o Grupo de Trabalho “Processos e Manifestações Culturais” deste evento uma vez que a temática escolhida visa abordar, como objeto de estudo, a preocupação na construção da memória do trabalho no campo do patrimônio cultural industrial diante das facilidades e desafios digitais vivenciados pela sociedade contemporânea. Para perseguir este percurso, foi realizada a revisão da literatura. Ainda, a problemática proposta traz a reflexão sobre o aceleração das informações tecnológicas ao mesmo tempo que surgem os objetivos estipulados através da Agenda 2030, constituída pela ONU (Organização das Nações Unidas), acerca do Desenvolvimento Sustentável do Trabalho decente e crescimento econômico.

**Palavras-chave:** acervo, memória, tecnologia, Desenvolvimento Sustentável do Trabalho.

### Abstract

*The present communication dialogues with the Working Group “Processes and Cultural Manifestations” of this event, since the theme chosen aims to address, as an object of study, the concern in the construction of the memory of work in the field of industrial cultural heritage in the face of the facilities and digital challenges experienced by contemporary society. To pursue this path, the literature review was carried out. Still, the proposed problem brings reflection on the acceleration of technological information at the same time as the objectives stipulated through the 2030 Schedule, constituted by the UN (United Nations), about the Sustainable Development of decent work and economic growth.*

**Keywords:** collection, memory, technology, Sustainable Work Development.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2015 na cidade de Nova York, nos Estados Unidos da América do Norte, foi estipulada a Agenda 2030 pelos 193 estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) com o compromisso de projetar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Na ocasião, foi definido que uma das metas para os países membros trata-se da estruturação para se trabalhar em conjunto, de forma compartilhada e sustentável, sobretudo utilizando das muitas tecnologias disponíveis hoje para auxiliar e encurtar caminhos quando o assunto for fortalecer a implementação e a revitalização das “Parcerias pelas Metas”, ou seja, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável só poderiam ser alcançados por meio do engajamento da sociedade em forma de parceria global, e este processo seria facilitado pela modernidade da era digital. Dentre os 17 objetivos, escolhe-se o que trata do “trabalho decente e crescimento econômico e de promover o crescimento econômico

<sup>1</sup> Doutoranda e Mestra em Memória Social e Bens Culturais. Universidade La Salle. E-mail: claudiani.vargas0230@unilasalle.edu.br

<sup>2</sup> Doutor em Educação, Universidade La Salle. E-mail: moises.waismann@unilasalle.edu.br

sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todas e todos”, sendo assim subdividido:

1 Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos

2 Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra

3 Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros

4 Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com os países desenvolvidos assumindo a liderança

5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor

6 Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação

7 Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas

8 Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários

9 Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais

10 Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos

8.a Aumentar o apoio da Iniciativa de Ajuda para o Comércio [Aid for Trade] para os países em desenvolvimento, particularmente os países menos desenvolvidos, inclusive por meio do Quadro Integrado Reforçado para a Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países menos desenvolvidos

8.b Até 2020, desenvolver e operacionalizar uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Mundial para o Emprego da Organização Internacional do Trabalho [OIT]

Fonte: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>.

Ainda, destaca-se que no campo da memória e do patrimônio industrial, utiliza-se da diversidade de acervos para investigar os rastros e vestígios deixados pelo coletivo e que quando estes são revisitados e reproduzidos no presente, transformam-se em possibilidades de representações de novas memórias. Neste sentido, pode-se dizer que:

Os acervos, sejam papéis, sejam ferramentas, têm importância inseparável dos objetos a que fazem referência. São vestígios que permitem compreender técnicas desaparecidas, processos de trabalho, usos e memórias associadas ao patrimônio industrial. São estes documentos e monumentos que dão sentido e permitem compreender os remanescentes industriais porventura existentes, permitindo inclusive informar e balizar eventuais processos de listagem (MENEGUELLO, 2011, p. 1830).

Dito isso, a problemática aqui trazida diz respeito a reflexão que se deve fazer quando a sociedade global caminha para o aceleração de informações tecnológicas indo ao encontro dos objetivos estipulados pelos membros da ONU em 2015 e como o setor corporativo é influenciado, ao mesmo tempo que se fala em conservação, preservação e valorização dos acervos físicos, e também digitais, como meio de fortalecimento da memória e dos saberes do trabalho.

A memória de fato é memória quando ela se perpetua, quando é registrada e transmitida. Então, diante da velocidade da era digital e da pressão social, como esses acervos poderiam se comportar dentro das organizações? Quais alternativas viáveis de armazenamento seriam úteis? Como essa memória se sustenta diante de tanta voracidade de informação? Esses são apenas alguns dos questionamentos que se faz quando se percebe que algo pode estar ficando para trás ou que não está, devidamente, acompanhando a urgência dos dados computados e compartilhados. À medida em que as parcerias corporativas avançarem, muitas outras memórias do trabalho, modos de produção, atividades do cotidiano, entre outros, serão incorporados no meio empresarial e um dos desafios estará em selecionar aquilo que se deve guardar e que talvez represente um patrimônio, no seu viés material e/ou imaterial. Não ocorrendo este cuidado, dificilmente haverá rastros e vestígios, processos de rememoração ou reconhecimento do patrimônio, pois só é possível preservar e valorizar aquilo que se conhece e reconhece. De fato, a era tecnológica é um forte aliado neste processo, contudo também com altas possibilidades de apagamentos e silenciamentos da memória do trabalho.

Diante do exposto, o objetivo central deste trabalho é problematizar as possibilidades e os limites do uso dos acervos digitais na preservação e utilização do patrimônio industrial imaterial (memórias do trabalho) como forma de promoção do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável do Trabalho decente e crescimento econômico. Isso porque justifica-se a pesquisa uma vez que é relevante para as organizações e suas memórias, além da própria sociedade como um todo, visto sua responsabilidade no papel de cumprimento da Agenda 2030 através da estruturação do trabalho em conjunto, que utiliza das muitas tecnologias para este fim.

Para perseguir o objetivo proposto é feita uma revisão da literatura. O intuito da revisão é, segundo Prodanov (2013), verificar quem já escreveu e o que já foi escrito, que aspectos já foram abordados, quais as lacunas existentes na literatura e assim observar os autores e temas, bem como os hiatos. Assim, recorre-se ao conhecimento já produzido com o fim de evidenciar os conceitos, procedimentos, resultados, discussões e importâncias. O tema escolhido são os acervos digitais, procura-se mais especificamente as possibilidades e limites do seu uso na produção de memórias do trabalho. A pesquisa é realizada no periódico *Acervo*, revista do Arquivo Nacional, com publicação contínua, editada desde 1986, que tem como objetivo “publicar artigos que dialoguem com as áreas da arquivologia e da história, fomentar o debate e a divulgação da produção científica nesses campos” (ACERVO, 2023).

Dito isso, apresenta-se que o artigo está dividido em três partes para além desta Introdução, sendo organizado nas seções de Memória, acervos e a tecnologia, Conclusão e Referências.

## 2 MEMÓRIA, ACERVOS E A TECNOLOGIA

A temática sobre Acervos perpassa pelo viés da preservação da memória social uma vez que, através da sua construção, procura eludir o apagamento memorial de determinado grupo. Neste sentido, Puntoni (2017, p. 120) traz que os acervos “se inscrevem no processo de constru-

ção da memória coletiva e são o material para a escrita da história e para a formação de uma consciência histórica”. Ainda, por meio dos acervos, pode-se tornar possível a circulação das narrativas empresariais ao mesmo tempo em que fortalecem a relação do patrimônio cultural industrial com a sociedade.

Como bem aborda Valente (2017, p. 7), o papel dos acervos constitui os “conjuntos de bens que contém informações de diferentes áreas do saber e promovem acesso ao conhecimento, à educação e à cultura, além de preservar a memória e a identidade”. Para a autora, os avanços tecnológicos provocam a reestruturação da área e uma nova estratégia de preservação dos acervos na perspectiva de trabalhar a fomentação dessas informações para um público ainda mais amplo, sem comprometer a essência memorial da instituição. Como Hedstrom (1996) aponta, a preservação está relacionada a assegurar proteção à informação de valor permanente para acesso pelas gerações presentes e futuras. Neste formato, para o autor, a preservação digital compõe o “planejamento, alocação de recursos e aplicação de métodos e tecnologias para assegurar que a informação digital de valor contínuo permaneça acessível e utilizável” (Hedstrom, 1996, p. 189). Ainda, a esfera digital pode favorecer o processo de conservação e restauração de artefatos originais (LAHANIER, 2002).

Neste contexto, surge no “campo acervos”, o conceito de arquivos que conforme Assmann (2011) são condicionados pelos sistemas de registros através da possibilidade de armazenamento e que representam a memória individual e coletiva. Para a autora, os arquivos são compostos de memória histórica, que trazem legados, que armazenam conhecimentos compartilhados, desempenhando três principais funções: “conservação, seleção e acessibilidade” (Assmann, 2011, p. 368). Ela ainda acredita que os arquivos são memórias institucionais que funcionam como meio de autoridade e repositório do saber e que representam o papel de “herança cultural” (memória de armazenamento) onde sua inexistência afeta a construção do espaço público e da crítica, já que emprega a condição de memória potencial e condicional para memórias futuras. Foucault (1973, p. 186-8) diz que:

O arquivo é, primeiramente, a lei daquilo que se pode dizer, o sistema que comanda o surgimento das afirmações como acontecimentos individuais. Mas o arquivo também é aquilo que faz com que tudo que é dito não se amontoe até o infinito em uma pilha enorme e amorfa, e também não desapareça por causa de condições externas repentinas. [...] Arquivo [...] é o que desde o princípio, nas raízes de uma própria afirmação, define o sistema da sua expressividade enquanto acontecimento, e isso no próprio corpo em que essa afirmação se dá.

Ainda, Assmann (2011) complementa acerca dos dados informacionais como a guarda de arquivos onde o domínio digital (texto, som ou imagem), é estruturado e organizado de uma nova maneira interligando informações através das ferramentas tecnológicas, auxiliando nas barreiras físicas de alcançar determinado artefato, mas expandindo o conhecimento para além das fronteiras geográficas. Para este cenário, a autora menciona duas grandes preocupações (que também são mencionadas aqui nesta comunicação): a capacidade técnica de armazenamento global e a seleção e classificação do que deve ser salvaguardado e é representativo da herança cultural. Desta forma, alguns questionamentos surgem como: o que pode ou não ser armazenado? Quais políticas institucionais estariam envolvidas nesse processo? e “onde acaba a coleta necessária e onde começa o esquecimento legítimo?” (Assmann, 2011, p. 382). Essas perguntas servem como base para auxiliar na conservação do que é tido como patrimônio cultural dentro de uma sociedade cada vez mais multicultural. Logo, os arquivos sofrem novos impulsos a partir do campo eletrônico, tornando-se “um sistema fluído da auto-organização dos dados” (ASSMANN, 2011, p. 383).

Na mesma lógica, percebe-se o enfrentamento atual ao qual corresponde a uma sociedade que, em sua grande parte, está diretamente ligada ao aspecto tecnológico, sendo as bases da internet, o alicerce que rege e gerencia processos, tarefas e a condução operacional dentro de uma organização. Desta forma, entre as estratégias adotadas pelas instituições para auxiliar na salvaguarda daquilo que ela considera patrimônio (em



destaque o imaterial), encontra-se o formato do acervo digital, paralelo ao acervo físico, e que de igual forma prevê a transmissão representacional da informação, da comunicação e da reinterpretação dos seus conteúdos (SAYÃO, 2016).

Sobretudo, poderá haver uma ampliação no alcance de usuários, visto que a divulgação do objeto ultrapassa as barreiras físicas do acervo “tradicional”. A disseminação ocorre de forma praticamente instantânea e extrapola os muros empresariais em questão de segundos, interagindo com o meio externo, mas também com o meio interno, uma vez que os acervos digitais podem ser meios de apoio à gestão já que segundo Sayão (2016, p. 51), entre as muitas funcionalidades estão: “acesso; documentação; conservação; restauração; segurança; marketing e comunicação; publicação; mídia eletrônica; memória; e preservação dos originais físicos”. Ainda, ao tratar de objetos patrimonializados e que devem ser preservados, observa-se segundo Bettencourt & Marcondes (2019, p. 50) que os acervos digitais:

[S]ão um novo acervo, adicional aos acervos físicos das instituições de Memória e Cultura, como novas potencialidades que os acervos físicos não possuem. Requerem uma curadoria especial, novas habilitações técnicas para isso e, em especial, cuidados específicos dada a fragilidade do meio tecnológico digital, em termos de volatilidade, armazenagem e obsolescência.

Logo, esta é uma das ferramentas a serem consideradas quanto a patrimonialização de arquivos, ou seja, a digitalização dos acervos para auxílio à perpetuação da memória, sobretudo proporcionando o acesso facilitado dos usuários e a ressignificação de determinados contextos, inclusive daquilo que realmente se deve preservar.

Contudo, um dos entraves neste processo pode estar na limitação tecnológica e de mão de obra disponível dentro das organizações que possam se debruçar sobre essa tarefa, além da própria criticidade quanto a definição daquilo que representa ou não a instituição. No viés tecnológico, deve-se considerar os entraves processuais, mas também os financeiros, pois, na grande maioria dos casos, se faz necessária a inserção de alto recurso monetário para construir a infraestrutura requerida, ao qual nem sempre está disponível no ativo patrimonial da empresa e que, inclusive, poderão ser rejeitados pela alta Administração, ao qual cabe a responsabilidade de reconhecer ou não a área de preservação e conservação de acervos (documentos e/ou objetos) efetivamente fundamental para sua estratégia de negócio, contudo, também podendo perceber estes, mesmo os físicos, como um custo adicional supérfluo.

Com o surgimento da internet e do mundo tecnológico adentrando ao campo corporativo, a ferramenta de digitalização seria um meio para transpor as informações históricas e patrimoniais (materiais e imateriais), dando lugar a um novo lugar de memória, sendo este virtual. Esta possibilidade, resolveria um problema físico-estrutural onde os acervos dentro das instituições nem sempre possuem um amplo espaço ou mesmo climatizado de acordo para manter os artefatos originais.

Para a constituição de um acervo físico, critérios como planejamento estratégico, formação do acervo, infraestrutura como espaços, mobiliário e equipamentos, tratamento técnico e conservação/preservação do acervo devem ser considerados (Itaú Cultural, 2013). Isso porque o objetivo central de um acervo constitui em organizar e difundir documentos, objetos, ferramentas e, para além do material, transmitir conhecimento, rastros e vestígios (imaterial), no intuito de reforçar conexões com a comunidade interna, ou seja, funcionários, diretores, acionistas, entre outros e a comunidade externa, onde estão alocados os clientes, os fornecedores, a comunidade local e a sociedade.

Neste formato, percebe-se que os investimentos necessários para a constituição de um acervo físico podem estar em níveis mais elevados ou serem tão representativos como os acervos digitais, no critério financeiro, visto que demandam de mão de obra qualificada para definir quais objetos e/ou documentos têm valor histórico para a instituição, transporte dos artefatos de outros setores para comporem o acervo, armários,

estantes, sistema de climatização ambiental, sistema de segurança e equipamentos técnicos. Além disso, se faz necessário que todas as informações coletadas sejam consolidadas e identificadas, sistematizadas por ordem de classificação e descritas para que se tornem compreensíveis ao pesquisador. A catalogação envolve abarcar informações como código, título, conteúdo, autoria, datas cronológicas, características físicas, estado de conservação e observações pertinentes ao documento/objeto (ITAÚ CULTURAL, 2013).

Para além desta função, encontra-se o setor de conservação e preservação com o intuito de determinar o conjunto de medidas destinadas a assegurar a integridade física dos arquivos, reprimindo a ação de agentes de deterioração. Entre essas medidas está o controle ambiental e de armazenamento dos documentos que visam controlar fatores como temperatura, umidade do ar, poluição atmosférica e luminosidade. Outra medida, se refere às embalagens específicas de acordo com as características de cada documento como caixas-arquivos, pastas ou envelopes, que facilitam o manuseio e ajudam na proteção (ITAÚ CULTURAL, 2013).

Como pode-se perceber a formação de um acervo é complexa e envolve muito mais que o arquivamento simples de artefatos. Tanto na sua esfera física ou virtual, os desafios são reais, os investimentos financeiros necessários e o comprometimento organizacional essencial. Contudo, na sua total complexidade, os acervos são ferramentas que possibilitam a rememoração dos saberes do trabalho, fortalecendo a identidade patrimonial e cultural, consolidando valores através da responsabilidade histórica e sustentável. A organização que compreende este conceito, demanda dos critérios de seleção abordados por Assmann (2011) para categorizar e considerar aquilo que possui ou não o caráter memorial da empresa e vai além da produção de bens e serviços para reterem significados socioculturais. Desta forma, cabe à administração das organizações buscar o equilíbrio de assuntos com cunho social, econômico, ambiental e cultural. (CAMARGO e GOULART, 2015).

A preservação por meio de acervos, sendo estes físicos ou digitais, está relacionada àquilo que a instituição entende como sua própria responsabilidade e que deve ser devolvida à sociedade. Neste sentido, Paulo Nassar (2004) traz que a informação armazenada possibilita a conservação do saber e fortalece o sentimento de pertencimento. Corroborando Worcman (2004) quando diz que uma empresa pode, através da sua visão estratégica, reproduzir anos de trajetória, celebrar o que é importante e tornar suas narrativas históricas explícitas, tornando suas ideias de passado, presente e futuro visíveis a outrem.

Logo, é relevante considerar que a digitalização pode ter um papel estratégico fundamental para a preservação dos objetos memoriais ao mesmo tempo em que possibilita o acesso destes bens culturais à comunidade. Assim, é de caráter organizacional trabalhar a instituição e a difusão do acervo *on-line*, inclusive, reconhecendo e fazendo conhecer, de forma acessível à sociedade, os conteúdos oriundos da sua memória.

### 3 CONCLUSÃO

Pode-se observar que é nova a pesquisa e o debate sobre o uso e os limites dos acervos, sejam eles físicos ou digitais, e inexistentes quando se referem ao patrimônio industrial imaterial (memórias do trabalho) como uma forma de promoção do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável do Trabalho decente e crescimento econômico. Neste sentido, o intuito desta comunicação foi refletir sobre as facilidades e desafios tecnológicos e memoriais em torno do assunto e como a era digital pode impactar, efetivamente, nos objetivos da Agenda 2030, considerando esta temática, uma vez que a promoção de parcerias entre as organizações pode proporcionar o enriquecimento da memória do trabalho num viés mais amplo e diversificado, visto que outros possíveis intervenientes estariam fazendo parte da trajetória e da memória de determinada organização.

Contudo, ressalta-se que muitos também são os desafios em volta deste assunto, desde o desdobramento de investimentos financeiros, tecnológicos ou mesmo recursos humanos (mão de obra) para a constituição concreta e segura de um acervo, independente se sua formação inicial for física ou digital. Em ambos os casos, entende-se que deve haver um comprometimento envolvendo a alta gestão das organizações parceiras, bem como

o entendimento quanto a responsabilidade de devolver para a sociedade a memória e o patrimônio que se produz.

Outra discussão é sobre os apagamentos da memória/patrimônio que poderão ocorrer quando não se sabe o que preservar ou porque preservar. A transformação digital traz uma série de benefícios e aproxima as organizações, assim como as comunidades, facilitando o processo de desenvolvimento de negócios em conjunto, no entanto, com a aceleração dos acontecimentos no mundo corporativo e digital, o que realmente permanece e se constitui como patrimônio e memória da empresa? O desafio consiste em usar os acervos digitais como ferramenta de seleção e de constituição dessa memória, mesmo quando as empresas se cruzam e se misturam com outros tipos de organizações. Ainda, reconhecer o que representa o patrimônio cultural industrial da empresa e promover a salvaguarda dos saberes do trabalho.

Logo, os resultados aqui foram a própria problematização e a reflexão provocada a partir desta escrita. A comunicação procurou complexificar as possibilidades e os limites do uso dos acervos, na preservação e utilização do patrimônio industrial imaterial. Utilizou-se para isso a técnica da revisão da literatura. A pesquisa foi realizada no periódico *Acervo*, revista do Arquivo Nacional, com o propósito de promover a discussão e a reflexão sobre a temática que, além de atual, vai ao encontro das necessidades da sociedade que deve, não só reconhecer a importância de salvaguardar as memórias do trabalho, mas também tomar conhecimento de quais ferramentas melhor lhe auxiliarão neste processo, e que enfrenta os desafios de considerar a estrutura proposta pela Agenda 2030 quanto à promoção do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável do Trabalho decente e crescimento econômico, dentro do seu contexto corporativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERVO. Revista do Arquivo Nacional. **Sobre a Revista**. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/about>. Acesso em: 29 jun. 2023.

ASSMANN, Aleida. **Espaços da recordação**: formas e transformações da memória cultural. Campinas/SP: Unicamp, 2011.

BETTENCOURT, A., & MARCONDES, C. H. (2019). Elementos para uma política brasileira de acesso integrado, utilização e preservação de acervos digitais em memória e cultura. *PragMATIZES: Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura*, n. 16, pp. 44-61.

CAMARGO, Ana Maria; GOULART, Silvana. **Centros de Memória**: uma proposta de definição. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015. p. 61-87.

CULTURAL, Itaú. **Centros de Memória**: Manual básico para implantação. São Paulo: Itaú Cultural, 2013.

GONÇALVES, J. R. Como escrever um artigo de revisão de literatura. *Revista JRG de Estudos Acadêmicos*, Brasil, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 29–55, 2019. DOI: 10.5281/zenodo.4319105. Disponível em: <http://www.revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/122>. Acesso em: 29 jun. 2023.

HEDSTROM, Margareth. **Digital preservation**: a time bomb for digital libraries, 1996. Disponível: [www.uky.edu/~kiernan/DL/hedstrom.html](http://www.uky.edu/~kiernan/DL/hedstrom.html). Acesso em: 22 ago 2023.

LAHANIER, Christian et al. CRISATEL: high definition spectral digital imaging of paintings with simulation of varnish removal. In: **ICOM-CC 13th Triennial Meeting**, 2002, Rio de Janeiro. *Annals of...* p. 295-300.

MARTINS, Dalton Lopes; DIAS, Calíope Víctor Spíndola de Miranda. Acervos digitais: perspectivas, desafios e oportunidades para as instituições de memória no Brasil. *Revista Panorama setorial da Internet*, São Paulo, n. 3, setembro, 2019, ano 11. Disponível em: <https://pesquisa.tainacan.org/wp-content/uploads/tainacan-items/4329/9026/18151020190930-ano-xi-n-3-acervos-digitais.pdf>

MENEGUELLO, Cristina. Patrimônio industrial como tema de pesquisa. **Anais do I Seminário Internacional História do Tempo Presente Florianópolis**: UDESC; ANPUH-SC; PPGH, p. 1819-1834. 2011.

MICHEL, Foucault. **Die Archäologie des Wissens** [A arqueologia do saber]. Frankfurt, 1973.

NAÇÕES UNIDAS - BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Trabalho decente e crescimento econômico. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>. Acesso em: 29 jun. 2023.

NASSAR, Paulo et al. **Memória de Empresa**: história e comunicação de mãos dadas, a construir o futuro das organizações. São Paulo: Aberje, 2004.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUNTONI, P. Rede memorial: cultura digital, redes colaborativas e a digitalização dos acervos memoriais do Brasil. In: GÖBEL, B.; CHICOTE, G. (ed.). **Transiciones inciertas**: archivos, conocimientos y transformación digital en América Latina. Berlín: Instituto Ibero-Americano de Berlín, 2017. p. 120-152.

SAYÃO, L. (2016). Digitalização de acervos culturais: reuso, curadoria e preservação. **Seminário de Serviços de Informação em Museus**: informação digital como patrimônio cultural, São Paulo, SP.

WORCMAN, Karen. Memória do futuro: um desafio. In: NASSAR, Paulo (org.). **Memória de empresa**: história e comunicação de mãos dadas a construir o futuro das organizações. São Paulo: Aberje, 2004. p. 23-30.

# GÊNERO E A CONSTRUÇÃO DO SEXO: POSSIBILIDADES CONTRASSEXUAIS EM MEIO À POLÍTICA HETERONORMATIVA

## *GENDER AND THE CONSTRUCTION OF SEX: COUNTER-SEXUAL POSSIBILITIES IN THE MIDST OF HETERONORMATIVE POLITICS*

Cristian Reginato Amador<sup>1</sup>

Cristiane Penning Pauli de Menezes<sup>2</sup>

João Pedro do Nascimento Costenaro<sup>3</sup>

Tricieli Radaelli Fernandes<sup>4</sup>

### Resumo

A sociedade sempre foi, e por muito tempo ainda será, pensada de modo que a vida de pessoas privilegiadas fosse facilitada constantemente. Nesse sentido, o homem branco heterossexual, na concepção de europeia de homem, adota diferentes posturas sem se preocupar com eventuais reflexos, afinal, sempre haverá um discurso que ameniza essas ações, sob o argumento de que ele “nao fez por mal”, “é apenas um menino”, etc. Esse tipo de discurso é o que fomenta a ideia de um “pensamento hetero”, perpetuado por uma lógica heteronormativa que, paralelamente à heterossexualidade compulsória, silencia e negligencia corpos marginalizados em um contexto de pluralidade cultural. Tendo isso em mente, e partindo-se dos métodos dialético e comparativo enquanto métodos de abordagem e procedimento, respectivamente, o escopo deste trabalho reside na tentativa de se compreender como seria possível estabelecer uma política contrassexual em uma realidade onde se estabiliza um pensamento heteronormativo, sendo que, ao final, foi possível compreender que a ruptura de tal sistema somente será possível a partir de atos insurgentes e que ultrapassem a lógica ativista que tem se consagrado na atualidade.

**Palavras-chave:** Ativismo; Heteronormatividade; LGBTQIA+.

### Abstract

*Society has always been, and for a long time to come will be, designed to make life easier for privileged people. In this sense, the white heterosexual man, in the European conception of man, adopts different postures without worrying about possible repercussions, after all, there will always be a discourse that softens these actions, under the argument that he “didn’t mean any harm”, “he’s just a boy”, etc. This type*

<sup>1</sup> Advogado. Professor (CEISC e GRÉCIA CURSOS). Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública Municipal pela Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Bacharel em direito (FADISMA). Mediador, facilitador e integrante do Centro de Mediação e Práticas Restaurativas (CEMPRE), registrado junto à FADISMA. Pesquisador junto ao Centro de Estudos e Pesquisas em Direito e Internet (CEPEDI), registrado junto à UFSM e CNPQ. Email: cristianreginato031@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora; Mestra em Direito; Especialista em Direito Empresarial; Graduada no Programa Especial de Graduação de Formação de Professores para a Educação Profissional; Administradora Judicial; Advogada; Conselheira da OAB; Professora de Direito Empresarial FADISMA, UFN, CEISC e AMF. Autora da “Nova Redação da Lei de Falência e Recuperação: Comentários Práticos pelo viés do Administrador Judicial” e de outros livros jurídicos pela Juspodivm e pela Rideel.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Membro do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade (GPPIC/UFSM). Especialista em Direito Constitucional. Procurador Jurídico da Câmara de Vereadores de São Pedro do Sul. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0516-2263>. E-mail: jpcostenaro1@hotmail.com.

<sup>4</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Bolsista DS/CAPES; Membro do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos do Comum (NEC) registrado junto à UFSM/RS e ao CNPQ; Pós-graduada em Direito do Trabalho e Direito Processual Civil pela Faculdade Dom Alberto – Santa Cruz do Sul; Graduada em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões – Uri Campus Santiago. E-mail: tricieli.radaelli@acad.ufsm.br.

*of discourse is what fosters the idea of “straight thinking”, perpetuated by a heteronormative logic that, alongside compulsory heterosexuality, silences and neglects marginalized bodies in a context of cultural plurality. With this in mind, and based on dialectical and comparative methods as methods of approach and procedure, respectively, the scope of this work lies in trying to understand how it would be possible to establish a counter-sexual policy in a reality where heteronormative thinking is stabilized, and, in the end, it was possible to understand that the rupture of such a system will only be possible from insurgent acts that go beyond the activist logic that has become established today.*

**Keywords:** *Activism; Heteronormativity; LGBTQIA+.*

## 1 INTRODUÇÃO

Butler, em *Problemas de Gênero* (2003), delimita parte de sua pesquisa a partir da necessidade de se combater discursos universalizantes. Para a autora, por exemplo, o próprio movimento feminista deve adotar uma perspectiva intersseccional, haja vista que o perfil da mulher branca não é capaz de traduzir as dores e as vivências de cada mulher que integra o seio social.

Parece, então, que esse argumento de universalizar vidas acaba sendo um dos principais aspectos indutores das crises sociais, e no contexto de heteronormatividade isso não é diferente. Quando Witting (2022) aborda o pensamento hetero, ela refere-se a uma lógica de universalizar os conceitos sociais, tomando para si o poder de ditar o que é e o que não é aceito, o que deve ser seguido e o que deve ser posto à margem da sociedade.

Pensando nisso, o objetivo central deste trabalho consiste na tentativa de entender como seria possível pensar em uma política contrassexual em meio à política heteronormativa pensada por autoras(es) como Butler (2003), Witting (2022) e Preciado (2014). Para tanto, partindo-se dos métodos dialético e comparativo enquanto métodos de abordagem e procedimento, respectivamente, a estruturação do estudo possibilita que diferentes percepções (contraditórias, no final das contas) possam ser ponderadas no decorrer das problemáticas.

Em um primeiro momento, o objetivo é compreender a ideia de um contrato contrassexual em um contexto de opressão contra determinados sujeitos, sendo que, por conseguinte, o escopo será o de pensar de que forma tais impressões podem auxiliar na construção de uma política contrassexual, seja a partir de políticas públicas, seja no contato da academia junto à comunidade.

## 2 A HETEROSSEXUALIDADE ENQUANTO SISTEMA E A CONTRASSEXUALIDADE ENQUANTO SAÍDA

FIGURA 1 – A CONSTRUÇÃO HETERONORMATIVA



Fonte: Anarquista.net (2015)

A ideia de uma relação em sistemas parte do que Edgar Morin dita enquanto teoria sistêmica<sup>5</sup> que, por sua vez, tem como base a complexidade defendida pelo autor. Para Morin, a complexidade pode ser compreendida, em um primeiro momento, enquanto tecido de constituintes heterogêneas associados, destacando o paradoxo do uno e do múltiplo. Em um segundo momento, também indica que a complexidade

[...] é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem nosso mundo fenomênico. Mas então a complexidade se apresenta com os traços inquietantes do emaranhado, do inextricável, da desordem, da ambiguidade, da incerteza... por isso o conhecimento necessita ordenar os fenômenos rechaçando a desordem, afastar o incerto, isto é, selecionar os elementos da ordem e da certeza, precisar, classificar, distinguir, hierarquizar [...] (Morin, 2005, p. 13).

Em que pese a teoria sistêmica não seja o foco deste estudo, tal é apta a facilitar a compreensão sobre como a sociedade se estrutura. Ademais, a imagem utilizada acima remete à compreensão de que a construção do sexo e do gênero também se dá sistematicamente, levando em consideração diferentes aspectos sociais que interferem em tal construção, a qual, por sua vez, se dá a partir de uma ideia universalizante de *ser no mundo*. Menino joga futebol e menina brinca de boneca, mas e se não fosse bem assim?

A forma como o estudo foi pensado dá-se sobretudo se considerado que, para Butler, o sujeito é

<sup>5</sup> Para Morin, a teoria sistêmica parte de algumas virtudes sistêmicas: “ter posto no centro da teoria, com noção de sistema, não uma unidade elementar discreta, mas uma unidade complexa, um ‘todo’ que não se reduz à ‘soma’ de suas partes constitutivas; não ter concebido a noção de sistema como uma noção ‘real’, nem como uma noção puramente formal, mas como uma noção ambígua ou fantástica; situar-se a um nível transdisciplinar, que permite ao mesmo tempo conceber a unidade da ciência e a diferenciação das ciências, não apenas segundo a natureza material de seu objeto, mas também segundo os tipos e as complexidades dos fenômenos de associação/organização. Neste último sentido, o campo da teoria dos sistemas é não apenas mais amplo que o da cibernética, mas de uma amplitude que se estende a todo o conhecimento (Morin, 2005, p. 20).

uma questão fundamental para a política como um todo, visto que o sujeito é produzido a partir de práticas de exclusão que são naturalizadas e ocultadas na realidade social (BUTLER, 2003). Diferentemente do que o campo jurídico busca crer, ele produz o sujeito enquanto argumento apenas para representá-lo, e daí surge a preocupação da política em compreender esse dualismo em função do poder (jurídico e produtivo).

Ocorre que essa produção dos sujeitos parte de uma noção de “verdade universalizante” acerca da forma como cada sujeito produzido vai ser visto no âmbito da sociedade, e essa verdade é pensada a partir de práticas reguladoras e que buscam controlar os corpos em uma verdadeira biopolítica – se extrapolada a sociedade disciplinar pensada por Foucault. Essa perspectiva é destacada por Butler (2003) quando se trata do feminismo e da ideia de um patriarcado universal:

A presunção política de ter de haver uma base universal para o feminismo, a ser encontrada numa identidade supostamente existente em diferentes culturas, acompanha frequentemente a ideia de que a opressão das mulheres possui uma forma singular, discernível na estrutura universal ou hegemônica da dominação patriarcal ou masculina. A noção de um patriarcado universal tem sido amplamente criticada em anos recentes, por seu fracasso em explicar os mecanismos da opressão de gênero nos contextos culturais concretos em que ela existe (BUTLER, 2003, p. 21).

Toda essa presunção de verdade universalizante é pensada a partir de práticas reguladoras que geram identidades igualmente universalizantes em razão de uma matriz de normas de gênero, sendo a heterossexualização a responsável por instituir uma produção de oposições discriminadas entre o feminino e o masculino. Essa perspectiva de gênero, estruturada a partir de uma matriz binária universalizante, pressupõe que outras identidades não possam compor o arcabouço cultural, com uma exclusão daqueles “em que o gênero não decorre do sexo e aqueles em que as práticas do desejo não decorrem nem do sexo nem do gênero” (BUTLER, 2003, p. 44).

Nesse ponto de vista, algumas identidades são tidas como meras falhas ou até mesmo impossibilidades lógicas, e, por conseguinte, ficam abarcadas pela compreensão que Becker (2008) estabeleceu acerca dos *outsiders*<sup>6</sup>. Além disso, essa regulação binária suprime qualquer possibilidade de uma subversividade múltipla no campo da sexualidade e que possa romper com um padrão hegemônico e heterossexual.

O gênero deixa de ser um substantivo e passa a ser um conjunto de atributos, e isso se dá porque a compreensão do gênero enquanto substantivo é “performativamente produzido e imposto pelas práticas reguladoras da coerência do gênero” (BUTLER, 2003, p. 56). O gênero, portanto, revela-se ser performativo, com uma identidade constituída performativamente através de expressões próprias que surgem em razão do exercício do gênero.

Paralelamente, mas também tendo como ponto de partida a ideia de normas reguladoras, Butler (2003) traça algumas ponderações acerca de uma heterossexualidade compulsória, que consiste em um esforço contínuo de restringir a produção de identidades de acordo com um eixo heterossexual de desejo. Essa construção compulsória da heterossexualidade distribui ao homem o direito de fala e também fomenta um caráter binário de gênero e sexualidade, negando as mulheres e todos os demais sujeitos que adotam uma roupagem subversiva em suas realidades, e tem como base uma matriz heterossexual constituída enquanto uma inteligibilidade cultural (BUTLER, 2003).

Para Butler:

<sup>6</sup> Howard S. Becker define o termo como sendo aquele utilizado para “designar aquelas pessoas que são consideradas desviantes por outras, situando-se por isso fora do círculo dos membros normais do grupo” (Becker, 2008, P. 27). Essa definição é traçada a partir do ponto de vista da pessoa rotulante, sendo que o autor também aponta para uma conceituação definida tendo com base a perspectiva da pessoa rotulada: “mas o termo contém um segundo significado, cuja análise leva a um outro importante conjunto de problemas sociais: ‘outsiders’, do ponto de vista da pessoa rotulada de desviante, podem ser aquelas que fazem as regras de cuja violação ela foi considerada culpada” (Becker, 2008, p. 27). Para fins de delimitação dos objetivos aqui traçados, o estudo se utilizará da primeira definição abordada.



uso o termo matriz heterossexual ao longo de todo o texto para designar a grade de inteligibilidade cultural por meio da qual os corpos, gêneros e desejos são naturalizados. Busquei minha referência na noção de Monique Wittig de “contrato heterossexual e, em menor medida, naquela de Adrienne Rich de “heterossexualidade compulsória” para caracterizar o modelo discursivo epistemológico hegemônico da inteligibilidade do gênero, o qual presume que, para os corpos serem coerentes e fazerem sentido (masculino expressa macho, feminino expressa femeal, é neces sário haver um sexo estável, expresso por um gênero estável, que é definido oposicional e hierarquicamente por meio da prática compulsória da heterossexualidade (BUTLER, 2003, p. 258).

A autora faz suas considerações a partir das indicações feitas por Monique Wittig acerca de um “contrato heterossexual”. Neste estudo, a referência também dar-se-á a partir de tal concepção, mas com um alinhamento específico a partir das ponderações feitas por Preciado acerca do “contrato contrassexual”<sup>7</sup> (Preciado, 2014).

Se de um lado a sociedade é estruturada a partir de um contrato heterossexual, assim o é em razão da forma como os discursos opressores fomentam uma ideia de que o fundamento da sociedade é essencialmente heterossexual, ditando uma verdade em um campo político e impedindo que pessoas desviantes possam ter um local de fala. Nesse raciocínio, a fala é determinada por *eles*, negando qualquer possibilidade de criação de categorias que possam representar os oprimidos (WITTIG, 2022).

A ideia de uma contrassexualidade advém, em grande parte, das reflexões feitas por Michel Foucault quanto às formas de resistência à produção disciplinar da sexualidade. Para Preciado, a forma mais eficaz de resistência não seria a luta contra a proibição, mas uma contraproduzitividade (PRECIADO, 2014). Além disso, para Foucault, também é uma forma de romper com uma biopolítica que é destinada

a produzir forças, a fazê-las crescer a ordená-las mais do que a barrá-las, dobrá-las ou destruí-las. Com isso, o direito de morte tenderá a se deslocar ou, pelo menos, a se apoiar nas exigências de um poder que gere a vida e a se ordenar em função de seus reclamos (FOUCAULT, 1988, p. 148).

Nessa perspectiva de contraproduzitividade (mas também de performatividade), a contrassexualidade estaria direcionada à ideia de uma teoria que se situa fora da dualidade homem/mulher, masculino/feminino ou heterossexual/homossexual, definindo a sexualidade como uma tecnologia, rompendo com a performatividade heterossexual que determina uma verdade absoluta e binária sobre gênero e sexo. Isso possibilitará, por conseguinte, que políticas contrassexuais sejam pensadas em prol do desenvolvimento humano, e o resultado final consistirá justamente na exploração das políticas públicas e da própria extensão enquanto ferramentas úteis nesse caminho.

Isso tudo fica reforçado a partir do que Wittig (2022) compreende enquanto pensamento hetero, conforme já abordado inicialmente, sendo que a autora pode “sublinhar o caráter opressivo de que se reveste o pensamento hétero na sua tendência para imediatamente universalizar a sua produção de conceitos em leis gerais que se reclamam de ser aplicáveis a todas as sociedades, a todas as épocas, a todos os indivíduos” (Wittig, 2022, p. 11). Assim,

fala-se de conceitos como a troca de mulheres, a diferença entre os sexos, a ordem simbólica, o Inconsciente, Desejo, jouissance, Cultura, História, dando um significado absoluto a estes conceitos, quando são apenas categorias fundadas sobre a heterossexualidade, ou sobre um pensamento que produz a diferença entre os sexos como um dogma político e filosófico (Wittig, 1992, p. 11).

Como consequência dessa ideia universalizante de *ser no mundo*, tem-se a tendência de que o pensamento hetero não poderia conceber uma cultura ou uma sociedade onde a heterossexualidade não viesse a

<sup>7</sup> Os apontamentos aqui realizados em razão da ideia de uma sociedade contrassexual, partindo dos ensinamentos de Preciado, não ignoram as críticas por ela realizadas no que toca à teoria de Butler, sobretudo no que se refere à performatividade de gênero, conforme será visto na sequência.

ordenar a vida como um todo. A heterossexualidade, nesse sentido, ordena não apenas as relações humanas, mas a própria produção de conceitos e conhecimentos e tantos outros processos que escapam ao consciente humano, que são “são historicamente cada vez mais imperativos naquilo que nos ensinam sobre nós próprio(a) s através da instrumentalidade dos especialistas” (Wittig, 1992, p. 12).

De acordo com esse pensamento,

rejeitar a obrigação do coito e das instituições que esta obrigação produziu como sendo necessárias para a constituição de uma sociedade, é simplesmente uma impossibilidade, já que proceder assim significaria rejeitar a possibilidade da constituição do outro e rejeitar a “ordem simbólica”, tornar a constituição do significado impossível, sem o qual ninguém pode manter uma coerência interna. Assim, o lesbianismo, a homossexualidade e as sociedades que formamos não podem ser pensados nem falados, embora sempre tivessem existido. Assim, o pensamento hétero continua a afirmar que é o incesto, e não a homossexualidade, o seu maior tabu. Assim, pelo pensamento hétero, a homossexualidade não passa de heterossexualidade (Wittig, 1992,, p. 14).

O pensamento hétero forma uma verdade totalizante em um espectro político, com uma interpretação igualmente totalizante sobre a história e sobre a própria realidade social. Eles ditam como as guerras aconteceram, ditam como as revoltas atingiram a sociedade (na visão deles, sempre algo prejudicial à sua própria realidade) e determinam como os grupos marginalizados vão viver em sociedade, sendo que, ao fim e ao cabo, esse “viver em sociedade” acaba sendo representado por uma vida precária construída a partir de migalhas jogadas ao vento.

Esse pensamento heterossexista determina como as leis serão construídas e como a política como um todo será estruturada, sendo que a consequência dessa tendência “é que o pensamento hétero não consegue conceber uma cultura, uma sociedade em que a heterossexualidade não ordene não só todas as relações humanas, mas também a própria produção de conceitos e todos os processos que fogem do consciente” (WITTIG, 2022, p. 62).

Há uma constante política de marginalização do outro, e o outro, via de regra, encontra-se em uma posição de dominado em razão da forma como o arcabouço político é construído. O mundo sempre foi pensado em favor do homem que é branco, cisgênero, heterossexual e está alocado em uma classe social distinta e privilegiada. Ele, o homem, em uma posição de dominante, determina a forma como os dominados serão percebidos em sociedade, e isso se dá porque essa “sociedade hétero” (WITTIG, 2022, p. 63) não funciona sem que sejam definidos aspectos acerca do diferente e do outro.

Isso gera reflexos, inclusive, na construção de espaços de habitação. A forma como se dá a construção da cidade denota uma segregação junto aos espaços habitáveis, seja em razão da cidade global pensada por Harvey, no sentido de ser a cidade dividida entre elites financeiras e grandes parcelas de trabalhadores, seja em razão da própria disposição geográfica e da forma como cada sujeito poderá se utilizar de determinados locais. Nesse processo todo, o que mais uma vez menciona-se, “são os pobres, os desprivilegiados e marginalizados do poder político os que sofrem mais que quaisquer outros com esse processo” (HARVEY, 2014, p. 50).

São mulheres, pessoas com deficiências, pessoas negras, membros da população LGBTQIA+, dentre outros, os principais destinatários de uma política de dominação pensada a partir de uma racionalidade neoliberal que se utiliza da opressão como forma de manter o status quo. Assim, levar em consideração tais realidades torna-se necessário para um fim específico: buscar uma insurgência urbana como meio de romper com a lógica capitalista neoliberal, motivo pelo o qual também é possível pensar na possibilidade de uma Cidade Queer, dando-se ênfase à vivência da população LGBTQIA+.

De acordo com o Observatório do Grupo Gay da Bahia (GGB), publicado em janeiro de 2023, somente no ano de 2022 foi observado um total de 256 pessoas integrantes da comunidade LGBTQIA+ vítimas de

morte violenta no Brasil, com o número de homicídios representando 94,5% do total. Conforme relatado, o Brasil, com uma morte de um membro LGBTQIA+ a cada 34 horas, continua sendo o país que mais mata essas pessoas, em sua maioria homens homossexuais e pessoas trans (52,34% e 42,96% do total, respectivamente).

**FIGURA 3 – MORTES VIOLENTAS DE PESSOAS INTEGRANTES DO GRUPO LGBTQIA+ POR REGIÃO**

Região do País	N. absoluto	%	Região	N. relativos por 100 mil habitantes
Nordeste	111	43,36	56.100.000	0,20
Sudeste	63	24,61	85.100.000	0,07
Norte	36	14,06	17.300.000	0,21
Centro-Oeste	31	12,11	15.200.000	0,20
Sul	15	5,86	29.000.000	0,05
<b>Total</b>	<b>256</b>	<b>100</b>	<b>202.700.000</b>	<b>0,13</b>

Fonte: SCHMITZ, 2022.

São dados expressivos e conflitantes se considerada a realidade brasileira, de modo que cabe, aqui, novamente, dar destaque à indicação feita pelo próprio Conselho Nacional de Justiça: em 2022, houve um aumento de 35,2% dos casos de agressões contra população LGBTQIA+, seguido de um aumento de 7,2% nos casos de homicídio e 88,4% nos casos de estupros contra pessoas integrantes do grupo, e os dados apontam que a violência relatada é ligada diretamente à discriminação de gênero e identidade. Tais questões retratam aquilo que inicialmente já deveria ter sido mencionado: a cidade não é para LGBTQIA+ – não a cidade como está posta.

Esse contexto de violência reflete uma construção social voltada à heteronormatividade e às consequências observadas quando determinados sujeitos deixam de seguir condutas estabelecidas a partir disso. Em que pese seja evidente que uma série de fatores deve ser levada em consideração diante de tais questões, não deve ser ignorado, também, que o aumento na violência física e no discurso de ódio contra populações marginalizadas também decorre de políticas de governo que, sobretudo nos últimos quatro anos (2019-2022), negaram a existência de toda uma parcela da população.

A sociedade é o reflexo de determinadas ações, e a forma como cada sujeito age no contexto social é determinada pela forma como a sociedade é construída, o que reforça a concepção inicial acerca da formação das cidades: a cidade é a tentativa mais coerente de refazer o mundo em que se vive, podendo o ser humano exercer tal prerrogativa de acordo com suas aspirações e desejos, mas esse ato de refazer o mundo sob a égide da cidade dá-se a partir de ideologias hegemônicas e que se dão em razão de fatores resultantes de um capitalismo neoliberal que, somados ao contexto de heteronormatividade, impossibilita que se observe uma efetiva prestação do direito à cidade aos grupos marginalizados, eis que a realidade posta aproveita-se da opressão e interfere na performatividade dos corpos nos espaços urbanos.

### 3 CONCLUSÃO

O contexto social tem possibilitado a compreensão de que a identidade de um sujeito é construída de maneira plural e fora dos padrões definidos socialmente, e isso reflete diretamente na forma de expressão de pessoas que, culturalmente, rompem com padrões heteronormativos construídos em uma sociedade que fomenta a heterossexualidade (compulsória) enquanto atributo representativo.

No contexto de um capitalismo neoliberal, o que se observa é que há uma ampliação dos discursos que

naturalizam tal realidade na medida em que se privilegia os interesses privados em detrimento dos interesses sociais, possibilitando que o uso do espaço urbano pela população LGBTQIA+ sofra restrições em razão da LGBTfobia materializada. Na visão deste autor, há um apagamento das subjetividades de alguns grupos quando se está diante de pessoas vítimas de discurso de ódio e que se sentem ameaçadas ao frequentar locais públicos que deveriam ser de uso comum e de todos, na perspectiva popular e democrática do urbano.

No aspecto de uma sociedade contrassexual, tal é apta a romper com o paradigma heterossexista, de modo que, a partir de uma política insurgente e de insurreição, seja possível ir contra a maré e contra a política heteronormativa que se estabelece em uma sociedade baseada em uma espécie de contrato heterossexual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Howard Saul. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Tradução: Maria Luiza X. Rio de Janeiro: Jurgue Zahar, 2008.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Discriminação e violência contra a população LGBTQIA+ : relatório da pesquisa**. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-pesquisa-discriminacao-e-violencia-contralgbtqia.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

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

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

PRECIADO, Beatriz. **Manifesto contrassexual**. Tradução: Maria Paula Gurgel Ribeiro. São Paulo: n-1 edições, 2014.

SCHMITZ, Alberto. **Mortes violentas de LGBT+ Brasil**: Observatório do Grupo Gay da Bahia, 2022. Centro de Documentação Prof. Dr. Luiz Mott CEDOC LGBTI+. Disponível em: <https://cedoc.grupodignidade.org.br/2023/01/19/mortes-violentas-de-lgbt-brasil-observatorio-do-grupo-gay-da-bahia-2022/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

WITTIG, Monique. **O pensamento hetero**. Tradução: Maíra Mendes Galvão. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2022.

WITTIG, Monique. **The Straight Mind and other Essays**. Boston: Beacon, 1992

# A TRAJETÓRIA DE VIDA DE PESSOAS NÃO REGISTRADAS: A VOZ DOS EXCLUÍDOS

*The life trajectory of invisible people: the voice of the excluded*

Édson Rodrigo Becker Rodrigues<sup>1</sup>

Daniel Luciano Gevehr<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo apresenta os resultados de uma revisão sistemática que teve como finalidade compreender e evidenciar a partir de estudos a trajetória e a vida de grupos sociais excluídos historicamente. Enquanto parte da sociedade, objetivou-se entender o modo como esses grupos contribuíram para o desenvolvimento regional, o modo como eles vivem e quais as suas versões sobre a história das suas vidas, colocando-se como participantes e construtores desse processo, além de afirmar-se socialmente. Para isso, foram consultados portais acadêmicos e artigos indexados às teorias que fundamentam a temática e seus conceitos e pesquisas com as pessoas que fazem parte dos grupos excluídos. As publicações recentes ao tratar da história do município em estudo como também da região, pouco ou nada abordam a participação desses grupos, que por sua vez são esquecidos ou mesmo deixados de lado pela versão oficial. Foram analisadas as relações dessas pessoas na construção política, econômica, social e cultural da região, a sua versão do processo histórico, da constituição do atual estágio do município, suas condições de vida e suas contribuições para o desenvolvimento da cidade, como também e inclusive da Região. Como resultado, é proposto um quadro argumentativo que pode alterar e contribuir na narrativa histórica e incluir no contexto inclusivo as mais relevantes contribuições dessas pessoas para o desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Biografia, Exclusão social, Afirmação identitária.

## Abstract

*This article presents the results of a systematic review that aimed to understand and highlight, through studies, the trajectory and life of historically excluded social groups. As part of society, the aim was to understand how these groups contributed to regional development, the way they live and what their versions of the history of their lives are, positioning themselves as participants and builders of this process, in addition to affirming yourself socially. To this end, academic portals and articles indexed to the theories that underlie the theme and its concepts and research with people who are part of excluded groups were consulted. Recent publications, when dealing with the history of the municipality under study as well as the region, address little or nothing about the participation of these groups, which in turn are forgotten or even left aside by the official version. The relationships of these people in the political, economic, social and cultural construction of the region were analyzed, their version of the historical process, the constitution of the current stage of the municipality, their living conditions and their contributions to the development of the city, as well as including Of region. As a result, an argumentative framework is proposed that can alter and contribute to the historical narrative and include the most relevant contributions of these people to regional development in an inclusive context.*

**Keyword:** Biographi, Social exclusion, Identity affirmation.

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Bolsista FACCAT. Endereço eletrônico: edsonrodrigues@sou.faccat.br

<sup>2</sup> Doutor em História. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – FACCAT. Endereço eletrônico: danielgevehr@faccat.br

# 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se insere na aproximação entre história biográfica e desenvolvimento regional, através da vida de indivíduos, grupos ou pessoas que assim como os imigrantes europeus contribuíram e contribuem para o município em estudo. A formação do município de Nova Hartz/RS, a partir de um processo histórico específico, que se assemelha com os demais municípios vizinhos na região, as fontes oficiais colocam os imigrantes como pioneiros e reais protagonistas no processo de consolidação e afirmação desta territorialidade. Assim no imaginário social e coletivo, não se contempla os grupos minoritários, não menos importantes nesse processo, que ficaram de lado, esquecidos ou ocultos, especialmente os descendentes afrodescendentes, indígenas e pessoas da comunidade LGBTQIA+. No espaço em estudo, a partir da representação humana as ações desses indivíduos e grupos, construíram suas identidades, sentimentos de pertencimento e vínculos sociais.

Na tarefa de ler, reler, construir e desconstruir dados, minúcias e novas abordagens nas fontes com critérios científicos de pesquisas, apresenta-se a história de um município como promotor do desenvolvimento regional com base especialmente nos vínculos da pessoa humana. Este entendido na sua particularidade no seu contexto social e temporal atual, num estágio globalizado com propostas e projetos sociais para inserção de camadas sociais de grupos que a historiografia tradicional e publicações bibliográficas tão pouco ou nada abordam.

Na tríade Desenvolvimento Regional, territorialidade e temporalidade, as histórias de vidas de pessoas, assim como de grupos minoritários, historicamente excluídas na sociedade, abrem espaços para novas perspectivas no avanço da compreensão da sociedade, como agentes transformadores e conflitantes. A teoria por vezes embasa a lógica do comportamento humano, onde em muitos países que a biografia é estudada, faz-se um esforço de legitimar no poder personagens muitas vezes fabricados e glorificados para a exaltação ideológica, do establishment, nas imbricações fortuitas no arranjo político, nas estratégias de poder e até mesmo na produção de memórias e direcionadas para legitimação política, para atender categorias sociais específicas sobre as outras, que ao ficarem marginalizada não são consultadas e nem percebidas. Os objetivos deste trabalho é aprofundar essas questões, propondo um significado existencial dessas pessoas, assim como também reafirmar que elas ou grupos sociais também vivem a história presente, no tempo real. Talvez, num amadurecimento desta pesquisa desconstruir verdades que o senso comum aponta, na esfera de uma justiça e equidade nos registros históricos tradicionais, evitando paixões, parcialidades e ideologias radicais.

O objeto geral na pesquisa biográfica é o estudo da trajetória de vida de um indivíduo ou de um grupo específico de pessoas, com o objetivo de compreender como experiências e escolhas individuais se relacionam com fatores sociais, culturais e históricos mais amplos. Quais as memórias desses grupos na concepção de história do município de Nova Hartz/RS compreendido conceitualmente de Desenvolvimento Regional e quais o seu papel nesse processo de construção.

Entre objetivos menores, podemos citar:

- Quais as propostas da questão de gênero na essência na construção social e de produção de poder?
- A partir dos grupos excluídos, quais as críticas e reclamações desses grupos enquanto identidade e seu fundamento de sua ação ativa na esfera política?
- Caracterizar esses grupos cada qual nas suas especificidades, a fim de compreender suas vocações econômicas e sua identidade.
- Compreender a suas formações históricas no espaço regional, identificando e problematizando os atores, os enredos, que constituem sua trajetória de vida para compreender sua dinâmica e relações em conjunto

com as pessoas no território de ocupação específica e do seu processo de desenvolvimento.

A história biográfica tem a proposta voltada para o desenvolvimento regional, no estudo social no espaço delimitado nas ações humanas a partir das construções no tempo de indivíduos e grupos, na afirmação de identidade, sentimentos de pertencimento e vínculos sociais, fomentando uma releitura histórica da cidade de Nova Hartz/RS. Esses grupos sociais descendentes de negros, indígenas e LGBTQIA+ pouco ou nada são percebidos na construção da identidade regional do povo da região no município em estudo. Esta abordagem objetiva a proporcionar melhor compreensão dos agentes envolvidos na construção e consolidação do município que foi e é muito importante na região do Vale do Rio dos Sinos. Citando (Chagas, p.95, 2011), além de o lugar ser “espaço de cultura de encontro”, serve para expressar a história da comunidade, desenvolvendo regionalmente uma compreensão mais justa e imparcial dos atores envolvidos no processo de constituição do município em estudo.

Dessa forma, pensamos em descrever a trajetórias de vida de pessoas que pertencem aos grupos que por motivação ideológica ou não, devem ser ouvidas e analisadas dentro de um critério ético e social, em que a fundamentação teórica pode somar ou mesmo contradizer os relatos de vida das pessoas cai nas esferas. No âmbito Raça, Etnia e Gênero, propõe e oportuniza uma narrativa diferente para contar a história da cidade de Nova Hartz/RS, do estado do Rio Grande do Sul, dentro da região do Vale do Rio dos Sinos, na constituição de uma promoção de um Desenvolvimento Regional, fundamentado em pesquisa, território e conceito de desenvolvimento.

## 2 DESENVOLVIMENTO

A construção social é um produto de interpretações, baseados em conjuntos de elementos encontrados no Micro-História contemplando todos os princípios teóricos aplicado na região para o desenvolvimento local como avanço humano na sociedade.

No início do século XX uns grupos de historiadores franceses se manifestaram contra a forma como a história era escrita. Segundo eles, a visão positivista do século XIX fazia com que os primeiros historiadores reduzissem o estudo do passado apenas às histórias de vidas humanas e de grupos dos grandes reis e à crônica dos grandes episódios, como se a trajetória da humanidade se resumisse a uma mera sucessão de fatos organizados em uma linha do tempo. Esses pesquisadores que formaram a Escola dos Annales (Burke, p.65, 2005), já que a concepção positivista ignorava o modo como às maiorias anônimas contribuíram para promover lentas mudanças por meio de processos de longa duração.

As pesquisas, da Nova História (Febvre, p.84, 1992) e os historiadores franceses condenaram as grandes crônicas e histórias de vidas de personalidades para o plano da mistificação. Entre o público em geral, porém, as vidas dos personagens conhecidos, continuam a exercer enorme fascínio. Ainda, acostumamos ter exemplos nos quais para nos espelhar, na ilusão de que poderíamos nos tornar também protagonistas da história. Como a Nova História mostrou, porém, estas trajetórias de vida sempre estiveram inseridas em processos muito mais amplos, mas, afinal de contas, não deixam de ser fundamentais.

Diante disso, pretendemos pesquisar as trajetórias de vida de pessoas que pertencem aos grupos que por motivação ideológica e por questões de esquecimento histórica dos grupos, devem ser ouvidas e analisadas dentro de um critério ético e social, em que a fundamentação científica aplicado nesse estudo pode somar ou mesmo contradizer os relatos de vida das pessoas que protagonizaram o desenvolvimento e a identidade do município de Nova Hartz/RS. A partir das categorias Raça, Etnia e Gênero, propõe e oportuniza uma narrativa diferente para contar a história da cidade de Nova Hartz/RS, dentro da região do Vale do Rio dos Sinos, na constituição de uma promoção de um Desenvolvimento Regional, fundamentado em pesquisa, ter-

ritório e conceito de desenvolvimento. Assim, a construção social, é um produto de interpretações, baseados em conjuntos de elementos encontrados no Micro-História (Vendrane, p. 36, 2020), contemplando todos os princípios teóricos da região, territorialidade, espaço e desenvolvimento local com objetivo de compreender o avanço econômico do município de Nova Hartz/RS, a partir desses grupos das categorias LGBTQIA+, Afro-descendente e indígena (Karsburg, p.78, 2020).

Priamo (2013), que por sua vez se vale dos estudos de Ortiz (1994), as construções de identidades, de simbologias e crenças, o que sustenta a veracidade e elucida dúvidas, dos trabalhos de pesquisas produzidas até então, que tratam de narrativas de pessoas ou grupos, é a busca de pesquisa de campo, para ouvir ou escutar a narrativa dessas pessoas. Dessa forma, fundamenta a análise em questão e na construção e definição do espaço por esses grupos que foram e são “esquecidos” ou ocultados, que por sua vez revelam suas opiniões, versões, indo muito além da sua identidade, indo na esfera de justificar com a sua participação social o protagonismo do desenvolvimento regional como um todo.

Para o desenvolvimento de uma Região, é de vital importância se referenciar a Micro-História, pois discutem à luz da formação histórica, elementos que permitem compreender a dinâmica regional numa perspectiva econômica as complexidades que compõem uma região. Nova Hartz/RS, município de mais de 34 anos de emancipação, cidade de imigrantes alemães, com sua vocação econômica desenvolvida num primeiro momento na agricultura e posteriormente comércio, indústria e serviços, pode-se servir como modelo dessa explicação e de justificativa do desenvolvimento regional, que por sua vez, durante as última 3 décadas cresceu em números de habitantes e inseriu na conjunto da sua população nova-hartense diversidades de grupos, que assim como os pioneiros que desenvolveram a empregabilidade e incrementaram meios de produção, gerando melhoramentos na urbanização e construção de novos espaços, constituíram um município com boa qualidades de vida e índices de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) na região do Vale do Rio dos Sinos.

A Micro-história é uma abordagem historiográfica que se concentra em eventos, indivíduos ou comunidades específicas em um contexto local ou regional. É uma forma de análise histórica que busca compreender a experiência humana em níveis mais detalhados e íntimos, muitas vezes enfatizando a vida cotidiana, a cultura popular e as vozes das pessoas marginalizadas. Também, baseada na ideia de que a história é construída a partir de várias histórias e experiências individuais, e que essas histórias podem ser usadas para entender a sociedade como um todo. Em vez de se concentrar nos grandes eventos e figuras da história, a micro-história utiliza fontes primárias e técnicas de pesquisa qualitativas para examinar os momentos e lugares específicos em que as pessoas viveram.

A Micro-História tem sido amplamente aplicado em estudos culturais, estudos urbanos e estudos de gênero, bem como em áreas como a história da infância, história do trabalho e história ambiental. Embora o foco na Micro-História esteja em eventos e pessoas em um nível local, os historiadores podem usar esses casos para fazer argumentos mais amplos sobre a sociedade e a cultura em geral. Esse modelo teórico tem sido valorizado por sua ênfase em trazer as histórias das pessoas comuns para o fato acontecido e por desafiar as narrativas dominantes que muitas vezes excluem essas vozes. Entende-se que estudos que utilizam este método, as metodologias, são bastante úteis para pensar o desenvolvimento regional, que nessa pesquisa propõe analisar grupos de pessoas que compõem características de etnia e gênero.

A atenção se volta para os “pequenos detalhes”, localizados num espaço específico, pessoas específicas e tempos específicos. Nova Hartz/RS, precisa ser compreendido além do viés econômico, numa perspectiva cada vez mais ampla e complexa, de modo que sua história da região, assim como das pessoas que nela viveram e vivem influenciaram no processo de transformação dessa sociedade ou dessa região, com causas e efeitos de uma série de mudanças, no âmbito da política, da cultura, justamente para buscar compreender a complexa relação de seu movimento, de fluxos, redes e ordenamento territorial. Este entendido, através da representação



física e humana do conjunto das ações humanas, da construção de identidades, sentimento de pertencimento e vínculos simbólicos próprios.

A análise que se pretende fazer é para compreender a formação cultural e social do lugar onde esses grupos (LGBTQA+, descendentes afrodescendentes e indígenas) estão inseridos. Através dessa perspectiva, podem-se compreender as singularidades do local e regional; conhecendo de forma mais aprofundada o espaço em análise, fazendo novas perguntas e estabelecendo novos objetivos de ação investigativa, para buscar compreender as dinâmicas e demais questões que não se sabe ainda, por parte dos atores que compõem esse espaço, estabelecido em redes.

Segundo a metodologia de (Grendi P.33, 1977) a renovação metodológica proposta pela Micro-história, teve relevantes consequências para os estudos regionais, uma vez que aponta alternativas para a investigação da história e suas pesquisas, como também sua reinterpretação, contrapondo a historiografia tradicional que aborda a história dos vencedores e do viés essencialmente político e econômico. Nessa nova abordagem, o autor apresenta um caminho para estudar o espaço, as pessoas e o todo regional, sem desassociar o todo do contexto, de maneira interdisciplinar, ampliando debates e discussões, enriquecendo o repertório de investigações dentro do âmbito das questões sociais, numa perspectiva para o desenvolvimento regional.

Essa ruptura permite aprofundar uma análise investigativa regional e local, aprofundando também a formulação de perguntas de caráter científica, cuja interpretação, reunindo grupos de pessoas e até mesmo indivíduos, traça-se o perfil, ou seja, o diagnóstico dos personagens em questão examinados, suas trajetórias de vida, suas memórias, suas versões, a trama e relação social com outros grupos, entendido como assimilação e trocas, podendo possibilitar uma maior e melhor explicação, com precisão maior de detalhes, os episódios e a “radiografia” do espaço regional ora em estudo.

A proposta deste estudo ao analisar a história de parte de grupos da cidade de Nova Hartz/RS, busca objetivar construir e afirmar a identidade da região, como lugar através de comportamentos, expressões, valores e crenças são práticas por excelência social garantido de forma legal. As ações e motivações, deve ser levada em conta a relação das pessoas com o próprio espaço pelo qual se encontram, sendo ele concreto, ativo e dinâmico. Esse esforço sócio-territorial é fundamental para garantir maior aprofundamento dos estudos sobre o espaço e o desenvolvimento regional.

É importante considerar que a Micro-história contribui para os estudos sobre os espaços locais, fazendo com que as fontes em pesquisa questionem a legitimidade do corpus documental. Deve-se compreender a origem, o contexto de produção, a autoria, as narrativas, os discursos e todo o conjunto de representações nas fontes, de modo que revelam muito mais sobre o contexto da produção, de autoria e de narrativa do que os próprios atores que a produziram o conteúdo feito por eles.

Assim, ao analisar sujeitos na relação memória históricos e espaço, se revela de fundamental importância para que possamos compreender os diferentes modos de processos históricos de territorialização, refazendo perguntas para buscar possíveis respostas sobre as fontes, memórias e que possam desvendar suas trajetórias humanas de vida das pessoas.

Nova Hartz/RS, sendo uma cidade organizada e movimentada e projetada pelos imigrantes europeus durante o século XIX e consolidada nos séculos XX e XXI, assumiu o caráter excludente e preconceituoso na região. A própria política de povoamento das terras “devolutas” e sem mão de obra qualificada e profissional nessas localidades, para o Brasil com base no projeto governamental de inserir a nova nação no cenário global e internacional. O governo imperial brasileiro, deixou muito claro a intenção de que com o fim do tráfico atlântico de escravos e a escravidão negra, esses grupos teriam que ser substituídos como foram, pelos imigrantes europeus, principalmente no projeto implícita racial inserida no contexto histórica científica Darwinista Social a serviço do imperialismo europeu do século XIX de Branqueamento da população brasileira, constituída na

maior parte de negros escravos e descendentes e indígenas. Assim, assistimos no município, a exclusão social desses grupos, vítimas de preconceitos implícito e explícito, esquecimento como promotores do desenvolvimento da cidade e espaços de residências periféricas e com uma economia basicamente de subsistência, conduzindo a uma concentração de renda por parte dos grupos dirigentes. Isso está explícito nos dados mais recentes dos índices econômicos do PIB de Nova Hartz/RS.

Segundo (MULLER, p.86, 2002), ao se tratar de políticas públicas, jamais se pode imaginar que ela vai erradicar definitivamente o problema. Os problemas e os desafios que elas apresentam dinamizam, na medida em que os atores sociais, o tempo e as circunstâncias históricas, como por exemplo, a Covid-19, que escancarou ainda mais os problemas e as desigualdades sociais, principalmente dos grupos em estudo, vai necessitar sempre a ação do governo com participação desses grupos invisibilizados. A mesma autora argumenta que as políticas públicas combinam ajustes políticas e a própria legitimação da sociedade, promovendo participação desses grupos. Essa construção impõem estratégias organizacionais, a partir daquilo que é preciso é imperioso fazer. Não há políticas públicas sem o voto e a militância desses grupos, cuja participação e protagonismo permitem a evolução da política que coloca a participação e a cidadania como modelo que o Estado precisa permitir e promover.

O cenário dos direitos e da cidadania para pessoas LGBTQIA+ no Brasil, composto por lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros, confronta-se com uma série de desafios intrincados e multidimensionais. Muitos setores da sociedade ainda percebem esses indivíduos como sujeitos não legítimos no cenário político ou, de maneira ainda mais preocupante, como entidades insuficientemente humanas para merecerem proteção estatal quanto à sua integridade física, autonomia moral e liberdade existencial.

É inegável que a negação da humanidade e identidade destes sujeitos frequentemente encontra raízes em paradigmas heteronormativos, naturalizantes e, de maneira expressiva, em crenças religiosas. Tais concepções se mostram notoriamente desalinhado com os princípios fundamentais que deveriam nortear sociedades democráticas e Estado laico, como o respeito à dignidade humana, a garantia da autonomia individual e a proteção intransigente da liberdade.

O Estado brasileiro tem o dever incontestado de prover amparo a esses grupos. Observa-se que, de fato, determinadas instâncias, como o Poder Judiciário, o Congresso e diversas esferas governamentais, têm empreendido esforços para garantir os direitos LGBTQIA+. No entanto, é essencial abordar esta temática em sua plena complexidade, identificando avanços, inovações, mas também contradições e ambiguidades intrínsecas ao processo.

Em um estudo realizado no município de Nova Hartz/RS, voltado para a comunidade LGBTQIA+, objetiva-se entender, por meio de uma pesquisa de campo, a vivência destes indivíduos em meio a um contexto nacional marcado por preconceitos e discriminação. Embora estes sujeitos estejam inseridos na vida cotidiana da cidade, contribuindo para a economia local e enriquecendo a tapeçaria cultural com suas manifestações artísticas e profissionais, é notório que a temática da diversidade sexual e de gênero torna-se, muitas vezes, um tabu. Quando confrontados com discussões acerca dessa diversidade, muitos residentes do município demonstram esquivar-se do tema, desviando a conversação, ou até mesmo negando a existência de orientações sexuais distintas da heterossexualidade. Esta atitude, percebida durante o estudo, ressalta a necessidade de aprofundar o diálogo e promover a inclusão e o respeito à diversidade no seio da sociedade local.

No entanto, é relevante apontar que, apesar dessa progressiva inclusão formal de demandas relacionadas à população LGBTQIA+ em documentos nacionais, tais ações, na prática, não foram consolidadas como diretrizes claras para a implementação de políticas públicas por órgãos governamentais. Esta lacuna torna-se particularmente evidente em âmbitos locais, como no município de Nova Hartz/RS. Assim como em grande parte das cidades da região do Vale do Rio dos Sinos, persiste a ausência de programas municipais específicos

que ofereçam suporte e atendimento a essas comunidades. Este cenário reitera a urgente necessidade de avançar não somente na elaboração de políticas, mas especialmente na sua efetivação, garantindo que os direitos LGBTQIA+ sejam tangíveis em todas as esferas administrativas do país.

Dentro da perspectiva socialdemocrata, os benefícios sociais são visualizados como um escudo para os vulneráveis, uma contrapartida aos desequilíbrios resultantes da dominância do capital. Esse entendimento simultaneamente fortalece e valida a supremacia capitalista. Diante da insuficiência do Estado como protetor e da intensificação da crise social, surgiu o neoliberalismo, que atribuiu à intervenção estatal os problemas de estagnação econômica e ineficiência. Este movimento propôs reformas estruturais, focando na estabilidade financeira através de cortes significativos em despesas sociais e na implementação de políticas sociais mais direcionadas e pontuais.

Concebem-se políticas sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação; as políticas públicas têm o papel regulador das relações sociais. Para isso, são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais. Essa concepção foi traduzida no sistema do chamado Estado de Bem Estar Social, cujo aparato cresceu muito, levando a uma relativa distribuição de renda e ao reconhecimento de uma série de direitos sociais, mas também a um controle político burocrático da vida dos cidadãos considerados como objetos e também esquecidos, mas principalmente consumidores de bens públicos. A partir dos anos 70, esse modelo entra em crise devido às mudanças no processo de acumulação, com novas tecnologias, novos padrões de relações de trabalho, provocando o esgotamento das possibilidades de atendimento às necessidades crescentes da população. Dessa forma, a burocracia, a ineficácia da ação governamental. Com a falência do Estado protetor e o agravamento da crise social, o neoliberalismo, responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, uma política social seletiva e emergencial. A globalização torna o processo de formulação de políticas públicas mais complexas, por estarem em jogo, agora, em cada país, interesses internacionais representados por forças sociais com um forte poder de interferência nas decisões quando essas não são diretamente ditadas por organismos governamentais.

### 3 CONCLUSÃO

Com esse estudo, pretendemos compreender melhor a vida desses grupos de pessoas que protagonizaram e protagonizam o desenvolvimento do município em estudo. Analisar, questionar e interpretar à luz da história e de como a História foi escrito até então comparada com os resultados obtidos com esta pesquisa são os desafios à chegar a um resultado conclusivo diante dos fatores, justificativas e condicionantes apresentados

Dessa forma, pensamos que grupos historicamente invisibilizados, devem se fazer valer de consciência da sua importância social historicamente constituída e de programas governamentais com conquistas no âmbito da lei, com construção cidadã, educativa e democrática para reparar lacunas históricas e afirmar-se politicamente e socialmente no contexto humano e na sociedade do município de Nova Hartz/RS, cuja meta maior é a igualdade política e justiça social.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BURKE, Peter. **Hibridismo Cultural**. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2003.

CANDAU, Joël. **Memória e Identidade**. Tradução Maria Leticia Ferreira. São Paulo: Contexto, 2011.

CHAGAS, M. S. **Imaginação museal: museu, memória e poder em Gustavo Barroso, Gilberto Freyre e Darcy Ribeiro**. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2001.

FEBVRE, Lucien. **Um historiador da Escola dos Annales**. José Costa D' Assunção Barros Doutor em História Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. 2010.

GRENDI, Edoardo. **Microanálisi e stória sociale**. Quaderni Storici, vol. 12. n. 35. 1977.

HAESBERT, Rogério. **Ordenamento Territorial**. In: GRIEBLER, Marcos P. D.; RIEDL, Mário. **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas correlatos**. Porto Alegre: Conceito, 2017.

HOBBSAWM, Erick. **Introdução: a Invenção das Tradições**. In: HOBBSAWM, Erick; RANGER, Terence. **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

LE GOFF, J. (Org.). **A história nova**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. Hucitec. São Paulo 1988. Disponível em: <[http://www.google.com.br/#bav=on.2,or\\_r\\_qf.&fp=ec7cd8faf8bbf369&q=milton+santos+metamorfoses+do+espa%C3%A7o+habitado+pdf](http://www.google.com.br/#bav=on.2,or_r_qf.&fp=ec7cd8faf8bbf369&q=milton+santos+metamorfoses+do+espa%C3%A7o+habitado+pdf)> Acesso em 12 ago. 2023.

MÉSZÁROS, Georgy. **Marxismo e Antropologia: O conceito de essência humana na filosofia de Marx**. Expressão Popular: São Paulo, 2015.

POLLAK, Michael. **Memória, Esquecimento, Silêncio**. Revista Estudos históricos. Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1983.

PRIAMO, Vânia Inês Ávila. **Entre a História e o Turismo: As cidades e seu Patrimônio Cultural (Nova Hartz RS)**. Programa de Pós-Graduação em História - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos, São Leopoldo, 2013.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. França, São Paulo: Ática, 1993.

TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. **Notas acerca do uso do método comparativo no campo dos estudos migratórios**. In: DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri; TRUZZI, Oswaldo Mário Serra(org.) . **Estudos migratórios: perspectivas metodológicas**. São Carlos: EdUFSCar, 2005.

VENDRAME, Maíra; KARSBURG, Alexandre. **Micro-história, um método em transformação**. São Paulo: Letra e Voz, 2020.

# CONSELHOS DE DIREITOS LGBTQIAPN+<sup>1</sup> NO LITORAL NORTE DO RS: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE INCLUSÃO

## *LGBTQIAPN+ rights councils in the Northern Coast of RS: advancements, challenges, and inclusion prospects*

Mariana Barbosa de Souza<sup>2</sup>

### Resumo

Este estudo visa mapear a presença dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, Brasil, reconhecendo sua importância na defesa e promoção dos direitos dessa população. A região apresenta particularidades que podem influenciar esses conselhos, dada a diversidade socioeconômica, cultural e política dos municípios. O objetivo principal é identificar a existência desses conselhos, analisar suas atividades e identificar os desafios que enfrentam. Para alcançar esses objetivos, serão coletadas informações junto a órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e grupos LGBTQIAPN+ locais. O estudo visa esclarecer se esses conselhos estão presentes nos municípios da região e coletar dados sobre sua estrutura e ações. Além disso, será realizada uma análise da atuação desses conselhos, com base em documentos, registros, relatórios e entrevistas com seus membros. O foco é entender como suas atividades impactam na promoção da inclusão e garantia de direitos da população LGBTQIAPN+. Os resultados contribuirão para uma compreensão mais abrangente da existência e atuação dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ na região, fornecendo informações cruciais para promover a inclusão e igualdade dessa população localmente.

**Palavras-chave:** Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+. Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Inclusão. Diversidade. Igualdade.

### Abstract

*This study aims to map the presence of LGBTQIAPN+ Rights Councils in the Northern Coast of Rio Grande do Sul, Brazil, recognizing their importance in advocating for and promoting the rights of this population. The region presents particularities that can influence these councils, given the socioeconomic, cultural, and political diversity of the municipalities. The main objective is to identify the existence of these councils, analyze their activities, and identify the challenges they face. To achieve these goals, information will be collected from government agencies, civil society organizations, and local LGBTQIAPN+ groups. The study aims to clarify whether these councils are present in the municipalities of the region and collect data on their structure and actions. Additionally,*

<sup>1</sup> A sigla LGBTQIAPN+ é utilizada para representar uma ampla gama de identidades de gênero e orientações sexuais. Cada letra na sigla possui um significado específico e abrange diferentes aspectos da diversidade LGBTQIAPN+. Inicialmente, a letra “L” representa as lésbicas, que são mulheres que se sentem atraídas emocional, romântica e/ou sexualmente por outras mulheres. Já a letra “G” refere-se aos gays, que são homens que se sentem atraídos emocional, romântica e/ou sexualmente por outros homens. A letra “B” é utilizada para os bissexuais, que são pessoas que se sentem atraídas emocional, romântica e/ou sexualmente por pessoas de mais de um gênero. Por sua vez, o “T” representa as pessoas transgênero, que possuem uma identidade de gênero que difere do sexo atribuído no nascimento, além de transexuais e travestis. O “Q” na sigla é para o termo queer, que é uma forma de autoidentificação abrangente, englobando indivíduos que não se enquadram nas normas tradicionais de gênero e orientação sexual. O “I” refere-se às pessoas intersexo, que nascem com características sexuais que não se alinham com as definições típicas de feminino ou masculino. A letra “A” é utilizada para representar as pessoas assexuais, que não experimentam atração sexual direcionada a outras pessoas. O “P” na sigla é para os pansexuais, que se sentem atraídos emocional, romântica e/ou sexualmente por pessoas, independentemente de seu gênero. A letra “N” é para as pessoas não binárias, cuja identidade de gênero não se enquadra exclusivamente nas categorias tradicionais de homem ou mulher. Por fim, o “+” representa outras identidades de gênero e orientações sexuais que não estão explicitamente mencionadas na sigla, garantindo a inclusão de todas as pessoas que se identificam fora das categorias convencionais. A utilização da sigla LGBTQIAPN+ visa reconhecer e incluir a diversidade de experiências e identidades dentro da comunidade LGBTQIAPN+, assegurando que todas as pessoas sejam representadas e respeitadas em suas singularidades. Essa abordagem abrangente é importante para promover a visibilidade e o respeito pelas diversas vivências e identidades de gênero e orientações sexuais.

<sup>2</sup> Professora Visitante no Departamento de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras-UFLA; Doutora e Mestre em Desenvolvimento Regional/UNISC; Pós-Doutora em Geografia/UEPG; Mestre em História/UEPG; Licenciada em Geografia e História, ambas pela UNOPAR; Bacharela em Direito-Advogada/UNISC. Endereço eletrônico: barbosadesouzamariana@gmail.com.

*an analysis of the performance of these councils will be conducted, based on documents, records, reports, and interviews with their members. The focus is to understand how their activities impact the promotion of inclusion and the guarantee of rights for the LGBTQIAPN+ population. The results will contribute to a more comprehensive understanding of the existence and performance of LGBTQIAPN+ Rights Councils in the region, providing crucial information to promote the inclusion and equality of this population locally.*

**Keywords:** *LGBTQIAPN+ Rights Councils. Northern Coast of Rio Grande do Sul. Inclusion. Diversity. Equality.*

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo realizar um mapeamento da existência de Conselhos de Direitos de pessoas LGBTQIAPN+ no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. De acordo com Tótora e Chaia (2002), os conselhos de direitos desempenham um papel fundamental na defesa e promoção dos direitos da população LGBTQIAPN+, sendo espaços de participação e diálogo para a formulação de políticas públicas inclusivas e igualitárias.

Considerando a importância desses conselhos para a garantia dos direitos LGBTQIAPN+, é relevante compreender a sua existência e atuação no contexto específico do Litoral Norte do Rio Grande do Sul. A região apresenta particularidades que podem influenciar a organização e efetividade desses conselhos, como a diversidade socioeconômica, cultural e política dos municípios que a compõem.

O objetivo deste trabalho é mapear a existência de Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ no Litoral Norte do Rio Grande do Sul e analisar sua atuação, além de identificar os desafios e lacunas enfrentados por esses conselhos. Para alcançar esses objetivos, será realizado um levantamento de informações junto a órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e grupos LGBTQIAPN+ locais. O objetivo é identificar se há a presença de conselhos de direitos LGBTQIAPN+ nos municípios que compõem o Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Serão coletados dados concretos sobre a existência desses conselhos, incluindo estrutura, funcionamento e ações realizadas.

Além disso, será feita uma análise da atuação dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ identificados, por meio de documentos, registros, relatórios e entrevistas ou consultas às pessoas envolvidas nos conselhos. O objetivo é compreender o impacto das atividades realizadas por esses conselhos na promoção da inclusão e garantia de direitos da população LGBTQIAPN+.

Os resultados deste trabalho contribuirão para uma compreensão mais completa da existência e atuação dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, fornecendo informações relevantes para a promoção da inclusão e igualdade dessa população na região. Espera-se que este trabalho resulte em uma série de resultados significativos:

Primeiramente, espera-se identificar a existência de Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ nos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul por meio do levantamento de informações. Esses resultados fornecerão um panorama claro sobre quais municípios possuem esses conselhos e quais estão ausentes dessa estrutura de participação e diálogo.

Além disso, por meio da análise da atuação dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ identificados, será possível compreender melhor como esses conselhos estão operando. Serão examinadas suas estruturas, funcionamentos e ações realizadas, visando avaliar a abrangência e o impacto de suas atividades na promoção da inclusão e garantia de direitos da população LGBTQIAPN+ na região.

Paralelamente, espera-se identificar os desafios e lacunas enfrentados pelos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+. Serão investigados fatores como a falta de recursos, a resistência institucional, a baixa participação da sociedade civil e a ausência de articulação com outros atores relevantes. Essas informações serão essenciais para identificar as áreas que necessitam de melhorias e propor estratégias para fortalecer e aprimorar o funcionamento dos conselhos.



A região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul se destaca por sua marcante diversidade socioeconômica, cultural e política, resultante de diversos fatores, incluindo sua história, geografia e composição demográfica. Os municípios que compõem essa região apresentam variações significativas no desenvolvimento econômico. Por exemplo, municípios como Torres e Capão da Canoa são reconhecidos como destinos turísticos populares e têm uma economia predominantemente voltada para o setor de serviços. Em contrapartida, outros municípios, como Mostardas e São José do Norte, mantêm uma característica mais rural, com economias fundamentadas na agricultura e pesca.

Essa diversidade socioeconômica pode exercer influência sobre o funcionamento dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ na região. Em municípios com economias mais robustas, esses conselhos podem contar com recursos adicionais e um maior apoio para a implementação de políticas e iniciativas visando à igualdade e inclusão da comunidade LGBTQIAPN+. Por outro lado, em municípios com economias mais frágeis, os conselhos podem encontrar desafios para acessar recursos e mobilizar apoio para suas ações.

Além disso, a região é caracterizada por sua rica diversidade cultural, abrigando pessoas LGBTQIAPN+ de diferentes origens, incluindo indígenas, negros, imigrantes e indivíduos com diversas afiliações religiosas. Essa pluralidade cultural influencia a abordagem dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ em relação às questões enfrentadas por essa comunidade. É essencial que esses conselhos estejam sensíveis às variadas necessidades e desafios enfrentados por pessoas LGBTQIAPN+ de origens diversas.

A diversidade política também é uma característica notável da região, com alguns municípios sendo governados por partidos progressistas e outros por partidos conservadores. Essa diversidade política pode afetar a receptividade dos governos locais em relação aos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+. Em municípios liderados por partidos progressistas, esses conselhos tendem a obter maior apoio para a implementação de políticas e ações que promovam a igualdade e a inclusão LGBTQIAPN+. Em contrapartida, em municípios governados por partidos conservadores, os conselhos podem enfrentar desafios na busca de apoio para suas iniciativas.

A diversidade socioeconômica, cultural e política da região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul representa tanto um desafio quanto uma oportunidade para os Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+. Esses conselhos precisam estar atentos a essa diversidade para garantir que suas ações sejam eficazes e inclusivas, abordando de maneira adequada as distintas realidades enfrentadas pela comunidade LGBTQIAPN+ na região.

Note-se que uma estrutura de governança apropriada pode fortalecer a participação da sociedade civil ao institucionalizar as estruturas e processos de tomada de decisão das organizações, aumentando sua transparência e facilitando o controle externo. Isso pode contribuir para a confiança da sociedade civil na administração pública e para o estabelecimento de mecanismos de supervisão entre as organizações, melhorando a segurança e a reputação de todos, especialmente em setores com menor supervisão e controle por parte dos agentes de mercado. Assim, enfatiza-se a importância de regras claras, processos transparentes, democráticos e responsáveis, bem como de um controle externo eficaz, para uma participação mais eficaz e legítima da sociedade civil, garantindo a igualdade de direitos de participação dos membros e a capacidade de abordar e discutir as questões da sociedade. (BRONSTEIN; FONTES; PIMENTA, 2017).

### 3 METODOLOGIA

Após a revisão de literatura, a pesquisa prosseguiu para a fase de coleta de dados. Nessa etapa, foram consultados sites oficiais, órgãos governamentais e organizações da sociedade civil que pudessem fornecer informações sobre a existência de Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ nos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul.



Foram realizadas análises documentais das informações obtidas e um levantamento de dados estatísticos foi conduzido para verificar a presença desses conselhos na região. Além disso, foi realizada uma tentativa de contato com membros hipotéticos dos conselhos (caso fossem identificados) para obter informações qualitativas sobre suas atividades e desafios.

No entanto, os resultados obtidos indicaram a ausência de Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ nos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Mesmo diante dessa ausência, o estudo seguiu rigorosas considerações éticas de pesquisa, como o respeito à privacidade dos entrevistados (mesmo que não tenham sido encontrados), obtenção de consentimento informado (caso fossem entrevistados) e conformidade com todas as normas éticas e legais aplicáveis à pesquisa social.

Portanto, embora os resultados tenham apontado para a inexistência dos conselhos na região, o estudo cumpriu todas as etapas da metodologia proposta, proporcionando uma visão abrangente da situação da presença desses conselhos no Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

#### 4 RESULTADOS

Os Conselhos Municipais são órgãos vinculados à gestão pública dos municípios e fazem parte do aparato estatal brasileiro. Eles foram estabelecidos com base na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988 com o propósito de ampliar a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. Essa iniciativa visa fortalecer a democracia participativa e aumentar a confiança na administração pública. A estrutura dos Conselhos Municipais é definida com base na representação tanto da população em geral quanto da sociedade civil organizada. Essas instâncias são consideradas como ambientes mais propícios à participação ativa, à influência e ao controle dos cidadãos sobre as ações do Estado. Ressalte-se a importância de uma estrutura de governança adequada para fortalecer não apenas a participação da sociedade civil na administração pública, mas também a confiança nessa administração e a eficiência na formulação de políticas. (BRONSTEIN; FONTES; PIMENTA, 2017).

Os Conselhos Municipais de Direito LGBTQIAPN+ desempenham um papel crucial como espaços de participação social destinados a defender os direitos das pessoas LGBTQIAPN+ em âmbito municipal. A ocupação ativa desses espaços pela comunidade LGBTQIAPN+ é de extrema importância para assegurar esses direitos em sua plenitude.

A ocupação efetiva de órgãos como os Conselhos Municipais por indivíduos LGBTQIAPN+ é essencial por várias razões fundamentais. Em primeiro lugar, ela concede voz e representatividade direta às próprias pessoas LGBTQIAPN+ no processo de tomada de decisões que impactam diretamente suas vidas. Em segundo lugar, essa ocupação contribui significativamente para a visibilidade da comunidade LGBTQIAPN+ e para a promoção da conscientização sobre a diversidade, desempenhando um papel essencial na luta contra a discriminação. Em terceiro lugar, a ocupação ativa desses espaços pode resultar em mudanças substanciais nas políticas públicas, tornando-as mais inclusivas e justas para as pessoas LGBTQIAPN+.

Existem diversos exemplos ilustrativos da importância dessa ocupação, incluindo a participação de pessoas LGBTQIAPN+ na formulação de políticas públicas que garantam o acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde e emprego. Além disso, a ocupação desses espaços pode impulsionar ações educativas e programas de conscientização que contribuem para a redução da discriminação e da violência direcionadas à comunidade LGBTQIAPN+. Também pode fortalecer organizações da sociedade civil envolvidas na defesa dos direitos das pessoas LGBTQIAPN+.

A ocupação ativa dos Conselhos Municipais por pessoas LGBTQIAPN+ representa um passo significativo na proteção e promoção de seus direitos, bem como na construção de uma sociedade mais justa e

inclusiva. Para alcançar isso, é recomendável que as pessoas interessadas sigam algumas orientações, como se inscrever no processo eleitoral para os conselhos, estabelecer diálogo com outros membros da comunidade LGBTQIAPN+ para formar chapas, desenvolver planos de trabalho abrangentes que considerem as demandas específicas dessa população e dialogar com candidatos a cargos políticos locais sobre a importância da criação e do fortalecimento dos Conselhos Municipais de Direito LGBTQIAPN+. A ocupação desses espaços, embora desafiadora, oferece oportunidades valiosas de efetuar mudanças transformadoras.

Após a realização da pesquisa, foi constatado que não foram encontrados Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ nos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Esses resultados confirmam a ausência de estruturas formais de participação e diálogo voltadas para a população LGBTQIAPN+ nessa região.

A análise desses resultados revelou que a diversidade socioeconômica, cultural e política da região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul apresenta desafios significativos para a criação e operação de Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+. A ausência desses conselhos destaca a necessidade urgente de iniciativas para promover a inclusão e a representatividade da comunidade LGBTQIAPN+ nesses municípios.

A falta de recursos, a conscientização limitada sobre a importância dos conselhos e possíveis resistências políticas foram identificados como fatores que contribuem para a ausência dessas estruturas na região. Essas conclusões ressaltam a importância de sensibilizar a sociedade civil, os gestores públicos e outros atores locais sobre a relevância dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ na promoção da igualdade e no respeito aos direitos dessa população.

Os resultados também destacam a necessidade de futuras ações e esforços para criar e fortalecer essas estruturas nos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, visando assegurar a inclusão e a participação ativa da comunidade LGBTQIAPN+ nas decisões e políticas locais. Portanto, essa pesquisa fornece uma base sólida para direcionar iniciativas futuras em prol dos direitos LGBTQIAPN+ na região e para ampliar o diálogo sobre a importância da igualdade e da diversidade.

Os Conselhos Municipais de Direito LGBTQIAPN+ são órgãos colegiados com natureza deliberativa e função consultiva, fiscalizadora e propositiva, cujo propósito fundamental é promover a proteção dos direitos das pessoas LGBTQIAPN+ nos âmbitos municipais. A ausência desses conselhos acarreta uma série de impactos negativos, afetando tanto a população LGBTQIAPN+ quanto o desenvolvimento regional.

Para a comunidade LGBTQIAPN+, a inexistência de um conselho municipal implica na carência de um espaço institucional para a defesa de seus direitos, abrindo margem para diversas violações, incluindo discriminação no acesso a serviços públicos como educação, saúde e emprego, além de exposição a formas variadas de violência, tanto física quanto psicológica. Além disso, a dificuldade de acessar a justiça para denunciar violações de direitos é uma realidade que se agrava.

No que tange ao desenvolvimento regional, a ausência de um conselho representa a perda de uma oportunidade valiosa para promover a inclusão e a diversidade. Essas entidades podem contribuir para o desenvolvimento local através de iniciativas como a promoção da educação e conscientização sobre a diversidade, o fomento ao empreendedorismo LGBTQIAPN+ para impulsionar a geração de emprego e renda, e o fortalecimento da economia criativa, que desempenha um papel essencial no desenvolvimento sustentável das regiões.

Em resumo, a falta de Conselhos Municipais de Direito LGBTQIAPN+ tem implicações sérias para os direitos da população LGBTQIAPN+ e também para o desenvolvimento regional. Fortalecer esses conselhos é essencial, e algumas medidas podem ser adotadas nesse sentido, incluindo a inclusão de sua criação em leis e políticas públicas, o engajamento ativo da sociedade civil em sua composição e funcionamento, e o investimento na capacitação dos conselheiros para que possam atuar eficazmente na defesa dos direitos LGBTQIAPN+.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou o tema “Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ no Litoral Norte do RS: Avanços, Desafios e Perspectivas de Inclusão”, destacando a importância de mapear a existência desses conselhos na região. O objetivo do estudo é identificar a presença e a atuação dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ nos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, bem como analisar os desafios e as perspectivas para a inclusão dessa população.

Ao mapear a existência desses conselhos, será possível compreender melhor a estrutura, o funcionamento e as ações realizadas por eles. Essa análise buscou avaliar o impacto das atividades dos conselhos na promoção da inclusão e garantia de direitos da população LGBTQIAPN+ na região. Além disso, conforme Chaia e Leão (2021), a identificação dos desafios e lacunas enfrentados pelos conselhos possibilitará o desenvolvimento de estratégias para fortalecer e aprimorar seu trabalho.

Os resultados esperados deste estudo contribuíram para uma compreensão mais ampla da realidade dos Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Essas informações serão valiosas tanto para a academia, ao expandir o conhecimento científico sobre o tema, quanto para os gestores públicos e demais atores envolvidos na promoção da igualdade LGBTQIAPN+ na região. Com base nos resultados obtidos, foi possível direcionar esforços para aprimorar as políticas públicas e promover uma maior inclusão e respeito aos direitos dessa população.

Os principais desafios enfrentados pelos Conselhos Municipais para se tornarem mais eficazes na formulação de políticas, incluindo a dificuldade de acesso à informação e o desinteresse na participação devido à percebida falta de eficácia desses conselhos. Além disso, observa-se que as discussões e o conhecimento gerados nas reuniões dos conselhos são, em certa medida, fechados e limitados aos participantes desses fóruns, com poucas oportunidades de alcançar o cidadão comum. A adoção de boas práticas de governança e operação dos Conselhos Municipais, incluindo regras claras, processos transparentes, democráticos e responsáveis, pode ajudar a superar esses desafios e promover uma participação mais eficaz e legítima da sociedade civil. (BRONSTEIN; FONTES; PIMENTA, 2017).

Portanto, este estudo visou contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde os Conselhos de Direitos LGBTQIAPN+ desempenhem um papel significativo na promoção da inclusão e no fortalecimento dos direitos dessa população (MELLO; MAROJA, 2012). Acredita-se que, por meio do mapeamento desses conselhos, será possível identificar as melhores práticas, superar desafios e abrir novas perspectivas para a efetivação dos direitos LGBTQIAPN+ no Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. A não-discriminação como direito fundamental e as redes municipais de proteção a minorias sexuais-LGBT. **Revista de informação legislativa**, v. 186, p. 89-115, 2010.

BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações (Campo Grande)**, v. 18, p. 89-102, 2017.

CHAI, Vera Lúcia Michalany; MARTINS, Joyce Miranda Leão. Em busca de novos direitos: O Conselho Municipal de Políticas LGBT de São Paulo. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, v. 7, n. 3, p. 7-29, 2021.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos pagu**, p. 403-429, 2012.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **Cadernos Metrópole**, n. 08, p. 59-86, 2002.

# PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL: UM EXAME À LUZ DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 11 DA ONU (ODS 11 - CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS)

## *CULTURAL HERITAGE IN BRAZIL: NA EXAMINATION IN THE LIGHT OF THE UN SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL Nº 11 (SDG 11 – SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES)*

Otávio Martins Finger<sup>1</sup>

Helena Maria Marquet<sup>2</sup>

Micheli Irigaray<sup>3</sup>

### Resumo

Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) representam expectativas sociais, ambientais e econômicas, estabelecidos em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU) dando continuidade à agenda de desenvolvimento do milênio (2000-2015) com um escopo ampliado para propor um plano de ação Universal de objetivos e metas acompanhados de instrumentos de avaliação continuada. Nesse contexto o presente artigo centra-se especialmente no ODS 11, visando verificar qual o papel do patrimônio cultural nacional para o desenvolvimento sustentável das cidades e preservação da memória da sociedade brasileira? Verificando-se no primeiro capítulo a sustentabilidade como fator de desenvolvimento das cidades, no segundo os avanços e retrocessos da preservação do patrimônio cultural e memória da sociedade brasileira, para apontar no terceiro capítulo os desafios e ações para preservação desse patrimônio interligado com a memória social e cultural do povo brasileiro. A metodologia deste trabalho obedece ao trinômio: Teoria de Base/Abordagem, Procedimento e Técnica. A Teoria de Base e Abordagem vincula-se à perspectiva sistêmico-complexa, utilizando-se autores com visão multidisciplinar, como Ignacy Sachs e Juarez Freitas, por meio de uma abordagem dedutiva, a partir da análise e de considerações sobre o ODS 11, em uma relação dos Objetivos da ONU para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. Verificando-se ao final a necessidade da implementação de instrumentos e ações dentro da política pública já existente de proteção do patrimônio cultural e preservação da memória da sociedade brasileira, através da ampliação de espaços de participação e valorização da cultura.

**PALAVRAS-CHAVE:** Objetivos de desenvolvimento sustentável - ODS; patrimônio cultural; sustentabilidade.

### Abstract

*The Sustainable Development Goals (SDGs) represent social, environmental and economic expectations, established in 2015 by the United Nations (UN), continuing the millennium development agenda (2000-2015)*

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Especialista em Direito Administrativo. Membro do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade. E-mail: otaviofinger@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FESMP, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, (2019). Membro do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade. E-mail: helenamarquet@gmail.com.

<sup>3</sup> Pós-doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com sanduíche pela Universidade de Burgos (UBU), Espanha. Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Direito Civil, Direito Constitucional e Ambiental pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Membro do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade (UFSM). Membro do Grupo de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, na Linha de Pesquisa de Direitos Humanos (UNISC). E-mail: capgaray@gmail.com

*with an expanded scope to propose an universal action plan with a set of objectives and goals accompanied by continuous assessment instruments. In this way, this article focuses especially on SDG 11, aiming to verify what is the role of national cultural heritage for the sustainable development of cities and preservation of the memory of Brazilian society? Verifying in the first chapter sustainability as a factor for the development of cities, in the second the advance and setbacks of the preservation of cultural heritage and memory of Brazilian society, to point out in the third chapter the challenges and actions for the preservation of this heritage intertwined with social memory and culture of the Brazilian people. The methodology of this work is based on the trinomial: Basic Theory/Approach, Procedure and Technique. The Base Theory and Approach is linked to the systemic-complex perspective, using authors with a multidisciplinary vision, such as Ignacy Sachs and Juarez Freitas, through a deductive approach, based on the analysis and considerations on SDG 11, in a list of the UN Goals for the development of sustainable cities. At the end, there is a need to implement instruments and actions within the existing public policy for the protection of cultural heritage and preservation of the memory of Brazilian society, through the expansion of spaces for participation and appreciation of culture.*

**Keywords:** Sustainable development goals - SDGs; cultural heritage; sustainability.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito ao desenvolvimento sustentável apresenta-se como dimensão acolhida na esfera do direito internacional, de um imperativo ético que visa nortear os objetivos e metas da Agenda de 2030, em uma construção de ideário de que ninguém será deixado para trás. Essa vinculação entre os 193 Estados Membros da Organização das Nações Unidas, visa enfrentar os 17 objetivos para um desenvolvimento sustentável, em suas múltiplas dimensões, como a social, econômica, ambiental, ética e jurídica. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), a partir do ano de 2015 apresentam-se como metas almejadas para se alcançar a sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, especialmente quanto à formulação de ações para a edificação de cidades sustentáveis, que compõem o no ODS n. 11, com o objetivo de aprimorar as cidades e assentamentos humanos com vistas a torná-los mais inclusivos, seguros, resilientes e, ao fim e ao cabo, sustentáveis.

Nesse âmbito, um dos pressupostos estabelecidos para o desenvolvimento de cidades sustentáveis foi o recrudescimento de esforços buscando a valorização e preservação do patrimônio cultural e natural do mundo. O Brasil, aderente ao referido ODS, pelo menos desde 1988 possui um verdadeiro arcabouço constitucional e legal que possibilita a implementação de ações e mesmo políticas públicas por parte de todos os entes federativos, com auxílio de entidades privadas e outras pessoas jurídicas de direito público externas, com o fito de preservar o patrimônio cultural do país e da própria América Latina.

Não obstante, é sabido que na sociedade atual, muitos são os desafios enfrentados em termos de práticas sustentáveis, quer no campo sociocultural, político ou econômico. Nesse sentido, para pensar oportunidades para a construção de cidades sustentáveis, como um dos ODS, pretende-se investigar de que modo um olhar a partir do patrimônio cultural nacional, como bens de referência à identidade, à ação e à memória da sociedade brasileira, é capaz de promover cidades e comunidades sustentáveis? Diante dessa problemática, quer-se analisar as perspectivas possíveis de construção de cidades e comunidades sustentáveis, partindo-se das formas de expressão, dos modos de criar, fazer e viver, como possíveis expectativas profícuas no cenário do respectivo ODS.

A metodologia deste trabalho obedece ao trinômio: Teoria de Base/Abordagem, Procedimento e Técnica. A Teoria de Base e Abordagem vincula-se à perspectiva sistêmico-complexa, utilizando-se autores com visão multidisciplinar, como Ignacy Sachs e Juarez Freitas, por meio de uma abordagem dedutiva, a partir da análise e de considerações sobre o ODS 11, em uma relação dos Objetivos da ONU para o desenvolvimento de

idades sustentáveis, examinando-se posteriormente o contexto brasileiro. Assim, em outros termos, o estudo pautar-se-á a entender se a preservação do patrimônio cultural se apresenta como política pública eficaz para o ODS n. 11. Por seu turno, o procedimento adotado será a pesquisa e análise bibliográfica, cuja técnica de pesquisa utilizada foi a documentação indireta para o arcabouço teórico.

## 2 A SUSTENTABILIDADE COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES

O princípio da sustentabilidade foi introduzido em documentos legais nacionais e internacionais sobretudo a partir da segunda metade do século XX, quando se concluiu que a humanidade não poderia continuar a viver da forma que vivia pelo menos desde o advento da Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX. Com o princípio, que foi defendido por muitos movimentos sociais à época de sua incorporação aos ordenamentos jurídicos, se busca na verdade impedir que a humanidade em si venha a eventualmente se autodestruir, a partir do crescimento econômico desenfreado, do despejamento de substâncias nocivas à ecologia e da aniquilação dos recursos naturais e finitos encontrados no planeta. Almeja, sobretudo, a manutenção da qualidade de vida das atuais gerações, sem o comprometimento do viver das futuras gerações.

Nessa linha, falar em sustentabilidade não abrange tão só o tema de mudanças climáticas e eventos naturais extremos, por mais importante que este possa ser. Além de outras dimensões igualmente relevantes, quer-se destacar a sustentabilidade como um princípio germinador de obrigações pluridimensionais, no sentido de que indivíduos, sociedades, Estados, empresas e quaisquer espécies de associações humanas têm um papel a desempenhar para o aprimoramento da sustentabilidade. Com vistas a encarar o problema de tornar o mundo um lugar habitável para presentes e futuras gerações, não são menos importantes ou debatíveis questões como o antropocentrismo exacerbado e a induzida dificuldade de lidar com medidas prioritárias. Assim, esses desafios, além daqueles mais comuns ligados ao meio ambiente e à biodiversidade propriamente ditos, também devem ser enfrentados, sem o que o desenvolvimento sustentável não pode se materializar (FREITAS, 2019, p. 26-27).

A propósito, Ignacy Sachs sustenta que o próprio estudo da biodiversidade não deveria estar restrito a, por exemplo, catalogação e classificação de espécies e genes. Isso porque a aceção de biodiversidade envolve, além de ecossistemas e paisagens, a diversidade cultural. Segundo o renomado teórico, inclusive, a diversidade cultural está entrelaçada historicamente com a biodiversidade em um processo de coevolução, não podendo, por isso mesmo, serem questões dissociadas. Daí surge a necessidade de uma abordagem holística da sustentabilidade, de maneira interdisciplinar, englobando o conhecimento agregado de cientistas naturais e sociais (SACHS, 2002, p. 31-32).

Nesse sentido, segundo o mesmo autor, a aceção de desenvolvimento sustentável pressupõe a sua compreensão a partir de 7 (sete) dimensões, a saber, as dimensões social, ecológica, ambiental, cultural, territorial, econômica e política (SACHS, 2008, p. 72). O presente estudo situa-se, sobretudo, no bojo da dimensão cultural, todavia sem desconsiderar os demais vieses, até porque são eles indissociáveis.

Sobre a abrangência do princípio no âmbito interno brasileiro, Juarez Freitas (2013, p. 128-129) assevera que os atos públicos

devem desempenhar, a contento, funções de equilíbrio ecológico, via indução de padrões sustentáveis de consumo e produção. Esse dever descende do imperativo constitucional de endereçar todas as condutas administrativas, sem exceção, para o desenvolvimento sustentável, único capaz de promover, em bloco, os direitos fundamentais.

(...)

é o princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilização do Estado e da Sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime

(...)

Um dos documentos internacionais que dispôs sobre o princípio foi o concernente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, editado pela Organização das Nações Unidas e acompanhado por um total de 197 países, no ano de 2015. Os ODS, como ficaram chamados, trataram das mais diversas facetas do desenvolvimento sustentável, instituindo ações e políticas a serem implementadas pelos signatários com o fito de alcançar o ideal maior de sustentabilidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

O ODS número 11, de pertinência para o presente estudo, propõe a necessidade de tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Para tanto, o referido objetivo traz diversos subitens, dentre os quais o fortalecimento de esforços para a salvaguardar o patrimônio cultural. Dessa forma, como uma condição para o desenvolvimento de cidades sustentáveis e, ao fim e ao cabo, da sustentabilidade, se aponta a preservação do patrimônio cultural, o qual pode ser material ou imaterial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Dessa forma, a sustentabilidade é abarcada pelo regime jurídico nacional e internacional, sendo um norte para o desenvolvimento – não apenas econômico – das nações. Tal sustentabilidade é, também, materializada através do respeito à identidade étnica e cultural dos povos que integram essas nações (evidentemente, uma nação pode conter diversas etnias e culturas, como no caso brasileiro), abrangendo, assim, a preservação do patrimônio dessas etnias, suas tradições, costumes e conhecimentos.

Por isso, quando se trata de cuidar do patrimônio cultural de um povo ou comunidade, sobretudo imaterial, fala-se nos conhecimentos tradicionais, bem como na importância que esses detêm para a cultura. É de se salientar que os conhecimentos tradicionais se revestem de patrimônio cultural imaterial, atraindo o regime jurídico nacional e internacional de proteção desse patrimônio.

Autores como Santilli (2009, p. 382-383) destacam que, em solo nacional, a Constituição representou avanço significativo no que diz respeito à tutela do patrimônio cultural, uma vez que deu a este uma abertura conceitual, com caráter mais democrático. Além disso, ressaltou a natureza material e principalmente imaterial desse patrimônio, destacando as formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, desenvolvimentos de jaez artístico ou mesmo tecnológico dos mais diversos povos tradicionais do Brasil.

De maneira semelhante, destacam Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 333-334) que o aperfeiçoamento conseguido principalmente com a Carta Constitucional de 1988 foi o da consagração dos valores e direitos de cunho ecológico nela contidos. Tais mandamentos valorativos passaram a ocupar lugar próprio no ordenamento jurídico brasileiro, representando uma “virada ecológica” de índole jurídico-constitucional. Dentro da chamada virada ecológica está a proteção ao patrimônio cultural, até porque se considera também, dentro daquela, o desenvolvimento sustentável.

Nesse caminho, a proteção ao patrimônio cultural imaterial de povos tradicionais está vinculada ao desenvolvimento sustentável das nações. Verifica-se que as práticas, atividades e processos próprios de tais povos, com os quais se desenvolvem os conhecimentos e inovações que envolvem espécies e ecossistemas, dependem de um estilo de vida majoritariamente ligado com a natureza. A criação e o andar natural desses conhecimentos só pode se tornar algo contínuo com a salvaguarda das condições de sobrevivência cultural das comunidades tradicionais. Recursos adquiridos a partir da biodiversidade (aí, mais uma vez, o caráter sustentável desses conhecimentos) possuem para as populações assim caracterizadas valor simbólico e espiritual. Destarte, a tutela do patrimônio não possui um elemento tão só econômico, pois abrange o campo do reconhecimento à identidade desses povos (SANTILLI, 2004, p. 344-345).

Nesse sentido, a sustentabilidade é vista como princípio a ser seguido, estando positivado tanto no ordenamento jurídico interno quanto internacional. Como visto, um dos aspectos essenciais ao seu alcance está a valorização do patrimônio cultural material e imaterial brasileiro e, principalmente, das comunidades e etnias que integram a sociedade brasileiro, considerando-se aí os conhecimentos produzidos por essas comunidades.



O capítulo seguinte procura tratar de como o ODS 11 funciona no contexto das cidades brasileiras, mais precisamente.

### **3 O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 11 NA PERSPECTIVA DAS CIDADES BRASILEIRAS**

O patrimônio cultural vinculado como diretriz na meta 11.4 do ODS 11 da Agenda de desenvolvimento sustentável da ONU, recebe acolhida no texto constitucional brasileiro, em seu artigo 216 que ampliou o conceito de patrimônio estabelecido pelo Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, substituindo a denominação Patrimônio Histórico e Artístico, por Patrimônio Cultural Brasileiro. Essa alteração incorporou o conceito de referência cultural e a definição dos bens passíveis de reconhecimento, sobretudo os de caráter imaterial.

Assim a Constituição estabelece ainda a parceria entre o poder público e as comunidades para a promoção e proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro, no entanto mantém a gestão do patrimônio e da documentação relativa aos bens sob responsabilidade da administração pública.

Enquanto o Decreto de 1937 estabelece como patrimônio “o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no País e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”, o Artigo 216 da Constituição conceitua patrimônio cultural como sendo os bens “de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988).

No Brasil, cabe ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN – zelar pelo cumprimento dos marcos legais, efetivando a gestão do Patrimônio Cultural Brasileiro e dos bens reconhecidos, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco, como Patrimônio da Humanidade. Pioneiro na preservação do patrimônio na América Latina, o Instituto possui um vasto conhecimento acumulado ao longo de décadas e se tornou referência para instituições assemelhadas de países de passado colonial, mantendo ativa a cooperação internacional. Nesse contexto, o Iphan tem a atribuição de construir em parceria com os governos estaduais o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, com uma proposta de avanço disseminada de maneira contínua para os estados e municípios em três eixos: coordenação (definição de instância(s) coordenadora(s) para garantir ações articuladas e mais efetivas); regulação (conceituações comuns, princípios e regras gerais de ação); e fomento (incentivos direcionados principalmente para o fortalecimento institucional, estruturação de sistema de informação de âmbito nacional, fortalecer ações coordenadas em projetos específicos) (IPHAN, 2023).

Ainda nesse contexto, a Meta 11.4 do ODS 11 da Agenda de Desenvolvimento Sustentável da ONU para 2030, centra-se em fortalecer e desenvolver esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo. Tendo sua inserção no contexto brasileiro como a diretriz que inclui ainda a preservação do patrimônio material e imaterial. O indicador dá conta do investimento público e privado na proteção e conservação do patrimônio cultural e natural, conforme Portaria MPOG nº 42 de 14 de abril de 1999 (BRASIL, 1999).

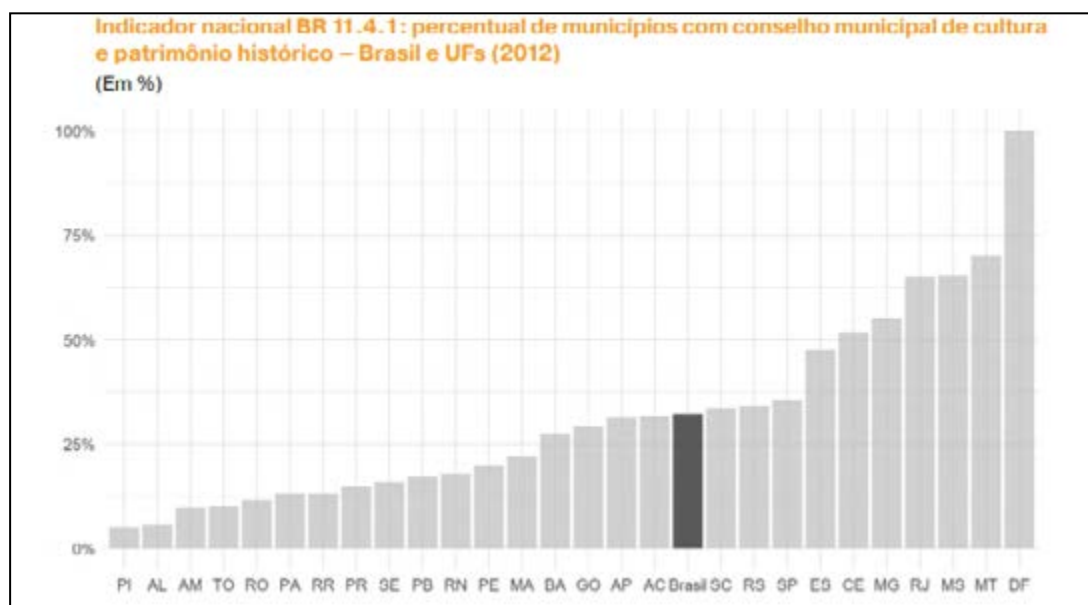
Para coordenar a implementação da Agenda 2030 no Brasil, foi criada Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Secretaria de Governo da Presidência da República, que atribuiu ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea a função de assessoramento técnico permanente aos seus trabalhos, que utilizam instrumentos de avaliação e acompanhamento da incorporação dos ODS às políticas e prioridades nacionais, mantendo a abrangência e a ambição da proposta da ONU (IPEA, 2019).

Destarte, e como já referido, a meta 11.4 (ONU) apresenta como diretriz a necessidade de estabe-

lecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural, incluindo-se no contexto brasileiro a proteção do patrimônio material e imaterial. Ficando-se, ademais, expresso no enunciado da meta o reconhecimento da interdependência entre a proteção ao patrimônio natural e cultural e o curso que se dá ao ordenamento do território urbano.

Identificando-se pelos dados do IPEA, que muitas cidades brasileiras buscam preservar o patrimônio histórico dos seus centros urbanos, vincula-se que essa meta depende fundamentalmente de investimentos para manter o espaço público e os sítios históricos em boas condições. Assim o total da despesa (pública e privada) per capita gasta na preservação, proteção e conservação de todo o patrimônio cultural e natural, por tipo de patrimônio (cultural, natural, misto e por designação do Centro do Patrimônio Mundial), nível de governo (nacional, regional e local), tipo de despesa (despesas correntes/de investimento) e tipo de financiamento privado (doações em espécie, setor privado sem fins lucrativos e patrocínios) (IPEA, 2019).

Trata-se de um indicador que a ONU reconhece como Tier III, ou seja, um indicador para o qual não há dados nem metodologia para sua mensuração. O indicador nacional proposto busca complementar o indicador global e limita-se a captar a presença de conselho municipal de cultura e patrimônio histórico. Em 2012, menos de um terço dos municípios brasileiros (32%) possuíam conselho municipal de cultura ou patrimônio histórico, ressaltando-se, ainda, que a presença desses conselhos por si só pode não ser suficiente para promover a proteção deste tipo de patrimônio, conforme gráfico a seguir:



Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. *Cadernos ODS*, 2019. p. 22.

Do exposto, o atual contexto de proteção do patrimônio cultural e da preservação da memória da sociedade brasileira, constitui-se em um desafio articulado através da meta 11.4 do objetivo de desenvolvimento sustentável da ONU, inserido no Brasil através de políticas públicas dedicadas a valorização da diversidade cultural e salvaguarda do patrimônio material e imaterial, que dadas as considerações trazidas, por muitas vezes, carecem e merecem uma maior atenção e envolvimento do poder público e comunidade em geral, conforme também se verá a seguir. Com isso, estar-se-á mais próximo de uma efetiva promoção do patrimônio cultural pátrio e, por conseguinte, ao cumprimento de uma das metas da ONU para transformar o mundo, às presentes e futuras gerações; portanto, num contexto pensado e percebido localmente e/ou em nível de nação, mas com efeitos além fronteiras, em um desenvolvimento sustentável mundial.

## 4 DESAFIOS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E DA MEMÓRIA DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Viu-se nos capítulos antecedentes que a proteção efetiva ao patrimônio cultural material e imaterial é elemento essencial para o alcance da sustentabilidade, a qual é um princípio jurídico constitucional a ser obedecido. Dentro muitos pontos importantes a ser considerados na composição do patrimônio cultural brasileiro, um dos principais é tutela dos conhecimentos tradicionais reconhecidos em determinado contexto, que integram o patrimônio a ser protegido. No cenário brasileiro, todavia, encontram-se desafios precisamente em âmbito local para a preservação desse patrimônio e para, ao fim e ao cabo, o desenvolvimento sustentável, precisamente quanto às políticas públicas nesse campo.

No que atine à formulação de políticas públicas, destaca Maria Amelia Corá que, em âmbito nacional, o Ministro Gilberto Gil, no cargo entre os anos de 2003 e 2008, teve importante papel na implementação de novos paradigmas ligados a políticas de preservação cultural, nomeadamente a cultura dita “popular” e imaterial. Assim, as políticas públicas de patrimônio cultural passaram a atentar, igualmente, para a cultura cotidiana das pessoas, o saber popular, os modos de fazer, as relações sociais da comunidade, além da tradicional preservação de heróis nacionais e prédios históricos. Possibilita-se, com tais políticas, o acesso livre e ampliado às mais diversas culturas brasileiras (CORÁ, 2014, *on-line*).

Ainda, a autora cita como importante política o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, instituído por decreto no ano de 2000, o qual, segundo ela,

provocou mudanças importantes na forma de atuação da política cultural, trazendo a cultura popular - bens imateriais - para o campo do patrimônio. Essa mudança de foco impactou a concepção das políticas culturais por algumas razões, sendo a primeira delas o destaque que a cultura popular ganha na agenda política, deixando de lado a visão romântica dos folcloristas de isolá-la como algo imutável.

O que se observou foi que a partir do PNPI o patrimônio passou a ser entendido como bens culturais “vivos e vividos”, sendo produzidos e reproduzidos no cotidiano das pessoas e, com isso, a transformação de sua prática é legítima, ou seja, a incorporação de novos elementos simbólicos e o esquecimento de outros fazem parte do processo cultural que garante a construção da identidade de seus detentores. (CORÁ, 2014, *on-line*)

Nesse trilha, o patrimônio imaterial passou a ter papel de destaque no que tange ao patrimônio cultural como um todo. Com a formulação de política em âmbito nacional, inclusive, facilitou-se a formulação de políticas públicas em âmbito local, uma vez que cidades puderam se utilizar como modelo das políticas nacionais, adequando-as ao contexto e às culturas locais.

Não obstante, sobretudo em municípios pequenos e afastados de grandes centros, tais políticas ainda inexistem ou, se criadas, carecem de instrumentos necessários à sua efetiva implementação. Isso ocorre se considerando não apenas limitações orçamentárias de tais localidades (que causa muitas vezes a carência administrativa e estrutural acima identificada), mas também o interesse político que pode influenciar na veiculação e materialização de tais políticas.

Nesse pensamento, para sedimentar a importância do patrimônio cultural como relevante ao desenvolvimento sustentável intergeracional, cumpre referir que

(...) o patrimônio é construção social e, assim sendo, torna-se necessário considerá-lo no contexto das práticas sociais que o geram e lhe conferem sentido. A preservação, como toda prática, consiste em ações simbólicas<sup>1</sup>, desenvolvidas em arenas ou situações sociais por sujeitos (indivíduos e instituições) estruturalmente posicionados a partir de motivações e estratégias referidas a sistemas de forças sociais (ARANTES, 2009, p. 426)

O excerto dá conta de consignar que o patrimônio é uma construção social e evidenciar a noção de significância por detrás da preservação de referido patrimônio. Ou seja, esse desafio de preservação do patrimônio cultural e da memória da sociedade brasileira é jus que seja percebido a partir do motivo para sua preservação, qual seja, da imprescindibilidade do desenvolvimento sustentável, encarado sob as suas diferentes dimensões, quer socioambiental, política e econômica, bem como ecológica - entre seres vivos e destes para com o ambiente - e, ainda, territorial e cultural, dada sua riqueza em termos de Brasil e de mundo.

Ademais, em que pese desafiadora e necessária a conscientização da população geral para a preservação e promoção do patrimônio cultural nacional em colaboração ao poder público - com fins a materializar a sustentabilidade e o desenvolvimento da sociedade, como condão que carrega àquela preservação - outro desafio já aqui abordado, diz-se em termos de institucionalização, se refere, portanto, quanto à aplicação dos institutos jurídicos de tombamento de edificações, obras de arte e outros bens materiais, ou inventários e registros de bens imateriais, senão veja-se:

Na realidade, a prática da preservação não legitima simplesmente sentidos socialmente atribuídos pela cultura comum e cotidiana a determinados aspectos da cultura, mas põe em prática os critérios, as concepções e os valores que são defendidos por técnicos e especialistas (arquitetos, urbanistas, historiadores, arqueólogos, antropólogos e geógrafos, entre outros). Conseqüentemente as decisões das instituições de preservação podem estar em desacordo - e não raramente estão - com os valores vigentes locais. Dessa forma, sentidos envolvendo coletividades mais abrangentes são sobrepostos a outros localmente atribuídos aos bens selecionados (religiosos, práticos, afetivos), pondo em contato e tensionando realidades de diferentes escalas: local, regional, nacional e, até, mundial (...) (ARANTES, 2009, p. 427)

O autor contextualiza os diversos interesses postos na construção do patrimônio cultural. Assim, perceber o motivo da primordialidade e dever constitucional de um desenvolvimento sadio para as presentes e futuras gerações perpassa, no recorte cultural aqui realizado, compreender um emaranhado de subjetividades, que percebem e tomam suas decisões de preservação a partir de suas individualidades. Vê-se, pois, o quão complexo a preservação do patrimônio cultural se apresenta e, por conseguinte, a justificar a profundidade da temática dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030.

Por fim, mas sem pretensão de esgotar o estudo, considera-se que tal dificuldade encontrada, pode, diametralmente, ser por ela mesma resolvida, isto é, é na transdisciplinariedade de conversas entre tais sujeitos, como espaço para construção de saberes, que será possível encontrar o equilíbrio desejado, para o melhor entendimento de quais bens e/ou modos de viver, dentre outras ações ou criações, obras, espaços, formas de expressão, memórias ou identidades devam ser preservados como patrimônio cultural, ao que se estará também a equalizar o que se entende por desenvolvimento sustentável.

## 5 CONCLUSÃO

A partir das considerações traçadas no presente estudo, pôde-se depreender que a sustentabilidade possui aceção ampla, abrangendo diversas temáticas que vão além da restrita questão da proteção e preservação do meio ambiente. Nesse sentido, um dos pontos a serem trabalhados para se alcançar o desenvolvimento sustentável, como se viu, é a valorização da diversidade cultural e a salvaguarda do patrimônio material e imaterial promovido por essas culturas. Tal constatação se torna relevante tendo em vista o contexto latino-americano, que sabidamente se distingue pela diversidade de povos, etnias e culturas.

Nesse caminho, a Organização das Nações Unidas traçou os objetivos de desenvolvimento sustentável. Dentre eles está o fomento à construção de cidades e comunidades sustentáveis e, para, para se alcançar o desenvolvimento sustentável neste âmbito, a ONU elenca a necessidade de valorização e preservação do pa-

patrimônio cultural, precisamente inserto no ODS n. 11. No cenário brasileiro, assim, somente a partir da tutela do patrimônio material e imaterial dos diversos povos formadores da sociedade brasileira, e de suas variadas formas de expressão, modos de criar, fazer e viver; e ainda, com o reconhecimento do valor de suas criações artísticas, científicas e tecnológicas, é que se pode realizar a sustentabilidade integralmente.

Observado no contexto das cidades brasileiras, infere-se que o objetivo determinado pelo referido ODS ainda carece de cumprimento, sobretudo quando identificados alguns aspectos. Viu-se que parcela abrangente das cidades brasileiras (as quais são responsáveis por assuntos de interesse local, incluindo a proteção do respectivo patrimônio cultural) não possui a estrutura necessária para a efetivação do objetivo de desenvolvimento sustentável em comento, com a criação, por exemplo, de um conselho de cultura. Além disso, outros desafios para a implementação do objetivo são destacáveis, como a ausência de instrumentos para efetivação de políticas já existentes normativamente, além da conscientização individual e coletiva sobre a importância da preservação do patrimônio cultural e dos conhecimentos assim classificados, ou mesmo outras em níveis institucionais. Para a composição de tais desafios, emerge o diálogo e, a praxe que daí decorre, como um dos caminhos a interligar cultura e sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, A. A. O Patrimônio Cultural e seus Usos: a dimensão urbana. **Revista Habitus - Revista do Instituto Goiano de Pré-História e Antropologia**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 425–435, 2009. DOI: 10.18224/hab.v4.1.2006.425-435. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/habitus/article/view/362>. Acesso em: 1 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 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: 4 mai. 2023.

BRASIL. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/). Acesso em 29 ago. 2023.

CORÁ, Maria AméliaJundurian. Políticas públicas culturais no Brasil: dos patrimônios materiais as imateriais. **Revista de Administração Pública**. n. 48. v. 5. set./out. 2014. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SMKQcXrNPM3CLfGYXt63fKn/#>. Acesso em: 31 ago. 2023.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

INSTITUTO AO PATRIMÔNIO HUMANO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. **Patrimônio Cultural**, 2023. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/218>. Acesso em 29 ago. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. **Cadernos ODS – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9340/1/Cadernos\\_ODS\\_Objeto\\_11\\_Tornar%20as%20cidades%20e%20os%20assentamentos%20humano%20inclusivos.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9340/1/Cadernos_ODS_Objeto_11_Tornar%20as%20cidades%20e%20os%20assentamentos%20humano%20inclusivos.pdf). Acesso em 29 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Nações Unidas Brasil. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**. Cidades e comunidades sustentáveis, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento:** includente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamon, 2008.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores.** São Paulo: Peirópolis, 2009.

SANTILLI, Juliana. **Conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade:** elementos para a construção de um regime jurídico sui generis de proteção. *In:* VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia B. (org.). *Diversidade biológica e conhecimentos tradicionais.* Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 341-369.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Thiago. **Curso de Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 2021.

# TURISMO RURAL: UMA ANÁLISE SOBRE OS CAMINHOS PARA POTENCIALIZAR O CRESCIMENTO ECONÔMICO LOCAL

## RURAL TOURISM AS A POSSIBILITY FOR LOCAL ECONOMIC GROWTH

Pedro Gabriel Silva de Almeida<sup>1</sup>

Daniel Luciano Gevehr<sup>2</sup>

Jorge Luiz Amaral de Moraes<sup>3</sup>

### Resumo

O Turismo rural já é visto como uma nova forma de desenvolvimento local em vários municípios brasileiros. Aproveitar e valorizar as belezas locais, além de ser importante para o município pode ser uma nova possibilidade de preservar a natureza trazendo ótimos rendimentos para todos. Este estudo teve como objetivo verificar possibilidades de potencialização do turismo rural e analisar suas relações com o crescimento econômico local. O problema de pesquisa que norteou o estudo foi: O turismo rural pode ser considerado um propulsor de desenvolvimento regional e oferece impacto a economia local.

**Palavras-chave:** Turismo; Turismo Rural; Desenvolvimento Rural;

### Abstract:

*Rural tourism is already seen as a new form of local development in several Brazilian municipalities. Taking advantage of and valuing local beauty, in addition to being important for the municipality, can be a new possibility of preserving nature, bringing great income for everyone. This study aimed to verify possibilities for enhancing rural tourism and analyze its relationships with local economic growth. The research problem that guided the study was: Rural tourism can be considered a driver of regional development and offers an impact to the local economy.*

**Keywords:** Tourism, Rural tourism, rural development.

## 1 INTRODUÇÃO

Não há consenso na definição do início do turismo na humanidade. De acordo com Ignarra (2003), os Romanos podem ter sido os primeiros a realizar viagens com intuito turístico. Com a realização de grandes eventos, milhares de pessoas viajavam para presenciar diversas atrações, como magia, acrobacias e exposição de animais, configurando os primeiros indícios de turismo de lazer.

Segundo Oliveira (2002), a palavra turismo é uma adaptação do inglês “tourism”. Ito (2008) aponta que a base do chamado turismo como conhecemos hoje, teve seu início entre os séculos XVII e XVIII. Durante este período, identifica-se um aumento do maior número de viagens, sobretudo da classe elitizada, que proporcionava aos jovens, um professor particular para acompanhá-los em suas viagens (BARRETO, 1995).

Segundo Barreto (1995) a partir da Revolução Industrial e da reforma protestante, valores como o co-

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Bolsista FACCAT. Endereço eletrônico: pedroalmeida@sou.faccat.br

<sup>2</sup> Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional pela Faccat. Endereço eletrônico: jmoaes@faccat.br

<sup>3</sup> Doutor em História pela Unisinos. Docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional pela Faccat. Endereço eletrônico: danielgevehr@faccat.br

nhcimento passam a se sobrepôr em relação ao uso de força e potencial bélico, valorizando características mais humanistas. Denominado como “neoclássico”, nesse período o turismo passa a ser considerado como ferramenta de auxílio a formação cultural e educacional, através de viagens que proporcionavam conhecimentos, que não eram possíveis de serem adquiridos somente por leituras e observação.

Lane (2014), aponta que a origem do turismo rural na sociedade moderna está na estratégia de diversificação de atividades de pequenos agricultores e empreendedores. No Brasil, o turismo rural se desenvolve principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980, como uma nova alternativa das propriedades rurais aumentarem sua renda através da oferta de turismo rural, motivada pela necessidade econômica de sobrevivência de pequenos e médios produtores rurais.

Segundo Oliveira 2007, a atividade turística no Brasil é recente, quando comparada com outras modalidades. Na década de 1980, o turismo rural ganhou força em fazendas que serviam como pousadas, especialmente no Sudoeste do Rio Grande do Sul, região fronteira com o Uruguai. Contudo, a Fazenda Pedras Brancas, localizada na cidade de Lages, Santa Catarina, é a considerada como a pioneira na experiência de turismo rural, mais precisamente no ano de 1984.

Surgindo como alternativa para explorar as fazendas e estâncias de criação de gado leiteiro e de corte, contituiu-se uma Comissão Municipal de Turismo, visando incentivar estudos sobre o potencial do turismo rural e dar sustentação para lançar o projeto que devido ao seu êxito, abriu caminho para uma nova possibilidade de turismo no Brasil (GRAZIANO DA SILVA, VILARINHO e DALE, 1998).

Neste aspecto, o turismo rural surge favorecendo o pequeno e médio agricultor, como uma nova possibilidade de ganhar dinheiro, além da sua produção agrícola. O agricultor deixa de ser apenas alguém que planta para se tornar um empreendedor do próprio espaço rural, tornando o mesmo, um espaço de empreendimento.

Segundo Salvati (2003), esse novo cenário produtivo no meio rural, gerou motivação para investimentos privados e apoios governamentais, o que despertou grande interesse por parte dos empreendedores do campo, percebendo a valorização comercial da preservação ambiental e a conservação dos recursos naturais, entre eles, os hídricos, florestais, de solo e fauna, além da manutenção de paisagens rurais.

Este estudo teve como objetivo verificar possibilidades de potencialização do turismo rural e analisar suas relações com o crescimento econômico local. O problema de pesquisa que norteou o estudo foi: O turismo rural pode ser considerado um propulsor de desenvolvimento regional e oferece impacto a economia local?

O presente artigo constitui-se em uma pesquisa bibliográfica, visando abordar de forma exploratória a revisão de literatura acerca do tema a ser tratado, objetivando compreender a problemática abordada. Segundo Almeida (2011), a pesquisa bibliográfica tem como objetivo relacionar conceitos e ideias, de modo a tornar possível à união de temas.

Os dados foram obtidos de forma secundária e para análise das informações, adotou-se uma abordagem qualitativa, através de leitura exploratória do material encontrado. A pesquisa foi realizada através de documentos textuais, livros, artigos e demais dados online, entre estes: Google acadêmico, Periódicos Capes, Scopus e Scielo. Utilizou-se para as descrições as seguintes palavras chave: Turismo, Turismo Rural, Desenvolvimento Rural, Região.

## **2 EMPREENDIMENTOS DE TURISMO RURAL NO BRASIL**

Segundo Kloster, Cunha (2010), o destaque do turismo rural na Europa, especialmente em países como Portugal, Itália, França, Alemanha, Espanha, Suécia, Áustria (na região do Tirol), Irlanda, Holanda e Alemanha, fizeram com que o Brasil vislumbresse o rural em outro prisma, percebendo uma potencialidade até então não explorada.



Com seu início no estado de Santa Catarina, mais precisamente na cidade de Lages, o país tem seus primeiros empreendimentos seguindo o padrão utilizado na Europa, com influências do Country Americano através de laço e montaria

Conforme Tulik (2010), é possível afirmar que mesmo em estilos e formas variáveis, o turismo rural no Brasil apresentasse em todas unidades da federação, concentrando-se mais ao sul e sudeste e se adaptando as peculiaridades de que cada local onde se está inserido.

De acordo com Riva e Bertolini (2017), foi a partir da década de 90 que o tema despertou os olhares da academia, instigando pesquisadores. Entre os trabalhos destacados, Kageyama (2008) relata que nas décadas de 70 e 80, debates foram realizados na Europa e nos Estados Unidos para abordar a temática, e a expressão “pluriactivity”, que na tradução para o português é pluriatividade, caracterizou o discurso final daquele período.

Segundo Riva e Bertolini (2017), pluriatividade diz respeito a diversificação das atividades agrícolas e não agrícolas dentro e fora da exploração familiar. Dentro deste contexto, o turismo rural tem se tornado uma alternativa para aumentar significativamente a geração de renda para agricultores familiares, possibilitando para os que oferecem atividades de lazer e turismo rural em sua propriedade um importante e lucrativo complemento.

De acordo com Rodrigues (2001), a vida na região urbana possui fontes que causam estresse, que é amenizado pela calmaria do campo, se tornando um convite a quem procura pelo conforto de um ambiente menos caótico. Além disso, o aumento significativo da busca pelo rural, pode ser explicada pela tendência de valorização da cultura tradicional, em uma espécie de rememoração do antigo, levando esta cultura para dentro do ambiente urbano, com eventos culturais e de lazer abordando a temática do rural como principal atrativo.

Silva, Vilarinho e Dale (2000) dialogam com a ideia da cidade atrair o público mais jovem através de movimentos, shows e festas que tem como tema o rural:

Na valorização da cultura “country” é simbólico o crescimento das festas de peões pelo interior brasileiro. A atividade de turismo rural também está se expandindo, o que se reflete no número ascendente de fazendas- -hotéis e pousadas rurais. O espaço rural também está sendo cada vez mais demandado como espaço para lazer. Na última década, milhares de pesque-pagues proliferaram pelo interior. Nestes, a produção de peixes propriamente dita não é a maior fonte de renda, mas sim os serviços prestados nos pesqueiros, visando populações urbanas de rendas média e baixa. Também observa-se a expansão das construções rurais para segunda moradia das famílias urbanas de rendas média e alta, em chácaras e sítios de lazer no interior do Brasil (Silva; Vilarinho; Dale, 2000, p. 166).

Forte segmento do turismo rural, a gastronomia se mostra um atrativo de potencial. Os chamados cafés coloniais, ganharam espaço em boa parte do território nacional, sendo em sua maioria nas regiões sul e alguns estados da região sudeste. Com uma experiência gastronômica focada em produtos que por essência são produzidos ou tem sua origem no campo, os aumentos dos cafés coloniais proporcionam por consequência o aumento de sítios e chácaras que oferecem ao turista esse tipo de experiência gastronômica (Kloster, Cunha 2010)

De acordo com Rabahy (1990) a atividade de turismo rural pode ser dentro ou fora das propriedades particulares, tendo vasto leque para exploração, podendo ser através de turismo rural, agroturismo, artesanato e diversificação produtiva. Além de possibilitar ao produtor rural, prestação de serviço através da força do trabalho familiar ou da prestação de serviço de outros agricultores ou iniciativas que proporcionem o aproveitamento máximo das potencialidades do local.

Segundo Kloster e Cunha (2010) algumas atividades oferecidas no turismo rural não geram lucro direto. Ou seja, por si só, estas atividades não são capazes de oferecer um retorno superior ou que compensem seu próprio funcionamento, servindo em algumas situações, apenas para custeio de manutenção. Contudo, se utilizam-

do destes atrativos, estes empreendimentos conseguem agregar outros serviços e atividades que proporcionam um retorno que podem superar as expectativas do produtor rural.

Outro empreendimento rural com grande potencialidade são os serviços de locação e alugueis de espaços localizados em zonas rurais. Chácaras e campings com piscinas, churrasqueiras e atrativos para quem busca um local para festas ou reuniões. Além de espaços para confraternizações, também a busca de espaço por cabanas e chalés afastados do que é urbano ou remete a cidade, visando o máximo de isolamento e silêncio. Essas buscas são em maior número em datas festivas e em finais de ano, onde culmina com férias de empresas e período de recesso escolar, possibilitando estudantes e familiares a buscar esse tipo de oferta (Silva; Vilarinho; Dale, 2000).

Conforme Tulik (2010), o turismo rural também, se relaciona com atividades não rurais, porém, realizadas em espaço rural, indo de encontro com o estudo de Silva; Vilarinho; Dale, (2000) colocando como objeto de busca do turista rural a fuga da cidade.

As atividades do turismo rural permitem a realização de práticas cotidianas do produtor rural, como alimentar os animais, colher hortaliças, frutas e verduras ou desempenhar atividades como trilhas e pescas. A interação com o campo e a zona rural torna-se o principal atrativo de quem procura esse tipo de turismo

### **3 TURISMO COMO AGENTE PROPULSOR DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Para tratar de Desenvolvimento Regional se faz necessário trazer ao debate dois enfoques que norteiam a temática. Etges (2013) aponta que o primeiro deles, visa a promoção do Desenvolvimento Regional por meio da redução de desigualdades regionais, enquanto que o segundo define a diversidade regional como potencialidade para o desenvolvimento da região.

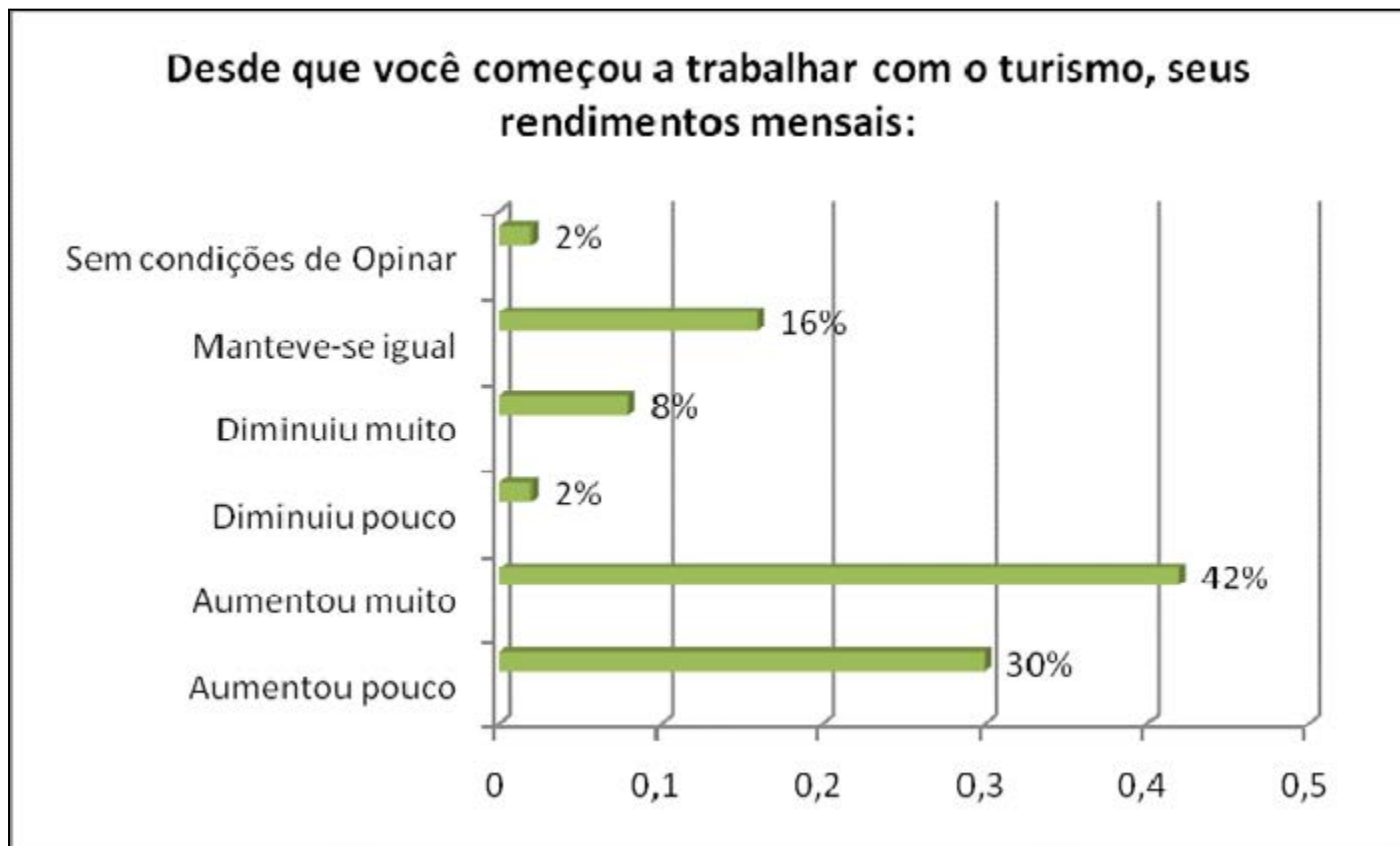
Abordaremos o desenvolvimento pelo prisma da exploração de potencialidade das regiões. Lencioni (1999) relata que muitas análises de regiões passaram a ser vistas como um produto da divisão territorial do trabalho, usando como referência o processo de produção capitalista.

De acordo com Oliveira (2007) a atividade turística depende e se constitui por vários elementos, como serviços, infraestrutura, equipamentos e atrativos aos quais se relaciona. Sendo assim, muitas são as áreas ligadas ao turismo, como os setores gastronômicos, hoteleiros, lojistas e comércios variados, agências de viagens e transporte, entretenimento entre outros tantos setores diretamente ligados.

O desenvolvimento econômico através da atividade turística se dá à medida que a localidade se organiza e dinamiza o setor turístico. É a partir desse mecanismo, com a circulação da moeda, o aumento da oferta de empregos, o aumento do consumo de bens e serviços, e o surgimento de novas empresas que o turismo começa a produzir seus resultados. (BARBOSA 2005)

Segundo Ablas (1991) a satisfação do turista é ponto crucial para definir o sucesso da atividade. Deste modo cabe ressaltar que a distribuição geográfica é fator determinante que deve ser objeto de análise nas localidades a serem desenvolvidas turisticamente, haja vista necessidade de identificação prévia das potenciais atrações locais como ponto de partida para o planejamento destas atividades.

GRÁFICO 1 – RENDIMENTOS MENSAIS A PARTIR DO TURISMO.

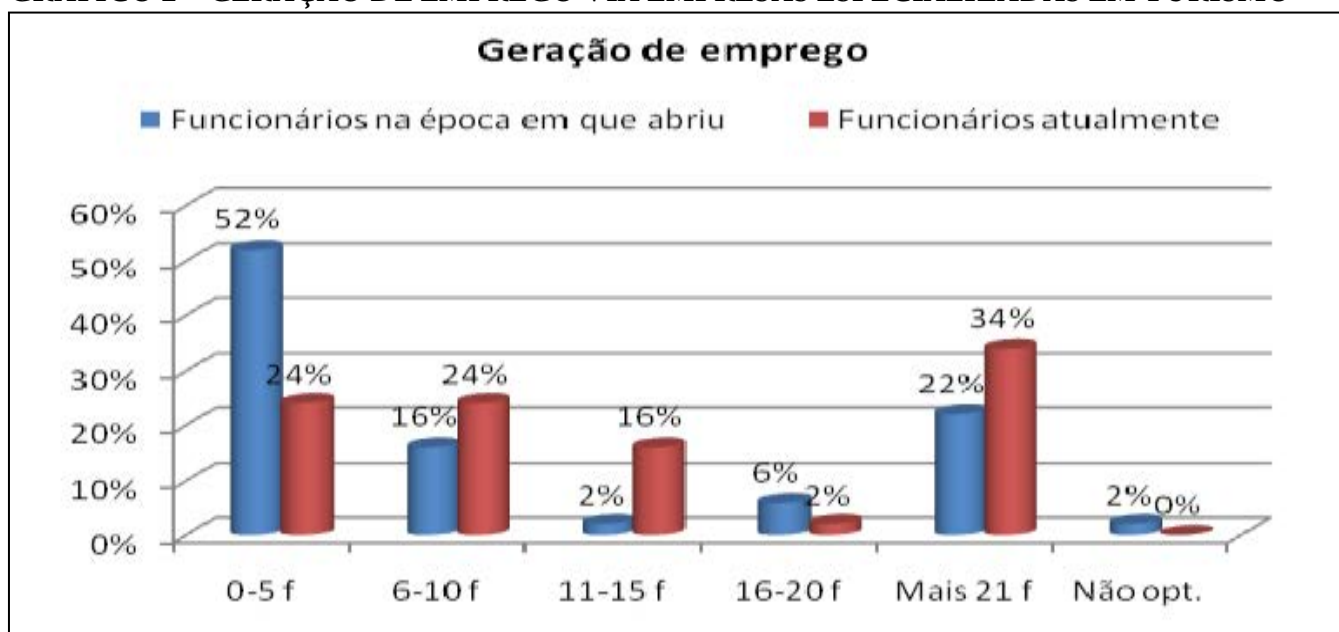


Fonte: Fagundes (2010)

Considerando o gráfico obtido no estudo de Fagundes (2010) o cenário das empresas que optaram por explorar a capacidade que o turismo oferecia a região a qual estavam situadas, proporcionou um aumento de rendimento para 42% dos entrevistados e teve pouco aumento para 30% dos entrevistados, em relação ao período em que não exploravam o turismo em seus comércios.

Os dados do Gráfico representam 72% de crescimento nas receitas dos comércios na região, contrapondo 10% de comerciários que relataram baixas nos rendimentos mensais.

GRÁFICO 2 – GERAÇÃO DE EMPREGO VIA EMPRESAS ESPECIALIZADAS EM TURISMO



Fonte: Fagundes e Ashton (2010)

Seguindo com base nos resultados trazidos por Fagundes (2010), o Gráfico demonstra que 52% das empresas voltadas ao turismo possuíam de zero a cinco funcionários no momento de sua inauguração, número que pode se observar ter aumentado substancialmente, para em média 20 funcionários nas empresas do setor de turismo, evidenciando o alto potencial de desenvolvimento a partir da exploração turística e por conseguinte refletindo na melhoria dos equipamentos e serviços de uma localidade.

Segundo Ruschmann (2000), o turismo rural não apresenta a solução para todos os problemas do campo, mas trata-se de uma opção empresarial, que pode trazer efeitos econômicos positivos, conseguindo contrabalancear uma eventual desintegração das atividades tradicionais. Porém, para tornar-se um fator de desenvolvimento deverá ser contemplado com um plano estratégico local e/ou regional, o que exige incentivos e investimentos por parte dos poderes público e privado.

#### **4 POTENCIALIDADES DO RURAL E A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Segundo Andrade (1995) o turismo é a terceira maior indústria do mundo, depois da indústria de petróleo e de automóveis e apresenta os mais elevados índices de crescimento no contexto econômico. É importante destacar a importância desse novo olhar sobre o espaço rural.

Nesse sentido faz-se necessário um estudo mais aprofundado de toda a sua potencialidade. O rural possui uma identidade própria e a exploração desse espaço pode contribuir para que o colono agregue dinheiro novo a sua renda.

De acordo com Andrade (1995), a forma organizada, o turismo no espaço rural pode vir a atenuar problemas ditos de subdesenvolvimento regional e desvalorização das pequenas e médias empresas rurais existentes em toda nossa região.

O turismo rural tem sido considerado como a solução para problemas como marginalização, desigualdade, desertificação humana, falta de preservação ambiental de regiões e pequenas e médias empresas do meio rural. Esses problemas são decorrentes dos crescimentos econômicos mundiais potencializados a partir de 2021 com a pandemia.

Pelos problemas levantados, acredita-se que a questão essencial do turismo rural seja a falta de conhecimento, tanto por parte dos agentes de turismo em lidar com as características do meio rural, quanto dos produtores rurais em lidar com as características da indústria de turismo. São formas gerenciais diferentes e o momento atual talvez seja de ajuste e, por isso, existe uma deficiência de ambos os lados (Ruschmann 2000).

Por fim, a certeza de que o turismo rural pode ser mesmo uma alternativa viável. O turismo no espaço rural coloca nas mãos dos produtores rurais uma nova oportunidade de renda, de desenvolvimento, de resgate de sua dignidade profissional e de resgate do valor do meio rural.

Segundo Ruschmann (2000), o turismo rural não apresenta a solução para todos os problemas do campo, mas trata-se de uma opção empresarial, que pode trazer efeitos econômicos positivos, conseguindo contrabalancear uma eventual desintegração das atividades tradicionais. Porém, para tornar-se um fator de desenvolvimento deverá ser contemplado com um plano estratégico local e/ou regional, o que exige incentivos e investimentos por parte dos poderes público e privado.

O turismo no espaço rural coloca nas mãos dos produtores uma nova oportunidade de renda, de desenvolvimento, de resgate de sua dignidade profissional e de resgate do valor do meio rural, mas a falta de conhecimento é obstáculo para os agricultores em sua inserção na atividade turística, por isso, projetos que viabilizem a qualificação e capacitação das pessoas geraria confiança entre os agricultores e qualidade nos serviços prestados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível constatar durante o trajeto reflexivo deste trabalho, que o turismo tem se mostrado ferramenta eficaz no desenvolvimento regional através da conservação dos patrimônios naturais, exploração das potencialidades e dinamismo para a economia dos municípios.

A ampla gama de possibilidades que o turismo rural oferece, propicia a pequenos e médios agricultores a possibilidade de aumento na geração de emprego e renda. Através de ofertas para gastronomia, lazer, aventura e práticas do cotidiano, produtores rurais podem ofertar experiências agregadas e diversificar seus ganhos mediante suas potencialidades.

Contudo, mesmo que a atividade turística tenha se mostrado como multiplicador econômico, movimentando diversos setores como hotelaria, transportes, restaurantes e agências, é importante pontuar a necessidade da região em dispor uma infraestrutura que permita acesso aos atrativos da mesma.

Os resultados obtidos no estudo, através do diálogo entre diferentes autores, evidenciam por meio das pesquisas, que o turismo rural em um país continental como o Brasil, pode se tornar forte aliado dos agricultores familiares. As políticas públicas voltadas para a área permitem facilidade na estruturação dos espaços a fim de potencializar o espaço rural e torná-lo mais atrativo aos turistas.

O turismo visto como alternativa de desenvolvimento através de práticas sustentáveis, se mostra importante na promoção de desenvolvimento social, através da geração de emprego e renda, fator determinante para avaliar qualidade de vida.

O Bem estar social, oportunizado por meio da atividade turística contribui para um amplo desenvolvimento da região, tendo como consequência o crescimento da economia local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. de S. **Elaboração de projeto, TCC, dissertação e tese: uma abordagem simples, prática e objetiva.** São Paulo: Atlas, 2011

ANDRADE, J.V. **Turismo: fundamentos e dimensões.** São Paulo: Ática, 1995.

BARRETTO, Margarita. **Manual de Iniciação ao Estudo do Turismo.** Campinas, Papyrus, 1995.

FAGUNDES, Camila; ASHTON, Mary Sandra Guerra. **Desenvolvimento regional através do turismo: geração de emprego e renda.** Revista Conhecimento Online, v.2, p. 68-78, 2010.

GRAZIANO, José; VILARINHO, Carlyle; DALE, Paul J. **Turismo em áreas rurais: suas possibilidades e limitações no Brasil.** Caderno CRH, v. 11, n. 28, 1998.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do turismo.** Editora Senac Rio, 2020.

ITO, Claudemira AZEVEDO. **Evolução histórica do turismo e suas motivações.** Revista Tópos, v. 2, n. 1, p. 123-141, 2008.

KAGEYAMA, A. A. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

KLOSTER, Silvana; CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. **Desenvolvimento territorial e turismo rural: as relações possíveis.** Desenvolvimento em questão, v. 12, n. 27, p. 66-94, 2014.

LANE, Bernard. **Turismo rural de segunda geração:** prioridades e questões de pesquisa. In: CRISTÓVÃO, Artur; PEREIRO, Xerardo; SOUZA, Marcelino de; ELESBÃO, Ivo (Org.). Turismo rural em tempos de novas ruralidades. Porto Alegre:Ed. da UFRGS, 2014. (Série Estudos Rurais PGDR). p. 15-48.

OLIVEIRA, Antônio Pereira. **Turismo e desenvolvimento:** planejamento e organização. Atlas, 2002.

OLIVEIRA L. F. D., Tredezin, C. A. O., Maia, F. S., & Santos, A. M. O turismo rural como alternativa econômica para a pequena propriedade rural no Brasil. **Turismo: Visão e Ação**, v. 9, n. 1, p. 69-82, 2007.

RIVA, Giovana; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. **Perspectiva do turismo rural como alternativa de renda para agricultura familiar:** análise de trabalhos científicos. **Desenvolvimento em questão**, v. 15, n. 38, p. 197-227, 2017.

RODRIGUES, A. B. **Turismo rural no Brasil:** ensaio de uma tipologia. In: RODRIGUES, A. B. (Org.). Turismo rural: práticas e perspectivas. São Paulo:Contexto, 2001, p. 101-116.

RUSCHMANN, Doris. O turismo rural e o desenvolvimento sustentável, In: ALMEIDA et al. **Turismo e Desenvolvimento Sustentável**. Campinas, SP: Papirus, 2000. Cap.2, p. 63-73

SANTOS, Marivan Tavares dos. **Fundamentos de turismo e hospitalidade**. 2016.

SALVATI, L.E. **Turismo responsável** – Manual para políticas públicas. Brasília: WWF Brasil, 2003.

SILVA, J. G.; VILARINHO, C.; DALE, P. J. **Turismo em áreas rurais:** suas possibilidades e limitações no Brasil. In: ALMEIDA, J. A. et al. Turismo rural e desenvolvimento sustentável. Campinas, SP: Papirus, 2000

TULIK, O. Turismo no espaço rural: segmentação e tipologia. In: ALMEIDA, J. A.; SOUZA, M. **Turismo rural:** patrimônio, cultura e legislação. Santa Maria: Facos/ UFSM, 2006. p. 107-120.

# AFROCONTO: LITERATURA INFANTIL NEGRA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

## AFROCONTO: BLACK CHILDREN'S LITERATURE AND UNIVERSITY EXTENSION

Raquel da Silva Silveira<sup>1</sup>

Beatriz Lima Costa<sup>2</sup>

Ângela Cristina Bastos Lummertz<sup>3</sup>

Eliane Margarete da Silva Abreu<sup>4</sup>

Fernanda Nogueira<sup>5</sup>

### Resumo

A representatividade positiva de personagens negros(as) em histórias infantis é algo recente na literatura infantil brasileira. O objetivo geral deste trabalho é discutir a experiência de contação de histórias do projeto de extensão Afroconto e Outros Contos, do Instituto de Psicologia, Serviço Social e Comunicação Humana, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na cidade de Porto Alegre. Utilizando a arte para a promoção da saúde, o projeto Afroconto atua no fortalecimento da representatividade negra em escolas públicas da capital do RS. O referencial teórico metodológico deste trabalho é a Educação Popular, os Estudos das Relações Raciais, Estudos sobre literatura infantil negra, a psicologia social do racismo de Cida Bento e a extensão universitária. Os métodos utilizados são a contação de histórias, o desenvolvimento de oficinas lúdicas, a realização de rodas de conversas e os diários de campo. O público alvo são crianças, adolescentes e profissionais de escolas públicas em Porto Alegre. O projeto se desenvolve em três escolas públicas, de forma quinzenal, no ano de 2023. São atendidas 7 turmas do ensino fundamental, em torno de 210 estudantes por semana. O perfil majoritário dos estudantes é de pessoas negras, mas o corpo docente é majoritariamente branco. Os resultados qualitativos dos diários de campos nos permitem afirmar a importância de ações de extensão universitária que trabalhem com as expressões artísticas para fortalecimento das identidades negras. As histórias negras são comemoradas pelo público ouvinte, pois conseguem se reconhecer no protagonismo dos personagens negros. Para os estudantes extensionistas as atividades de contação de histórias e as trocas com o público infante juvenil negro fortalece a importância de ações antirracistas como papel da universidade pública.

**Palavras chave:** racismo; escola; extensão; contação de histórias.

### Abstract

*The positive representation of black characters in children's stories is something recent in Brazilian children's literature. The general objective of this work is to discuss the storytelling experience of the extension project Afroconto e outros Contos, of the Institute of Psychology, Social Service and Human Communication, of the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), in the city of Porto Alegre. Using art to promote health, the Afroconto*

<sup>1</sup> Doutora em Psicologia Social e Institucional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. raquelsilveira43@gmail.com

<sup>2</sup> Mestra em Psicologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. beatrizc.psicologia@gmail.com

<sup>3</sup> Pedagoga e graduanda em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. acblummertz@gmail.com

<sup>4</sup> Mestra em Psicanálise. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. elimabreupsi@gmail.com

<sup>5</sup> Doutora em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. fernanda.nogueira@ufrgs.br

*project works to strengthen black representation in public schools in the capital of RS. The methodological theoretical framework of this work is Popular Education, Racial Relations Studies, Studies on black children's literature, Cida Bento's social psychology of racism and university extension. The methods used are storytelling, the development of playful workshops, conversation circles and field diaries. The target audience are children, teenagers and professionals of public schools in Porto Alegre. The project is carried out in three public schools, fortnightly, in 2023. 7 elementary school classes are served, around 210 students per week. The majority of students are black people, but the faculty is mostly white. The qualitative results of the field diaries allow us to affirm the importance of university extension actions that work with artistic expressions to strengthen black identities. Black stories are celebrated by the listening public, as they are able to recognize themselves in the protagonism of black characters. For extension students, storytelling activities and exchanges with black children and young people strengthen the importance of anti-racist actions as a role of the public university.*

**Keywords:** racism; school; extension; storytelling

## 1 INTRODUÇÃO

O racismo é uma estrutura social que produz efeitos em todos os âmbitos da vida humana, tanto de pessoas brancas como de pessoas negras. As relações raciais afetam a produção de subjetividade e distribuem de forma hierárquica privilégios para as pessoas brancas e desvantagens para as pessoas negras (CARONE e BENTO, 2014). No campo da cultura, as manifestações consideradas populares e menos qualificadas são “esperadas” para a população negra, sendo normalmente expressões mais corporais e orais. Em contrapartida, o campo da literatura, território privilegiado da expressão escrita, por exemplo, era território das pessoas brancas “cultas”, até recentemente (SANTIAGO, 2020).

O estudo de Eliane Cavalleiro (2004) sobre o silêncio do lar e da escola em relação ao racismo na infância no final dos anos de 1990 foi um marco na visibilização de que as crianças negras careciam de representatividade positiva nos processos educativos e culturais promovidos no ambiente escolar. Em 2003 foi promulgada a Lei 10.639, a qual obrigou o ensino da história e da contribuição da população africana e negra no Brasil, assim como a educação das relações étnico raciais em todos os âmbitos da educação no Brasil. Em 2008 essa legislação foi alterada para incluir a temática indígena, passando a ser a Lei 11.645 (GOMES, 2019).

Desta forma, esta escrita se insere nos esforços das políticas públicas de educação para fortalecimento das identidades negras. O objetivo geral deste trabalho é discutir a experiência de contação de histórias do projeto de extensão Afroconto e Outros Contos, do Instituto de Psicologia, Serviço Social e Comunicação Humana, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na cidade de Porto Alegre. Utilizando a arte para a promoção da saúde, através de ações interdisciplinares entre Psicologia, Serviço Social, Ciências Humanas e Relações Internacionais, o projeto Afroconto atua no fortalecimento da representatividade negra em escolas públicas da capital do RS.

## 2 PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

O referencial teórico metodológico deste trabalho é a Educação Popular de Paulo Freire (1983), as discussões sobre a infância e a negritude (NOGUERA, 2019), estudos sobre literatura infantil (ABRAMOVICH, 2009), psicologia social (CARONE e BENTO, 2014) e extensão universitária (GADOTTI, 2017). Os métodos utilizados são a contação de histórias, o desenvolvimento de oficinas lúdicas e a realização de rodas de conversas. As redes sociais e o site institucional têm sido utilizados como meio de divulgação de conteúdos, socialização das ações desenvolvidas e canal de comunicação com o público em geral.



O projeto Afroconto e Outros Contos iniciou em 2018 e conta com o financiamento da Pró Reitoria de Extensão da universidade para as bolsas e os materiais gráficos. A equipe de trabalho é composta por: três coordenadoras, quatro bolsistas; dois estagiários(as) e quatro voluntárias. Temos estudantes dos cursos de psicologia, serviço social, ciências sociais e relações internacionais. É um coletivo interracial, sendo a coordenação de mulheres brancas. As outras dez pessoas que integram a equipe são: seis autodeclaradas negras e quatro autodeclaradas brancas. A visibilização da racialização da equipe de trabalho é um ato teórico-político de explicitar o marcador social de raça como variável importante nas relações de trabalho.

O público alvo do projeto são estudantes e professores(as) de escolas públicas da capital gaúcha. Em 2023 estamos realizando atividades continuadas e quinzenais em três escolas, duas da periferia (de ensino fundamental) e uma central (com todos os níveis de ensino: fundamental, médio e EJA). Nas três escolas a maioria dos estudantes são pessoas negras. Já as professoras são em sua maioria pessoas brancas. Esses são dados que atestam o racismo estrutural, pois mesmo numa cidade em que apenas 20% da população é negra, nessas escolas públicas o percentual de estudantes negros é maior que 70%. Já para os docentes, esse percentual se inverte, sendo mais de 80% de professoras brancas.

## 2.1 RACISMO NO AMBIENTE ESCOLAR E A IMPORTÂNCIA DA LITERATURA INFANTIL NEGRA

Ao mesmo tempo, a escola não era um dos ambientes mais acolhedores para crianças negras como nós. Por anos, me senti invisível na sala de aula, como se não fizesse parte daquele lugar. Para além de qualquer questão com os colegas, como foi o caso do meu filho Daniel, meus professores foram os principais responsáveis por essa minha sensação de não pertencimento. E embora não se falasse muito de racismo e discriminação em minha casa, a consciência racial se manifestava, por exemplo, quando minha mãe insistia para que meus irmãos nunca saíssem para a rua sem documentos (BENTO, 2022, p.12).

A citação acima é da psicóloga social Maria Aparecida Bento, na qual ela compartilha conosco a sua experiência com o racismo institucionalizado e invisibilizado no ambiente escolar. Eram os anos de 1960-1970. Infelizmente, em nosso percurso extensionista em escolas públicas, ainda testemunhamos a presença forte do racismo. Seja por cenas explícitas de xingamentos entre as crianças, assim como pelo descaso e negligência de muitos(as) docentes com as temáticas negras e indígenas.

No âmbito jurídico, o movimento negro conquistou importantes legislações, forçando o contexto escolar brasileiro a inserir nas escolas o ensino da temática étnico-racial. Tornaram-se obrigatórios os temas afro-brasileiros e indígenas no currículo por meio das Leis Nº 10.639/2003 e Nº 11.645/2008. Segundo Carvalho e Castro (2017), essas alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 representaram um enfrentamento formal ao racismo, contribuindo para uma educação antirracista e iniciando um processo de valorização da cultura afro-brasileira e dos povos indígenas.

Apesar dessas mudanças é necessário considerar que o Brasil é um país desigual, marcado por situações de exclusão e opressão. Segundo Silva (2023) as crianças são as que mais sofrem com os mecanismos de opressão, havendo um descaso com essa população especialmente quando se faz um recorte de raça e classe. A escola deveria ser um lugar de conforto e acolhimento para todas as crianças. Para isso é necessário a construção de um espaço de respeito às diferenças, de diálogo e de ludicidade, que oportunize o pensar de outras formas de ser no mundo, na tentativa de romper com a estrutura de dominação e exclusão (Silva, 2023).

Segundo Silva Carvalho e França (2019) para que esse processo de mudança ocorra na escola é essencial a participação e formação docente para esse propósito. Essas autoras destacam que o racismo deve ser discutido na escola, principalmente com o objetivo de desenvolver novas práticas educacionais que possibilitem a mudança de valores e intervenções eficazes para a redução do preconceito.

Essa preparação das(os) professoras(es) é necessária, uma vez que a maioria do corpo docente das escolas é de pessoas brancas. De acordo com Rossato e Gesser (2001), a branquitude que constitui a vida das pessoas brancas é atravessada por ideologia e formação cultural racistas. Assim sendo, a representação de negros(as), pardos(as) e pessoas não-brancas é historicamente construída de forma pejorativa, como desajustados e não humanos. Desta forma, se reforça a crença de que brancos(as) são superiores.

Apesar de reproduzir o contexto racista, segundo Cavalleiro (2004) a escola deve ter como objetivo principal promover educação igualitária, que tenha como compromisso o desenvolvimento dos(as) estudantes. Segundo Carvalho e França (2019) para as estratégias de enfrentamento as(os) docentes devem adotar atividades de interesse dos(as) alunos(as) como projetos culturais. A universidade pode ser parceira das escolas públicas, construindo coletivamente projetos de extensão que potencializem trabalhos nas temáticas das relações étnico-raciais. O campo das artes tem se mostrado um espaço potente para o enfrentamento da violação de direitos humanos que o racismo promove. REF.

O objetivo de utilizar a literatura é a oportunidade de apresentar às crianças negras e brancas personagens negros(as) em destaque, seja como princesas e príncipes, heróis e heroínas, assim como protagonistas em diversas situações. Desta forma, possibilita-se que as crianças negras se encontrem representadas, assim como vivenciem a possibilidade de pertencimento a lugares de saber-poder. Para as crianças brancas, a literatura infantil negra pode produzir uma reflexão de como a beleza e a cultura negra deve ser exaltada e respeitada.

Segundo Loureiro et. al. (2023) são comuns personagens negros(as) em posição de subalternos ou com estereótipos de raça que são negativos que não ajudam na construção da identidade racial das crianças negras. Além disso, o autor ressalta que por meio da literatura infanto-juvenil é possível fazer uma discussão saudável sobre o racismo, para a promoção de uma cultura de respeito, contribuindo para a valorização da história afro-brasileira (LOUREIRO ET.AL., 2023).

## 2.2 A IMPORTÂNCIA DAS COTAS RACIAIS E A FORÇA DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

O campo da extensão universitária emerge como uma prática pedagógica que garante o compromisso social das instituições de ensino superior com o enfrentamento das desigualdades econômicas, sociais e raciais da sociedade. A missão da extensão é promover espaços de trocas de saberes entre acadêmicos e as comunidades, principalmente periféricas, que geralmente estão alijadas dos espaços de saber-poder (FREIRE, 1983).

Para Paulo Freire, a leitura da palavra possibilita a ampliação do mundo, pois nos permite conhecer as histórias contadas por pessoas distantes da gente, seja fisicamente, seja temporalmente. Defensor do direito à alfabetização, ele não dissociava a leitura da escrita, e afirmava que “podemos ir mais longe e dizer que a leitura da palavra não é apenas precedida pela leitura do mundo, mas por uma certa forma de “escrevê-lo” ou de “reescrevê-lo”, quer dizer, de transformá-lo através de nossa prática consciente” (FREIRE, 1989, p.13). Por seu trabalho comprometido como educador crítico, Paulo Freire questionava o papel da extensão universitária desde o final dos anos 1960. Ele acreditava que mais do que estender os conhecimentos às comunidades periféricas, o fundamental era que a academia cumprisse a sua função social de conhecer as realidades e os graves problemas sociais para, juntamente com as pessoas das comunidades, reconhecer os seus saberes e trocar experiências.

Segundo Moacir Gadotti (2017), foi no início da década de 1960 que a extensão universitária ganhou as características de ser indissociável do ensino e da pesquisa. A extensão desenvolve “ações de compromisso com as classes populares, com a intencionalidade de conscientizá-las sobre seus direitos”. Pois na sociedade racista, classista, sexista e capacitista que vivemos, mesmo que tenhamos avanços jurídicos importantes, nem toda a população conhece os seus direitos. Aliado a isso, outra função importante da extensão universitária é permitir a troca de saberes entre a universidade e as comunidades populares.

Quando se fala em extensão universitária no século XXI, é fundamental sinalizarmos a transformação radical que este elemento constitutivo da universidade sofreu com a implementação das cotas raciais. Na UFRGS, esse processo iniciou em 2008. No curso de Psicologia, em 2016 tivemos os primeiros formandos(as) negros(as) cotistas, os quais realizaram Trabalhos de Conclusão de Cursos vizibilizando o impacto do racismo em suas trajetórias (BARCELLOS, 2018; BATISTA, 2018; SILVA, 2018). De lá pra cá, só aumentou a presença negra nos bancos acadêmicos, e conseqüentemente, a produção de conhecimentos se enegrecceu e enriqueceu as temáticas de estudos. Na extensão não seria diferente. Os corpos negros trouxeram consigo a urgência de reconhecermos as relações raciais que nos atravessam e nos hierarquizam.

Foi nesse contexto de enegrecimento da psicologia da UFRGS que o projeto Afroconto e Outros Contos iniciou, em 2018. É imprescindível destacar o financiamento da Pró Reitoria de Extensão da universidade, o qual possibilita as bolsas e os materiais gráficos. Atualmente a equipe de trabalho é composta por: três coordenadoras, quatro bolsistas; dois estagiários(as) e quatro voluntárias. Temos estudantes dos cursos de psicologia, serviço social, ciências sociais e relações internacionais. Somos um coletivo interracial, sendo a coordenação de mulheres brancas. As outras dez pessoas que integram a equipe são: seis autodeclaradas negras e quatro auto-declaradas brancas. A visibilização da racialização da equipe de trabalho é um ato teórico-político de explicitar o marcador social de raça como variável importante nas relações de trabalho.

Para tanto, utilizamos as discussões teóricas de Patrícia Hill Collins (2016) sobre o ponto de vista das mulheres negras na sociedade norte americana, que por serem mulheres e negras, conseguem vivenciar e enxergar de que forma o sexismo e o racismo opera na sociedade. Outra autora que nos ajuda a complexificar as posições de sujeito na produção de conhecimento é Djamilia Ribeiro (2017). Ao trazer o conceito de lugar de fala, ela sistematiza como essa discussão sobre a impossibilidade da neutralidade do conhecimento já vem sendo desenvolvida e validada há alguns anos.

O público alvo do projeto são estudantes e professores(as) de escolas públicas da capital gaúcha. Em 2023 estamos realizando atividades continuadas e quinzenais em três escolas, duas da periferia (de ensino fundamental) e uma central (com todos os níveis de ensino: fundamental, médio e EJA). Nas três escolas a maioria dos estudantes são pessoas negras. Já as professoras são em sua maioria pessoas brancas. Esses são dados que atestam o racismo estrutural, pois mesmo numa cidade em que apenas 20% da população é negra, nessas escolas públicas o percentual de estudantes negros é maior que 70%. Já para os docentes, esse percentual se inverte, sendo mais de 80% de professoras brancas. Essas informações colhidas da nossa vivência nas escolas de Porto Alegre estão de acordo com os dados de 2017 sobre a distribuição por raça/cor de professoras(es) na região Sul do Brasil, a qual contava com 72,4% de docentes brancos(as) (CARVALHO, 2018).

Em relação ao movimento negro no Brasil, Nilma Lino Gomes (2019) traz a perspectiva construída na luta emancipadora do movimento negro como educador. Ela construiu seu conhecimento a partir de dentro do movimento negro, o qual construiu os saberes e a emancipação de direitos para a população negra. Além disso, foi o responsável pela construção e sistematização de conhecimentos sobre racialidade no Brasil.

### 2.3 A CONTAÇÃO DAS HISTÓRIAS NEGRAS E AFRICANAS

O projeto de extensão universitária Afroconto e outros Contos compreende a importância da contação de histórias infantis, pois o livro com personagens negros(as) e temática racializada favorece o letramento e a formação racial das crianças e jovens brasileiros(as) na perspectiva de uma sociedade antirracista. A experiência no manuseio, na leitura de livros favorecidos pelos espaços de bibliotecas com obras de literatura com autoria e personagem negros(as), pelo acolhimento de contação de histórias racializadas, pode possibilitar que as crianças e os adolescentes nas escolas elaborarem questões, entendimentos de seu lugar no mundo e percebam

as sutilezas das falas racistas no seu cotidiano.

Sônia Rosa (2021) acrescenta que “a consciência racial nos impulsiona a tomar posições antirracistas, não permitindo que o racismo se propague ao nosso redor e muito menos que sejamos agentes dessa dinâmica”. Dessa forma, podemos pensar que a contação com personagens negros(as) e temáticas racializadas é direcionada a todas as pessoas, brancas e não brancas.

Fanny Abramovich (1997/2009, p. 16) argumenta que “é importante para a formação de qualquer criança ouvir muitas, muitas histórias”. Ela reconhece a importância da leitura com temática para crianças e salienta que “escutá-las é o início da aprendizagem para tornar-se um leitor, e ser leitor é ter um caminho absolutamente infinito de descoberta e de compreensão do mundo”. Contudo, essa autora salienta que a tradição das histórias infantis se deu a partir da escrita predominantemente de autores brancos e europeus. Do seu lugar de educadora e mulher branca sintonizada com a sociedade brasileira, em sua obra, critica a forma como os personagens negros têm sido representados na literatura. Homens, mulheres e crianças são apresentados nas histórias em lugares de subalternidade, desqualificados, sujos, desdentados, estereotipados. Guardadas as ressalvas feitas, é uma obra que não apresenta caminhos para uma luta antirracista.

Em nosso percurso de contadoras de histórias do Afroconto, encontramos nos resultados obtidos até aqui a possibilidade de afirmar a importância de ações de extensão universitária que trabalhem com as expressões artísticas para fortalecimento das identidades negras. Das anotações dos diários de campo, recolhemos diversos exemplos de como é diferente o processo da contação de histórias quando mediado por uma pessoa branca ou uma pessoa negra. Os olhos das crianças e adolescentes negros(as) que participam das atividades brilham de forma mais intensa quando a estudante negra assume a palavra. Além disso, oferece a representatividade de estudantes universitários negros(as) em diversos cursos, mostrando a possibilidade de ingresso nas universidades federais como uma possibilidade real.

Durante as contações é possível reconhecer o encanto das crianças e adolescentes por se verem representados(as) nas ilustrações dos livros, assim como pelo corpo negro que conta as histórias. “O meu cabelo é igual ao teu”, “olha, o teu braço é da cor do meu”, “ah, o meu é mais escuro”, “a Sulwe é linda! A Noite é muito mais bonita!” Essas são frases recolhidas nos momentos de contação. Sulwe é um livro da autora e artista quênio-mexicana Lupita Nyong’o, com ilustrações belíssimas que aborda a importância e a beleza das pessoas negras e brancas.

Além dos livros infantis, o Afroconto trabalha com fantoches negros(as). Temos um boneco chamado Manuel Padeiro, que representa um velho negro. Quando ele é utilizado, diversas vezes escutamos: “ele parece o meu avô!”. Às vezes, antes mesmo da história acabar, as crianças querem tocar no Manuel Padeiro. Esse nome foi escolhido para homenagear um líder quilombola do RS que tem sido invisibilizado (MAESTRI, 2006).

Neste contexto, é fundamental reforçar o quanto as cotas raciais, também conquista do movimento negro, tem produzido transformações da universidade pública, como já afirmado anteriormente nesta escrita. A presença negra nos bancos da graduação e pós-graduação tem ampliado as discussões e produções de conhecimentos teóricos sobre os efeitos nefastos do racismo e as formas de resistências culturais e intelectuais produzidas pelos movimentos negros (GOMES, 2019).

Além dos resultados no público atendido, o projeto também promove impactos importantes na equipe de trabalho. Ao refletir sobre as ações desenvolvidas em uma escola pública de periferia, uma de nossas bolsistas negras e estudante de Relações Internacionais afirmou: “Me agrada o fato de sentir que posso estar fazendo a diferença em um espaço que muitas vezes é esquecido - as escolas públicas! - e sinto que se eu estivesse no lugar dos alunos, com certeza levaria várias informações para casa!” As experiências que a estudante adquiriu como bolsista impulsionam seu conhecimento acadêmico também, sendo capaz de relacionar as situações cotidianas vividas no Afroconto com o que estuda em seu curso, entendendo as desigualdades e as interações raciais presentes nas escolas públicas da capital.

Outra estudante do projeto, aluna de Ciências Sociais e mulher branca, destaca os efeitos de outra obra literária importante que trabalhamos, *O Caçador Cibernético da Rua 13*, de Fábio Cabral. Esse livro visibiliza a língua yourubá, os elementos da cultura africana e seus valores civilizatórios. Nessa direção, nossa estudante afirma sobre esse livro afrofuturista de autoria negra: “o conteúdo trazia, para além da ficção científica, os temas da desigualdade, racismo, crenças e espiritualidade. O vocabulário também foi destaque, pois o mesmo traz algumas palavras em yorubá, um idioma de origem africana”.

Em seu Trabalho de Conclusão de Curso em Psicologia/UFRGS, Eliane Abreu (2023, p. 10) aborda a sua experiência como contadora no Afroconto:

Considero que o(a) contador(a) de histórias vai margeando com sua conta-ção a narrativa da autoria da história, e essa mesma história se transfigura em outras conforme ocorrem as contações, pois muda o dia, tempo, espaço, público, até o estado de ânimo de quem está performando a história para outras pessoas. Torna visível para todos o corpo negro, pertencente àquele espaço, possibilitando que crianças e adolescentes negros(as) se sintam olhados com atenção e bons afetos.

Além das experiências vividas nos momentos de contação, o projeto também potencializa as histórias negras e africanas nas redes sociais. Em tempos de internet e de interconectividade, os espaços virtuais permitem alcançar um público maior. Por isso, o site institucional do Programa de Extensão Guarda-chuva NEPARC – Núcleo de Extensão e Pesquisas Antirracistas e Anticapacitistas (<https://www.ufrgs.br/neparc/>), assim como o Instagram afroconto têm sido utilizados como meio de divulgação de conteúdos, socialização das ações desenvolvidas e canal de comunicação com o público em geral.

### 3 CONCLUSÃO

A contação de histórias de livros infantis com personagens negros e negras, assim como de histórias africanas têm proporcionado espaços ricos para aprendizagens antirracistas. A possibilidade de encontro entre crianças e docentes das escolas públicas e estudantes e docentes da UFRGS, no qual explicitamos as diferenças raciais e visibilizamos o protagonismo negro, tem produzido tensionamentos sobre o racismo nas instituições de ensino. Essa materialidade do cotidiano que a extensão universitária permite vivenciarmos é fundamental para a consolidação do compromisso da universidade pública com a transformação social.

Estar nas escolas públicas para contar histórias antirracistas, além de promover a Lei 10.639/2003, permite que o coletivo da extensão aprenda sobre as iniquidades sociais, econômicas, culturais e territoriais que assolam as escolas públicas, principalmente as de periferia. Acompanhar o cotidiano dessas escolas nos faz experimentar a constante violação de direitos humanos dessas comunidades. Fome, homicídios, frio, racismo, sexismo, transfobia, falta de óculos, bibliotecas fechadas. A lista é grande. Por outro lado, conhecemos a potência e o comprometimento da maioria das professoras. A carga horária excessiva, muitas com 60 horas semanais, e ainda assim, a crença na força da educação e do seu papel de educadoras.

Para finalizar, acreditamos que é necessário apresentar os personagens negros(as), personalidades que representam a beleza e sabedoria da negritude, mas também envolver as pessoas brancas nesse debate para que entendam seu lugar de privilégios e como o racismo estrutural está presente nas relações interracialis (BENTO, 2022). Além disso, o projeto também compreende a necessidade de trabalhar com os(as) professores(as) e funcionários(as) das escolas como o racismo está presente na sua atuação profissional, como apresentado por Cavalleiro (2004).

As pequenas atitudes fazem diferença, entre a professora escutar uma criança negra e compreender que ela está sofrendo racismo, que não são brincadeiras infantis, que alguma medida deve ser adotada pela escola

para combater esses comportamentos. Acima de tudo é importante compreender que ignorar o racismo não faz com que ele desapareça, apenas se cala as crianças negras e os estereótipos são reforçados.

Infelizmente estudos atuais demonstram a permanência de iniquidades raciais no campo da educação. A população negra continua com altos índices de exclusão e reprovação escolar. Esse dado reflete em piores taxas de analfabetismo para a população negra adulta (GOMES, 2019). Por isso, necessitamos urgentemente de mais ações pedagógicas de combate ao racismo e aos seus desdobramentos. Inserido nessa luta, o Afronconto busca promover uma transformação no dia a dia escolar para que ele deixe de ser um sistema agressivo e prejudicial ao desenvolvimento global das crianças negras.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, F. **Literatura Infantil: gostosuras e bobices**. 5 ed. São Paulo: Scipione, 2009.

BARCELLOS, J.R. Formação em Psicologia e a Educação das Relações Raciais: Um Estudo sobre os Currículos de Graduação em Psicologia em Porto Alegre e Região Metropolitana. IN: SILVEIRA, R. et. al.(ORG.) **Psicologia e relações raciais: um percurso em construção**. Florianópolis, SC : ABRAPSO Editora, 2020.

BATISTA, A. F. Trajetos e Percursos: Das (Im)possibilidades de Enfrentamento do Racismo dentro da Academia. IN: SILVEIRA, R. et. al.(ORG.) **Psicologia e relações raciais: um percurso em construção**. Florianópolis, SC : ABRAPSO Editora, 2020.

BENTO, M. A. S. **O Pacto da Branquitude**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

CARONE, I., BENTO, M. A. S. (Orgs.). **Psicologia Social do Racismo: Estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil**. Petrópolis:Vozes, 2014.

CARVALHO, D. M. da S.; FRANÇA, D. X. de. Estratégias de enfrentamento do racismo na escola: uma revisão integrativa. **Educ. Form.**, [S. l.], v. 4, n. 12, p. 148–168, 2019.

CARVALHO, I. B. e CASTRO, A. (2017). Currículo, Racismo e o Ensino de Língua Portuguesa: As Relações Étnico-Raciais na Educação e na Sociedade. **Educação & Sociedade**, 2017, 38(138), 133–151.

CARVALHO, M. R. V. **Perfil do professor da educação básica**. Brasília, DF. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

CAVALLEIRO, E. **Do silêncio do lar ao silêncio escolar: racismo, preconceito e discriminação na educação infantil**. Editora Contexto, 2004.

COLLINS, P. H., Aprendendo com a outsider within. **Sociedade e Estado**, v. 31, n.1, p. 99-127, jan. 2016.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GADOTTI, M. **Extensão Universitária: Para quê?**. Universidade Federal do Amapá, 2017.

GOMES, N, L. **O Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

LOUREIRO, C. M. B., QUEIRÓS, F. A. A., ZAMPIERI, G. P., BERNARDES, L. M., DOS SANTOS FATTORI, M. A., TOSTES, T. S., & DE PAULA, W. **Educação antirracista e a literatura infanto-juvenil afro contemporânea no ensino fundamental**. Editora Licuri, 119-139, 2023.

MAESTRI, M. **O Escravo No Rio Grande Do Sul. Trabalho, Resistência e Sociedade**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

NOGUERA, R. O poder da infância: espiritualidade e política em afroperspectiva. **Momento - Diálogos em Educação**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 127–142, 2019. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/8806>. Acesso em: 16 jul. 2023.

RIBEIRO, D. **Lugar de Fala**. Belo Horizonte(MG): Letramento: Justificando, 2017.

ROSSATO, C.; GESSER, V. A experiência da branquitude diante de conflitos raciais: estudos de realidade brasileiras e estadunidenses. IN: dos Santos Cavalleiro, E. (Ed.). (2001). **Racismo e anti-racismo na educação: repensando nossa escola**. Selo Negro.

SANTIAGO, A. R. Literaturas de Autoria Negra: Um Canto de Resistência à Afrodescendência. **Verbo De Minas**, Juiz de Fora, v. 21, n. 37, p. 212-230, jan./jun. 2020.

SILVA, C. D. Racismo e a Produção de Estereótipos: Impactos na Subjetividade da Criança Negra no Brasil. IN: SILVEIRA, R. et. al.(ORG.) **Psicologia e relações raciais: um percurso em construção**. Florianópolis, SC : ABRAPSO Editora, 2020.

SILVA, M. R. P. Literatura afro-brasileira na educação infantil: desafios à formação docente. **Educ. Form.**, 8, e10060-e10060, 2023.

# 6 Saúde e Desenvolvimento

## ESTUDO DO ESTADO DE SAÚDE E AMBIENTE NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO PLANALTO NORTE CATARINENSE.

### STUDY OF THE STATE OF HEALTH AND ENVIRONMENT IN THE REGIONAL DEVELOPMENT OF THE NORTHERN PLATEAU OF SANTA CATARINA.

Michael Ricardo Lang<sup>1</sup>  
Arlindo Américo de Oliveira<sup>2</sup>  
Chelin Auswaldt Steclan<sup>3</sup>

#### Resumo

Saúde é definido como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”. Neste contexto, há indicadores regionais utilizados que são fundamentais para a compreensão do estado de saúde e seus determinantes de determinadas populações. Diante disso, o presente estudo visou apresentar dados prévios do estado de saúde da população do planalto norte catarinense com base nos indicadores de serviços de saúde, assim como, as expectativas dessas resultantes sobre o desenvolvimento regional do mercado de saúde. Tratou-se de um estudo ecológico, investigativo, descritivo e analítico; baseado em coleta de dados de saúde nos seguintes bancos de informações: Agência Nacional de Saúde (ANS), DATASUS, AUDITASUS. Tendo isso, encontrou-se que as determinantes regionais como esgotamento sanitário adequado, cobertura de ESF podem ser impactantes para o indicador de mortalidade infantil da região do Planalto Norte de SC. Contudo, regionalmente analisando o mercado de saúde, também se constatou ausência de assistência geral e especializada em pediatria na região, o que poderia também implicar no aumento de tal problemática. De fato, é sabido que o desenvolvimento regional está atrelado ao mercado de saúde, assim como, no bem-estar da população envolvida. Por isso, saúde e meio ambiente são vertentes da qualidade de vida que devem ser conjuntamente analisadas e apresentadas para medidas e estratégias do desenvolvimento regional.

**Palavras chave:** Saúde; Indicadores de Saúde; Desenvolvimento Regional.

#### Abstract

*Health is defined as "a state of complete physical, mental, and social well-being and not merely the absence of affections and infirmities." In this context, there are regional indicators used that are fundamental for understanding the health status and its determinants of certain populations. In view of this, the present study aimed to present previous data on the health status of the population of the northern plateau of Santa Catarina based on health service indicators, as well as the resulting expectations of these indicators on the regional development of the health market. This was an ecological, investigative, descriptive and analytical study; based on health data*

<sup>1</sup> Médico especialista em Neurocirurgia, Hospital São Vicente de Paulo e Grupo Neuromax, Mafra-SC; Docente do curso de Medicina, campus Mafra, Universidade do Contestado e pesquisador do grupo de pesquisa NUPESC. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7990-8131>. E-mail: michaelricardolang@gmail.com

<sup>2</sup> Médico especialista em Neurocirurgia, Hospital São Universitário Santa Terezinha, Joaçaba-SC e Grupo Neuromax. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3498-3725>. E-mail: arlindoneuro@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Biologia celular e molecular; docente do curso de Medicina, campus Mafra, Universidade do Contestado e pesquisadora do grupo de pesquisa NUPESC e Grupo Neuromax. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1973-9396>. E-mail: chelin@unc.br



collection in the following databases: National Health Agency (ANS), DATASUS, AUDITASUS. Thus, it was found that regional determinants such as adequate sanitation, FHS coverage can have an impact on the infant mortality indicator in the Northern Plateau region of SC. However, regionally analyzing the health market it was also found that there was a lack of general and specialized care in pediatrics in the region, which could also imply an increase in this problem. In fact, it is known that regional development is linked to the health market, as well as to the well-being of the population involved. Therefore, health and the environment are aspects of quality of life that must be jointly analyzed and presented for regional development measures and strategies.

**Keywords:** Health; Health Indicators; Regional development.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), define-se como saúde “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”. Além disso, tem-se nesse pressuposto que o direito social deve ser assegurado e disponível independentemente de raça, religião, ideologia política ou condição socioeconômica. Considerando desta forma a saúde um bem comum, direito de todos e com valor coletivo (OMS, 2000). Contudo atualmente, diante do cenário demográfico, ecológico e populacional em que vivemos, o “estado de saúde” de uma determinada população pode e deve ser mensurado, analisado e trabalhado de acordo com as características regionais.

No contexto de Estado de Saúde de uma determinada população, há indicadores regionais utilizados que são fundamentais para a compreensão do estado de saúde e seus determinantes (HU et al., 2023; AL-MAN-DHARI et al., 2022; RIPSAN, 2008). Para isso, fatores determinantes estudados e mapeados se tornam alvos de intervenção, tais como: Demográficos; Socioeconômicos; Mortalidade; Morbidade e fatores de risco; Recursos; e Cobertura dos serviços de saúde.

O presente estudo visa apresentar dados prévios do estado de saúde da população do planalto norte catarinense com base nos indicadores de serviços de saúde, assim como, as expectativas dessas resultantes sobre o desenvolvimento regional do mercado de saúde.

Trata-se de um estudo ecológico, investigativo, descritivo e analítico; com recorte na região do Planalto Norte de Santa Catarina (SC), baseado em coleta de dados de saúde nos seguintes bancos de informações: Agência Nacional de Saúde (ANS), DATASUS, AUDITASUS. Os dados analisados referem ao comportamento do serviço de saúde da região em relação ao estado, levando em consideração as demandas e particularidades regionais. Para análise descritiva dos dados, além da estatística descritiva básica, foi realizado o coeficiente de correlação de *Pearson*, para medir o grau da correlação entre as variáveis – onde as resultantes significam: 0.9 para mais ou para menos indica correlação muito forte; 0.7 a 0.9 positivo ou negativo indica correlação forte; 0.5 a 0.7 positivo ou negativo indica correlação moderada; 0.3 a 0.5 positivo ou negativo indica correlação fraca; 0 a 0.3 positivo ou negativo indica correlação desprezível.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Demograficamente o estado de Santa Catarina possui relação de 79,49 hab/km<sup>2</sup>, precisando considerar que segundo o IBGE, no ano de 2022, a população era de 7.609.601 pessoas. O estado possui dados de 2010 para Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual é de 0,774. Já para o Planalto Norte (tabela 01), o último censo do IBGE 2022, indica densidade demográfica regional de 38,9±40,9 habitantes/km<sup>2</sup>, com população estimada de 370.571 habitantes, além de IDHM de 0,74±0,09. Além disso, valores médios quanto aos indicadores também podem ser encontrados na tabela para os treze municípios do planalto norte de SC, chamando a atenção para IDHM de 0,74±0,04, taxa de mortalidade infantil de 13,2±7,87, esgotamento sanitário adequado

de  $62,6 \pm 20,76$ , e por fim, cobertura do Sistema Único de Saúde (SUS) com média de  $85,74 \pm 20,76\%$ .

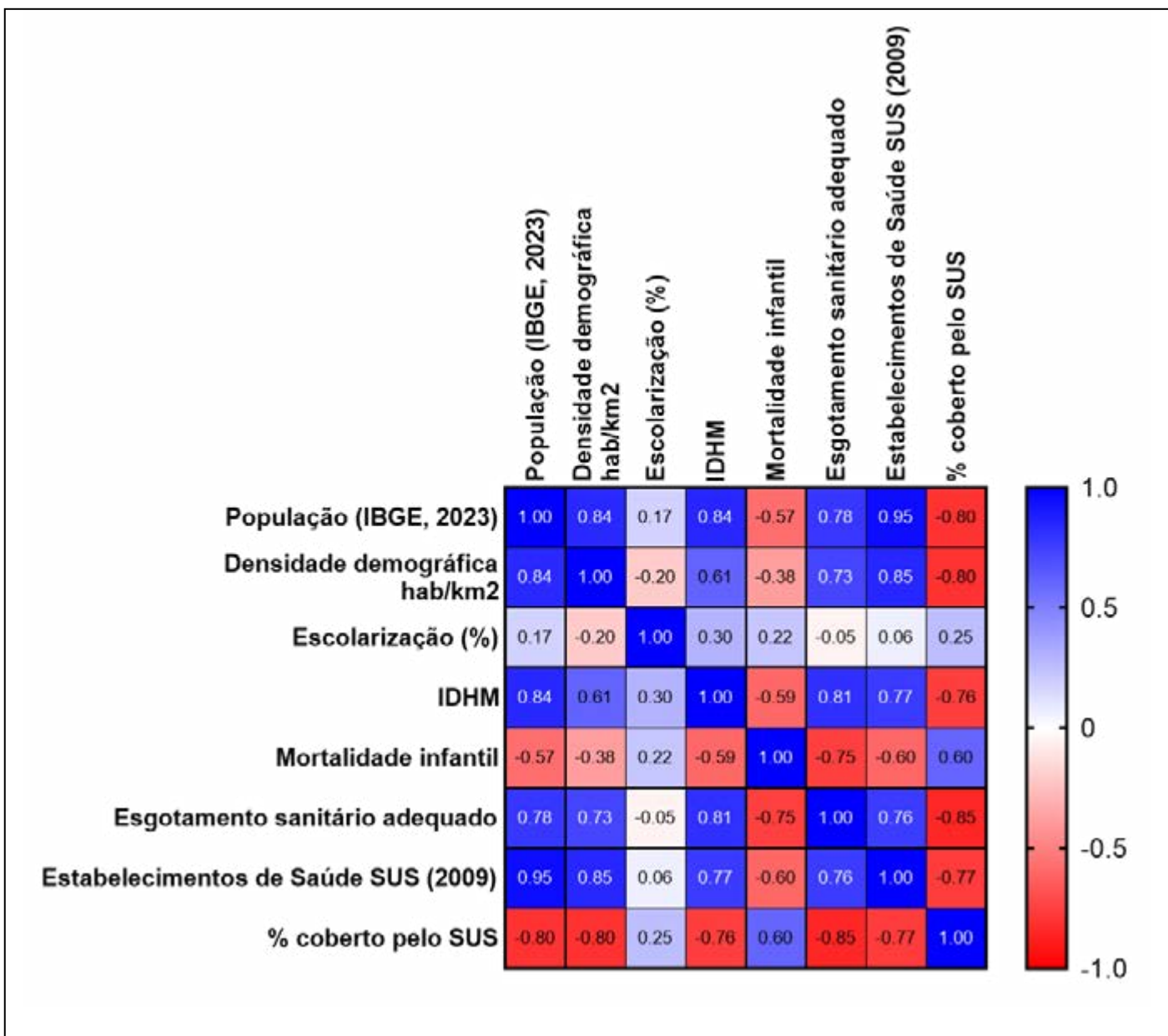
**TABELA 1 – DADOS DOS INDICADORES E DETERMINANTES EM SAÚDE COMPILADOS COM BASES NOS BANCOS DE DADOS BUSCADOS. PARA GERAR VALORES DE MÉDIA E DESVIO PADRÃO (DP) FOI UTILIZADA ESTATÍSTICA DESCRITIVA BÁSICA.**

ESTUDO DE SAÚDE E AMBIENTE DO PLANALTO NORTE DE SC - JULHO/2023								
Município	População (IBGE*, 2023)	Densidade demográfica hab/km <sup>2</sup>	Escolarização (%)	IDHM**	Mortalidade Infantil	Esgotamento sanitário adequado	Estabelecimentos de Saúde SUS*** (2009)	% coberto pelo SUS - ESF****
Bela Vista do Toldo	5872,0	11,0	98,9	0,68	33,3	27,8	6,0	54,4
Campo Alegre	12501,0	25,0	98,6	0,71	—	90,0	6,0	86,4
Canoinhas	55016,0	47,9	98,8	0,76	9,4	61,5	24,0	63,4
Irineópolis	10285,0	17,4	97,5	0,70	15,9	46,6	6,0	100,0
Itaiópolis	22051,0	17,0	97,3	0,71	9,8	49,1	13,0	100,0
Mafra	55286,0	39,0	99,0	0,77	11,0	75,0	19,0	98,6
Major Vieira	7425,0	14,3	97,8	0,69	—	36,7	11,0	100,0
Monte Castelo	7736,0	13,8	98,4	0,68	—	42,2	5,0	100,0
Papanduva	19150,0	25,0	98,1	0,70	13,5	67,2	11,0	100,0
Porto União	32970,0	38,8	98,2	0,79	13,2	75,7	16,0	97,5
Rio Negrinho	39258,0	43,3	97,9	0,74	3,7	79,2	25,0	73,4
São Bento do Sul	83275,0	168,0	97,8	0,78	8,4	94,8	39,0	40,8
Três Barras	19746,0	45,2	96,2	0,71	13,5	67,5	7,0	100,0
<b>Total</b>	<b>370571,0</b>	<b>38,90</b>	<b>98,04</b>	<b>0,72</b>	<b>13,17</b>	<b>62,56</b>	<b>14,46</b>	<b>85,74</b>
		Média						
		40,97	0,77	0,04	7,87	20,76	10,05	20,76
		desvio padrão (dp)						
* IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística								
** IDHM, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal								
*** SUS, Sistema Único de Saúde								
**** ESF, Estratégia Saúde da Família								

Fonte: os autores – 2023.

Além da análise descritiva, os dados apresentados foram analisados conforme a correlação de comportamento entre as variáveis métricas, para isso se utilizou a correlação de *Pearson* (figura 01). Com isso, puderam ser constatadas correlações fortes entre IDHM e mortalidade infantil frente ao esgotamento sanitário adequado. Outro dado relevante é sobre a cobertura da população pelos serviços do ESF, as quais tiveram desvio padrão significativo, demonstrando grande variância entre os municípios. Dentre os dados encontrados, é alarmante as resultantes na região para a taxa de mortalidade infantil (TMI), a qual foi superior àquela considerada limite pela OMS, ultrapassando o recomendado que é não ultrapassar 10 mortes para cada 1000 nascidos vivos, tendo a região valor médio de  $13,17 \pm 7,87$  – neste caso, pode-se corroborar aos achados mundiais, em que onde há menor esgotamento sanitário adequado, há maior TMI.

**FIGURA 1 – ANÁLISE DE CORRELAÇÃO PARA VARIÁVEIS MÉTRICAS POR PEARSON – UTILIZANDO-SE DOS DADOS DE INDICADORES E DETERMINANTES EM SAÚDE COMPILADOS. GRÁFICO E ANÁLISE ESTATÍSTICA REALIZADA NO GRAPHPADPRISM 9.0**



Fonte: os autores – 2023.

Achados como este refletem sobre o estado de saúde da população utilizando indicadores já bem conhecidos e disponibilizados. Contudo, não há o conhecimento sobre os determinantes em saúde de forma descritiva, problemática ou até mesmo prospectivamente resolutive. O que se sabe, num espectro maior, é que a região conta com apenas dois serviços especializados em atendimento neonatal (total de 4 leitos), não havendo alta complexidade para pediatria e consequentemente especialidades pediátricas (tabela 02). Outro dado relevante é que quatro dos treze municípios não possuem qualquer tipo de leito pediátrico, considerando ainda que apenas três dos treze municípios possuem leitos pediátricos cirúrgicos. Para leitos de UTI Neonatal, o Ministério da Saúde, quando criou o Programa Nacional de Humanização ao Pré Natal e Nascimento (PNHPN), Portaria GM/MS n. 569/2000, adotou o parâmetro da Sociedade Americana de Pediatria, definindo a necessidade de 1 a 2 leitos para cada 1.000 nascidos vivos. Diante disso, quando analisado o número de nascidos vivos na região nos últimos cinco anos, percebeu-se que este número de leitos fica à quem, mesmo havendo declínio

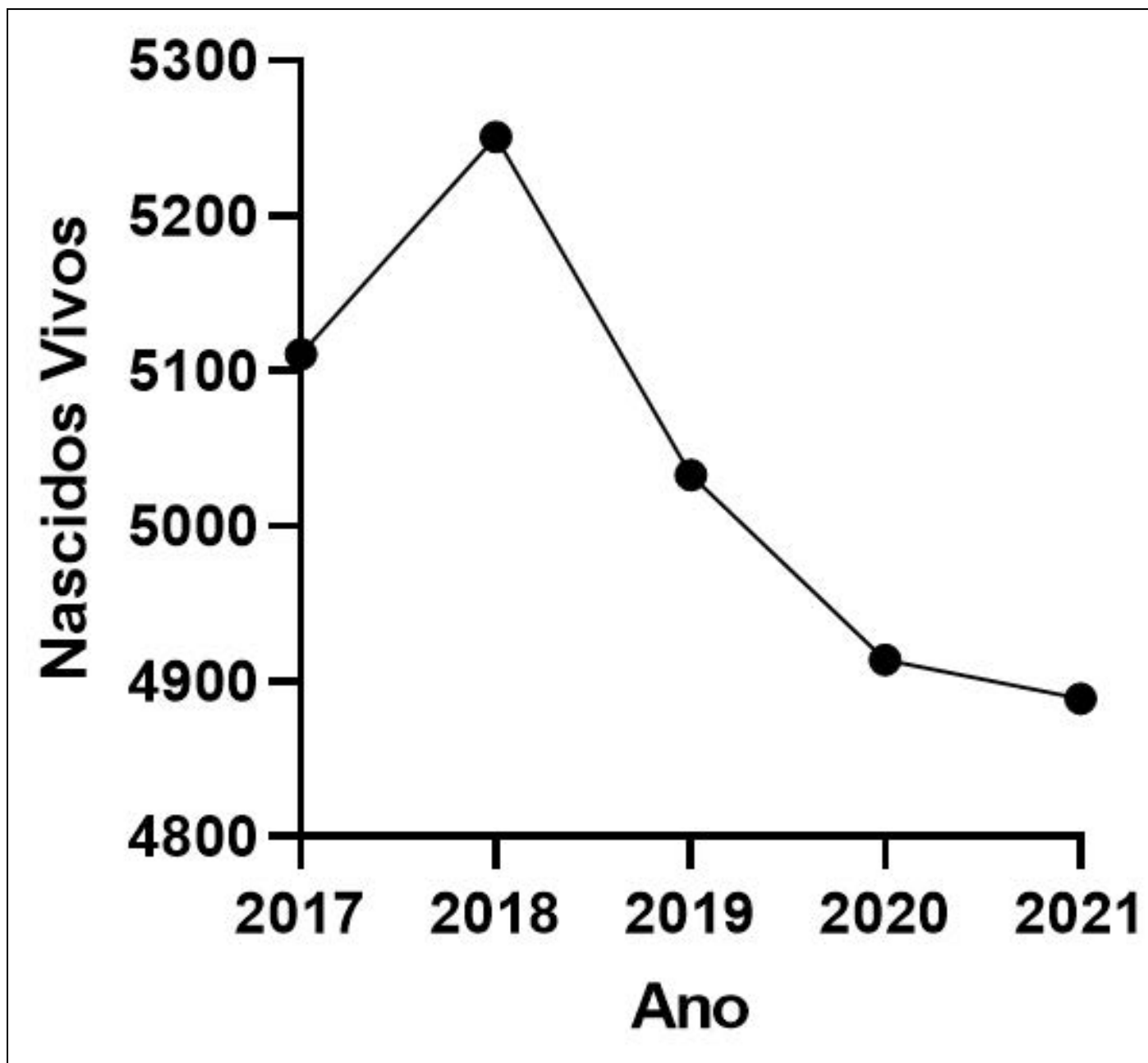
de nascidos vivos (gráfico 01).

**TABELA 2 – DADOS DESCRITIVOS DO NÚMERO DE LEITOS EM PEDIATRIA CIRÚRGICA, PEDIATRIA CLÍNICA E NEONATAL NA REGIÃO DO PLANALTO NORTE DE SC - COM BASES NOS BANCOS DE DADOS BUSCADOS**

Pediatría Cirúrgica		Pediatría Clínica			
totais	SUS	totais	SUS	Leitos Neonatal	Município
					Bela Vista do Toldo
					Campo Alegre
2	1	4	3		<b>Canoíñas</b>
		1	1		<b>Irineópolis</b>
					Itaiópolis
1	1	3	2	2	<b>Mafra</b>
		7	6		<b>Major Vieira</b>
					Monte Castelo
		2	1		<b>Papanduva</b>
		3	2		<b>Porto União</b>
2	1	2	1		<b>Rio Negrinho</b>
		8	4	2	São Bento do Sul
		5	4		<b>Três Barras</b>
<b>5</b>	<b>3</b>	<b>35</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>Total</b>

Fonte: os autores – 2023. Disponível em: [http://cnes2.datasus.gov.br/Mod\\_Ind\\_Leitos\\_Listar.asp?VCod\\_Leito=41&VTipo\\_Leito=2&VListar=1&VEstado=42&VMun=&VComp=](http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Leitos_Listar.asp?VCod_Leito=41&VTipo_Leito=2&VListar=1&VEstado=42&VMun=&VComp=) .

**GRÁFICO 1 – DADOS DO NÚMERO TOTAL DE NASCIDOS VIVOS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS NA REGIÃO DO PLANALTO NORTE DE SC - COM BASES NOS BANCOS DE DADOS BUSCADOS. ANÁLISE GRÁFICA REALIZADA NO GRAPHPADPRISM 9.0**



Fonte: os autores – 2023.

Estudos neste contexto levam a perspectivas de reconhecimento de demandas regionais em saúde e do estado de saúde da população, as quais podem ser atribuídas as diferentes esferas da demanda regional, sejam elas políticas, econômicas, sociais e de mercado. A integração da pesquisa e o desenvolvimento de modelos estruturais de monitoramento, bem como a política urbana intersetorial e o desenvolvimento do planejamento devem efetivar o aproveitamento das oportunidades para identificar melhor as ligações entre biodiversidade, clima e saúde humana (MEDIK, 2001; MARSELLE et al., 2021).

Estudos demonstram que resultados baseados em evidências fornecem uma linha de base quantitativa para aumentar o desenvolvimento do desempenho regional em saúde (ADILY & WARD, 2004). Sistemas de informação em saúde e as práticas de monitoramento da saúde da população incluem digitalização e tecnologia baseada em dados, ciência cidadã e a crescente necessidade de abordagens intersetoriais (VERSCHUUREN &

VAN OERS, 2020). Desta forma, diante do estado de saúde analisado, nota-se que alguns fatores como a relação da TMI, esgotamento sanitário adequado, cobertura SUS e número de leitos pediátricos, são fortemente relacionados aos fatores de risco e tipo de assistência em saúde, especialmente para a população pediátrica. Isto implica na percepção do mercado e estado de saúde pediátrico na região, com redução de nascidos vivos e simultaneamente com aumento da TMI, acompanhado da reduzida rede de assistência especializada e hospitalar pediátrica.

Para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030, a taxa de declínio da prevalência da mortalidade materna e infantil, natimortos e atraso no crescimento entre crianças com menos de 5 anos de idade precisa reduzir consideravelmente (COUNTDOWN TO 2030 COLLABORATION). Aproximadamente 25% das crianças do mundo com menos de 5 anos apresentam atraso no crescimento, o que está associado ao aumento da mortalidade, disfunção cognitiva e perda de produtividade; neste escopo, descobertas recentes implicam um papel central para a disfunção entérica ambiental (DEA), uma perturbação generalizada da estrutura e função do intestino delgado, encontrada com elevada prevalência em crianças que vivem em condições insalubres (OWINO et al., 2016). Para reverter este cenário, as intervenções propostas para combater a DEA incluem: (1) redução da exposição a fezes e contacto com animais através de programas como água melhorada, saneamento adequado e higiene; (2) amamentação e qualidade alimentar; (3) consumo de probióticos e prebióticos; (4) consumo de suplementos nutricionais; (5) acesso e uso de agentes anti-inflamatórios; e (6) acesso e uso de antibióticos no contexto de desnutrição aguda e infecção; além disso, almeja-se o desenvolvimento de ferramentas de diagnóstico e tratamento (CRANE, JONES, BERKLEY, 2015; OWINO et al., 2016; VONAESCH et al., 2022). Interessantemente, no que diz respeito ao câncer infantil e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, as abordagens políticas devem dar prioridade ao aumento da acessibilidade dos serviços de saúde para o diagnóstico precoce, a fim de melhorar os resultados e, subsequentemente, reduzir o fardo das doenças, bem como reduzir as desigualdades socioeconômicas (NI et al., 2022).

Com isso, o presente estudo visou contribuir para o reconhecimento do estado de saúde e as implicações do desenvolvimento regional sobre as determinantes associadas. A prática de monitoramento da saúde de uma população precisa se adaptar para neutralizar os riscos e colher os benefícios que essas determinantes trazem.

### 3 CONCLUSÃO

As determinantes regionais como esgotamento sanitário adequado, cobertura de ESF podem ser impactantes para o indicador de mortalidade infantil da região do Planalto Norte de SC. Contudo, regionalmente analisando o mercado de saúde, uma determinante importante é a ausência de assistência geral e especializada em pediatria na região, o que implicaria no aumento de tal problemática.

O desenvolvimento regional está atrelado ao mercado de saúde, visto suas imbricações quanto se trata de bem-estar da população envolvida. Por isso, saúde e meio ambiente são vertentes da qualidade de vida quem devem ser conjuntamente analisadas e apresentadas as medidas e estratégias do desenvolvimento regional.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adily A, Ward J. **Evidence based practice in population health: a regional survey to inform workforce development and organizational change.** J Epidemiol Community Health. 2004 Jun;58(6):455-60. doi: 10.1136/jech.2003.012278. PMID: 15143111; PMCID: PMC1732789.

Al-Mandhari A, Hamelmann C, Rashidian A, Mabry R, Mandil A, Nasher J, Al Hilfi T. **Addressing the health-related SDGs in the Eastern Mediterranean Region: Regional Health Alliance strengthens collaboration towards better health.** East Mediterr Health J. 2022 Jan 31;28(1):3-4. doi: 10.26719/2022.28.1.3. PMID: 35165872.



Countdown to 2030 Collaboration. **Countdown to 2030: tracking progress towards universal coverage for reproductive, maternal, newborn, and child health.** Lancet. 2018 Apr 14;391(10129):1538-1548. doi: 10.1016/S0140-6736(18)30104-1. Epub 2018 Jan 31. PMID: 29395268.

Crane RJ, Jones KD, Berkley JA. **Environmental enteric dysfunction: an overview.** Food Nutr Bull. 2015 Mar;36(1 Suppl):S76-87. doi: 10.1177/15648265150361S113. PMID: 25902619; PMCID: PMC4472379.  
Hu C, Pan W, Wen L, Pan W. Classification of Regional Healthy Environment and Public Health in China. Int J Environ Res Public Health. 2023 Feb 21;20(5):3809. doi: 10.3390/ijerph20053809. PMID: 36900818; PMCID: PMC10001294.

**Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações / Rede Interagencial de Informação para a Saúde - Ripsa. – 2. ed. – Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.**

Marselle MR, Lindley SJ, Cook PA, Bonn A. **Biodiversity and Health in the Urban Environment.** Curr Environ Health Rep. 2021 Jun;8(2):146-156. doi: 10.1007/s40572-021-00313-9. Epub 2021 May 12. Erratum in: Curr Environ Health Rep. 2021 Sep;8(3):266. PMID: 33982150; PMCID: PMC8115992.

Medik VA. **O razrobotke monitoringa zdorov'ia naseleniia, sredy obitaniia i deiatel'nosti zdavookhraneniia na regional'nom urovne** [Development of monitoring of population health, environment and public health at a regional level]. Probl Sotsialnoi Gig Zdravookhranenniiai Istor Med. 2001 Jan-Feb;(1):14-5. Russian. PMID: 11400516.

Ni X, Li Z, Li X, Zhang X, Bai G, Liu Y, Zheng R, Zhang Y, Xu X, Liu Y, Jia C, Wang H, Ma X, Zheng H, Su Y, Ge M, Zeng Q, Wang S, Zhao J, Zeng Y, Feng G, Xi Y, Deng Z, Guo Y, Yang Z, Zhang J. **Socioeconomic inequalities in cancer incidence and access to health services among children and adolescents in China: a cross-sectional study.** Lancet. 2022 Sep 24;400(10357):1020-1032. doi: 10.1016/S0140-6736(22)01541-0. PMID: 36154677.

Organização Mundial de Saúde. **Relatório Mundial de Violência e Saúde.** Genebra: OMS, 2021. ONU - Organização das Nações Unidas.

Owino V, Ahmed T, Freemark M, Kelly P, Loy A, Manary M, Loechl C. **Environmental Enteric Dysfunction and Growth Failure/Stunting in Global Child Health.** Pediatrics. 2016 Dec;138(6):e20160641. doi: 10.1542/peds.2016-0641. Epub 2016 Nov 4. PMID: 27940670.

Verschuuren M, van Oers H. **Population health monitoring: an essential public health field in motion.** Bundesgesundheitsblatt Gesundheitsforschung Gesundheitsschutz. 2020 Sep;63(9):1134-1142. English. doi: 10.1007/s00103-020-03205-9. PMID: 32857173.

Vonaesch P, Araújo JR, Gody JC, Mbecko JR, Sanke H, Andrianonimiadana L, Naharimanananirina T, Ningatoloum SN, Vondo SS, Gondje PB, Rodriguez-Pozo A, Rakotondrainipiana M, Kandou KJE, Nestoret A, Kapel N, Djorie SG, Finlay BB, Wegener Parfrey L, Collard JM, Randremanana RV, Sansonetti PJ; Afribiota Investigators. **Stunted children display ectopic small intestinal colonization by oral bacteria, which cause lipid malabsorption in experimental models.** Proc Natl Acad Sci U S A. 2022 Oct 11;119(41):e2209589119. doi: 10.1073/pnas.2209589119. Epub 2022 Oct 5. PMID: 36197997; PMCID: PMC9573096.

# ASSISTÊNCIA M-HEALTH EM SAÚDE MENTAL NA PANDEMIA COVID-19: MODALIDADE GRUPAL ONLINE

## *M-HEALTH MENTAL HEALTH ASSISTANCE IN THE COVID-19 PANDEMIC: ONLINE GROUP MODALITY*

Eduardo dos Santos de Lima<sup>1</sup>

Silvana Alba Scortegagna<sup>2</sup>

### **Resumo**

A pandemia da COVID-19 exigiu esforços globais na tentativa de diminuir a transmissão da doença. As pessoas idosas, neste contexto, tornaram-se especialmente vulneráveis, pois, além do alto índice de mortes, o isolamento social parece ter sido a causa do aumento de sintomas como ansiedade, depressão, alterações no sono e alimentação desta população, o que exigiu o uso de recursos digitais na promoção de saúde mental. Assim, este trabalho objetivou descrever o atendimento online com o uso de recursos digitais a um grupo de mulheres idosas em contexto da COVID-19 e verificar sua aplicabilidade. Trata-se de um estudo descritivo e analítico com abordagem qualitativa. Participaram quatro mulheres idosas com idades entre 60 e 66 anos, de quatro cidades diferentes do Brasil. Após cadastro no site “<https://coletivosaudemental.com.br/pesquisa>”, as participantes responderam a um questionário inicial e obtinham o código de acesso de seu grupo. Foram realizados 18 atendimentos em grupo por meio da ferramenta Google Meet. Durante os atendimentos iniciais foram discutidos temas como medo, tristeza e ansiedade. A criação de vínculos positivos possibilitou que outros temas também pudessem ser discutidos como traumas e planos de futuro. O uso de recursos digitais para atendimentos em grupos parece ter apresentado bons indicadores de manutenção da saúde mental deste grupo de mulheres idosas, podendo ser uma alternativa para que ações de saúde mental cheguem em populações vulneráveis.

**Palavras-chave:** Dispositivos eletrônicos; Telemedicina; Pessoa idosa; Psicoterapia de grupo.

### **Abstract**

*The COVID-19 pandemic has required global efforts in an attempt to reduce the transmission of the disease. Elderly people, in this context, have become especially vulnerable, since, in addition to the high rate of deaths, social isolation seems to have been the cause of the increase in symptoms such as anxiety, depression, changes in sleep and eating in this population, which required the use of digital resources in the promotion of mental health. Thus, this work aimed to describe online care using digital resources to a group of older women in the context of COVID-19 and to verify its applicability. This is a descriptive and analytical study with a qualitative approach. Four older women aged between 60 and 66 years, from four different cities in Brazil, participated. After registering on the website “<https://coletivosaudemental.com.br/pesquisa>”, the participants answered an initial questionnaire and had get their group’s access code. Eighteen group meetings were held using the Google Meet tool. During the initial consultations, topics such as fear, sadness and anxiety were discussed. The creation of positive bonds allowed other topics to be discussed, such as trauma and future plans. The use of digital resources for group care seems to have shown good indicators of mental health maintenance in this group of older women, and may be an alternative for mental health actions to reach vulnerable populations.*

**Keywords:** *Electronic devices; Telemedicine; Older adults; Group psychotherapy.*

<sup>1</sup> Universidade de Passo Fundo

<sup>2</sup> Universidade de Passo Fundo



# 1 INTRODUÇÃO

A doença causada pelo vírus SARS-CoV-2, chamada de COVID-19, foi declarada como pandêmica pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020 (OMS, 2020). Com rápida disseminação e contágio, a doença exigiu esforços globais na tentativa de conter o avanço da doença. Dentre as estratégias utilizadas, a prática do uso de máscaras e o distanciamento social foram amplamente recomendadas.

A população idosa, neste cenário, acabou se tornando vulnerável à doença, chegando a representar 75,2% dos óbitos no Brasil (FIOCRUZ, 2020). Porém, além dos sintomas físicos, a pandemia também trouxe efeitos psicológicos significativos a essa população. Revisões sistemáticas mostraram que sintomas de solidão, ansiedade, estresse, alterações no sono e na alimentação de pessoas idosos estavam relacionados ao isolamento e distanciamento social (CANALI; SCORTEGAGNA, 2021; SCORTEGAGNA *et al.*, 2022).

Tyrrel e Williams (2020), alertaram para o paradoxo do distanciamento social. Ao mesmo tempo que o distanciamento contribuía para evitar o contágio da COVID-19, a população idosa poderia experimentar sentimentos de solidão e abandono pela família e pelos amigos.

O estudo de Yildirim, Işık e Aylas (2021), com 769 pessoas com mais de 65 anos na Turquia, apontou que níveis altos de ansiedade durante a pandemia foram preditoras para sintomas depressivos. O perfil com mais prejuízos encontrados foi mulheres entre 65-74 anos, solteiras, com pouco conhecimento sobre a pandemia, e que não percebiam o sofrimento de pessoas da família, resultado em solidão, tédio, exaustão e estresse.

Barros *et al.* (2020), realizaram estudo transversal, com coleta de dados aplicada de forma *on-line* em adultos e idosos brasileiros durante a pandemia de COVID-19. Dos 45.161 participantes, da pesquisa, 9.032 pessoas tinham mais de 60 anos e relataram tristeza ou humor deprimido (71,4%), ansiedade ou nervosismo (76,9%) e problemas ou alterações de sono (59,3%).

Estes dados apontavam a necessidade de intervenções específicas à saúde mental de populações idosas. Porém, a necessidade de distanciamento social era uma barreira a ser vencida. Nesse contexto, dispositivos de m-Health ou e-Health ganharam destaque. O uso de recursos digitais em dispositivos eletrônicos se tornava uma possibilidade viável de atendimento à essas populações.

O suporte de ferramentas digitais que proporcionam contatos sociais pareceu favorecer e diminuir sentimentos negativos em pessoas idosas durante a pandemia da COVID-19. O estudo de Rolandi *et al.* (2020), identificou que pessoas idosas que foram treinadas em sites de redes sociais experienciaram os períodos de lockdown com redução no sentimento de solidão, comparados com não-treinadas.

Estudos com ferramentas de comunicação também vêm mostrando bons resultados. Shapira *et al.* (2021), avaliaram sintomas de depressão e solidão em grupos de pessoas idosas em Israel, atendidos por meio da ferramenta Zoom. Eram oferecidos aos grupos ferramentas e estratégias para aumentar as habilidades de enfrentamento durante o período pandêmico. Observou-se melhora significativa nos grupos quanto aos sentimentos de solidão e sintomas depressivos.

No Brasil, o Conselho Federal de Psicologia (CFP), atento às demandas sociais e buscando a segurança dos profissionais da psicologia, avançou em regulamentações sobre a prática do atendimento online. Especificamente a Resolução nº 004/2020 (CFP, 2020), objetivou regulamentar a prestação de serviços psicológicos realizados por meio de tecnologias da comunicação e informação (TIC's) e o uso de recursos digitais durante a pandemia, na busca por práticas respaldadas na ética profissional.

Dois anos antes, o CFP já havia iniciado este processo regulatório do uso de recursos digitais em sua Resolução nº 009/2018. Esta Resolução versava sobre a prática da avaliação psicológica, a possibilidade de instrumentos de avaliação terem versões informatizadas que cumprissem requisitos técnico-científicos, bem como o uso de fontes complementares de informação que possuíssem respaldo técnico-científico. Em

2022, essa Resolução foi revogada e substituída pela Resolução nº 031/2022 (CFP, 2022), que manteve estas condições.

Assim, este trabalho objetivou descrever o atendimento online com o uso de recursos digitais a um grupo de mulheres idosas em contexto da COVID-19 e verificar sua aplicabilidade.

## 2 METODOLOGIA

Este estudo integra um projeto maior denominado “Coletivos Online em Saúde Mental: Ação Transdisciplinar para Grupos Vulneráveis à COVID-19”, aprovado no Edital Emergencial FAPERGS 06/2020 – Ciência e Tecnologia no combate à COVID-19, sendo todos os procedimentos aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa, sob o parecer nº 4.034.099/2020.

Trata-se de um estudo descritivo e analítico com abordagem qualitativa. Participaram quatro mulheres idosas, com idades entre 60 e 66 anos, residentes no Rio Grande do Sul (n=3) e Bahia (n=1), em diferentes cidades. Duas participantes eram casadas, residindo com o marido, uma viúva residindo com duas filhas e uma solteira, residindo sozinha à época da pesquisa.

Os encontros eram conduzidos por um psicólogo e acompanhados por uma estudante da graduação em Psicologia como coterapeuta. Aconteceram um total de 18 encontros semanais entre junho e dezembro de 2021, por meio da ferramenta Google Meet.

As participantes inscreveram-se inicialmente no site “<https://coletivosaudemental.com.br/pesquisa/>”. Este site oferecia informações sobre o projeto e os serviços prestados, e após login com usuário e senha, as participantes poderiam verificar a sala de atendimento on-line disponível para seu grupo e responder instrumentos avaliativos. Como auxiliar, foi utilizado o WhatsApp, na função de grupo, para comunicações breves e auxílios técnicos as participantes.

## 3 RESULTADOS

As quatro participantes utilizavam seus próprios smartphones para participar dos encontros. Contudo, durante as primeiras sessões, as participantes apresentaram algumas dificuldades com os dispositivos tais como ligar /desligar câmera e microfone, acessar o link da sala e estar em um local com boa condição de internet.

Estas condições logo foram mudando. Com a prática, as participantes estavam mais familiarizadas com os botões de câmera/microfone, e elas mesmas conseguiam auxiliar as demais quando alguma participante esquecia o microfone aberto ou fechado. O uso do grupo de WhatsApp como recurso auxiliar facilitou a organização da agenda e a manutenção da sala por meio do compartilhamento da chave de acesso.

As sessões iniciais trouxeram preocupações das participantes com relação à COVID-19. O medo da proximidade com a morte, a culpa e a vontade de despedir-se de conhecidos estavam presentes nas falas:

“Fico preocupada em atender o celular. Eu fico imaginando se não é mais algum familiar que pegou COVID, ou até que tenha falecido por ela”. “Sinto culpa por ficar só em casa sem fazer nada, eu era muito ativa”, (P1).

“Eu tive amigos que morreram dessa coisa, mas não pude me despedir como eu gostaria, nem no velório eu pude ir”, (P2).

O medo da contaminação se misturava a raiva de ver pessoas próximas que não tomavam cuidados:

“Eu fico confusa, não sei mais o que fazer para que minha filha tome cuidado, ela sai de casa, encontra os amigos e eu que tenho que ficar isolada, passando álcool nas coisas”, (P3).

Com o incremento do vínculo entre as participantes, outros temas foram trazidos para discussão e acolhidos pelo grupo:

“Eu vou contar pra vocês uma coisa que eu guardo há muito tempo, mas que agora eu acho que consigo falar. Quando eu tinha 12 anos eu fui estuprada e um tempo depois me dei um tiro. Sempre foi difícil de falar, até com meu psiquiatra, mas aqui eu senti que poderia contar com vocês”, (P4).

“Vendo as olimpíadas, teve aquela atleta que foi até o limite, mas precisou parar porque não deu conta emocionalmente. Eu me vejo nela, não permito que os outros vejam minhas fragilidades e acabo passando uma imagem que não corresponde a mim”, (P1).

“Eu achava que quando a pessoa fosse mais velha ela seria assexuada, que ela não queria mais ter companheiro, não queria ter mais sexo e isso é um engano”, (P1).

Com o avanço das sessões, observou-se a criação de vínculos positivos entre as participantes. Nos encontros finais, pareciam estar mais seguras, organizando planos para os próximos anos:

“Essa semana eu conversei com a P2 pelo WhatsApp... A gente pode fazer isso né? Conversar fora da sessão?”, (P1).

“Eu quero muito ir conhecer o Rio Grande do Sul, comer o churrasco de vocês” (P3).

“Ano que vem, se Deus quiser, vou conseguir terminar de construir minha casa” (P4).

Quando o grupo foi formado, dentre as combinações firmadas, houveram algumas específicas sobre o encerramento das sessões. Tais acordos foram lembradas na 14ª sessão, faltando quatro para o encerramento do grupo. A partir desse momento, houveram reações de tristeza, solicitando a continuidade das atividades. As sessões seguintes tiveram faltas, atrasos e maior intensidade de mensagens no WhatsApp, sinalizando o sentimento de despedida do grupo.

Foram apontadas pelo terapeuta e coterapeuta as melhoras individuais das participantes, e elas mesmas puderam verbalizar suas percepções sobre si e sobre as outras. Novamente, os vínculos positivos criados no grupo foram importantes para que elas pudessem perceber as mudanças que estavam vivenciando:

“Realmente, conversando com vocês eu pude me abrir um pouco e sentir que eu posso ser amada, mesmo com 60 anos nas costas (...) Esse final de semana meu namorado vem conhecer meus filhos, estou bem ansiosa!” (P1).

“Esse grupo fez um bem tão grande pra gente, tu não sabe o quanto é bom poder falar as coisas que a gente vai enfrentando durante a semana. Vai fazer muita falta quando acabar” (P3).

O grupo sinalizou também as inseguranças e o desejo do encerramento da pandemia. As participantes se perguntavam sobre como seria a vida pós-pandêmica, se questionavam sobre como parecia estranho a ideia de sair de casa sem a máscara e como seria voltar as atividades que eram comuns antes do isolamento.

Com o entendimento sobre a finalização do grupo, as participantes começaram a refletir sobre o que fariam nas semanas seguintes. Dentre os tópicos levantados, sugeriram a busca por outros espaços psicoterapêuticos, a continuidade do grupo de WhatsApp e o convite para novas atividades futuras.

#### 4 DISCUSSÃO

Apesar das dificuldades iniciais no manejo com a nova ferramenta, as quatro participantes estavam habituadas com seus smartphones. Segundo Banskota, Healy e Goldberg (2020), a população idosa está cada vez mais utilizando estes dispositivos e com treino adequado, conseguem acessar diversos aplicativos, de comunicação à saúde. Neste grupo, as participantes entenderam, ainda que as vezes fosse necessária uma linguagem adaptada, os comandos do Google Meet, seus botões e funcionalidades. Assim, em poucas sessões já estavam aptas ao manejo das ferramentas e adaptadas à sua linguagem.

As participantes apresentaram nas primeiras sessões, emoções diversas que sinalizavam depressão, tristeza e ansiedade. A presença destes afetos, representados nas falas parece condizente com a literatura (BARROS, *et al.*, 2020; CANALI; SCORTEGAGNA, 2021; SCORTEGAGNA *et al.*, 2022). O contexto traumático da pandemia parece ter sido fator desencadeante para o surgimento de efeitos psicológicos negativos em populações mais vulneráveis à COVID-19, como as pessoas idosas.

As falas apresentadas simbolizaram o momento vivido, a tristeza pela vivência de perdas reais e simbólicas que percorriam desde a perda de liberdade e do convívio com familiares até a morte real de amigos e pessoas conhecidas. Tyrrel e Willians (2020), apontaram que manter-se dentro de casa, ainda que fosse um importante fator de proteção para as pessoas idosas do contágio com o vírus, favorecia o aparecimento de sentimentos de solidão e tristeza. Para Krendal e Perry (2021), ainda que existissem vínculos fortes nos relacionamentos, a falta de engajamento social, como a troca de visitas, atividades em grupos de pares e o convívio, favorecia o surgimento desses sentimentos.

O luto e a impossibilidade de realizar ritos fúnebres também pareceu ter contribuído para o surgimento de sentimentos depressivos. Pessoas idosas foram desencorajadas a irem despedir-se de amigos e familiares falecidos durante este período (CREMEPE, 2020). Sendo estes ritos parte importante da prática religiosa de muitas pessoas, esta falta parece ter mobilizado até mesmo sentimento de culpa em algumas participantes, por não poderem vivenciar o momento do ritual de despedida das pessoas por quem nutriam afetos.

Estar solteira/viúva com mais de 60 anos parece encontrar semelhanças com o perfil apontado por Yildirir, Işık e Aylas (2021), como aquele que mais sofreu as consequências negativas da pandemia. Relatou-se no grupo o aumento de conflitos entre familiares e a dificuldade de manutenção de regras de convivência e segurança. Tais conflitos conduziram ao aumento da ansiedade e o medo do contágio/morte. Observou-se ainda que, ao longo das sessões, os conflitos familiares conduziam ao aumento de sentimentos de tristeza e afastamento entre os membros da família.

Por outro lado, o uso de recursos digitais para comunicação não só pareceu funcionar para a manutenção do contato com familiares, como também possibilitou novas conexões (GOODMAN-CASANOVA, *et al.*, 2020). Neste estudo, quatro mulheres idosas, residentes em cidades diferentes do Brasil, com distâncias que chegavam a mais de 3.000km, puderam ter acesso a um espaço terapêutico em comum, de comunicação e troca afetiva, e que ao mesmo tempo mantinha a segurança de estarem em casa, evitando o risco de exposição ao vírus no deslocamento e/ou permanência em locais físicos compartilhados.

A criação de vínculos positivos foi possível, ainda que por meio do *smartphone*. As participantes sentiram-se seguras e confiantes para avançar nos tópicos e abordar outros eventos traumáticos de suas vidas. Semelhante aos achados de Rolandi *et al.* (2020), as participantes, ao longo das sessões, verbalizavam menos

sobre sentimentos de solidão e davam espaço a falas relativas aos vínculos criados e a busca de manutenção da amizade e do contato extra-atendimento.

O formato de grupos para intervenções online pareceu ser uma estratégia efetiva na diminuição de sentimentos negativos, servindo como espaço terapêutico ao mesmo tempo que oferecia segurança as pessoas envolvidas quanto à contaminação pela doença. Ainda que em um grupo pequeno, os achados foram semelhantes ao de Shapira *et al.* (2021). As participantes demonstraram rápido aprendizado das ferramentas e os benefícios diretos foram verbalizados ao longo dos encontros.

Além disso, é possível observar que, com o andamento das sessões, aumentaram os planos e desejos para os próximos anos, indicando sinais de melhora do estado de saúde mental geral. Este resultado foi semelhante ao encontrado por Watts *et al.* (2020) ao avaliar a prática de telepsicoterapia em pessoas com ansiedade. Os autores encontraram evidências de estabelecimento de forte vínculo terapêutico neste modelo de atendimento, com resultados melhores do que quando comparados a psicoterapia convencional.

Os diálogos sobre futuras viagens, encontros e o desejo de novas atividades sinalizavam que o grupo estava entrando em um momento de esperança. Com o avanço das vacinações e a melhora nos números da pandemia, as quatro participantes conseguiam voltar a prospectar um futuro mais saudável.

## 5 CONCLUSÃO

Diante do contexto pandêmico, pessoas idosas se viram impelidos a manterem práticas de isolamento físico e social, o que pode ter sido fator desencadeante para muitos sintomas de ansiedade e depressão. O uso de recursos digitais como grupos de atendimentos online realizados pelo Coletivos Online em Saúde Mental parece ter sido um importante recurso para a manutenção da saúde mental dessa população.

Este grupo parece ter se adaptado rapidamente as ferramentas digitais, criando vínculos sociais positivos e significativos. Tais vínculos permitiram discutir abertamente sobre eventos traumáticos, mas também motivou incentivos, acolhimentos e planos de futuro. Este estudo mostra que a utilização de recursos digitais para atendimento de grupos vulneráveis pode ser um caminho para que ações de saúde mental cheguem em pessoas que mais precisam.

Contudo, embora os resultados obtidos neste estudo indiquem importantes melhoras das participantes, os resultados precisam ser vistos dentro das suas limitações. Ainda que contando com mulheres de diferentes cidades e estados brasileiros, o número de participantes é reduzido, e seus resultados não podem ser generalizados. Além disso, as características pessoais e vivências prévias semelhantes das participantes pode ter favorecido a criação dos vínculos apresentados.

Ainda assim, a partir desses resultados, recomenda-se a continuidade de estudos que abordem o uso de tecnologias digitais na manutenção e intervenção de pessoas idosas. Ainda que apresentem dificuldades iniciais, essa população parece beneficiar-se amplamente de ferramentas que os auxiliem na interação com outras pessoas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANSKOTA, S.; HEALY, M.; GOLDBERG, E. **15 smartphones apps for older adults to use while in isolation during the COVID-19 pandemic.** *Wester Journal Emergency Medicine*, v. 21, n. 3, p. 514-525, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5811/westjem.2020.4.47372>. Acesso em: 08 jun 2023.

BARROS, M. B. A. *et al.* Relato de tristeza/depressão. **Nervosismo/ansiedade e problemas de sono na população adulta brasileira durante a pandemia de COVID-19.** *Epidem Serv Saúde*, v. 29, n. 4, e2020427, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1679-49742020000400018>. Acesso em: 10 jun 2023.

CANALI, A. L. P; SCORTEGAGNA, S. A. **Agravos à saúde mental de pessoas idosas frente a COVID-19.** *Research, Society and Development*, v. 10, n. 7, e50210716947, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i7.16947>. Acesso em: 02 jun 2023.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA [CFP]. **Resolução N° 009, de 25 de abril de 2018.** *Estabelece diretrizes para a realização de Avaliação Psicológica no exercício profissional da psicóloga e do psicólogo, regulamenta o Sistema de Avaliação de Testes Psicológicos - SATEPSI.* Brasília, DF: 2018. Disponível em: [satepsi.cfp.org.br/docs/ResolucaoCFP009-18.pdf](https://satepsi.cfp.org.br/docs/ResolucaoCFP009-18.pdf). Acesso em: 10 jun 2023.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA [CFP]. **Resolução N° 004, de 26 de março de 2020.** *Dispõe sobre regulamentação de serviços psicológicos prestados por meio de Tecnologia da Informação e da Comunicação durante a pandemia do COVID-19.* Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dCDL0>. Acesso em: 10 jun 2023.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA [CFP]. **Resolução N° 031, de 15 de dezembro de 2022.** *Estabelece diretrizes para a realização de Avaliação Psicológica no exercício profissional da psicóloga e do psicólogo, regulamenta o Sistema de Avaliação de Testes Psicológicos - SATEPSI e revoga a Resolução CFP nº 09/2018.* Brasília, DF: 2022. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-31-2022-estabelece-diretrizes-para-a-realizacao-de-avaliacao-psicologica-no-exercicio-profissional-da-psicologa-e-do-psicologo-regulamenta-o-sistema-de-avaliacao-de-testes-psicologicos-satepsi-e-revoga-a-resolucao-cfp-no-09-2018?origin=instituicao&q=31/2022>. Acesso em: 10 jun 2023.

FUNDAÇÃO OSWANDO CRUZ [FIOCRUZ]. **Vacinas contra Covid-19.** Dezembro. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/vacinas covid19>. Acesso em: 10 nov 2022.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE PERNAMBUCO [CREMEPE]. **Dores de um luto sem despedida.** 2020. Disponível em <<https://www.cremepe.org.br/2020/05/25/dores-de-um-luto-sem-despedida/>>. Acesso em: 8 jun 2023.

FUNDAÇÃO OSWANDO CRUZ [FIOCRUZ]. **Vacinas contra Covid-19.** Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/vacinas covid19>. Acesso em: 10 nov 2022.

GOODMAN-CASANOVA, J. M. *et al.* **Telehealth home support during COVID-19 confinement for community-dwelling older adults with mild cognitive impairment or mild dementia: Survey study.** *Journal of Medical Internet Research*, v. 22, n. 5, p. 1–13, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.2196/19434>. Acesso em: 08 nov 2022.

KRENDL, A.; PERRY, B. **The Impact of Sheltering in Place During the COVID-19 Pandemic on Older Adults' Social and Mental Well-Being.** *The Journal of Gerontology*, v. 76, n. 2, p. 53-58, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/geronb/gbaa110>. Acesso em: 11 jun 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE [OMS]. **Folha informativa – COVID-19.** Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875). Acesso em: 23 mai 2023.

ROLANDI, E. *et al.* **Loneliness and Social Engagement in Older Adults Based in Lombardy during the COVID-19 Lockdown: The Long-Term Effects of a Course on Social Networking Sites Use.** *Inter Jour Envir Resear Public Health*, v. 17, n. 21, p. 1-12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph17217912>. Acesso em: 09 jun 2023.

SCORTEGAGNA, S. A.; LIMA, E. S.; DE MARCHI, A. C. B.; PORTELLA, M. R. **Mental Health and Psychological Assessment During the COVID-19 Pandemic: Systematic Review.** *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 38, e38425, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102.3772e38425.en>. Acesso em: 08 jun 2023.

SHAPIRA, S. *et al.* **A pilot randomized controlled trial of a group intervention via Zoom to relieve loneliness and depressive symptoms among older persons during the COVID-19 outbreak.** *Internet Interventions*, v. 24, e100368, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.invent.2021.100368>. Acesso em: 10 jul 2023.

TYRREL, C.; WILLIAMS, K. **The Paradox of Social Distancing: Implications for Older Adults in the Context of COVID-29.** *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy*, v. 12, p. 214-216, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1037/tra0000845>. Acesso em: 08 jun 2023.

]WATTS, S. *et al.* **Telepsychotherapy for Generalized Anxiety Disorder: Impact on the Working Alliance.** *Journal of Psychotherapy Integration*, v. 30, n. 2, p. 208-225, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1037/int0000223>. Acesso em: 12 jun 2023.

YILDIRIM, H.; IŞIK, K.; AYLAZ, R. **The effect of anxiety levels of elderly people in quarantine on depression during covid-19 pandemic.** *Social Work in Public Health*, v. 36, n. 2, p. 194-204, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/19371918.2020.1868372>. Acesso em: 09 jun 2023.

## AGRADECIMENTOS

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

Agradecimento à FAPERGS pelo apoio financeiro e concessão de bolsas de pesquisa.

# A INCLUSÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CONDIÇÕES CRÔNICAS COMPLEXAS DE SAÚDE NA EDUCAÇÃO E SAÚDE DA CIDADE DE TAQUARA<sup>1</sup>

Elen Fernanda de Lima<sup>2</sup>  
Aleteia Hummes Thaines<sup>3</sup>

## Resumo

Este artigo apresenta uma análise; “Em que medida as políticas públicas voltadas à saúde e à educação de crianças e adolescentes garantem a inclusão nos importantes setores da Saúde e Educação do município de Taquara, de crianças e adolescentes com condições crônicas complexas de saúde?”

Conhecer a organização das Políticas Públicas da Saúde e da Educação esclarece as estratégias aplicadas para a garantia dos direitos de Crianças e Adolescentes com Condições Crônicas Complexas de Saúde. A organização da educação e saúde na cidade de Taquara, que os resultados da pesquisa apresentam é como estas políticas públicas são ofertadas, como são encaminhadas as demandas consideradas de alta complexidade, como as próprias especificidades que as Crianças e Adolescentes com condições Crônicas Complexas de Saúde apresentam.

**Palavras chaves:** políticas públicas, inclusão, saúde, educação.

## Abstract

*This article presents an analysis; “To what extent do public policies aimed at the health and education of children and adolescents guarantee the inclusion in the important Health and Education sectors of the municipality of Taquara, of children and adolescents with complex chronic health conditions?”*

*Knowing the organization of Public Health and Education Policies clarifies the strategies applied to guarantee the rights of Children and Adolescents with Complex Chronic Health Conditions. The organization of education and health in the city of Taquara, which the research results present is as These public policies are offered, as demands considered to be highly complex are addressed, such as the specificities that Children and Adolescents with Chronic Complex Health Conditions present.*

**Keywords:** public policies, inclusion, health, education.

## 1 INTRODUÇÃO

Quanto a caracterização da pesquisa esta será básica, exploratória, qualitativa, bibliográfica e documental. No que tange a coleta de dados da pesquisa bibliográfica esta, se dará em livros, e nas plataformas de pesquisas, tais como: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Google Acadêmico. Quanto a pesquisa documental esta será realizada na legislação e em documentos referentes a políticas públicas voltadas a temática.

A inclusão é um ato de respeito, de empatia com a diversidade. Todos somos diferentes, temos individualidades, assim incluir é admitir as pluralidades. Entende-se que incluir e acrescentar o que ainda não fazia parte. A inclusão tanto se refere a nós quanto ao outro, por que o ato de incluir vai possibilitar que compartilhamos

<sup>1</sup> Pesquisa financiada com bolsa CAPES.

<sup>2</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Projeto desenvolvido com fomento CAPES. Bolsista CAPES. Endereço eletrônico: [elenlima@soufaccat.br](mailto:elenlima@soufaccat.br)

<sup>3</sup> Doutora em Direito com estágio Pós-doutoral em Direito. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Pesquisa financiada com bolsa institucional FACCAT e vinculada a linha de pesquisa Economia, Meio Ambiente e Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Faccat.



do mesmo espaço e momento, e o ato de fazer parte, de compartilhar é uma via de mão dupla. Martins (2023, p. 39), afirma que “Existe uma cultura em que as crianças são participes e nela há uma estrutura própria que reflete a condição em que as crianças vivem suas infâncias. Reflete sua condição social de sujeito no mundo”.

A inclusão é realizada, em sua maioria das vezes, a partir de pessoas com especificidades relacionadas ao seu quadro de saúde. O Ministério da Saúde, conforme a Organização Mundial de Saúde (OMS) “define a Saúde como completo bem-estar, físico, social e mental, e não mais somente como ausência de doenças”. Assim compreende-se que o bem estar da pessoa é algo amplo, que compete a sua totalidade, considerando qualidade de vida o bem estar físico, social e mental.

Por definição CASTRO (2017, p. 118) se baseia em Cohen et al. afirmando que as crianças e adolescentes com condições crônicas complexas (CCC), são crianças e adolescentes que;

englobam um conjunto de malformações associadas ou não às síndromes, marcadas por deficiências variadas, e cuja dependência de tecnologia e de equipes multiprofissionais referem uma complexidade de intervenções que muitas vezes restringem essas crianças aos ambientes hospitalares; coloca-se então o desafio de pensar e poder falar sobre o que é saúde.

Com isso, as especificidades justificam dependência de tecnologia e de equipes multiprofissionais, exigem atenção e cuidados direcionados e por longos períodos de tempo de acordo com a complexidade de intervenções que suas individualidades necessitam, comprometendo seus responsáveis a reorganizarem suas rotinas para atenderem as demandas de cuidados destas crianças e adolescentes quando estão em casa. Vygotsky (2022, p 325) afirma que;

No aspecto social, ocorre algo com um serviço recíproco. A criança mais dotada, do ponto de vista intelectual, adquire a possibilidade de manifestar sua atividade social em relação à menos dotada e ativa. Esta última, por sua vez, nas relações sociais com os mais ativos, extrai o que ainda lhe é inacessível, o que, com frequência, é o ideal não conscientizado ao qual aspira a criança com deficiência no aspecto intelectual.

As relações e interações com outras crianças e até mesmo adultos poderá promover vivências significativas para as crianças, e adolescentes com condições crônicas complexas de saúde. Entende-se que complexidade da deficiência não são as limitações, ou até as impossibilidades biológicas, e sim as consequências que as crianças e adolescentes com condições crônicas complexas de saúde sofrem pela exclusão social. Sendo este fator, a exclusão social o principal responsável por essa criança e adolescente não serem notadas, e por este motivo não serem incluídas.

A inclusão das crianças e adolescentes com Condições Crônicas Complexas de Saúde é a constante busca das famílias por possibilidades, por oportunidades, por inserção aos espaços de interação, que naturalmente promovem vivências de aprendizagem com seus pares e com os adultos que convivem. Sendo assim, o maior limitante destas crianças e adolescentes é a deficiência social, e as limitações das interações, pois quanto menor for o grupo social que convivem, as oportunidades de interação e troca serão mínimas.

Nesse sentido faz-se necessário pensar no papel da escola referente a inclusão, pois para ela incluir compete planejar e aplicar estratégias no seu currículo para que o processo de ensino e aprendizagem dos educandos e educandas aconteça de forma respeitosa e significativa, contemplando o ritmo e as individualidades de cada criança ou adolescente da instituição. Essas estratégias devem considerar a reformulação de currículos, adaptações de recursos, adequações de técnicas e avaliações efetivas para alunos/as com desenvolvimento típico e atípico, garantindo assim a inclusão escolar de todos que estiverem devidamente matriculados na instituição.

Também é papel da escola oportunizar o aperfeiçoamento, a qualificação e o preparo de cada profissional envolvido nesse processo. Segundo Mantoan (2000, p.6), “A inclusão escolar remete a escola a questões de

estrutura e de funcionamento que subvertem seus paradigmas e que implicam em um redimensionamento de seu papel, para um mundo que evolui a “bytes”. A escola enquanto espaço de aprendizagem, crescimento e evolução precisa se adaptar as necessidades, especificidades e individualidades dos alunos e alunas que dela fazem parte.

O presente artigo imprime o seguinte problema de pesquisa: Em que medida as políticas públicas voltadas à saúde e à educação garantem a inclusão destas crianças e adolescentes que se encontram com condições crônicas complexas de saúde?

Assim, para responder ao problema proposto definiu-se o seguinte objetivo geral: analisar em que medida as políticas públicas voltadas à saúde e à educação de crianças e adolescentes garantem a inclusão destas crianças e adolescentes que se encontram com condições crônicas complexas (CCC) de saúde.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS, ELEMENTOS PARA REFLEXÃO

São as políticas públicas que organizam as necessidades da sociedade, cabe aos responsáveis por seus planejamentos projetarem estratégias para que as políticas públicas se efetivem.

A Coletânea Políticas Públicas, apresenta uma descrição bastante detalhada da expressão “política pública”, afirma que esta traz diversos significados. Aguilar Villanueva afirma, inspirando-se em Subirats<sup>17</sup> e em Hogwood e Gunn<sup>18</sup>:

... “política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental. (Saravia, 2006, p.26)

## 3 OS TRÊS NÍVEIS DE ATENÇÃO À SAÚDE PÚBLICA

O Sistema Único de Saúde, as redes de atenção e a atenção básica, sem dúvida são um dos maiores exemplos de Políticas Públicas no Brasil. Firmado na Constituição Federativa do Brasil (1988), alicerçado na premissa da saúde como direito de todos e dever do Estado. Em princípios e diretrizes como a universalidade, equidade, integridade, descentralização e controle social.

Pierantoni (2009, p 617) afirma que o Sistema Único de Saúde é

Considerado o maior programa de inclusão social do mundo, o SUS vem-se desenvolvendo ao longo desses 20 anos, independentemente de governos e partidos políticos, expansões e contrações no seu financiamento ou mudanças de modelo na gestão governamental.

O Ministério da Saúde orienta a organização de todo o Sistema Único de Saúde, com os seguintes arranjos referentes aos níveis de atendimento e seus fluxos;

A Atenção Básica é umas das principais portas de entrada do Sistema Único de Saúde. Pensar que fluxograma que validam filas e cotas são contrários ao princípio de equidade. Os fluxogramas recebem o nome de

linhas de cuidados e essas descrevem o caminho que será percorrido para alcançar o atendimento pretendido.

Os níveis de Atenção à Saúde resumidamente podem ser explicados da seguinte forma: a Atenção Primária atua como ponto inicial de contato com o sistema, a porta de entrada. Em seguida, a Atenção Secundária provê cuidados especializados e diagnósticos mais complexos. Enquanto, a Atenção Terciária é reservada aos casos mais intrincados e requer intervenções altamente especializadas, necessitando de tecnologias mais apuradas. Assim são organizados os tratamentos e serviços ofertados pelo Sistema único de Saúde, e quem determina os parâmetros para proteger, restaurar e manter a saúde dos cidadãos, com equidade, qualidade e resolutividade é a Organização Mundial da Saúde.

É na Atenção Primária que a maioria dos problemas de saúde podem ser resolvidos, ou, quando necessário podem ser encaminhados para a rede especializada. A Atenção Primária se dá nas Unidades Básicas de Saúde, conhecidas como Posto de Saúde. Mais do que ofertar e promover assistência clínica, o objetivo é estar próximo das pessoas, promovendo saúde e qualidade de vida para a comunidade atendida.

A atenção secundária e terciária, oferta atendimento especializado encontrados em hospitais e ambulatórios, como as Unidades de Pronto Atendimento 24h. Estas envolvem atendimento direcionado para áreas como pediatria, ortopedia, cardiologia, oncologia, neurologia, psiquiatria, ginecologia, oftalmologia entre outras especialidades médicas.

Os Hospitais de grande porte atendem as demandas de saúde de alta complexidade da atenção especializada. Estes locais têm leitos de UTI, centros cirúrgicos. Contam com tecnologia de ponta, e tratamento de custos maiores, como os oncológicos por exemplo.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no Capítulo I Do Direito à Vida e à Saúde, fala sobre a necessidade das políticas públicas para que se cumpra o acesso ao direito à saúde; “Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.”

## 4 EDUCAÇÃO

Passados 6 anos da implementação do ECA, dia 20 de dezembro de 1996 é homologada a Lei nº9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Ela prevê em seu 1º artigo novamente a importância da Educação no desenvolvimento amplo e pleno do sujeito:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (Artigo 1º, Lei nº 9.394/96).

Segundo Freire (2003, p.85): “Somente uma escola centrada democraticamente no seu educando e na sua comunidade local, vivendo as suas circunstâncias, integrada com seus problemas, levará os seus estudantes a uma nova postura diante dos problemas de contexto”. Assim podendo o fracasso educacional, ser justificado por um sistema educacional pouco eficaz, que acontece quando não se considera, ou tão pouco se respeita a conexão socioeconômica e cultural dos educandos. É a educação que possibilita o crescimento e a evolução justa e coerente da sociedade. Como também oportuniza ao sujeito contato com novas culturas, com informações e pontos de vistas distintos e justos, construindo criticidade e provocando um olhar mais humano as pluralidades, assim colaborando com as famílias na formação de cidadãos capazes de considerar e aproveitar possibilidades.

A educação é, como outras, uma fração do modo de vida dos grupos sociais que a criam e recriam, entre tantas outras invenções de sua cultura, em sua sociedade. Formas de educação que produzem e praticam, para que elas reproduzam, entre todos os que ensinam e aprendem, o saber que atravessa as palavras da tribo, os códigos sociais de conduta, as regras do trabalho, os segredos da arte ou da religião, do artesanato ou da tecnologia que qualquer povo precisa para reinventar, todos os dias, a vida do grupo e a de cada um de seus sujeitos, através de trocas sem fim com a natureza e entre os homens, trocas que existem dentro do mundo social onde a própria educação habita, e desde onde ajuda a explicar — às vezes a ocultar, às vezes a inculcar — de geração em geração, a necessidade da existência de sua ordem. (Brandão, P. 4)

O Estatuto da Criança e Adolescente afirma que o acesso à educação escolar é o primeiro passo para a garantia de direito as políticas sociais de Educação da criança e adolescente. Sendo dever do Estado assegurar a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, organizada da seguinte forma: pré-escola; ensino fundamental; ensino médio. A Educação Institucional fortalece a família enquanto instituição primária, responsável por inserir o sujeito na sociedade. Também projeta desenvolvimento com a convivência da rotina escolar, quanto ressignifica o desafio da família na construção de caráter e princípios de responsabilidade, sendo esta, uma das contribuições mais importantes da Instituição.

Corroborando com a questão da inclusão, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, atualizada em 2013 traz mudanças contemplando a educação especial.

A Lei de Diretrizes e Bases, foi criada em 1996, que estabelece os princípios básicos da educação no país. Foi atualizada em 2013, e teve algumas mudanças para contemplar a educação especial. No artigo 58, ela estabelece a educação especial como direito de pessoas com deficiência, como deficiência visual, auditiva e outras formas, mas também, para pessoas com transtornos globais do desenvolvimento ou superdotação.

A Constituição Federal do Brasil (1988), apresenta o direito à educação especializado no artigo 206, inciso I, “igualdade de condições de acesso e permanência na escola” como um dos princípios para o ensino e garante, como dever do Estado, a oferta do atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, CFB, 1988).

A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também chamada como Estatuto da Pessoa com Deficiência, o qual detalha os direitos da Pessoa com Deficiência. Cabe salientar o direito a Saúde e a Educação, nos respectivos artigos: Capítulo III – Do Direito à Saúde Art. 24.

É assegurado à pessoa com deficiência o acesso aos serviços de saúde, tanto públicos como privados, e às informações prestadas e recebidas, por meio de recursos de tecnologia assistiva e de todas as formas de comunicação previstas no inciso V do art. 3º desta lei (Artigo nº 24, Capítulo III, Lei 13.143/2015).

Art. 25. Os espaços dos serviços de saúde, tanto públicos quanto privados, devem assegurar o acesso da pessoa com deficiência, em conformidade com a legislação em vigor, mediante a remoção de barreiras, por meio de projetos arquitetônico, de ambientação de interior e de comunicação que atendam às especificidades das pessoas com deficiência física, sensorial, intelectual e mental.

Capítulo IV – Do Direito à Educação Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem. Parágrafo único. É dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação.

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (LEI 8.069/1990), é considerado criança quem

tem até 12 anos incompletos, entre 12 e 18 anos são adolescentes. O ECA também detalha a doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente. Como a própria Constituição Federal de 1988, que estabelece ser dever da família, da sociedade e do estado garantir os direitos da criança e do adolescente, no artigo 227

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 227)

A Criança e Adolescente com Condição Crônica Complexa de Saúde, apresentam especificidades em seu quadro clínico, que exige uma dedicação constante de seus responsáveis em seus cuidados. Com isso, precisam reorganizar a rotina da casa e da família para que consigam contemplar todos os cuidados que a condição desta criança, e ou, adolescente necessitam. Geralmente é a família que realizam os cuidados que a criança e ou, adolescente com condições crônicas complexas de saúde exigem.

## 5 SAÚDE E EDUCAÇÃO DA CIDADE DE TAQUARA

Taquara é um dos seis municípios que compõem o Vale do Paranhana. Localizada a 80 km de Porto Alegre, 40km da Serra Gaúcha e 60 km do litoral norte do Rio Grande do Sul. É composta por 28 bairros na zona urbana, e 6 distritos subdivididos na zona rural.

A Lei de Diretrizes de Bases afirma no artigo nº 21, que a Educação Básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Nessa perspectiva o município tem atendido a legislação. Pois oferta a educação para as crianças e adolescentes nas três modalidades que a lei prevê.

No site informativo da Prefeitura de Taquara estão expostas as informações das quais tivemos acesso referente a oferta de Saúde e Educação do município. A Educação Escolar pública municipal é composta por 40 instituições de ensino, destas 22 locadas na zona urbana, sendo 11 Escolas de Educação Infantil, e 18 locadas na zona rural, sendo 3 Escolas de Educação Infantil. E uma Escola Municipal de Educação Especial Lucas Sauer, inaugurada em 23 de fevereiro de 2022. O município também possui uma Associação de Pais e Amigos dos excepcionais.

O Sistema Único de Saúde de Taquara, é composto por 12 Unidades Básicas de Saúde, que prestam atendimentos primários. Destas 7 são locadas em bairros na zona urbana, e 5 na zona rural; dentre as Unidades 1 destas atende na organização de 24h, e 1 atende na modalidade de Pediatria. A cidade também conta com 1 Hospital. Nesta organização os atendimentos de casos secundários, terciários e complexos diagnosticados na atenção primária são encaminhados para as Unidades de Referências, que geralmente ficam localizadas na região metropolitana do Estado do Rio Grande do Sul, usando fluxo de regulação.

Em relação ao funcionamento da Saúde no município de Taquara, segue o seguinte arranjo: o fluxo inicia na Unidade Básica de Saúde - UBS de referência do bairro do usuário, o médico considera a necessidade do paciente, caso haja necessidade de uma avaliação especializada, ele faz a solicitação. Este paciente faz o encaminhamento através da Secretaria Municipal de Saúde, que cadastra no sistema informatizado. Quando autorizada é agendada, a marcação é ordenada pela gravidade e tempo de espera para cada caso.

A documentação a qual tivemos acesso, que trouxe os arranjos da educação não esclarece se acontece e como acontece o atendimento das crianças e adolescente com condições crônicas complexas de saúde, não foram localizadas informações referentes ao planejamento para a integração destes educandos e educandas nas instituições escolares do município que comportem suas especificidades.

Quanto a saúde, no fluxograma dos protocolos entende-se que o médico da atenção básica primária ao

preencher a solicitação que será responsável pelos esclarecimentos do quadro, que ao ser protocolado as informações colocadas neste documento irão ordenar a fila, resultando tempo de espera. Os documentos e informativos do portal da cidade não apresentaram nenhuma estratégia para que o sistema se organize em relação aos atendimentos prioritários, assim não houve esclarecimento se a Criança e o adolescente com condições crônicas complexas de saúde são incluídos prevendo a garantia de direitos constitucionais.

Sendo a Educação e a Saúde direito de todos, cabe ao município de Taquara um planejamento, e a divulgação de fluxogramas práticos e funcionais, que garantam de forma respeitosa, e efetiva que a Inclusão da criança e adolescente com condições crônicas complexas de saúde aos seus respectivos direitos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos à Saúde e a Educação são firmadas desde a Constituição Federal de 1988, perpassam nas configurações estruturais do Estatuto da Criança e Adolescente em 1990, e novamente estes direitos se reafirmam na Lei de Diretrizes e Base em 1996. Nesta pesquisa verificou-se as políticas públicas que possibilitam o acesso aos direitos à educação e a saúde de crianças e adolescentes com condições crônicas complexas de saúde, se este público é incluso.

As bibliografias estudadas consideram que políticas públicas de educação e, políticas públicas de saúde efetivas possibilitará a sociedade perspectiva para a igualdade de direitos, e que esta validação a Educação e a Saúde é prioridade de garantia de direitos básicos através das oportunidades de acesso.

A partir dos apontamentos que a legislação faz referente os direitos à saúde e a educação, entende-se que estes direitos são ofertados pelo estado para a sociedade em um todo, e que são de responsabilidade da família, da sociedade e do estado. As Políticas Públicas são de responsabilidade e comprometimento das três esferas; municipal, estadual e federal. Contudo os direitos das crianças e adolescentes com condições crônicas complexas de saúde não se limitam a cuidados que suas condições exigem, pois as crianças e adolescentes com condições crônicas complexas de saúde como todas crianças e adolescentes independentes de suas condições e individualidades têm direitos que competem também ao estado, aqui apontamos direito à saúde e a educação, direitos estes já pontuados neste artigo pelas referências citadas da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e Adolescente, das Leis de diretrizes e bases da educação e também do Estatuto da pessoa com deficiência. Assim o estado contempla parte das necessidades da Criança e Adolescente com condições crônicas complexas de saúde garantindo o que prevê a legislação, mas estas crianças e adolescentes precisam muito mais.

A importância que o Direito à Educação têm para o desenvolvimento humano, é tão significativa quanto a importância que o Direito à Saúde trás na sua perspectiva, ambos possibilitam a garantia de cuidados, manutenção e prevenção da saúde, e bem estar social e cultural. Por isso as Políticas Públicas de Saúde e Educação são importantes para a sociedade, a efetivação destas irão possibilitar o desenvolvimento do bem estar e qualidade de vida da criança e adolescente com condições crônicas complexas de saúde.

Ao detalhar a organização do município de Taquara referente a Saúde e a Educação, confirma-se a oferta ao acesso a Saúde e a Educação com os seguintes arranjos; a Saúde é ofertada pelas Unidades Básicas de Saúde no planejamento do Sistema Único de Saúde. E a Educação é oportunizada nas instituições de Educação municipal. A análise documental e bibliográfica sugere estas ofertas. Mas não localizamos nos portais e informes eletrônicos do município as quais foi possível o acesso, se estas ofertas são resolutivas, eficazes para a garantia de direito à Saúde e Educação de Crianças e Adolescentes em condições complexas crônicas de saúde, se este acesso ofertado traz consigo planejamento e estratégias que contemplem as demandas deste público.

Entende-se que não é somente um ato social a inclusão de crianças e adolescentes com condições crônicas complexas de saúde, com base nas leis pode-se afirmar que direitos é obrigatoriedade dos responsáveis, que

nas questões de saúde e educação é responsabilidade da família, da sociedade e do estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei n. 13.146**, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

CASTRO, Barbara da Silveira Madeira de. et al Crianças com condições Crônicas Falam Sobre Saúde. **Rev. Polis Psique**. v. 7. n. 3. Porto Alegre. set./dez. 2017. Disponível em: Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2238-152X2017000300008](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-152X2017000300008). Acesso em: 15 de jul. 2023.

Souza, Ellen Simone Alves de. et al. **Práticas pedagógicas e educação do campo**: Paulo Freire. 2021. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/3664/1441/5695>. Acesso 25/08/2023.

LDBE - **Lei nº 9.394** de 20 de Dezembro de 1996.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. Educação para todos: desafios, ações, perspectivas da inclusão nas escolas brasileiras. **ETD - Educação Temática Digital**. v. 1. n. 3. Disponível em: [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/10633/ssoar-etd-2000-3-mantoan-educacao\\_para\\_todos\\_desafios.pdf?sequence=1](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/10633/ssoar-etd-2000-3-mantoan-educacao_para_todos_desafios.pdf?sequence=1). Acesso em: 15 de jul. 2023.

MARTINS FILHO, Altino José, **Criança pede respeito**: Docência na Educação Infantil. Ed. 4. Tubarão (SC): Copiart, 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/eu-quer-me-exercitar/noticias/2021/o-que-significa-ter-saude>

**Pierantoni, Célia Regina**. 20 anos do sistema de saúde brasileiro: o Sistema Único de Saúde. 10 Jul 2009.

Prefeitura Municipal de Taquara. Disponível em; <https://www.taquara.rs.gov.br/conteudo/2860/910/2802>. Acesso em 25/08/2023.

Saraiva, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea – Brasília: ENAP, 2006.

VIGOTSKI, Lev Semionovich. **Obras Completas- Tomo Cinco**: Fundamentos da Defctologia. Tradução do programa de Ações Relativas às Pessoas com Necessidades Especiais (PEE). Cascavel, PR: Edunioeste, 2022.

# A DESINFORMAÇÃO E A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS REDES SOCIAIS: CONSEQUÊNCIAS NA ÁREA DA SAÚDE

Lucas Roberto de Souza<sup>1</sup>

Emerson de Lima Pinto<sup>2</sup>

## Resumo

O combate à desinformação se apresenta como um dos maiores desafios da atualidade, uma vez que a mesma tecnologia responsável por trazer uma série de benefícios também serve como um impulsor deste mal. E em que pese as redes sociais se mostram capazes de difundir dados em uma escala jamais vista, a desinformação acaba por encontrar um caminho livre nesta corrente informacional. Mas afinal, qual a responsabilidade destas redes sociais quanto à desinformação que acabam por propagar? Ainda que se vendam como meras plataformas neutras, é indissociável os prejuízos que a desinformação presente nelas traz à sociedade, em especial no tocante a um importante aspecto: a saúde. Até mesmo o Programa Nacional de Imunização, um dos orgulhos do nosso Sistema Único de Saúde, e também referência a nível mundial, sofre com os impactos causados pela desinformação. Algo corroborado pelo próprio diretor geral da Organização Mundial da Saúde, em discurso realizado ainda nos primórdios do que viria a se tornar a maior crise sanitária do nosso tempo. Desta forma, o presente estudo versa sobre a responsabilidade civil das redes sociais em relação ao conteúdo abarcado nelas, em especial a desinformação. Sua divisão se dá em um primeiro capítulo abordando este fenômeno da desinformação, para em seguida associar este problema às redes sócias, bem como a forma como estas são reguladas atualmente, a nível nacional e no direito comparado, até tratar do que se discute para o futuro e as perspectivas acerca do típico voltado a sua regulação.

**Palavras-chave:** Desinformação; saúde; responsabilidade civil; redes sociais.

## Abstract

*Combating misinformation is one of the biggest challenges today, since the same technology responsible for bringing a series of benefits also serves as a driver of this evil. And when these social networks are capable of disseminating data on a scale never seen before, misinformation ends up finding a free path in this information chain. But after all, what is the responsibility of these social networks regarding the misinformation that ends up spreading? Even if they sell themselves as neutral platforms, the damage that misinformation brings to society is inseparable, especially with regard to an important aspect: health. Even the National Immunization Program, one of the prides of our Unified Health System, and also a world reference, suffers from the impacts caused by misinformation. Something corroborated by the Director General of the World Health Organization himself, in a speech given at the beginning of what would become the greatest health crisis of our time. In this way, the present study deals with the civil liability of social networks in relation to the content covered in them, in particular misinformation. Its section consists of a first chapter addressing these characteristics of disinformation, and then associating this problem with social networks, as well as the way in which these are currently regulated, at the national level and in comparative law, until dealing with what is being discussed for the future and perspectives on the typical focus on its regulation.*

**Keywords:** Disinformation; health; civil responsibility; social media.

<sup>1</sup> Bacharelado em direito, pesquisador do Grupo de Pesquisa de Direito Sanitário e Saúde Coletiva do Centro Universitário Cesuca. Email: lukas\_rob@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Filosofia, pesquisador-líder do Grupo de Pesquisa de Direito Sanitário e Saúde Coletiva do Centro Universitário Cesuca. E-mail: emersonpinto@cesuca.edu.br



## 1 INTRODUÇÃO

De que maneira a tecnologia, responsável por tantas melhorias e vantagens em nosso dia-a-dia, é capaz de ser também prejudicial? São muitas as respostas para esta pergunta, sendo a trata deste estudo ligada a um sério problema informacional, que embora não seja uma novidade acaba por atingir novos patamares através da tecnologia.

Este problema é a desinformação, que embora por vezes se confunda com uma simples informação incorreta, carrega um viés muito mais perigoso, em especial quando associada a temas como a saúde. Sendo as redes sociais um dos principais motivos para o crescimento desenfreado deste mal, ainda que se intitulam como plataformas neutras e isentas de responsabilidade pelo conteúdo que os seus usuários compartilham.

Ocorre que esta suposta isenção acaba sendo um argumento bastante raso, motivo pelo qual emerge a necessidade de se discutir a questão da responsabilidade civil das redes sociais, tendo como base a legislação atual neste sentido e o próprio direito comparado.

Neste sentido, o presente estudo se divide em uma análise acerca do que se compreende como desinformação, com ênfase na sua incidência sobre o tema voltado a saúde; para em sequência tratar do caráter ligado a responsabilidade civil das redes sociais, a atualidade desta questão no cenário nacional, bem como sua perspectivas.

## 2 DOS DESAFIOS IMPOSTOS PELA DESINFORMAÇÃO

Algo que pode perfeitamente ser classificado um dos grandes males do século, ainda que não venha a se tratar de uma novidade, é a desinformação. Pois embora seja algo que remeta aos primeiros passos da sociedade, nunca este problema alcançou tamanhas proporções.

Parece incoerente que este debate venha a ocorrer logo em um cenário no qual as barreiras geográficas não são mais um obstáculo, em que o mundo encontra-se cada vez mais globalizado. Mas é justamente nesta era da informação que a desinformação parece ter chego ao seu ápice, com este movimento ocorrendo justamente como consequência desta modernização.

Mas antes de mais nada, faz-se necessário uma compreensão mais detalhada acerca do que trata este problema e da forma que ele veio a alcançar tais patamares:

### 2.1 DAS PARTICULARIDADES FRENTE A TECNOLOGIA

Ainda que em um primeiro momento pareça simples definir o que é desinformação, é preciso atentar para as características que diferenciam este mal dos demais problemas informacionais.

Neste sentido, verificam-se algumas das classificações que nos são dadas pelo próprio dicionário de língua portuguesa (2023): “Ação ou efeito de desinformar; Informação inverídica ou errada que é divulgada com o objetivo de induzir em erro”. Torna-se imprescindível destacar o caráter envolvendo a manipulação, que ocorre no intuito de enganar ou alienar o público para o qual a mensagem é destinada (PINHEIRO; BRITO, 2014, p. 6). Sendo justamente este aspecto que torna a situação mais nebulosa, em função da dificuldade de mensurar a real intenção do interlocutor, se é a de manipular ou simplesmente reproduzir algo que já tenha lhe chegado nestas circunstâncias.

Verifica-se, portanto, que ela ocorre de maneira deliberada e má intencionada, sendo brilhantemente descrita por Pinheiro da seguinte forma:

Nesta abordagem desinformação é considerada uma ação proposital para desinformar alguém, de maneira a enganá-lo. Assim, o aspecto subjetivo da ação, a aspiração de enganar outrem é parte determinante do conceito. Não existe desinformação sem o propósito do desinformador, bem como o objeto da ação, o desinformado. (PINHEIROS, 2014, p. 3).

De forma mais ilustrativa, vejamos a seguir uma clara diferenciação entre informação incorreta, má-informação e desinformação:

FIGURA 1 – “DESORDEM DA INFORMAÇÃO”



Fonte: IRETON; POSSETI, 2019, p.48

Conforme fica evidenciado, a desinformação está sempre atrelada a um caráter maquinador, com o claro intuito de forjar um conteúdo não somente de enganar o público ao qual se destina, mas também de causar dano. Pois ao analisarmos separadamente, a informação incorreta carrega um caráter quase que ilusório, como nas famosas notícias click-bait, onde o usuário é atraído a clicar em notícias cujo título são chamarizes para conteúdos diversos. Enquanto a má-informação contempla dados genuínos, como vazamentos ou situações de assédio, mas que em razão do contexto em que foram compartilhados manifestam-se como algo indevido (IRETON; POSSETI, 2019, p.47).

Ainda no tocante a esta abordagem, destaquemos o aspecto no qual ela se concilia aos meios digitais. Pois embora sejam incontáveis as benesses de uma sociedade cada vez mais informacional, o caráter libertador desde mundo mais conectado traz por consequência um excesso de informação. Sendo que esta tecnologia desencadeia não apenas um excesso de informações infundadas, como também se apresenta como um facilitador para a manipulação de dados:

Sem dúvida, as tecnologias da informação e da comunicação têm influenciado o comportamento informacional de usuários/leitores significativamente. As notícias que refutam a veracidade dos acontecimentos, reservadas às prerrogativas da desinformação, tornaram-se práticas comuns no processo de modelar a opinião da sociedade e cooptar o senso comum. A disseminação de notícias falsas aumentou consideravelmente nos últimos tempos e é perpetrada por políticos em campanhas eleitorais, como ocorridas nos EUA e Brasil. As equipes responsáveis empregam estratégias baseadas em conteúdos enganosos, com softwares programados à propagação de mensagens promotoras da imagem do político, denominadas de robôs. Os perfis falsos em redes sociais também contribuem com a disseminação de informações enganosas (DE SOUZA; DOS SANTOS, 2020, p. 235).

Ficando assim evidenciado o potencial lesivo que a tecnologia proporciona a este problema, com a ocorrência de um novo fenômeno: a infodemia. Conforme descrito em relatório publicado pela Organização Pan-Americana da Saúde (2020), é possível classificar esta situação como um excesso de informação baseado em um determinado assunto, cujo crescimento acaba sendo exponencial, resultando em uma grande dificuldade para

que os receptores deste conteúdo consigam aferir de forma precisa a sua veracidade.

Ainda neste sentido, pincemos a seguir um panorama acerca deste problema informacional referente aos malefícios sentidos pelos programas de saúde, quando da sua ocorrência por intermédio das redes sociais.

## 2.2 DOS RISCOS PROMOVIDOS PELAS REDES SOCIAIS

Da mesma forma que a internet se apresenta como algo revolucionário, oportunizando voz para qualquer um que deseje ser ouvido, existe um importante viés nesta relação. Pois esta ruptura proporcionada pela tecnologia também abriu espaço para que a desinformação, um problema histórico, se valesse destas comodidades. Sendo o campo que engloba a saúde um dos mais afetados neste processo.

Esta situação pode ser facilmente exemplificada pelo que aconteceu em fevereiro de 2020, no boom da então pandemia que viria se tornar a maior crise sanitária das últimas décadas, quando o alerta feito pelo diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, foi voltado justamente a desinformação: “Não estamos apenas lutando contra uma epidemia; estamos lutando contra uma infodemia”, conforme matéria informada pelo site das Nações Unidas (2021).

Esta onda de desinformação frente às políticas de promoção a saúde resultou em fortes impactos nos dados ligados à saúde, em especial no que diz respeito aos programas de vacinação. Algo que até então era motivo de orgulho para o Sistema Único de Saúde (SUS), servindo de referência internacional, passou a sofrer com os reflexos deste mal, no sentido de reduzir de forma alarmante os índices de cobertura vacinal (GALHARDI, 2021, p. 4202).

Sendo que este problema não se restringe aos casos ligados à pandemia do Covid-19, onde houve uma verdadeira enxurrada de desinformação a nível global. Mas também em programas mais tradicionais e até então consolidados, como o da vacinação contra o Sarampo. Fazendo com o que o Brasil perdesse o certificado de país livre desta doença, conforme matéria veiculada pelo Jornal da USP (2019).

Um dos aspectos mais preocupantes é a dificuldade que o usuário possui em avaliar a veracidade do conteúdo que está sendo acessado, reflexo direto desta infodemia. Em pesquisa realizada pelo Instituto Kaspersky (2023), foi constatado que 62% dos brasileiros se dizem incapazes ou com grande dificuldade de distinguir uma notícia falsa de uma informação genuína.

E é neste aspecto que entra o papel das redes sociais, ao serem utilizadas como um mecanismo extremamente eficaz na disseminação de desinformação. Corroborado pelo fato de que, em média, um a cada cinco brasileiros utiliza-se das redes sociais como principal fonte de informações (GOEKING, 2023). Nesta mesma esteira, e estudo realizado pelo instituto Poynter em parceria com o Google, o resultado foi que 62% dos brasileiros afirmam receber conteúdos com desinformação ao menos uma vez por semana, enquanto 44% alegam receber diariamente.

Mas afinal, qual o limite para que se responsabilize às redes sociais por toda esta desinformação divulgada nas suas plataformas? Para tratar deste ponto adentremos no tema relacionado a responsabilidade civil e ao imprescindível Marco Civil da Internet.

## 3 DA RESPONSABILIDADE CIVIL E AS REDES SOCIAIS

Sendo a responsabilidade civil um dos pontos imprescindíveis para o presente estudo, faz-se necessário tecer um breve apanhado acerca do que trata este importante fundamento do nosso ordenamento jurídico. Neste sentido, analisemos o conceito apresentado pelo célebre Caio Mário da Silva Pereira:

A responsabilidade civil consiste na efetivação da reparabilidade abstrata do dano em relação a um sujeito passivo da relação jurídica que se forma. Reparação e sujeito passivo compõem o binômio da responsabilidade civil, que então se enuncia como o princípio que subordina a reparação à sua incidência na pessoa do causador do dano (PEREIRA, 2022, p. 31).

Através deste recorte faz-se possível mensurar o quão relevante é, para o direito como um todo, o caráter da responsabilidade civil. Pois ao tratar das consequências jurídicas, e da própria obrigação de reparar os danos causados, ela acaba por alcançar um papel basilar para o estabelecimento de uma sociedade ordeira.

Sendo a eficácia na sua aplicação responsável por desencorajar a prática de condutas ilícitas por parte dos indivíduos que compõem esta sociedade. Algo que pode ser perfeitamente traduzido nas palavras de Bruno Miragem:

Só há direito onde há cogência dos preceitos normativos, ou seja, onde é possível impor dever jurídico e assegurar seu cumprimento ou suas consequências a quem tenha violado o dever. Daí falar-se em responsabilidade (MIRAGEM, 2021, p.22).

Enquanto para Tartuce (2023, p. 64), dentro dos diversos cenários que englobam a responsabilidade civil é possível verificar a responsabilização e necessidade de reparação, tanto dos danos de caráter material como também os morais, ou mesmo ambos. Abrangendo as mais diversas situações passíveis de ocasionar tal relação de dano, seja para algo ou alguém, e a obrigação de indenização.

Evidentemente que, em razão desta gama extremamente diversificada, não cabe ao Código Civil tratar do assunto em caráter exclusivo. Pois conforme já mencionado, são muitas as formas em que se verifica a possibilidade de dano e a obrigação de reparar. Um dos casos mais clássicos é da relação consumerista, onde o principal balizador é Código de Defesa do Consumidor. Como também a responsabilidade civil ambiental, a qual está cada vez mais em voga (BENJAMIN, 1987, p. 78-80).

Por isso a importância de cada caso ser analisado de forma particular, dentro das suas especificidades, como no que se refere às redes sociais. Neste caso o ponto central a ser analisado é o da Lei nº 12.965, de 2014, mais conhecida como Marco Civil da Internet, o qual é abordado a seguir.

### 3.1 O MARCO CIVIL DA INTERNET

Em que pese as redes sociais estejam em constante transformação, sendo matéria relativamente nova em nosso arcabouço jurídico, é imprescindível que o direito venha a tratar de temas como a responsabilidade civil destas perante a sociedade.

Pois embora as redes sociais atuem numa espécie de intermediação, servindo como plataformas para a distribuição de conteúdo, elas não estão alheias ao que ocorre em suas páginas. Pois ainda que não seja atribuída a elas uma responsabilidade objetiva pelo que é publicado pelos seus usuários, é necessário que haja um controle por parte delas, no intuito de coibir a ocorrência de danos causados por seus usuários (DE TEFFÉ; DE MORAES, 2017, p. 110-120).

No tocante ao cenário nacional, a responsabilidade civil por parte das redes sociais é regulamentada especialmente pela Lei nº 12.965, de 2014, mais conhecida como Marco Civil da Internet, e também por outros dispositivos em caráter subsidiário, como o Código de Defesa do Consumidor. Conforme estas leis, as redes sociais são passíveis de responsabilização civil pelos danos causados aos seus usuários, como por exemplo difamação e divulgação de informações pessoais sem consentimento (MIRAGEM; MARQUES, 2008, p. 645-648).

Ocorre que as novas tecnologias, provocam diversos desafios ao direito civil, ensejando praticamente na ocorrência de uma reformulação em alguns dos seus principais instrumentos, como a responsabilidade civil. Este movimento se verifica, em especial, no tocante às redes sociais:

A consolidação da internet e das redes sociais no cotidiano da sociedade contemporânea faz emergirem inúmeras controvérsias cujo adequado equacionamento depende da atuação atenta da comunidade jurídica. Estabelecem-se redes de trocas e informações que propiciam o aparente paradoxo: ao mesmo tempo que incrementam as liberdades individuais, a internet e as redes sociais agravam a potencialidade de produção de danos à autonomia existencial das próprias pessoas (PEREIRA, 2022, p. 473).

Evidente que, pelo próprio caráter das redes sociais, é utópica a possibilidade de impedir que os usuários venham a compartilhar conteúdos de cunho danoso. Mas é plenamente possível a adoção de medidas no intuito de mitigar e reparar estas “falhas” cometidas pelos seus usuários (MIRAGEM; MARQUES, 2008, p. 645-648). Sendo que a ausência, ou inépcia, destas medidas de controle acabam, enfim, por ensejar na responsabilidade por parte das redes sociais:

Entendeu o legislador que os intermediários, marcadamente os grandes e organizados provedores, têm a possibilidade e o dever de contribuir com a segurança dos usuários da rede, devendo retirar conteúdos considerados lesivos, dentro de critérios razoáveis, quando instados a fazê-lo. Uma vez caracterizado o modelo de negócio e o alto ganho financeiro, não se pode admitir que tais agentes privados recebam uma completa imunidade, não vindo a ser responsabilizados por eventuais danos gerados direta ou indiretamente às pessoas (DE TEFFÉ; DE MORAES, 2017, p. 142).

E é neste cenário que se verifica a relevância o caso envolvendo a propagação de desinformação pelas redes sociais. Pois como já fora no capítulo anterior, se trata de um assunto extremamente delicado e com um alto potencial lesivo. O capítulo a seguir verifica o tema central deste estudo: quais as perspectivas a serem observadas no tocante a desinformação propagada nas redes sociais, sobre o prisma da responsabilidade civil.

#### **4 DAS PERSPECTIVAS EM RELAÇÃO A ESTE PREOCUPANTE CENÁRIO**

Tendo em vista o potencial lesivo que a desinformação possui, em especial no aspecto relacionado à saúde, bem como o quanto o brasileiro parece estar exposto a este mal, torna-se necessário recorrer ao instituto da responsabilidade civil.

Em que pese a facilidade que é compartilhar informações nas redes sociais, não é de se estranhar que vez ou outra alguém compartilhe uma informação incorreta. Mas como já referido, é o caráter da desinformação que preocupa, a manipulação e o intento de lesar é que enseja a responsabilização. E neste caso cabe destacar a necessidade não apenas da responsabilização individual daquele usuário que, deliberadamente, compartilhou um conteúdo lesivo, mas também da plataforma que se mostrou falha em coibir de forma eficaz esta atitude.

Ainda que as redes sociais, como já comentado, atuem como intermediadoras, vendendo-se inclusive como plataformas “neutras”, não há como desvencilhar a responsabilidade destas para com o que é veiculado em sua plataforma, conforme preconiza o Marco Civil da Internet. E embora se perceba, de fato, algum movimento no sentido de desenvolver mecanismos para controle de potenciais conteúdos lesivos, estas ações se mostram pouco eficazes na prática. Em especial pela velocidade com que estes dados se espalham:

Até que isso seja feito, mesmo que de forma rápida, em cinco ou dez minutos, a interação e o engajamento da notícia podem já ter alcançado milhões de pessoas dependendo de quem seja o emissor dessa mensagem. Acredito que esse tipo de mecanismo de vigilância deva ser de fato aprimorado pelas empresas. Estamos vivendo um período que nunca vivemos, de acesso e tráfego de informação, e basicamente precisamos que elas suportem esse tipo de coisa, mas também precisamos de uma vigilância ativa da comunidade (CORREIA, 2023, p.1).

Evidente de que ao adentrarmos a discussão envolvendo controle e vigilância é preciso um cuidado

extremo no sentido de não extrapolar limites, de maneira a cercear a liberdade de expressão dos indivíduos. Sendo justamente este o principal argumento dos que são contra o famigerado Projeto de Lei 2630, mais conhecido como PL das Fake News.

Em síntese, projeto de lei em debate no Congresso para regular o funcionamento das redes sociais com intuito de conter a disseminação desenfreada de desinformação. Sendo alguns dos principais focos destes ataques as campanhas eleitorais e notícias envolvendo a crise da Covid-19. Por mais que seja uma discussão extremamente pertinente, o fato de envolver tanto um controle por parte do Estado, como também um amplo acesso a informações, acaba por resultar em diversas discussões no sentido de privacidade e liberdade de expressão (SARLET; DE BITTENCOURT SIQUEIRA, 2020, p. 534-550).

#### 4.1 DA INSPIRAÇÃO NO DIREITO COMPARADO

Este polêmico Projeto de Lei encontra inspiração no direito interacional, mais especificamente nas medidas adotadas pela Alemanha. A *Netzdurchsetzungsgesetz* é uma Lei germânica para Fiscalização das Redes Sociais.

Basicamente, esta lei determina que se estabeleça um rigoroso controle das plataformas sobre o conteúdo despejado nelas, obrigando-as a denunciar determinados conteúdos a polícia, facilitar a denúncia por parte de outros usuários, bem como de eliminar conteúdos lesivos dentro de um prazo limite. Evidentemente que tal lei também trouxe uma repercussão negativa em seu início, mas hoje conta com aprovação popular, sendo responsável por aplicar multas milionárias as principais plataformas, como o Facebook (LAUX, 2021, p. 333-336).

O sucesso desta lei culminou na elaboração, por parte da Comissão Europeia, de um reforçado Código de Práticas sobre Desinformação, o qual obteve a adesão das principais plataformas de redes sociais, conforme é possível verificar em matéria, conforme matéria veiculada no site da própria União Europeia (2022).

Como já apresentado, no tocante a saúde a situação se torna ainda mais perigosa, pois o compartilhamento desenfreado, e mal-intencionado, de desinformação neste sentido acabam por gerar consequências graves aos destinatários destas mensagens. Casos clássicos estão ligados a automedicação, ao desinteresse em programas tradicionais de saúde, como a vacinação, e o uso de tratamentos equivocados (REVEZ, 2022, p. 1-21).

Justamente neste sentido urge a importância de políticas públicas, como as adotadas pelo Ministério da Saúde, no sentido de orientar a população através de campanhas que levam informações seguras e verdadeiras sobre os casos mais polêmicos. Sendo que foi tomado o cuidado para que estas informações fiquem disponíveis para serem compartilhadas pelos usuários que a elas tiverem acesso, visando a propagação de informações corretas. Mas sem que haja de fato uma responsabilização, tanto do usuário quanto das plataformas, ações como esta acabam servindo apenas como medidas paliativas a este grave problema (RIPOLL; DO CANTO, 2019, p. 143).

Longe de ensejar o surgimento de uma patrulha do pensamento, como na icônica obra 1984, de George Orwell (2009, p. 18), a ideia não é cercear a liberdade de expressão, mas restabelecer uma noção de responsabilidade pelo que é dito. Uma vez que dentre as grandes mudanças ocasionadas pela tecnologia, esta sensação de liberdade ilimitada trazida pela internet é sem dúvidas um dos aspectos mais negativos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma, fica evidenciado o caráter lesivo atrelado ao tema da desinformação, a qual advém de um interesse direto de causar dano ao público para o qual ela é destinada. Tal questão fica potencializada em função da tecnologia, uma vez que os números apresentados destacam o fato de que o brasileiro está extremamente exposto as redes sociais, bem como a desinformação advinda delas.

Por esta razão é impensável afastar a responsabilidade destas plataformas em relação ao conteúdo veiculado por elas, sendo necessário tratar do tema com a seriedade devida. E embora a legislação nacional ainda seja incipiente neste aspecto, vale observar o direito comparado, no intuito de buscar soluções que possam ser adaptadas ao cenário nacional.

Mas a grande questão segue ligada à discussão envolvendo controle e regulação destas plataformas, entretanto estas são palavras sempre difíceis de serem associadas a um tema como este, que trata de liberdade de expressão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil. **Law Review**, v. 24, p. 78-80, 1987.

**European Commission**. Disinformation: Commission welcomes the new stronger and more comprehensive Code of Practice on disinformation, 16 junho de 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3664](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3664) Acesso em: 30 abr 2023.

CORREIA, Carol. Desinformação em saúde mata. **Conexão UFRJ**. Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2021/08/desinformacao-em-saude-mata/> Acesso em 20 maio 2023.

DE SOUZA, Jaqueline Silva; DOS SANTOS, José Carlos Sales. Infodemia e desinformação na pandemia da covid-19. **Revista Fontes Documentais**, v. 3, p. 231-238, 2020.

DE TEFFÉ, Chiara Spadaccini; DE MORAES, Maria Celina Bodin. Redes sociais virtuais: privacidade e responsabilidade civil. Análise a partir do Marco Civil da Internet. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, v. 22, n. 1, 2017.

Dicio, **Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2023. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/desinformacao/> Acesso em: 30 abr 2023.

GALHARDI, Cláudia Pereira et al. Fato ou Fake? Uma análise da desinformação frente à pandemia da Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 4201-4210, 2020.

GOEKING, Weruska. 2 em cada 10 brasileiros se informam sobre política nas redes sociais. **Alfa Inteligência**. Disponível em: <https://alfainteligencia.com.br/noticias/2-em-cada-10-brasileiros-se-informam-sobre-politica-nas-redes-sociais/> Acesso em 20 maio 2023.

IRETON, Cherilyn; POSETTI, Julie. Jornalismo, Fake News & Desinformação: Manual para educação e treinamento em jornalismo. **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO**, 2019.

**Kaspersky**. 62% dos brasileiros não sabem reconhecer uma notícia falsa. Disponível em: [https://www.kaspersky.com.br/about/press-releases/2020\\_62-dos-brasileiros-nao-sabem-reconhecer-uma-noticia-falsa](https://www.kaspersky.com.br/about/press-releases/2020_62-dos-brasileiros-nao-sabem-reconhecer-uma-noticia-falsa) Acesso em 20 maio 2023.

LAUX, Francisco de Mesquita. **Limites da jurisdição e das decisões jurisdicionais estatais no âmbito da internet**. 2020. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade Civil**. Grupo GEN, 2021

MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Cláudia Lima. **Direito do consumidor**. Editora Revista dos tribunais, 2008.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Entenda a infodemia e a desinformação na luta contra a COVID-19**. 2020.

ORWELL, Georget. **1984**. Companhia das Letras, 2009.

PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. Grupo GEN, p. 31, 2022.

PETRONI, Maju. Brasil perde certificado de país livre do sarampo. **Jornal da USP**. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/brasil-perde-certificado-de-pais-livre-do-sarampo/> Acesso em 05 maio 2023.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr; BRITO, Vladimir de Paula. Em busca do significado da desinformação. **Data Grama Zero**, João Pessoa, v. 15, n. 6, 2014.

**Poynter, MediaWise e YouGov**. A Global Study on Information Literacy Understanding generational behaviors and concerns around false and misleading information online. Disponível em: <https://www.poynter.org/wp-content/uploads/2022/08/A-Global-Study-on-Information-Literacy-1.pdf> Acesso em 20 maio 2023.

REVEZ, Jorge. Redes sociais e desinformação na saúde: o caso do Facebook. **Revista EDICIC**, v. 2, p. 1-21, 2022.

RIPOLL, Leonardo; DO CANTO, Fabio Lorensi. Fake news e "viralização": responsabilidade legal na disseminação de desinformação. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, v. 15, p. 143-156, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; DE BITTENCOURT SIQUEIRA, Andressa. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS LIMITES NUMA DEMOCRACIA: o caso das assim chamadas "fake news" nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, p. 534-578, 2020.

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. Grupo GEN, 2023.

United Nations. **UN tackles 'infodemic' of misinformation and cybercrime in COVID-19 crisis**. 2021.



# AÇÕES DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DESENVOLVIDAS PELA CLÍNICA DE SAÚDE VISUAL DA UNC NA PERCEPÇÃO DOS GESTORES EDUCACIONAIS E DA SAÚDE DA AMPLANORTE

## SOCIAL RESPONSIBILITY ACTIONS DEVELOPED BY THE UNC VISUAL HEALTH CLINIC IN THE PERCEPTION OF EDUCATIONAL AND HEALTH MANAGERS AT AMPLANORTE

Suellen Cristine Haensch<sup>1</sup>

Argos Gumbowsky<sup>2</sup>

### Resumo

A Optometria é uma profissão que cuida da saúde visual. Os Optometristas realizam exames e prescrevem óculos e lentes de contato, encaminhando para outros profissionais se necessário. O artigo tem como objetivo identificar as principais ações de responsabilidade social desenvolvidas pela Clínica de Saúde Visual da Universidade do Contestado na percepção dos Gestores de Educação e Saúde da Associação dos Municípios do Planalto Norte (Amplanorte). Foram utilizados levantamentos bibliográficos, entrevistas e análise de exemplos para compreender o problema pesquisado. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisas bibliográficas e de campo, com característica quali-quantitativa. A pesquisa de campo abrangeu 10 municípios da Amplanorte mediante uso de questionários online para coletar as percepções dos gestores de educação e saúde. A Clínica de Saúde Visual da UNC tem ações de responsabilidade social que contribuem para o desenvolvimento regional dos municípios da Amplanorte, incluindo formação profissional, serviços de saúde visual e retorno de conhecimentos para a comunidade. Essas ações também ajudam a diminuir a demanda reprimida na área da saúde visual.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Social. Saúde Visual. Optometria. Universidade e Extensão. Políticas Públicas.

### Abstract

*Optometry is a profession that takes care of visual health. Optometrists perform exams and prescribe glasses and contact lenses, referring them to other professionals if necessary. The article aims to identify the main social responsibility actions developed by the Visual Health Clinic of the Universidade do Contestado in the perception of the Education and Health Managers of the Association of Municipalities of Planalto Norte (Amplanorte). Bibliographical surveys, interviews and analysis of examples were used to understand the researched problem. Data collection was carried out through bibliographic and field research, with a qualitative and quantitative characteristic. The field research covered 10 municipalities in Amplanorte using online questionnaires to collect the perceptions of education and health managers. The UNC Visual Health Clinic has social responsibility actions that contribute to the regional development of the municipalities of Amplanorte, including professional training, visual health*

<sup>1</sup> Mestra em Desenvolvimento Regional. Universidade do Contestado. Canoinhas. Santa Catarina. Brasil. E-mail: suellen@unc.br. Orcid.org/0000-0003-2188-8988

<sup>2</sup> Doutor em Educação. Universidade do Contestado. Programa Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional. Canoinhas. Santa Catarina. Brasil. E-mail argosgum@gmail.com Orcid.org/0000-0002-7217-9025

*services and the return of knowledge to the community. These actions also help to reduce pent-up demand in the area of visual health.*

**Keywords:** *Social Responsibility. Visual Health. Optometry. University and Extension. Public policy.*

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo é resultante da dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional intitulada 'Extensão Universitária e Responsabilidade Social: um estudo dos atendimentos da Clínica de Saúde Visual da Universidade do Contestado'.

A Optometria é uma profissão de saúde autônoma e os Optometristas são especialistas dos cuidados primários de Saúde Visual/Ocular. Essa atenção primária é entendida como o primeiro contato, ou seja, o primeiro acesso que o indivíduo terá à saúde, conforme sua necessidade específica (Grosvenor, 2004).

Os Optometristas estão amplamente distribuídos a nível global, como por exemplo, no Canadá, Estados Unidos, Austrália, dentre outros países (Shneor, Isaacson, Shaag, 2020). Segundo a *The International Agency for the Prevention Of Blindness* (IAPB) (2021), em recente estudo de mapeamento da força de trabalho global em Optometria, os dados indicaram que havia 331.743 Optometristas representando 123 países.

A Universidade do Contestado, sediada no Município de Mafra, congrega os Campi de Concórdia, Curitibaanos, Porto União, Rio Negrinho e Canoinhas. Nesse último, o primeiro Curso de Optometria, em nível Bacharelado, foi instituído. Iniciou em 1999, com base na missão da instituição e na situação da saúde no Brasil, de forma especial na Saúde Visual/Ocular. A estrutura curricular do Curso foi baseada na formação de nível superior em Optometria que é ofertada em vários países (UNC, 2016).

Para apoiar as atividades curriculares e propiciar campo de estágio, para uma formação inovadora de prática profissional em Optometria no Brasil, foi implementada em 2003 a Clínica de Saúde Visual (UNC, 2016). Desde então, realiza atendimentos de Saúde Visual/Ocular disponibilizados à comunidade da Amplanorte. Ela é integrada pelos municípios de Bela Vista do Toldo, Canoinhas, Irineópolis, Itaiópolis, Mafra, Major Vieira, Monte Castelo, Papanduva, Porto União e Três Barras.

A Universidade tem o papel de desenvolver indivíduos proativos que possam construir sociedades socialmente responsáveis e economicamente sustentáveis. Isso é feito por meio da promoção de ações de responsabilidade social, integrando ensino, pesquisa e extensão.

Quanto aos objetivos, a investigação caracteriza-se como descritiva e exploratória. Descritiva, pois buscou descrever uma experiência de extensão universitária de determinada instituição (GIL, 2018), e exploratória, porque analisa um campo ainda incipiente. Envolveu, também, levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulam a compreensão (GIL, 2007).

Quanto aos procedimentos de coleta, avocou contornos de pesquisa bibliográfica e de campo. Quanto à natureza dos dados, caracteriza-se como quali-quantitativa. A pesquisa de campo abrangeu os municípios integrantes da Amplanorte, sendo eles: Mafra, Porto União, Canoinhas, Itaiópolis, Três Barras, Papanduva, Major Vieira, Bela Vista do Toldo, Irineópolis e Monte Castelo.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, a análise das percepções dos gestores de educação e saúde dos municípios da Amplanorte foi realizada por intermédio de questionário *on-line*, enviado pelo *Google Forms*.

A população foi composta por nove secretários municipais de educação (SME), de um total de dez; cinco secretários municipais de saúde (SMS), de um total de dez; e dez diretores escolares (DE). O convite para a participação foi enviado via *e-mail* e *WhatsApp* e com contato verbal por telefone. Utilizou-se da amostragem

intencional.

A pesquisa cumpriu com os requisitos éticos para a sua execução sendo apreciado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UNC e aprovado sob o n. 5.680.317.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 RESPONSABILIDADE SOCIAL

A responsabilidade social não é exclusividade do campo da educação e, em especial da esfera universitária. É um conceito em discussão nos campos das ciências políticas, da economia, da administração e da gestão, sobretudo no âmbito das reformas de Estado, dos sistemas econômicos e dos sistemas políticos (Ribeiro, Magalhães, 2014). Portanto, percebe-se que a responsabilidade social, enquanto conceito, se apresenta em diferentes áreas de conhecimento inter e multidisciplinar e ainda com múltiplas interpretações.

O termo responsabilidade do social aparece na Lei Federal n.º 10.861/04, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Ele tem como objetivo a melhoria da qualidade da Educação Superior, a orientação da expansão da oferta, o aumento da eficácia institucional e acadêmica, e a promoção do compromisso social das instituições de ensino. Esse compromisso inclui a valorização da missão pública, a promoção dos valores democráticos, o respeito à diversidade, a afirmação da autonomia e da identidade institucional. (Brasil, 2004).

Calderón *et al.* (2011) afirmam que a Responsabilidade Social no Ensino Superior (RSES) pode ser entendida como cumprimento das atividades historicamente construídas da Universidade (ensino, pesquisa e extensão universitária).

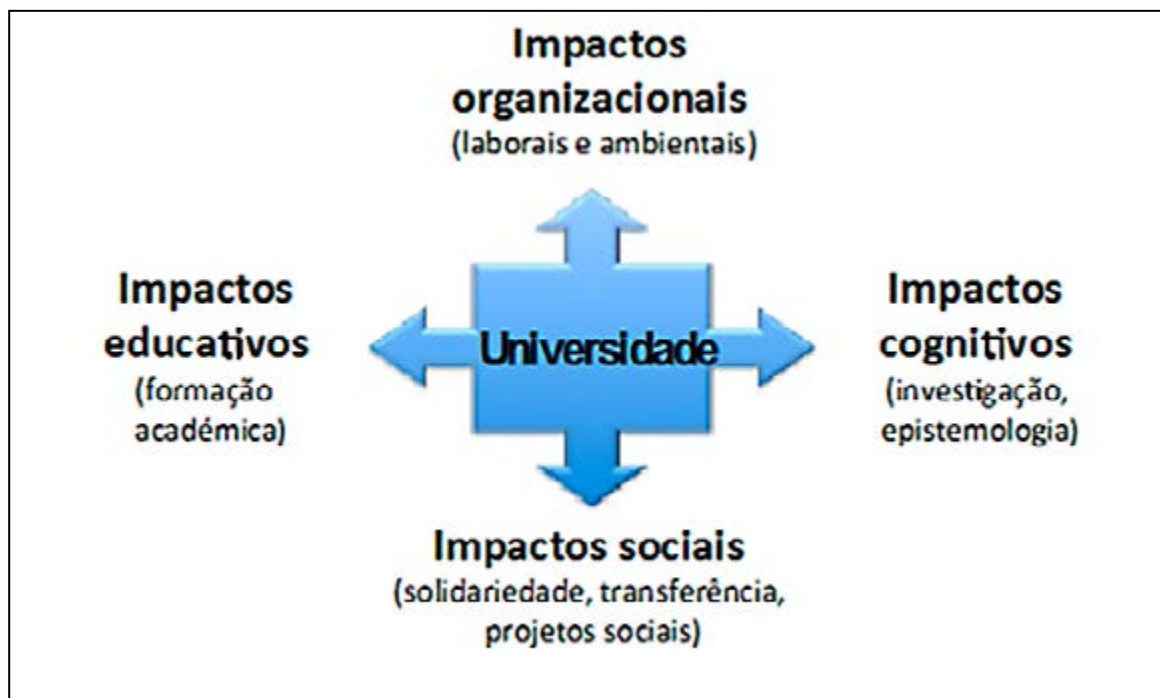
O dispositivo constitucional exigiu que os pilares fundamentais e obrigatórios fossem inseridos na formação dos estudantes do Ensino Superior, visando diminuir o caráter dogmático das graduações e estimular o senso crítico e a participação dos acadêmicos em questões sociais. Isso é alcançado através das atividades de extensão. (Barbosa, 2020).

Juntos, esses três subcampos cumprem as funções de produção de conhecimento, formação, integração social, inovação tecnológica, difusão da ciência e da cultura, desenvolvimento socioeconômico, melhoria da qualidade de ensino de outros campos educacionais. Além disso, desenvolvem uma rede de relações que permitem fazer trocas com os setores econômicos, políticos, sociais e culturais (Silva, 2018).

Em relação a teoria da RSU, o mais indicado é mantê-la próxima da definição central de responsabilidade pelos impactos da Universidade. A partir daí, a responsabilidade social deve consistir numa dinâmica de associação para a transformação do campo social que reproduz os impactos dos quais participa a Universidade. Nesse sentido, o fio condutor de uma definição da RSU é constituído pelos tipos de impactos universitários, os riscos a eles associados a nível local e global (Vallaey, 2017).

Seguindo um duplo eixo organizacional e acadêmico, distingue-se 4 tipos de impactos relevantes na Universidade (Figura 1): 1. Impactos internos da própria organização universitária do seu campus para os seus membros e o seu meio ambiente (impactos laborais e ambientais). 2. Impactos externos para a sociedade em geral. 3. Impactos acadêmicos de formação de pessoas. 4. Impactos acadêmicos de construção de conhecimento (Vallaey, 2017).

**FIGURA 1 – IMPACTOS RELEVANTES NA UNIVERSIDADE**



Fonte: Vallaey (2011).

Como qualquer organização laboral, a Universidade impacta na vida dos seus membros (administrativos, docentes e estudantes). Seus impactos podem ser organizacionais, educativos, cognitivos e sociais. Sobre este último, a Universidade tem um peso enquanto referência e ator que pode (ou não) promover o progresso, criar capital social, vincular os estudantes à realidade exterior etc. A Universidade responsável interroga-se sobre como pode acompanhar o desenvolvimento da sociedade e ajudar a resolver os seus problemas fundamentais (Vallaey, 2017).

As discussões sobre responsabilidade social originaram-se no meio empresarial, porém, essas questões têm se mostrado profícuas em outras áreas, em especial no âmbito das Universidades (Ferro, Ferreira, 2021). Nos debates sobre o papel da Universidade frente ao desenvolvimento social, cultural, ambiental e econômico torna-se em evidência a RSU, como uma discussão recorrente na agenda da área da educação superior (Ribeiro, s.d.).

A Universidade em meio ao processo de globalização, sofre impactos consideráveis que a forçam a transformar-se, adaptar-se, reinventar-se. Esses impactos acabam colocando em discussão o seu papel, em relação à diferentes objetivos, entre eles, o relacionamento com a sociedade na esteira do desenvolvimento sustentável. A discussão sobre o papel desempenhado pela Universidade é permanente e ocupa lugar de destaque na sociedade e na própria Universidade, como instituição social, produtora e difusora do conhecimento (Almeida, 2020).

Em sua pesquisa, Nunes, Pereira e Pinho (2017), entendem que a Universidade do século XXI precisa estar aberta e romper com o modelo tradicional de instituição, no sentido de construir a sua identidade institucional e cumprir a sua responsabilidade social.

A RSU é a ponte que liga a Universidade à sociedade em seus múltiplos aspectos. Há uma tendência de apontar a RSU como uma obrigação da Universidade na busca de soluções para os problemas sociais; na promoção do exercício da cidadania, da ética, da solidariedade, da paz e da democracia; na promoção de debates e ações. Percebe-se que a RSU diz respeito à presença da Universidade no processo de desenvolvimento no campo social, cultural, ambiental e econômico (Ribeiro, s.d.).

A Universidade tem o papel de desenvolver indivíduos proativos que possam construir sociedades socialmente responsáveis e economicamente sustentáveis. Isso é feito por meio da promoção de ações de respon-

sabilidade social, integrando ensino, pesquisa e extensão. (Ribeiro, Magalhães, 2014).

A partir da década de 1980, cresceu em importância a Responsabilidade Social Universitária (RSU) nos diferentes âmbitos acadêmicos, dada sua contribuição para a formação de estudantes e comunidades socialmente responsáveis. A própria sociedade exige, cada vez mais, que as Universidades prestem contas sobre a maneira como capacitam seus estudantes para o exercício profissional (Berto, 2011).

O movimento da RSU implica na ampliação das funções tradicionais da Universidade e no surgimento de um novo paradigma, que a concebe como um ator ativo na promoção do desenvolvimento social e sustentável (Almeida, 2020).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram adotados pelas Nações Unidas em 2015, como um apelo universal à ação para acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir que até 2030 todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade. Os países se comprometeram a priorizar o progresso para aqueles que estão mais atrasados. A criatividade, tecnologia e recursos financeiros de toda a sociedade são necessários para alcançar os ODS em todos os contextos (ONU, 2022).

O texto que trata dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, reconhece a interconexão entre diferentes áreas e a importância de equilibrar a sustentabilidade social, econômica e ambiental. Os objetivos relacionados à saúde, educação e redução das desigualdades são relevantes para a pesquisa em questão.

A partir do início do século XX várias iniciativas no mundo reforçam a preocupação com a sustentabilidade do planeta, a partir de pactos globais baseados em princípios como direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção. Temas esses em vigência e de monitoração permanente por organizações supranacionais, proporcionando a expansão do conceito de responsabilidade social, em questões de natureza socioambiental, em instituições públicas e organizações não governamentais, chegando até a educação superior (Almeida, 2020).

Nesse sentido, pode-se entender a RSU como um princípio, um compromisso e um processo, socialmente ético, para a promoção do desenvolvimento sustentável da sociedade, dos cidadãos e do ambiente, por meio da gestão organizacional quanto às suas ações de ensino, pesquisa e extensão, explicitadas nos seus valores institucionais. A responsabilidade social é um direcionador de toda ação empreendida na Universidade, da Universidade, para a Universidade e para a sociedade local e global, com a finalidade de tornar melhor a condição humana e todo o ecossistema que a circunda (Almeida, 2020).

Quando uma instituição se utiliza da responsabilidade social eticamente correta, verifica-se a confirmação dos relevantes benefícios proporcionados à comunidade e conseqüentemente, constata-se uma maior satisfação daqueles que estão inseridos no processo. Pois, as parcerias desenvolvidas por algumas Universidades com empresas, trabalhos voluntários e prestação de serviços à comunidade em diversas áreas, entre elas a da saúde, constitui um resgate da dignidade humana (Medeiros Júnior, 2004).

Para os autores Ribeiro e Magalhães (2014), é perceptível a existência de duas lógicas distintas assumidas pela Educação Superior: a teoria da emancipação humana<sup>3</sup> e a teoria do capital humano<sup>4</sup>. É dentro e na tensão desses modelos de teorias, que a Universidade parece estar a construir o entendimento da sua responsabilidade social. A educação superior não deve renunciar aos seus principais objetivos: primar pela geração do conhecimento, pela qualidade dos seus serviços e, como consequência, primar pelo desenvolvimento nas suas dimensões social, cultural, de sustentabilidade e econômica.

Em seu estudo, Lavor Filho *et al* (2021), evidenciaram o tema da sustentabilidade e da relação Univer-

<sup>3</sup> Segundo Paulo Freire, a emancipação humana é um processo de libertação política, cultural, humana e social de todos os oprimidos, que se libertam a si e aos opressores.

<sup>4</sup> Essa teoria prega que quanto maior for o investimento na educação, mais competente se torna o ser humano para concorrer no mercado de trabalho e que sua escolarização pode garantir uma posição social melhor. Contudo, esta teoria deposita no indivíduo a responsabilidade por sua condição social.

sidadeescola nas políticas de extensão universitária como cenários e práticas de atuação possíveis da RSU. Os autores Vieira *et al* (2018), concluíram em sua pesquisa, que no que tange aos impactos das atividades universitárias, que o ensino foi identificado como a atividade principal da instituição, a pesquisa foi a atividade menos relacionada à responsabilidade social e a extensão a mais relacionada. Isso demonstra que a percepção das ações de responsabilidade social da Instituição estudada por eles, estão voltadas para a atividade de extensão.

Quanto mais a universidade se insere na sociedade, mais ela se insere na universidade. É uma relação interativa, alicerçada no princípio da responsabilidade social (Silva, 2018). A extensão, articulada com o ensino e a pesquisa, é um mecanismo que viabiliza a relação transformadora entre Universidade e sociedade, configurando, então, a RSU (Ribeiro, Magalhães, 2014).

## 2.2 SAÚDE VISUAL E OCULAR

Garantir o alto padrão de saúde para todos os seres humanos, independentemente de raça, religião, crença política, condição econômica ou social, é um direito fundamental. A saúde de todos os povos é essencial para a paz e segurança e depende da colaboração entre indivíduos e Estados. A desigualdade no desenvolvimento da promoção da saúde em diferentes países é um perigo comum. Os governos têm a responsabilidade de garantir a saúde de seus cidadãos por meio de medidas sociais e de saúde adequadas. (Fonte: OMS, 2021) Em relação à conceituação da saúde, destaca-se sua importância social, essa com forte impacto sobre as condições de vida e bem-estar da população, dado que é um bem de utilidade pública, um direito social e elemento estruturante do Estado de Bem-Estar Social, conforme determinado na Constituição Federal brasileira de 1988, que definiu a desmercantilização do acesso à saúde (Gadelha et al, 2011).

As condições visuais abrangem uma ampla e diversa gama de morbidades que afetam diferentes componentes do sistema visual e função visual (OMS, 2019). Em relação aos motivos geradores de consulta na área da Saúde Visual/Ocular, no estudo de Vargas e Rodrigues (2010), encontrou-se a baixa de acuidade visual (37,4%), seguida da revisão dos óculos (19,0%). Também foram frequentes a queixa de cefaleia (15,8%), prurido (10,4%), ardência / irritação (7,8%) e olho vermelho (7,2%). Considerando-se as faixas etárias prevalentes, a baixa acuidade visual (37,9%) foi a queixa predominante seguida da cefaleia (29%) na faixa etária dos 10 aos 19 anos e a baixa acuidade visual (53,9%), seguida da revisão dos óculos (16,8%), na faixa etária compreendida entre 40 e 49 anos de idade.

A avaliação de indivíduos que têm erros de refração<sup>5</sup>, particularmente aqueles com 50 anos ou acima, oferece uma oportunidade para identificar outras condições que podem levar a cegueira, antes que elas venham a causar a perda visual como a retinopatia diabética e o glaucoma (Ottaiano *et al* 2019). Os fatores de risco e as causas de condições visuais incluem envelhecimento, genética, exposição e comportamentos de estilo de vida, infecções e vários tipos de saúde condições. Muitas condições visuais são de origem multifatorial (OMS, 2019).

A deficiência visual pode piorar com a progressão de condições oculares, mas existem tratamentos eficazes disponíveis. Erros de refração podem ser corrigidos com óculos, lentes de contato ou cirurgia a laser. Algumas condições relacionadas à idade, como glaucoma, não têm cura, mas tratamentos e cirurgias podem atrasar a progressão. A catarata pode ser corrigida com cirurgia. A falta de tratamento pode levar a deficiências visuais mais severas e limitações. Nos casos em que a deficiência visual ou cegueira não pode ser evitada - tais como degeneração macular relacionada à idade avançada (particularmente a Forma 'seca' da condição) - os serviços de reabilitação são necessários para otimizar o funcionamento na vida cotidiana (OMS, 2019).

O Censo Demográfico de 2010 mostrou, em pesquisa acerca das percepções da população sobre as suas dificuldades visuais, auditivas, motoras e mentais ou intelectuais, que 23,9% da população brasileira, aproxima-

<sup>5</sup> Os erros de refração são: miopia, hipermetropia e astigmatismo (Grosvenor, 2004).

damente 45 milhões de pessoas, possuíam pelo menos uma das deficiências investigadas. A deficiência visual apresentou a maior ocorrência, afetando 18,6% da população brasileira (IBGE, 2012).

Os tipos de deficiência variam com relação às idades das pessoas. Nos grupos investigados, divididos em grupo de 0 a 14 anos e de 15 a 64 anos, houve uma frequência maior da deficiência visual, com 5,3% para o primeiro grupo e 20,1% para o segundo. A deficiência visual teve maior prevalência em todos os grupos de idade, sendo bastante acentuada no grupo de acima de 65 anos, ocorrendo em quase a metade da população desse segmento (49,8%). A pesquisa também apontou que a deficiência visual é maior entre as mulheres comparado com os homens. As pessoas com deficiência apresentaram taxas de alfabetização menores do que a população total em todas as regiões brasileiras (IBGE, 2012).

De acordo com a OMS (2019), no sentido global, pelo menos 2,2 bilhões de pessoas têm deficiência visual ou cegueira e dessas 80% de todas das causas seriam preveníveis ou curáveis. O ônus das condições oculares e visuais, geralmente é muito maior em países de renda média, entre idosos e mulheres, de comunidades rurais e desfavorecidas (Ottaiano *et al* 2019).

De acordo com o IAPB, citado por Ottaiano *et al* (2019), os padrões globais de causas de cegueira diferem substancialmente entre os países, mas é possível associar sua prevalência às condições econômicas e de desenvolvimento humano, já que quase 90% dos casos de cegueira estão em países de baixa e média renda. Por exemplo, a proporção de cegueira devido a catarata é de 5% em economias de mercado estabelecidas, mas chega a 50% nas regiões mais pobres do mundo (Ottaiano *et al* 2019).

As estatísticas mundiais mostram que o nível de desenvolvimento socioeconômico está diretamente relacionado com as condições de saúde ocular (Ávila, Alves, Nishi, 2015).

Seguindo a estimativa da Agência Internacional de Prevenção à Cegueira, é possível considerar que no Brasil tenhamos cerca de 29 mil crianças cegas por doenças oculares que poderiam ter sido evitadas ou tratadas precocemente. A diversidade regional brasileira e os diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico sugerem a estimativa de um valor médio de prevalência de cegueira infantil para o Brasil entre 0,5 e 0,6 por mil crianças. As principais causas de cegueira e deficiência visual em adultos e idosos estão associadas ao envelhecimento da população. Como nossa população apresenta uma das maiores taxas de aumento da expectativa de vida entre os países mais populosos do mundo, temos também a expectativa do aumento da prevalência de tais causas (Ávila, Alves, Nishi, 2015).

A cegueira tem profundas consequências humanas e socioeconômicas. Os custos com a perda de produtividade, da reabilitação e da educação dos cegos tem impactos econômicos significativos para o indivíduo, a família, a sociedade e o Estado. Os efeitos econômicos da deficiência visual podem ser divididos em custos diretos e indiretos. Os custos diretos são aqueles do tratamento das doenças oculares e os custos indiretos incluem a perda de ganhos de pessoas com deficiência visual e seus cuidadores e os custos para recursos necessários (Ávila, Alves, Nishi, 2015). O impacto social e econômico da cegueira deve ser levado em conta na formulação de políticas públicas (Taleb, 2011).

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE VISUAL E OCULAR

No que se refere a políticas públicas de Saúde Visual/Ocular no Brasil, a partir das políticas públicas de saúde estabelecidas, citam-se abaixo algumas dessas políticas, até o presente momento pesquisadas.

## QUADRO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE VISUAL/OCULAR NO BRASIL

ANO	POLÍTICAS
2007	Decreto n.º 6.286, de 5 de dezembro de 2007: Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. Promover a saúde e a cultura da paz, reforçando a prevenção de agravos à saúde, bem como fortalecer a relação entre as redes públicas de saúde e de educação (BRASIL, 2007).
2008	Portaria n.º 957, de 15 de maio de 2008: Institui a Política Nacional de Atenção em Oftalmologia-desenvolver estratégias de promoção da qualidade de vida, educação, proteção e recuperação da saúde e prevenção de danos, protegendo e desenvolvendo a autonomia e a equidade de indivíduos e coletividades; organizar uma linha de cuidados integrais (promoção, prevenção, tratamento e recuperação) que perpassasse todos os níveis de atenção, promovendo, dessa forma, a inversão do modelo de atenção; qualificar a assistência e promover a educação permanente dos profissionais de saúde envolvidos com a implantação e implementação da Política Nacional de Atenção em Oftalmologia, em acordo com os princípios da integralidade e da humanização (BRASIL, 2008).
2009	Portaria n.º 254, de 24 de julho de 2009: Projeto Olhar Brasil: Identificar problemas visuais, relacionados à refração, na população-alvo do Projeto, composta pelos seguintes grupos: alunos matriculados na rede pública de Ensino Fundamental (1.ª a 8.ª séries), no programa “Brasil Alfabetizado”, do MEC, e população com idade igual ou superior a 60 anos; Propiciar condições de saúde ocular favorável ao aprendizado da população-alvo melhorando o rendimento escolar dos estudantes do ensino público fundamental e jovens e adultos do Programa Brasil Alfabetizado, de forma a reduzir as taxas de evasão e repetência; Contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população com idade igual ou superior a 60 anos, por meio da correção de erros de refração; d) Viabilizar assistência oftalmológica com fornecimento de óculos nos casos de erro de refração para a população-alvo triada no âmbito do Projeto; Otimizar a atuação dos serviços especializados em oftalmologia, ampliando o acesso à consulta, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS (BRASIL, 2009).
2016	Portaria n.º 2.068, de 21 de outubro de 2016: Institui diretrizes para a organização da atenção integral e humanizada à mulher e ao recém-nascido no Alojamento Conjunto. Art. 9º Parágrafo V. A Triagem Ocular (Teste do Reflexo Vermelho ou teste do olhinho) realizados (BRASIL, 2016).

Fonte: A autora, 2023.

Quanto às percepções sobre a Política Nacional de Atenção em Oftalmologia (PNAO) destaca-se, entre os atores do campo, um descontentamento sobre a não efetivação da política nacional no âmbito do sistema de saúde, em que parte dessa condição foi atribuída à inconsistência de diversas gestões em combinar esforços para estabelecer as medidas preconizadas, tornando a política nacional inexistente diante das necessidades de mudanças que garantam o cuidado. Por outro lado, há que se admitir as contradições que permeiam o desenho da PNAO, ao priorizar a assistência de média e alta complexidade, desconsiderando as complexidades no adoecimento da população em diferentes regiões do país (Lima, 2021).

Nota-se uma linha tênue entre um discurso que promove o acesso ao cuidado oftalmológico no SUS e a conduta corporativista na organização da rede de atenção, a partir de serviços privados conveniados ao setor público. Nesse sentido, a atenção básica protagoniza um importante espaço de disputa, a partir de iniciativas políticas, que buscam a inserção do médico oftalmologista neste âmbito. Esse movimento conduzido por alguns atores do campo transparecem a defesa de interesses da categoria, especialmente ao limitar a participação de outros profissionais de saúde na realização de exame de refração (acuidade visual), o principal recurso na identificação precoce de doenças oculares, desconsiderando assim as dificuldades de acesso ao especialista em diversas localidades do país (Lima, 2021).

No âmbito da atenção básica, identifica-se a proposta de inserção do oftalmologista no nível primário de atenção como um meio para solucionar as fragilidades presentes com a escassez/ausência de cuidados primários, conduzindo assim as barreiras no acesso à assistência. Contudo, nota-se que esta agenda não é um consenso entre os atores deste campo, especialmente quando haveria a possibilidade de atuação de outros profissionais de saúde. Nesse sentido, nota-se que a atuação do optometrista no



cuidado oftalmológico, no âmbito primário, é contestada por diversos atores do campo. Observa-se que esse conflito tende a associar a disputas corporativas da categoria para a atuação exclusiva de oftalmologistas, especialmente quando há a possibilidade de inserção desse profissional na atenção básica (Lima, 2021).

A Estratégia de Saúde da Família (ESF), configura-se como um espaço potencializador para a promoção da saúde de escolares, com ações intersetoriais que propiciem a articulação do setor Saúde com a Educação, como o Programa de Saúde na Escola (PSE). Em estudo realizado no município de Petrópolis, após a realização do teste com a Tabela de *Snellen*<sup>6</sup>, 26% (n=13) da amostra apresentou baixa acuidade visual, sendo que nenhuma dessas crianças usava lentes corretivas. Alunos com acuidade visual menor ou igual a 0,7 foram encaminhados ao serviço médico especializado para realização de exame oftalmológico. Espera-se que esse projeto seja continuado e propiciador de novas articulações intersetoriais, para a promoção da saúde de escolares na comunidade (Fonseca, 2016).

O projeto Olhar Brasil é importante para a sociedade, com benefícios como a redução da evasão escolar e melhoria do rendimento escolar e qualidade de vida dos beneficiários. No entanto, é necessário melhorar o treinamento e aperfeiçoamento dos profissionais envolvidos. (Dalia *et al*, 2017).

O estudo realizado por Fernandes *et al* (2012), demonstrou ser fundamental na identificação e prevenção de problemas visuais dos estudantes. Ressalta a importância da acessibilidade precoce para muitas dessas crianças que poderiam até chegar ao atendimento especializado, posteriormente com prejuízos físicos e psicológicos avançados. A visão é um dos sentidos que permite a percepção do mundo, preservá-lo é garantir o crescimento e desenvolvimento do direito de cidadania dessas crianças.

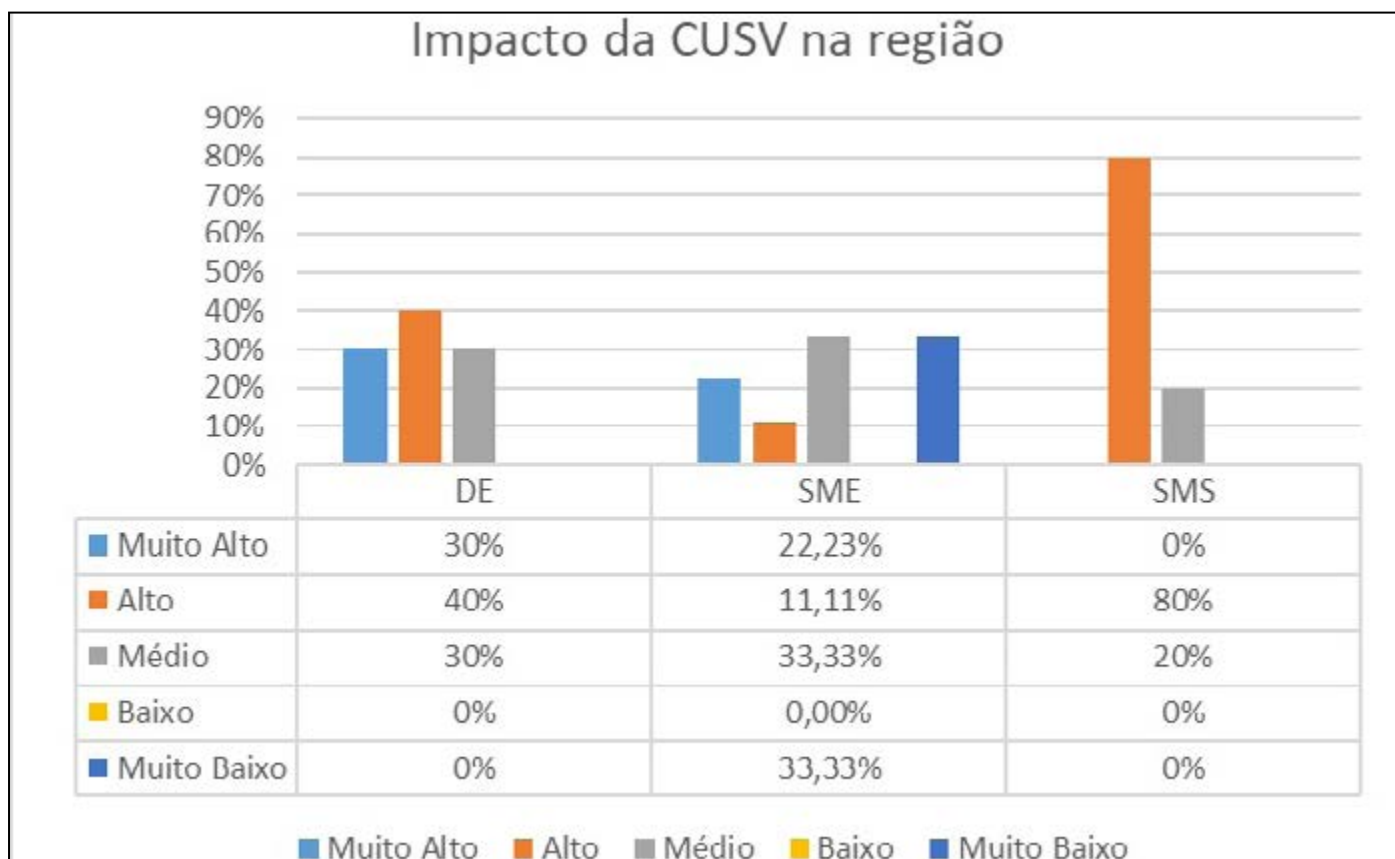
### 3 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS

O conceito padrão utilizado nesse estudo foi o proposto por Calderón *et al*. (2011), onde a Responsabilidade Social no Ensino Superior (RSES) pode ser entendida como cumprimento das atividades historicamente construídas da Universidade, sendo elas o ensino, a pesquisa e a extensão universitária.

Em relação ao impacto da Clínica de Saúde Visual da UNC para o território da Amplanorte na opinião dos DE, SME e SMS, apresenta-se o Gráfico 1.

<sup>6</sup> É um teste utilizado para avaliar a acuidade visual em visão de longe (6 metros) e perto (40 centímetros). É composto por letras, números, E direcional entre outros.

**GRÁFICO 1 – IMPACTO DA CLÍNICA DE SAÚDE VISUAL DA UNC PARA O TERRITÓRIO DA AMPLANORTE NA PERCEPÇÃO DOS DE, SME E SMS**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2023.

Para os DE, a percepção positiva teve predomínio. Na percepção dos SME, se igualou em negativa, nula e positiva e para os SMS há prevalência da percepção positiva. Essa resposta pode sugerir que a CSV impacta no território da Amplanorte. Ao justificar a resposta, foi possível estabelecer alguns possíveis fatores de impacto da CSV, sendo a seguir descritos.

A abrangência dos atendimentos realizados pela CSV, foi um ponto destacado, sendo: “O alcance do trabalho da Clínica Visual é amplo” (DE- 1). “Tem uma abrangência muito boa” (SMS-1).

Outro fator mencionado foi: “Muitas pessoas são beneficiadas com os atendimentos” (DE-2). A quantidade de pessoas beneficiadas pelos atendimentos de saúde Visual/Ocular é muito grande, entre crianças, jovens, adultos e idosos, conforme foi descrito na análise das fichas dos atendimentos da CSV.

Outro fator revelado foi:

A Clínica é de suma importância, visto que em nossa cidade não há um serviço completo para diagnóstico de saúde visual’ (DE-3). ‘Melhora na quantidade de atendimentos no Planalto Norte, uma vez que possuímos um prestador de serviços de oftalmologia em [...]. (SMS-4).

Esse depoimento pode sugerir a pouca quantidade de profissionais especializados na área da Saúde Visual/Ocular em alguns dos municípios da Amplanorte, sendo novamente evidenciado um dos motivos pela busca pelos serviços na CSV.

Destaca-se também o impacto das triagens visuais: “Acredito que seja muito importante a parceria e o atendimento que os acadêmicos fazem com as escolas” (DE-5). Ao justificar a sua resposta, um SME percebeu o impacto da CSV conforme segue: “Com ações efetivas nas escolas e comunidade em geral tem uma função social grande” (SME-1). Nesse atendimento, os acadêmicos se deslocam até as escolas, acompanhados pelos professores e aplicam testes visuais, como a acuidade visual, a fim de identificar suspeitas de alterações visuais

e oculares, e assim que detectado, realizam o encaminhamento para atendimento de saúde Visual/Ocular para confirmar ou não a suspeita.

Além disso, mencionou-se: “Impacto bom principalmente em pessoas de nível de carência financeira, que com atendimento da clínica conseguem melhorar sua saúde visual” (DE- 8). Isso se deve a gratuidade dos atendimentos executados pela CSV o que permite a muitas pessoas, sem condições financeiras, o acesso aos cuidados com a saúde Visual/Ocular, impactando financeiramente e socialmente. “Será importantíssimo, inclusive se poderem nos apoiar com os alunos em vulnerabilidade social ficaremos gratos. Em [...] o Lions Clube nos auxilia na aquisição de alguns óculos aos alunos carentes”. (SME-4)

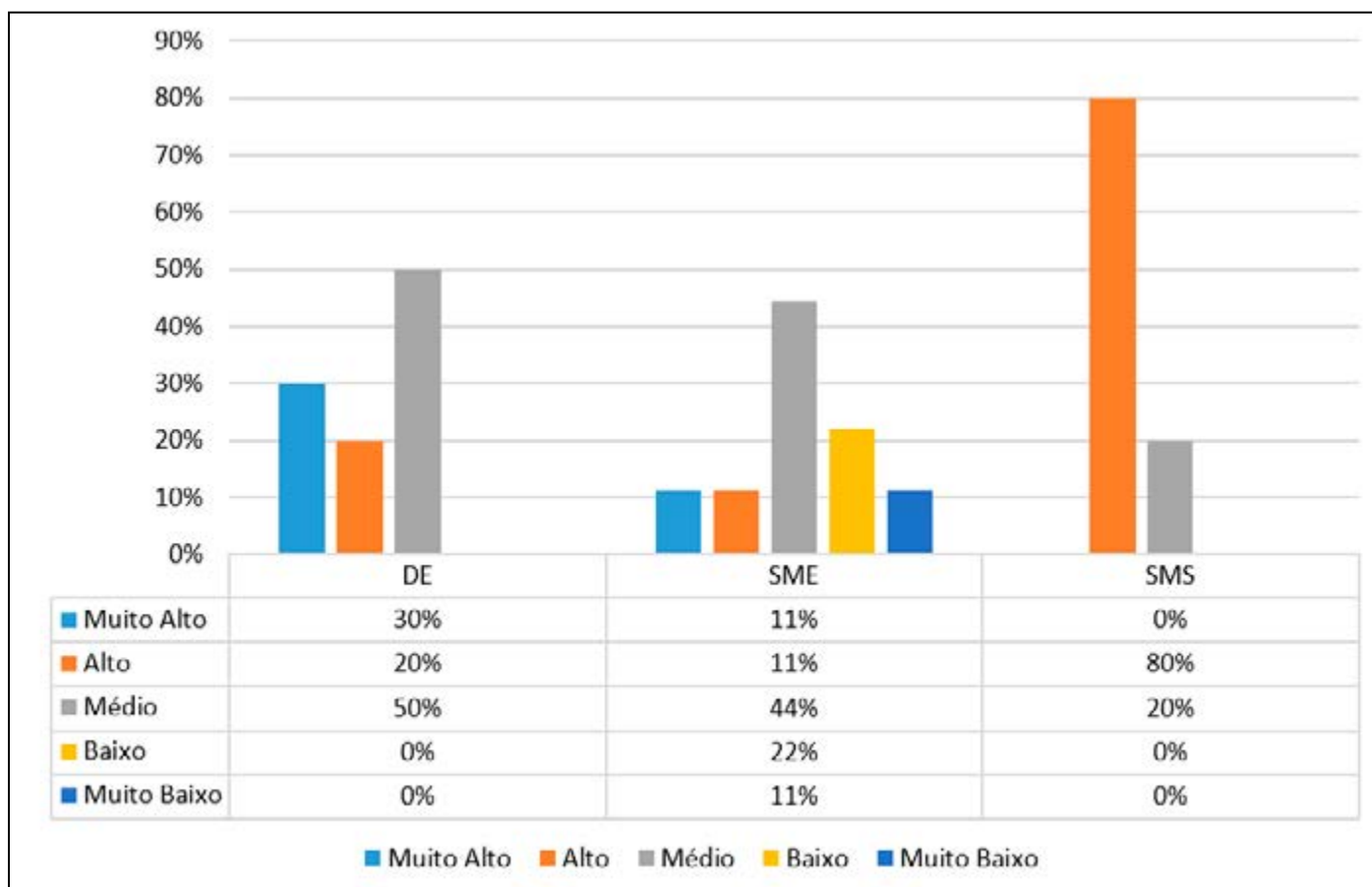
Outras ações da CSV também foram destacadas, conforme cita-se: “Acredito que as ações desenvolvidas são de extrema importância, pois temos lucrado” (DE-9). Essas ações podem ser os projetos de extensão, pesquisa entre outros que permitem o diálogo com as escolas por meio da CSV.

Outros SME, reconhecem que a CSV: “Atende bem as pessoas que marcam horário, mas poucos moradores de [...] têm conhecimento do Serviço prestado na Clínica” (SME-2) e, “Atendimento as demandas em local próximo o que beneficia duplamente os que necessitam.” (SME-6).

Identificou-se também uma percepção sobre o impacto da CSV na formação profissional, sendo: “Impacto educacional e cultural” SMS-2.

Em relação a percepção dos DE, SME e SMS sobre o grau de contribuição das ações de responsabilidade social realizadas pela Clínica de Saúde Visual da UNC no Desenvolvimento Regional dos municípios da Amplanorte, apresenta-se os resultados no Gráfico 02.

**GRÁFICO 2 – PERCEPÇÃO DOS DE, SME E SMS SOBRE O GRAU DE CONTRIBUIÇÃO DAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE SOCIAL REALIZADAS PELA CSV DA UNC NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DOS MUNICÍPIOS DA AMPLANORTE**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2023.

Sob a ótica dos Diretores Escolares houve predominância da percepção neutra e positiva. Na percepção dos SME, houve a predominância da percepção neutra e negativa e em relação aos SMS há predominância da percepção positiva. Percebe-se que há prevalência da percepção positiva entre os pesquisados, em relação a contribuição das ações de responsabilidade social realizadas pela CSV para o desenvolvimento regional dos municípios da Amplanorte.

Os DE, SME e SMS ao justificar a resposta ao questionamento anterior, identificaram algumas contribuições das ações de responsabilidade social realizada pela CSV da UNC, sendo descritos a seguir.

Na percepção de um dos entrevistados, comentou-se: “Acredito que as ações são realizadas com responsabilidade social” (DE-2). “Grau de contribuição de grande relevância para toda região” (SME-6). “Contribuição na Saúde Pública Visual” SMS-2.

Mencionou-se também que: “Nossa região possui muitos moradores de baixa renda, que não conseguiriam realizar um exame tão aprofundado se tivessem que se deslocar para outros municípios, ou até mesmo pagar por uma consulta com um especialista” (DE-3). Na mesma linha de pensamento cita-se o comentário: “Contribui muito, principalmente com pessoas que não tem condições financeiras para custear o tratamento” (DE-6). “Contribui muito para pacientes que não tem condições de adquirir lentes corretivas” (SMS-1).

Outra percepção refere-se as contribuições nas Escolas: “Sempre que possível estão presentes e apresentando soluções ou oportunidades para prestação de serviços” (DE-7). Ademais: “Acredito que através de ações previstas ao diagnóstico inicial, favorece o desenvolvimento de nossos alunos que estão sendo atendidos nesse momento, logrando êxito. Esse vínculo entre a universidade e nossa instituição é de extrema importância” (DE-9).

Além das percepções sobre a ações, mencionou-se, possibilidades de mais articulações de ações da CSV aos municípios dos pesquisados: “Contribuiria em grande parcela de situação reprimida que se encontra” SMS-4. ‘A Clínica acima mencionada pode realizar diversos atendimentos aos municípios viabilizando e auxiliando os municípios da região na demanda reprimida’ SMS-5. “Será de suma importância se prestarem apoio a Secretaria Municipal de [...] pois temos vários alunos que necessitam deste atendimento e por razões financeiras não conseguem ter um tratamento adequado. Semana passada recebemos a notícia de uma Escola que 2 alunos apresentaram dificuldade visual. Ligamos na [...] 120,00 cada exame de optometria” (SME-4).

Na percepção dos SMS, quando questionados sobre, em que grau os atendimentos realizados pela Clínica de Saúde Visual podem contribuir com a diminuição da demanda reprimida de pessoas que aguardam atendimento oftalmológico pelo SUS no seu município, os resultados foram: Alto (80%) e Muito Alto (20%).

Alguns estudos indicam que no Brasil existe uma desconexão entre a Oftalmologia e outras áreas da saúde, o que pode limitar a participação de outros profissionais, como os Optometristas, na realização de exame de refração. Isso pode dificultar o acesso ao especialista em várias regiões do país. (LIMA, 2021). Os SMS foram questionados com que frequência realizaram encaminhamento de pessoas do seu município para atendimento de Saúde Visual/Ocular na Clínica de Saúde Visual da UNC, e os dados demonstraram que foram poucas vezes (40%) e nunca (60%). Isso pode ser justificado, devido as pressões da classe médica, que é contrária a Optometria no Brasil, e conforme afirma Lima (2021), a atuação do optometrista no cuidado da Saúde Visual/Ocular, no âmbito primário, é contestada por diversos atores do campo. Observa-se que esse conflito tende a associar a disputas corporativas da categoria para a atuação exclusiva de oftalmologistas, especialmente quando há a possibilidade de inserção do Optometrista na atenção básica no SUS.

#### 4 CONCLUSÃO

As ações de responsabilidade social da CSV na região de Amplanorte foram bem percebidas, com impactos positivos na educação, saúde, conhecimento e organização local. A Clínica de Saúde Visual é relevante para

a Saúde Pública e ajuda a reduzir a demanda reprimida na área ocular dos municípios da região. Resumindo, os pesquisados avaliaram positivamente as ações de responsabilidade social da CSV na Amplanorte.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. J. **Responsabilidade social universitária no contexto dos objetivos de desenvolvimento sustentável em universidades da região sul do Brasil**. 2020. Tese (Doutorado em Educação) - Unisinos Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICIPIOS DO PLANALTO NORTE – AMPLANORTE. **AMPLANORTE em números**. 2018. Disponível em <https://www.amplanorte.org.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/123651>

ÁVILA, M; ALVES, M, R; NISHI, M. **As condições de saúde ocular no Brasil**. Conselho Brasileiro de Oftalmologia, 2015.

BARBOSA, H, J, C; FERREIRA, D, M; JUNIOR AZEVEDO, R, R; SZPILMAN, A, R, M. Perfil clínico e epidemiológico dos pacientes atendidos em um ambulatório de oftalmologia em Vila Velha/ES. **Rev. Bras. Pesq. Saúde**, Vitória, 20(3): 77-84, jul-set, 2018. CONFERIR

BERTO, A, B, F. Responsabilidade social universitária: princípios e valores em prol do desenvolvimento da comunidade. **Revista Perspectivas Online: humanas e sociais aplicadas**, Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 2, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/14578-programa-saude-nas-escolas>, Acesso em 21/05/2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 254, de 24 de julho de 2009**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/14578-programa-saude-nas-escolas> Acesso em 21/05/2021

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.068, de 21 de outubro de 2016**. Institui diretrizes para a organização da atenção integral e humanizada à mulher e ao recém-nascido no Alojamento Conjunto. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt2068\\_21\\_10\\_2016.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt2068_21_10_2016.html) Acesso em: 31/01/2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 957, de 15 de maio de 2008**. Disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2008/prt0957\\_15\\_05\\_2008.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2008/prt0957_15_05_2008.html), Acesso em 21/05/2021

CALDERÓN, A. I.; PEDRO, R. F.; VARGAS, M. C. Social Responsibility of Higher Education: the metamorphosis of Unesco discourse in focus. **Interface - Comunic., Saúde, Educ., Botucatu**, v.15, n.39, p.1185-98, out./dez. 2011.

DALIA, E. R. C; CAMPOS, L, M; TEIXEIRA, L, P; VILAR, M, M, C; ABREU, P, H, L; NASSARALLA JUNIOR, J, J. Análise da prevalência dos pacientes que necessitam de óculos em um Hospital Oftalmológico em Goiânia, Goiás, Brasil. Projeto Olhar Brasil. **Rev Bras Oftalmol**. 2017; v. 76, n. 2, p. 57-60.

FONSECA, R. C. **Promoção da saúde visual de escolares na estratégia de saúde da família**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Saúde da Família), Universidade Aberta do SUS. Rio de Janeiro, 2016.

GADELHA, C, A, G. Saúde e desenvolvimento: uma nova abordagem para uma nova política. **Rev Saúde Pública**, Brasília, 2012; n. 46 (Supl).

GADELHA, C; COSTA, L, C; MALDONADO, J; BORGES, T. Saúde e desenvolvimento. **Informe CEIS nº 2**, Rio de Janeiro, ano II; 2011.

GIL, A, C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GROSVENOR, T. **Optometria de Atención Primaria**. 4. ed. Barcelona: Masson, 2004.

HAENSCH, Suellen Cristine. **Extensão Universitária e Responsabilidade Social: Um Estudo dos atendimentos da Clínica de Saúde Visual da Universidade do Contestado**. Orientador: Argos Gumbowsky. 2023. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional, Universidade do Contestado, Canoinhas, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010: Pessoas com Deficiência**. Brasília, 2012.

INTERNATIONAL AGENCY FOR THE PREVENTION OF BLINDNESS - IAPB. **A saúde ocular e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em <https://www.iapb.org/> Acesso em 03/05/2022.

INTERNATIONAL AGENCY FOR THE PREVENTION OF BLINDNESS - IAPB. **Mapeando a força de trabalho global de Optometria**. Disponível em: <https://www.iapb.org/blog/mapping-the-global-optometry-workforce/> Acesso em: 21/08/2022

LAVOR FILHO, T.; et al. Responsabilidade social da universidade (RSU) no Brasil: Uma revisão sistemática. **Educação, Sociedade & Culturas**, Fortaleza, Ceará, nº 58, 2021, 1131.

LIMA, N. C. **Seguindo os atores: o campo da Oftalmologia no Brasil e a construção de políticas públicas**. 2021. Tese (doutorado) Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2021.

NUNES, A, L, P, F; SILVA, M, B, C. **A extensão universitária no ensino superior e a sociedade: Mal-Estar e Sociedade - Ano IV - n. 7 - Barbacena - julho/dezembro 2011 - p. 119-133**.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Objetivos do desenvolvimento sustentável – ODS**. Disponível em: <https://www.undp.org/> Acesso em 03/05/2022.

ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD - OMS. **Saúde**. Disponível em: <https://www.who.int/about/governance/constitution> Acesso em: outubro 2021.

ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD - OMS. **Salud ocular universal : un plan de acción mundial para 2014-2019**. p. 1–32, 2013.

OTTAIANO, J. A. A.; ÁVILA, M. P.; UMBELINO, C. C.; TALEB, A. C. **As condições de saúde ocular no Brasil**. São Paulo: CBO, 2019.

RIBEIRO, R. C.; MAGALHÃES, A. M. Política de responsabilidade social na universidade: Conceitos e desafios. **Educação, Sociedade & Culturas**, Corrente, Piauí, n 42, 2014, 133-156.

RIBEIRO, R. M. C. **Educação e desenvolvimento: concepções entrelaçadas de responsabilidade social universitária**. Disponível em: [https://www.aforges.org/wp-content/uploads/2017/03/R-Ribeiro\\_Educacao-e-Desenvolvimento.pdf](https://www.aforges.org/wp-content/uploads/2017/03/R-Ribeiro_Educacao-e-Desenvolvimento.pdf) Acesso em 16/08/2022.

SILVA, W. S. **História da optometria**: origens, personagens, instituições. Alagoinhas: OPTO Centro de Optometria, 2017.

UNIVERSIDADE DO CONTESTADO. **Plano de desenvolvimento institucional**: 2020-2025. Mafra, SC:2020.

UNIVERSIDADE DO CONTESTADO. **Projeto político pedagógico do curso de Optometria**. Mafra, SC: Universidade do Contestado, 2022.

UNIVERSIDADE DO CONTESTADO. **Projeto político pedagógico do curso de Optometria**. Mafra, SC: Universidade do Contestado, 2020.

UNIVERSIDADE DO CONTESTADO. **Projeto político pedagógico do curso de Optometria**. Mafra, SC: Universidade do Contestado, 2016.

UNIVERSIDADE DO CONTESTADO. **Projeto político pedagógico do curso de Optometria**. Mafra, SC: Universidade do Contestado, 2008.

UNIVERSIDADE DO CONTESTADO. **UNC inaugura clínica de optometria referência para o Brasil**. 13 jun. 2019. Disponível em: <[https://www.unc.br/index/noticias/MTQ4MDk=.>](https://www.unc.br/index/noticias/MTQ4MDk=.). Acesso em: 01 nov. 2020.

VALLAEYS, F. **Les fondements éthiques de la responsabilité sociale**. 2011, Tese de Doutorado, Universidad de Paris Este, 2011. Disponível em: Acesso em: 9 set. 2017.

VALLAEYS, F. Responsabilidade social universitária: uma definição prudente e responsável. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**. Faccat, Taquara/RS - v. 14, n. 2, jul./dez. 2017.

WORLD COUNCIL OF OPTOMETRY - WCO. **Porquê optometria?** Tradução: Vera Carneiro. 2015. Disponível em: <[https://worldcouncilofoptometry.info/wp-content/uploads/2018/02/Tradu%C3%A7%C3%A3o\\_Why\\_Optomety\\_WCO.pdf](https://worldcouncilofoptometry.info/wp-content/uploads/2018/02/Tradu%C3%A7%C3%A3o_Why_Optomety_WCO.pdf)>

# AS QUEIXAS MUSCULOESQUELÉTICAS DE TRADUTORES INTÉRPRETES DE LÍNGUA DE SINAIS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR DO VALE DO RIO DOS SINOS

Pauline Webber

## Resumo

As queixas musculoesqueléticas de Tradutores Intérpretes de Língua de Sinais (TILS) podem estar presentes na vida destes profissionais. Assim, o objetivo deste estudo foi identificar as principais queixas musculoesqueléticas dos Tradutores Intérpretes de Língua de Sinais em uma Instituição de Ensino Superior do Vale do Rio dos Sinos. Para isso, aplicou-se um questionário relacionado à vida profissional e às queixas algicas, bem como sobre a avaliação postural. Utilizou-se a metodologia de abordagem quantitativa, tendo em vista que se analisam números estatísticos. Analisou-se uma amostra de três mulheres com faixa de idade entre vinte e cinco a cinquenta anos, as quais trabalham em carga horária diária de trabalho de cinco a nove horas. Sobre o tempo de atuação no trabalho destas, tem-se que foi mais de cinco anos. Como resultados, obteve-se que, no que diz respeito à posição física para desempenhar o trabalho de TILS, a posição denominada sedestação foi a que mais prevaleceu, destacando-se, em toda amostra, a dor em membros superiores. Com este estudo, pretende-se mostrar a relevância do cuidado com a saúde deste profissional, enfatizando o trabalho em dupla, para que aconteçam pausas durante o exercício da função, a fim de prevenir distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho (DORT), consequência de muitas horas ininterruptas de trabalho.

**Palavras chaves:** Queixas musculoesqueléticas. Tradutor Intérprete de Língua de Sinais. TILS. Fisioterapia.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa intitula-se “As Queixas Musculoesqueléticas de Tradutores Intérpretes de Língua de Sinais em uma Instituição de Ensino Superior do Vale do Rio dos Sinos”. Pretendeu-se, com este estudo, buscar aspectos relacionados sobre as queixas dos funcionários que realizam muito movimentos repetidos dos membros superiores, ao utilizarem a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS). O objetivo geral da pesquisa é realizar o diagnóstico cinético-funcional do Tradutor Intérprete de Língua de Sinais (TILS). O fato de os profissionais intérpretes de Libras trabalharem muitas horas com interpretação, sem apoio de outros profissionais para terem um tempo para descanso, pode causar cansaço corporal e mental, causado pelo excesso de movimentos repetitivos e por muitas horas ouvindo e interpretando para fazer a tradução das palavras para a língua de sinais. Ainda, questiona-se quais as principais queixas dos tradutores do momento da interpretação.

A preocupação dos profissionais que trabalham como TILS é quanto à falta de atenção à saúde ocupacional, além da necessidade desse profissional em buscar profissionais de saúde, a fim de prevenir as lesões. Por isso, é importante conhecer a ergonomia para que se possa manter o bem-estar dos TILS (AZEVEDO, 2018).

A ergonomia aborda as adaptações dos trabalhadores aos seus locais de trabalho. No caso dos TILS, estes realizam funções que podem contemplar movimentos repetidos, força, vibração, velocidade, entre outros. Assim, a ergonomia sugere como trabalhar a postura correta para reduzir o cansaço dos profissionais e aumentar seu conforto no local de trabalho (MIYAMOTO., 1999).



## 2 FISIOTERAPIA E ERGONOMIA

A história da ergonomia iniciou depois da II Guerra Mundial, como trabalho interdisciplinar de vários profissionais de saúde juntamente com outros profissionais. Esse processo iniciou na indústria, na relação de trabalho entre o homem e a máquina, buscando conhecimentos por meio do estudo de sistemas complexos. Com isso, a ergonomia expandiu-se para as atividades de todos os tipos, como a área da saúde e as atividades domésticas. É direcionada, especialmente, aos trabalhadores, tendo em vista sua função, que é a capacidade de fazer adaptações no ambiente de trabalho; não transforma os equipamentos ou materiais, mas sim, adapta os trabalhadores a uma postura física correta, a fim de desempenharem suas funções com conforto, minimizando dores ou lesões. Assim, pode-se dizer que o objetivo da ergonomia é a segurança, a satisfação e o bem-estar dos trabalhadores (IIDA, 2005).

A ergonomia preocupa-se com a saúde dos profissionais, abrangendo fatores que evitam ou diminuem lesões por meio do movimento devido a esforços repetidos (LER), postura incorreta, entre outros, realizando a adaptação e a organização, com fins a um trabalho realizado de forma confortável durante a jornada laboral. Ou seja, a ergonomia ensina ao trabalhador os meios para mudança de postura física, para que esse não seja prejudicado devido a lesões decorrentes de seu ofício. Além disso, é responsável pela solução de problemas, após a percepção de expressões de sofrimento causadas por dores referenciadas como LER/DORT (IIDA, 2005).

A Fisioterapia em Ergonomia procura otimizar a saúde e a segurança dos trabalhadores nas empresas. Também se preocupa enormemente com os trabalhadores, tendo em vista que a maioria deles não possui nenhum conhecimento sobre prevenção de lesões, tampouco de ergonomia e dos problemas de saúde que podem ocorrer. Na prevenção, faz-se uma adaptação para o conforto dos trabalhadores, no intuito de auxiliar na melhoria das lesões, mostrando uma forma de trabalhar com uma postura correta e um ambiente adequado (REBELO, 2004).

A fisioterapia do trabalho, dentro das organizações, tem como objetivo orientar os funcionários orientar a forma correta para trabalharem, evitando a ocorrência de lesões e prevenindo a piora do desconforto muscular ocasionado por postura incorreta. Por isso, a Fisioterapia em Ergonomia precisa estar presente dentro das organizações, a fim de proporcionar o bem-estar dos colaboradores e ajudar a tratar possíveis lesões (BARBOSA, 2016).

O profissional de fisioterapia ajudará, também, o trabalhador a fazer exercícios para conseguir melhorar a qualidade de vida. O ser humano precisa fazer movimentos. E considerando que o foco do fisioterapeuta é o movimento, a biomecânica e a biomecânica ocupacional, o profissional em fisioterapia pode ajudar a prevenir patologias com as sessões e no processo de evolução das LER/DORT (BERNARDES, 2017).

A ergonomia pode ajudar a prevenir lesões. Assim, Fisioterapia em Ergonomia pode desenvolver atividades com os trabalhadores, a fim de resolver, problematizar e avançar em seus objetivos. Ainda, ampliar e evoluir a sua abordagem, para que o trabalhador consiga retornar ou permanecer no trabalho, buscando a qualidade de vida de todos. Por isso que, com todas as pesquisas realizadas na área de ergonomia, surgiu a “clínica do trabalho”, ou seja, um grupo de profissionais que fica dentro da empresa e que analisa as situações dos funcionários, dando-lhes assistência quando se encontrarem em situações de desconforto, queixas ou dores (FERREIRA, 2008)

A dor é definida como sensação de desconforto sofrido por cansaço muscular, físico e moral. Por esse motivo, pode ocorrer o afastamento do trabalho; após, o funcionário tem chance de retornar ao trabalho depois de seis meses de licença e realizar os tratamentos. Se não gozar a licença, pode prejudicar as lesões. O tratamento fisioterapêutico é o acompanhamento dos pacientes no controle de dor, sinais vitais e sintomas, por

isso é preciso que seja promovida a reabilitação funcional, cujo objetivo é reduzir as queixas, ter conhecimento sobre os benefícios trazidos pela fisioterapia em ergonomia e melhorar sua qualidade de vida (BOSI, 2018).

A ginástica laboral é a realização de exercícios físicos no ambiente de trabalho. É muito importante para promover a saúde dos colaboradores, reabilitando-os a fim de diminuir as queixas musculoesqueléticas, evitando lesões causadas por esforços repetitivos. Algumas patologias podem desaparecer quando se cria o hábito de fazer exercícios. As atividades realizadas na ginástica laboral compreendem relaxamento, alongamento, resistência muscular e flexibilidade das articulações. Sua prática é realizada no local de trabalho e pode ser realizada individualmente – no caso de colaboradores com maior risco ou que necessitam de atenção especial – ou coletiva, quando os exercícios são realizados por todos os membros do grupo, sob supervisão de um profissional fisioterapeuta ou de área correlacionada. Por serem exercícios leves, os colaboradores podem retornar às suas funções após a ginástica laboral, sem se sentirem cansados, ao contrário, muitos sentem conforto após os exercícios. Assim sendo, pode-se dizer que a ginástica laboral atua de forma a prevenir lesões, como as LER e outras relacionadas ao trabalho (SOUZA; MEJIA, 2016).

## **2 LESÕES POR ESFORÇOS REPETITIVOS (LER) / DISTÚRBO OSTEOMUSCULAR RELACIONADO AO TRABALHO (DORT)**

A maioria das lesões musculoesqueléticas é causada em decorrência de esforços repetitivos, como as Lesões por Esforços Repetitivos (LER), devido ao fato de que o Tradutor Interpretador de Língua de Sinais (TILS) utiliza-se da Língua Brasileira de Sinais (Libras), por meio da realização de gestos feitos com movimentos do membro superior, a fim de fazer a interpretação, na comunidade surda, da Língua Portuguesa para a Língua Brasileira de Sinais, promovendo a comunicação entre surdo e ouvinte (GUARINELLO et al., 2017).

Os autores apresentam que é necessária a utilização de uma postura correta, para melhorar a qualidade de vida dos intérpretes durante o trabalho de interpretação de Língua Portuguesa para Língua Brasileira de Sinais (Libras). Esses profissionais são de elevada relevância para a comunidade surda, pois é com o auxílio deles que se efetiva a comunicação inclusiva dentro de uma sala de aula. E por isso, é necessário que os TILS entendam a importância de se trabalhar com uma postura correta, pois isso ajuda a prevenir dores lombares, nos ombros, nos braços e nas mãos (AZEVEDO, 2018).

No dia a dia, o trabalho como Tradutor Intérprete Língua de Sinais (TILS) exige a utilização dos movimentos do membro superior. São movimentos repetidos, os quais, muitas vezes, exigem força de músculos como o deltoide, bíceps, tríceps, redondo maior e menor, escapular, que são envolvidos numa dinâmica que faz movimentos para criar vários gestos. Ao mesmo tempo, durante a tradução, pode ocorrer stress, postura incorreta, distúrbio no cérebro, por conta de muitas informações – essa última sendo a queixa mais frequente – e cansaço mental devido às muitas horas de trabalho, fazendo com que cérebro fique cansado de receber informações e faça as traduções de forma automática, sem ater-se aos detalhes (MACIEL, 2000).

A causa de afastamento do trabalho ocorre por Lesões por Esforços Repetitivos (LER), ocorridas geralmente no membro superior, ocasionando dores no ombro e no pescoço, relacionadas à postura incorreta. Podem ocorrer com profissionais de todas as áreas, quando realizam movimentos repetitivos do membro superior, prejudicando-os. Os esforços repetitivos do membro superior podem ocasionar lesão do tendão dos ombros (ALMEIDA et al., 2008).

Uma das formas de prevenção das lesões do membro superior é ter dois intérpretes de Libras na mesma sala de aula, para que cada um trabalhe por um período curto enquanto o outro descansa, alternando-se, a fim de prevenir o cansaço, as dores, a falta coordenação motora, entre outros. Essa alternância proporciona a melhor recuperação do profissional, visto que, assim, cada profissional tem tempo para se preparar fisicamente para a atividade de tradução em Libras. Porém, sabe-se que são raros os locais que oferecem dois TILS para

trabalharem em conjunto. A maioria desses profissionais trabalha sozinha por longo período, como afirmado anteriormente (SILVA; NOGUEIRA, 2012).

A ginástica laboral é muito importante, pois é um momento em que os colaboradores podem realizar exercícios de alongamento e flexibilidade. Pode-se observar a diferença entre quem participa dessa atividade, pois aqueles que participam tendem a terem mais lesões, sentirem desconforto muscular, entre outros fatores. Já, naqueles que fazem as atividades, há ocorrência de mudanças positivas, pois previnem e diminuem as lesões, fortalecem a musculatura e a articulação e reforçam a mobilidade, diminuindo, também, o estresse profissional (SILVA; TARANTO; PIASECKI, 2006).

### **3 TRADUTOR INTÉRPRETE DE LÍNGUA DE SINAIS (TILS)**

Pode-se afirmar que a vida dos TILS é como duas culturas, dois mundos, afinal, são duas línguas que precisam ser abordadas, das quais os profissionais tradutores intérpretes precisam pensar de que forma podem interpretar de forma correta, ou seja, criar os gestos para que os surdos tenham compreensão da comunicação. Além disso, o tradutor necessita utilizar a visão e o espaço, bem como movimentos, posição e expressões para estarem aptos para começar a traduzir a interpretação, cujas informações são próprias da cultura surda. As expressões faciais e corporais são respostas de muitas informações, como exemplo, se um paciente está com dor lombar, o tradutor precisa fazer a expressão de dor para que o surdo possa entender o que o paciente está falando. Dessa forma, para o profissional tradutor, a tarefa de tradução por longo período não é fácil, já que, mesmo ouvindo, precisa pensar na melhor forma de interpretar (ANATER; PASSOS, 2010).

No Brasil, há 18 bilhões de Tradutores Intérpretes de Língua de Sinais, com formação profissional na área, para acompanhar a comunidade surda, de forma a realizar a tradução da Língua Portuguesa para Língua Brasileira de Sinais, tendo em vista que existem 10 mil surdos no Brasil (GUIA DA CARREIRA, 2018).

### **4 LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS (LIBRAS)**

A Língua Brasileira de Sinais (Libras) é a língua utilizada pela comunidade surda, ou seja, para os quase 10 milhões de surdos brasileiros, também chamados de deficientes auditivos. A lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002 reconhece a Libras como língua oficial. (BRASIL, 2006, p. 5).

No Brasil, o decreto nº 5626/05 refere-se à Língua Brasileira de Sinais (Libras), ou seja, torna obrigatória a disciplina referente à Libras no currículo de cursos de formação dos professores, em nível médio e superior. Torna-se importante tal medida para facilitar a comunicação entre professores e alunos surdos nas escolas e universidades (MERCADO, 2012).

A Libras possui o alfabeto manual, são usados como datilologia, que é a forma de comunicação por meio das mãos. Para escrever um texto, é preciso digitar cada letra para formar as palavras; na Libras, é o mesmo processo, porém, usam-se as mãos, respeitando as letras alfabéticas. Além disso, usa-se a expressão facial juntamente com os movimentos das mãos, pois cada gesto representa um vocabulário de alguns sinais (GESSER, 2009).

A Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) é uma língua obrigatória nos cursos de formação profissional na área de saúde, cujo intuito é facilitar e melhorar a comunicação entre pacientes e profissionais de saúde, facilitando, também, o atendimento (RAMOS; ALMEIDA, 2017, p. 2).

Diante do contexto, objetiva-se analisar a hipótese de Língua de Sinais – LIBRAS como disciplina obrigatória nos cursos de formação profissional na área da saúde, com a finalidade de maior interação entre profissional e paciente surdo, visando a melhoria do atendimento à saúde e ainda sendo relevante demonstrar o quão benéfico é melhorar a assistência da saúde primando pela diversidade e atendendo da melhor forma pessoas que precisam de atendimento especial. (PAGLIUCA; FIÚZA, 2017 apud RAMOS; ALMEIDA, 2017, p. 2).

## 5 MÉTODO

A proposta metodológica deve contemplar e detalhar todas as etapas de operacionalização da pesquisa (MINAYO, 2007).

Os dados de pesquisa foram quantitativos, sendo analisados por estatística descritiva simples, como soma e percentual (HOLANDA, 2006).

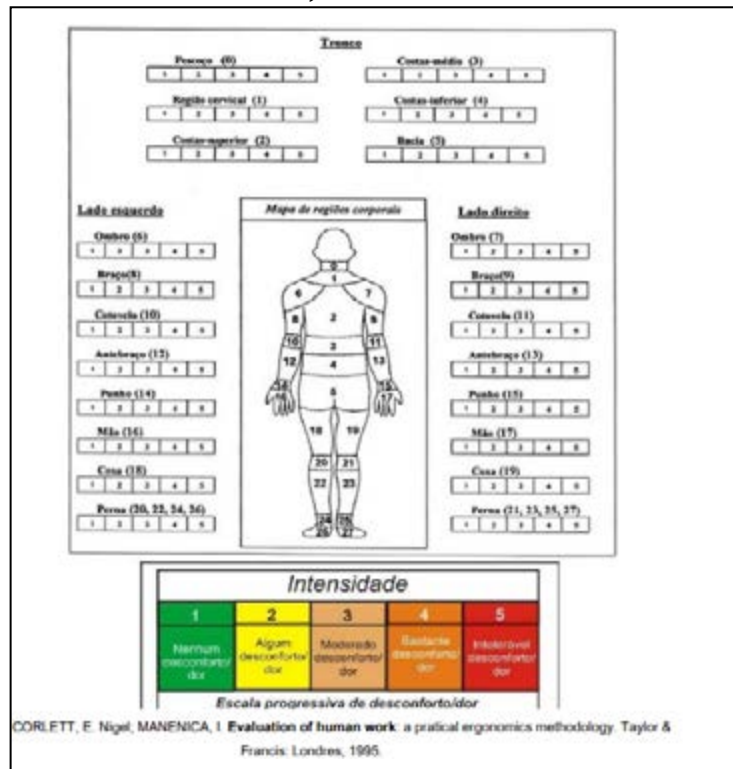
## 6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

### QUADRO 1 – RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DAS PARTICIPANTES

TIPO DE AVALIAÇÃO	SUJEITO A	SUJEITO B	SUJEITO C
Condições Posturais	Cabeça normal, cervical normal, ombro elevado E, escapula normal, torácica retificada, lombar retificada, pelve anteroversão, espinha íliaca elevado D, joelho alinhado, patela medializada D, alinhada E e pés normais.	Cabeça inclinada E, cervical normal, ombro elevado E, escapula abduzida D, torácica retificada, lombar retificada, pelve anteroversão, espinha íliaca elevado D, joelho alinhado, patela alinhados e pés normais.	Cabeça normal, cervical normal, ombro elevado E, escapula normal, torácica normal, lombar normal, pelve normal, espinha íliaca normal, joelho alinhado, patela alinhados e pés normais.
Pontos de tensão-Palpação	Referiu dor no trapézio superior D	Referiu dor no trapézio superior D	Referiu dor no trapézio superior D
	Referiu dor no trapézio superior E	Referiu dor no trapézio superior E	Referiu dor no deltoide D
	Referiu dor no trapézio inferior D	Referiu dor no trapézio inferior D	Referiu dor no bíceps D
	Referiu dor no trapézio inferior E	Referiu dor no trapézio inferior E	Referiu dor no peitoral maior D
	Referiu dor nos deltoide D e E	Referiu dor no supra-espinhal D	-
	Referiu dor infra-espinhal D	Referiu dor no supra-espinhal E	-
	Referiu dor nos bíceps D e E	Referiu dor no bíceps D	-
	Referiu dor no Tríceps E	Referiu dor no bíceps E	-
	Referiu dor no romboide D	Referiu dor no Tríceps D	-
	Referiu dor no peitoral maior D	Referiu dor no Tríceps E	-
	Referiu dor no peitoral maior E	Referiu dor no peitoral maior D	-
	-	Referiu dor no peitoral maior E	-
	-	Referiu dor no subescapular D	-
-	Referiu dor no subescapular E	-	
Avaliação de Corlett*	Dor na cervical = 2	Dor no pescoço = 2	Dor no ombro D = 2
	Dor no ombro D = 3	Dor na cervical = 3	Dor no braço D= 2
	-	Dor na costa superior= 2	-
	-	Dor ombro E= 2	-
	-	Dor braço E= 2	-
	-	Dor cotovelo E= 2	-
	-	Dor antebraço E= 2	-
	-	Dor no punho E= 2	-
	-	Dor ombro D= 2	-
	-	Dor braço D= 2	-
	-	Dor cotovelo D= 2	-
	-	Dor antebraço D= 2	-
	-	Dor punho D= 2	-

\*Para essa avaliação, considera-se a escala: Dor 1: Nenhum desconforto/dor; Dor 2: Algum desconforto/dor; Dor 3: Moderado desconforto/dor; Dor 4: Bastante desconforto/dor; Dor 5: Intolerável desconforto/dor.

## QUADRO 2 – AVALIAÇÃO CORLETT



## QUADRO 3 – ESCALA VISUAL ANALÓGICA (EVA)



Fonte: Elaborado pela autora

## 6 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar as queixas musculoesqueléticas dos Tradutores Intérpretes de Língua de Sinais que trabalham em uma instituição de Ensino Superior do Vale do Rio dos Sinos, uma pesquisa com três participantes do sexo feminino, com idades entre 25 e 50 anos, as quais exercem atividades de tradução por um período compreendido entre seis e nove horas diárias. Relataram que sentem desconfortos musculares ocasionados por movimentos repetidos, os quais, ao mesmo tempo, causam cansaço físico e mental, devido ao longo tempo de efetivo trabalho. Nas horas de interpretação, observou-se, através da pesquisa, que a melhor posição para desempenhar o trabalho é a posição sedestação, a qual pode ajudar a aliviar dores nas costas, por isso a preferências das participantes por essa posição. Verificou-se que a maioria dos profissionais TILS participantes dos sujeitos que não realizam alongamentos antes e depois de realizarem o trabalho de

interpretação e somente um sujeito realiza alongamento depois da interpretação. A fim de prevenirem complicações de dores e desconfortos musculares, sabe-se que o alongamento é de grande importância. Permite, também, a continuação do trabalho com menos dores musculares e ajuda a fortalecer e aumentar flexibilidade. Na avaliação postural, verificou-se a presença de algumas alterações de postura nos membros superiores, como um ombro mais elevado que outro, e a coluna retificada, que é uma anormalidade vertebral. As alterações dos membros inferiores são poucas, tendo em vista que a maior parte das alterações ocorrem nos membros superiores. Na Escala Visual Analógica (EVA), a maioria refere o número três, que representa moderado desconforto muscular, cuja localização é, em grande parte, da cervical até os braços e as costas, locais onde referem a dor para fazer interpretação diária durante longas horas de interpretação, indicando que sentem maior desconforto muscular nos membros superiores. Por meio da palpação, geralmente realizada nos membros superiores, locais em que mais são executados movimentos repetidos, o que representa muitas queixas das dores musculares em ombros, braços, costas e cervical. Na avaliação de Corlett, verificou-se que a maior incidência de dor e desconforto relatados pela participantes da pesquisa é nos ombros, cervical e braços, ficando numa escala entre o número dois – algum desconforto/dor – e número três – moderado desconforto/dor, o que ratifica o que já foi anteriormente mencionado quando ao fato de que são locais de maior incidência de queixas, já que realizam movimentos repetidos por muitas horas de interpretação, o que causa, também, fadiga muscular. Os resultados encontrados apresentam que os profissionais Tradutores Intérpretes de Libras têm muitas queixas musculares e também de cansaço físico. Isso se deve pelas longas e ininterruptas horas de tradução/interpretação, em que não existem intervalos ou pausas para descanso, somadas ao cansaço mental que tal função provoca.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Josiane Schadeck de et al. Afecção do tendão supra-espinal e afastamento laboral. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 13, p. 517-522, 2008. Disponível em: <<http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/afeccao-do-tendao-supraespinal-e-afastamento-laboral/1076?id=1076>>. Acesso em: 28 agost. 2023.
- ANATER, Gisele Iandra Pessini; PASSOS, Gabriele C. R dos. Tradutor e intérprete de língua de sinais: história, experiências e caminhos de formação. **Cadernos de Tradução**, v. 2, n. 26, p. 207-236, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/traducao/article/view/2175-7968.2010v2n26p207>>. Acesso em: 03 mai. 2023.
- ANTONIO, Luiz Cláudio Oliveira; MOTA, Paola Rodrigues; KELMAN, Celeste Azulay. A formação do intérprete educacional e sua atuação em sala de aula. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 10, n. 3, p. 1032-1051, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/8105>>. Acesso em: 19 abr. 2023.
- BARBOSA, Maria do Socorro Alécio; SANTOS, Regina Maria dos; TREZZA, M. C. S. F. A vida do trabalhador antes e após a Lesão por Esforço Repetitivo (LER) e Doença Osteomuscular Relacionada ao Trabalho (DORT). **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 60, n. 5, p. 491-496, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71672007000500002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71672007000500002&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 08 mai. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 10.436, de 24 abr. de 2002**. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10436.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10436.htm)>. Acesso em 05 mai. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 12.319 de 1 de setembro de 2010**. Regulamenta a profissão de Tradutor e Intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12319.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12319.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2019.

CARVALHO, Gustavo Azevedo; PEIXOTO, Nara Moreira; CAPELLA, Patrícia Dalton de. Análise comparativa da avaliação funcional do paciente geriátrico institucionalizado por meio dos protocolos de Katz e Tinetti. **Buenos Aires: Revista Digital**, n. 114, 2007. Disponível em: <[https://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/123456789/7573/1/An%C3%A1lise\\_comparativa\\_avaliao%C3%A7%C3%A3o%20funcional\\_paciente.pdf](https://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/123456789/7573/1/An%C3%A1lise_comparativa_avaliao%C3%A7%C3%A3o%20funcional_paciente.pdf)>. Acesso em: 09 mai. 2023.

CORLETT, E. Nigel; MANENICA, I. **Evaluation of human work: a practical ergonomics methodology**. Taylor & Francis: Londres, 1995.

DIAS, Manoella Carla de Almeida; MEJIA, Dayana Priscila Maia. A influência da fisioterapia ergonômica para prevenção e tratamento de LER e DORT. **Portal Biocursos**, 2012. Disponível em: <[http://portalbiocursos.com.br/ohs/data/docs/32/143\\_-\\_A\\_influencia\\_da\\_Fisioterapia\\_Ergonomica\\_para\\_prevencao\\_e\\_tratamento\\_de\\_LER\\_e\\_DORT.pdf](http://portalbiocursos.com.br/ohs/data/docs/32/143_-_A_influencia_da_Fisioterapia_Ergonomica_para_prevencao_e_tratamento_de_LER_e_DORT.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2023.

FARIA, Juliana Guimarães; GALÁN-MAÑAS, Anabel. Um estudo sobre a formação de tradutores e intérpretes de línguas de sinais. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, v. 57, n. 1, p. 265-286, 2018.

GOMES, Edinarda Alves; MEJIA, D. A. Eficácia dos recursos fisioterapêuticos utilizados no tratamento da tendinite do supraespinhoso. **Portal Biocursos**, 2017. Disponível em: <[http://portalbiocursos.com.br/ohs/data/docs/37/06\\_-\\_A\\_eficacia\\_dos\\_recursos\\_fisioterapeuticos\\_utilizados\\_no\\_tratamento\\_da\\_Tendinite\\_do\\_Supra-espinhoso.pdf](http://portalbiocursos.com.br/ohs/data/docs/37/06_-_A_eficacia_dos_recursos_fisioterapeuticos_utilizados_no_tratamento_da_Tendinite_do_Supra-espinhoso.pdf)>. Acesso em: 03 mai. 2023

HOLANDA, Adriano. Questões sobre pesquisa qualitativa e pesquisa fenomenológica. **Análise psicológica**, v. 24, n. 3, p. 363-372, 2006. Disponível em: <[pablo.deassis.net.br/wp-content/uploads/pesquisa-qualitativa-fenomenologica.pdf](http://pablo.deassis.net.br/wp-content/uploads/pesquisa-qualitativa-fenomenologica.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2023.

IIDA, I. **Ergonomia - Projeto e Produção**. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2005

KAMONSEKI, Danilo Harudy et al. Translation and validation of Neck Bournemouth Questionnaire to Brazilian Portuguese. **Revista brasileira de reumatologia**, v. 57, n. 2, p. 141-148, 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEITE, Sheysa Danyelle de Freitas et al. **Análise dos fatores de risco e do índice de exposição a LER/DORT dos trabalhadores em atividades repetitivas**: estudo de caso. 2013. 92 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5263/1/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2023.

LIMBERGER, Jéssica; POSSAMAI, Hélio. A psicologia do trabalho e suas contribuições para o profissional intérprete de Libras. **Psique**, v. 1, n. 1, p. 5-19, 2016.

MACIEL, Regina Heloisa. Prevenção da LER/DORT: o que a ergonomia pode oferecer. **Cadernos de Saúde do Trabalhador**, v. 15, 2000. Disponível em: <[https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2FMIC\\_IT%2FFicheiros%2FBiblioteca%2FSaude\\_Seg%2FPreveno\\_da\\_Ler-Dor.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2FMIC_IT%2FFicheiros%2FBiblioteca%2FSaude_Seg%2FPreveno_da_Ler-Dor.pdf)>. Acesso em: 03 mai. 2023.

MAGEE, David. **Avaliação musculoesquelética**. 5. ed. Barueri: Manole, 2010.

MEDEIROS, Urubatan Vieira de; SEGATTO, Giane Ghisleni. Lesões por esforços repetitivos (LER) e distúrbios osteomusculares (Dort) em dentistas. **Revista Brasileira de Odontologia**, v. 69, n. 1, p. 49, 2012. Disponível em: <[revodonto.bvsalud.org/pdf/rbo/v69n1/a12v69n1.pdf](http://revodonto.bvsalud.org/pdf/rbo/v69n1/a12v69n1.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2023.

METZGER, Melanie. Os destaques das pesquisas sobre interpretação de língua de sinais no contexto acadêmico da interpretação comunitária. **Cadernos de Tradução**, v. 2, n. 26, p. 13-61, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/traducao/article/view/2175-7968.2010v2n26p13>>. Acesso em: 06 mai. 2023

POLIT, D.F.; BECK, C.T.; HUNGLER, B.P. **Fundamentos de Pesquisa em Enfermagem: métodos, avaliação e utilização**. 5 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

SANDER. Ricardo Ernani, SANDER. Marieuza Endrissi. Tradutor/Intérprete da Libras: um caminho para a acessibilidade. In: VII CONGRESSO BRASILEIRO MULTIDISCIPLINAR DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 7, 2013, Londrina. **Anais...** Londrina: UTFPR, 2013.

SENADO FEDERAL. Língua Brasileira de Sinais “Uma Conquista Histórica”. **Senado Federal**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília, 2006. OS: nº 03747/2006. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/49186-Lingua-brasileira-de-sinais-uma-conquista-historica.html>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SENGER, Felipe. **Escala visual analógica – EVA**. [S.l.], 07 mar. 2012. Disponível em: <<http://felipesenger.blogspot.com/2012/03/escala-visual-analogica-eva.html>>. Acesso em: 17 mai. 2023

SILVA, Aline Miguel da; NOGUEIRA, Tiago Coimbra. Considerações acerca da interpretação de língua oral para a língua de sinais com a presença do intérprete de apoio. In: II CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISAS EM TRADUÇÃO E INTERPRETAÇÃO DA LÍNGUA DE SINAIS, 2. 2012, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2012.

TRINDADE, Carolina Cortez Balreira; BRAGA, Beatriz Corrêa. **Intervenção fisioterápica em lesões por esforços repetitivos decorrentes da utilização da Língua Brasileira de Sinais**. In: Salão de Iniciação Científica, 19. 2007, Porto Alegre, RS). Livro de resumos. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

VAZ, Marco Aurelio; FREITAS, Cíntia de la Rocha; MERLO, Alvaro Roberto Crespo. Síndrome do túnel do carpo. **Revista brasileira de fisioterapia**. São Carlos. Vol. 9, n. 2 (2005), p. 117-122., 2005.

WESTGAARD, Rolf Harald; WINKEL, Jörgen. Ergonomic intervention research for improved musculoskeletal health: A critical review. **International journal of industrial ergonomics**, v. 20, n. 6, p. 463-500, 1997.



# 7 Tecnologia e Inovação

## O RECONHECIMENTO DAS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS COMO ESTRATÉGIA PARA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO SOBRE AS POTENCIALIDADES PARA AS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS NOS MUNICÍPIOS DE TAQUARA, PAROBÉ E IGREJINHA, SITUADOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.<sup>1</sup>

### *THE RECOGNITION OF GEOGRAPHIC INDICATIONS AS A STRATEGY TO FOSTER REGIONAL DEVELOPMENT: A STUDY ON THE POTENTIALS FOR GEOGRAPHIC INDICATIONS IN THE MUNICIPALITIES OF TAQUARA, PAROBÉ AND IGREJINHA, LOCATED IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL*

Aleteia Hummes Thaines<sup>2</sup>

Jorge Luiz Amaral de Moraes<sup>3</sup>

Cristiano Luis Oliveira<sup>4</sup>

#### Resumo

A pesquisa tem como temática as indicações geográficas como estratégia para o desenvolvimento regional. Nesse sentido, formula-se o seguinte questionamento: Quais as potencialidades dos municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha para um possível processo de reconhecimento de indicação geográfica de seus produtos e serviços visando alavancar o desenvolvimento da região? Para responder ao problema de pesquisa proposto estabeleceu-se como objetivo geral: analisar as potencialidades dos municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha para um possível processo de reconhecimento de indicação geográfica de seus produtos e/ou serviços, visando alavancar o desenvolvimento da região. O trabalho corresponde a uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Ressalta-se que, a partir da pesquisa, foi possível identificar o arenito de Botucatu, localizado nos municípios de Taquara e Parobé e a produção de calçados femininos, no município de Igrejinha, como possíveis produtos para o pedido de indicação geográfica, uma vez que, estes preenchem os principais requisitos para esse reconhecimento.

**Palavras-chave:** Indicações Geográficas. Desenvolvimento Regional. Arenito de Botucatu (pedra grês). Produção de Calçado Feminino.

#### Abstract

*The research focuses on geographical indications as a strategy for regional development. In this sense, the following question is formulated: What are the potential of the municipalities of Taquara, Parobé and Igrejinha for*

<sup>1</sup> Pesquisa financiada com bolsa institucional FACCAT.

<sup>2</sup> Doutora e Pós-Doutora em Direito. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, das Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT). ale.thaines@gmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Desenvolvimento Rural. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, das Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT). jmoraes12@gmail.com

<sup>4</sup> Graduando em Direito das Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT). Bolsista de Iniciação Científica da Faccat. cristianooliveira@sou.faccat.br

*a possible process of recognizing the geographical indication of their products and services with a view to leveraging the development of the region? To respond to the proposed research problem, the general objective was established: to analyze the potential of the municipalities of Taquara, Parobé and Igrejinha for a possible process of recognizing the geographical indication of their products and/or services, aiming to leverage the development of the region. The work corresponds to bibliographical, documentary and field research. It is noteworthy that, from the research, it was possible to identify the Botucatu sandstone, located in the municipalities of Taquara and Parobé, and the production of women's shoes, in the municipality of Igrejinha, as possible products for the request for geographical indication, since, these meet the main requirements for this recognition.*

**Keywords:** *Geographical Indications. Regional development. Botucatu Sandstone (Stoneware). Production of Women's Footwear.*

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa versa sobre as indicações geográficas como estratégia para o desenvolvimento regional. A problemática do presente estudo se concentra no diagnóstico de potencialidades e na discussão crítica sobre a indicação geográfica como um instituto capaz de fomentar a economia local, tornando os produtos mais competitivos, gerando emprego e renda e, por via de consequência, alavancando o desenvolvimento da região.

Nesse sentido, formula-se o seguinte questionamento: Quais as potencialidades dos municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha para um possível processo de reconhecimento de indicação geográfica de seus produtos e serviços visando alavancar o desenvolvimento da região?

Para responder ao problema de pesquisa proposto estabeleceu-se como objetivo geral: analisar as potencialidades dos municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha para um possível processo de reconhecimento de indicação geográfica de seus produtos e/ou serviços, visando alavancar o desenvolvimento da região. E, como objetivos específicos: a) discutir o instituto das indicações geográficas, suas características e a sua importância no desenvolvimento de determinadas regiões; b) analisar o setor produtivo e de serviço dos municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha, situados na região do Vale do Paranhana, abrangendo o COREDE Paranhana Encosta da Serra, a fim de verificar os segmentos dessa produção e/ou prestação de serviços; c) diagnosticar quais as potencialidades dos municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha para um possível processo de reconhecimento de indicação geográfica.

A investigação do tema se justifica pela tentativa de preencher uma lacuna empírica e teórica em torno do assunto, baseando-se em como a indicação geográfica pode desenvolver uma determinada região, além de inserir seus produtos em um mercado globalizado e competitivo. Ressalta-se que a pesquisa ainda se encontra em andamento.

Em se tratando dos procedimentos técnicos, esta pesquisa se caracteriza como bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica, pois o estudo será desenvolvido em material publicado por autores consagrados tanto clássicos como contemporâneos que escreveram sobre os temas: desenvolvimento, desenvolvimento regional, propriedade intelectual e Indicações Geográficas. Esse material se refere a livros, revistas especializadas, dissertações e teses, bem como, material por meio eletrônico. Documental porque foi realizada investigação em documentos internos que dizem respeito ao tema ora proposto. Trata-se de uma pesquisa de campo, uma vez que foram coletados dados junto aos gestores públicos e representantes da sociedade civil nos municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha. Nesta pesquisa serão utilizados dados primários e secundário.

Com relação à abordagem da investigação ela é qualitativa. Nesse sentido, será utilizada a abordagem qualitativa para verificar a percepção dos entrevistados quanto as potencialidades dos municípios pesquisados (Taquara, Parobé, Igrejinha) para um possível processo, junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial, de reconhecimento de indicação geográfica, bem como, a trajetória histórica dos possíveis produtos e/ou ser-

viços que poderão ser objetos desse reconhecimento.

Os participantes desta pesquisa foram os representantes do poder público dos municípios de Parobé, Taquara e Igrejinha, bem como, os representantes das entidades ligadas aos setores da indústria, comércio, serviços e agropecuária. Assim, foram entrevistados, por meio de entrevistas semiestruturadas, em formato presencial ou on-line, conforme a escolha dos entrevistados, os gestores municipais ou pessoas por eles designadas, de cada município pesquisado (Taquara, Parobé e Igrejinha), para avaliar se o município pesquisado apresenta alguma potencialidade para um possível reconhecimento de indicação geográfica.

A pesquisa também compreendeu entrevistas com 1 (um) representante da Emater/RS de cada um dos municípios pesquisados e 1 (um) representante do Sebrae de cada um desses municípios.

A análise dos dados coletados, bem como a sua interpretação se deu por meio de análise interpretativa das respostas dadas pelos participantes da pesquisa, bem como pela mesma análise interpretativa dos documentos e bibliografias.

O está dividido em quatro partes. A primeira discutir-se-á a importância do processo de desenvolvimento e do desenvolvimento regional para as comunidades e como esse processo se relaciona com a proteção dada ao instituto da propriedade intelectual. Em um segundo momento, abordar-se-á a proteção dada as indicações geográficas no cenário internacional, por meio do sistema internacional de proteção à propriedade industrial. Após, será analisada as indicações geográficas dentro o cenário brasileiro. Por último, será discutida a identificação das potencialidades para o arenito de Botucatu, extraído das pedreiras situadas nos municípios de Taquara e Parobé e para a produção do calçado feminino, no município de Igrejinha.

## **2 A IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA AS COMUNIDADES E A SUA RELAÇÃO COM O RECONHECIMENTO DAS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS**

A partir da criação de oportunidades adequadas, é possível alcançar uma melhoria na qualidade de vida dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento, uma vez que o maior objetivo dos Estados e regiões é melhorar as condições de vida de sua população. Dessa forma, um novo paradigma global acarreta o surgimento do conceito de desenvolvimento regional que tem por objetivo aumentar as potencialidades de um território por meio de ações endógenas que são articuladas pela sociedade, pelo Estado e pelo mercado. A fim de promover esse desenvolvimento, medidas como políticas públicas, incentivos e investimentos, bem como legislação específica para proteger esses setores devem ser criadas e/ou melhoradas, uma vez que cada região possui seu próprio patrimônio cultural, bem como características políticas e econômicas próprias. Portanto, planos e estratégias de desenvolvimento regional distintos devem ser desenvolvidos para cada região. (THAINES, 2013).

Assim, além da mobilização dos atores regionais, é necessário estabelecer políticas públicas e leis específicas para proteger e promover esse desenvolvimento regional. Um exemplo disso é a proteção da propriedade intelectual, particularmente no que diz respeito ao reconhecimento de indicações geográficas, pois esse instituto pode servir como uma estratégia para o desenvolvimento de uma região específica.

Por isso, no que tange ao instituto das Indicações Geográficas<sup>5</sup>, pode-se considerar que elas são prerrogativas admitidas internacionalmente por meio de acordos e convênios internacionais concernentes à Propriedade Intelectual e reconhecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente, pelo Acordo TRIPs (1994).

Apesar de gozar de uma proteção internacional, foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXIX) que este instituto restou assegurado. Mais tarde, com o advento da Lei n. 9.279/96 ele

<sup>5</sup> Com relação a conceituação dada as indicações geográficas nas mais variadas legislações, faz-se necessária uma ressalva a respeito dos termos utilizados. No presente estudo, será utilizada a terminologia indicações geográficas como gênero, sendo a mesma dividida em Indicação de Procedência e Denominação de Origem da mesma forma que é disciplinada pelo Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) e na legislação brasileira sobre propriedade industrial.

tem a sua tutela jurídica ampliada, considerando, também, a proteção das denominações de origem.

Essa legislação identifica as indicações geográficas como gênero, dividindo-a em Indicação de Procedência e Denominação de Origem. No entanto, observa-se que essa definição não é universalmente utilizada, vez que o Comitê Permanente da Organização Mundial de Propriedade Intelectual considera como gênero a indicação de procedência, dividindo esse gênero em: Indicação Geográfica e Denominação de Origem (LOCATELLI, 2007).

Na concepção de Locatelli (2007, p. 229), o cerne da distinção entre a Indicação de Procedência e a Denominação de Origem está na exigência desta última possuir “uma qualidade ou característica peculiar do produto ou serviço estritamente vinculados a sua origem”, enquanto, para a Indicação de Procedência, basta a “notoriedade da origem geográfica de um determinado produto ou serviço”. A autora ainda argumenta que essa diferenciação segue a “[...] tendência da normativa europeia [sic] de proteção às indicações geográfica”.

A atual legislação destaca ainda que a proteção é conferida não somente aos nomes geográficos, mas também aos signos geográficos, pois o art. 179, da lei n. 9.279/96, disciplina que: “a proteção estender-se-á à representação gráfica ou figurativa da indicação geográfica, bem como à representação geográfica de país, cidade, região ou localidade de seu território cujo nome seja indicação geográfica”.

O novo ordenamento jurídico relativo à propriedade industrial criou condições e requisitos para o registro das indicações geográficas, além de outorgar ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) poderes para reconhecer e regulamentar esse instituto. Nesse sentido, tem-se que as condições de registro foram definidas pela Portaria INPI/PR n. 04, de 12 de janeiro de 2022. Dessa forma, existe a possibilidade de que entidades representativas dos produtores, como associações ou cooperativas, solicitem o registro, além disso, a Portaria ainda reconhece que o registro de uma IG pode ser solicitado por um único produtor ou prestador de serviço na localidade.

Contudo, para que os produtores e/ou prestadores de serviços, localizados na origem geográfica, possam usufruir do registro da indicação geográfica eles deverão cumprir as disposições do caderno de especificações técnicas e estarem sujeitos a controle definido de produção e qualidade. (INPI, 2023).

Ainda, no que diz respeito as boas práticas de padronização sobre a estruturação dos pedidos de indicação geográfica junto ao INPI, os requerentes devem observar algumas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas, entre elas a NBR n. 16536 e a NBR n. 16479, ambas de 2016.

Contudo, mesmo o Brasil possuindo uma legislação que proteja e normas que regulamentem a concessão de indicações geográficas, além, é claro, de um vasto potencial para o reconhecimento de outras IGs, tal número de deferimento é quase irrisório. Constata-se que, até junho de 2023, foram concedidas, 78 (setenta e oito) Indicações de Procedência, todas nacionais, e 33 (trinta e três) Denominações de Origens, sendo 24 (vinte e quatro) nacionais e 09 (nove) estrangeiras. (INPI, 2023).

Diante dessas constatações, faz-se necessário empreender esforços, no sentido de identificar e analisar potencialidades em produtos e serviços oriundos das mais diversas regiões do país para fins de reconhecimento de indicação geográfica e, por via de consequência, fomentar o desenvolvimento regional.

A partir disso, a presente pesquisa identificou alguns produtos oriundos dos municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha, localizados no Vale do Paranhana, no estado do Rio Grande do Sul no que tange aos atributos de territorialidade, tipicidade, tradição e notoriedade para possível obtenção de indicação Geográfica, conforme se discutirá na próxima seção.

### **3 AS POTENCIALIDADES DE PRODUTOS PARA POSSÍVEL OBTENÇÃO DE INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS NOS MUNICÍPIOS DE TAQUARA, PAROBÉ E IGREJINHA, LOCALIZADOS NO VALE DO PARANHANA/RS**

Nessa seção será caracterizado os municípios de Taquara, Parobé e Igrejinha, objetos da pesquisa, localizados na região do Vale do Paranhana, bem como a identificação dos atributos de qualidade, tipicidade,

tradição e notoriedade para possível concessão de pedido de reconhecimento de indicação geográfica referente aos produtos arenito Botucatu e, também, ao calçado feminino, identificados na pesquisa.

### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DO VALE DO PARANHANA E DOS MUNICÍPIOS DE TAQUARA, PAROBÉ E IGREJINHA

No intuito de caracterizar a região, ressalta-se que o Vale do Paranhana está localizado no estado do Rio Grande do Sul e é composto pelas cidades próximas ao rio Paranhana, afluente do rio dos Sinos, abrangendo os municípios de Riozinho, Rolante, Três Coroas, Taquara, Parobé e Igrejinha. Esses três últimos municípios serão objetos da pesquisa. Na região há predominância de pessoas de origem germânica, em virtude da colonização. No entanto, algumas famílias italianas também se instalaram na região, mas, nas áreas altas dos municípios de Riozinho e Rolante, onde iniciaram o cultivo da uva e a produção de vinho. A economia da região gira em torno do setor calçadista e também do turismo, uma vez que possui muitas belezas naturais e históricas, oferecendo uma variedade de atividades de lazer. (PARANHANA, 2023). Ainda, para fins dessa pesquisa, faz-se necessário caracterizar os municípios objetos da pesquisa, ou seja, Taquara, Parobé e Igrejinha.

O município de Taquara localiza-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul. Possui área total de 452.572 km<sup>2</sup> e população de 53.242, segundo censo do IBGE de 2022. (IBGE, 2022). Taquara, ainda, se caracteriza por ser o maior município do Vale do Paranhana. O município, faz limite com os municípios de Igrejinha. Três Coroas, São Francisco de Paula, Glorinha, Gravataí, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, Parobé, Sapiranga e Novo Hamburgo. (TAQUARA, 2023).

A partir da década de 50 o setor calçadista passou a ter relevância na economia do município, assim como o comércio e a pecuária, sendo, na época, considerada uma das maiores bacias leiteiras do estado. Atualmente, a economia do município gira em torno da agricultura, pecuária e indústria e comércio. (TAQUARA, 2023).

Assim como Taquara, o município de Parobé também está localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre. Possui área territorial de 108.707 km<sup>2</sup> e população total de 52.058 habitantes, conforme censo 2022. (IBGE, 2022). Caracteriza-se por ser o segundo maior município do Vale do Paranhana. Quanto a economia, nas décadas de 40 e 50, surge as primeiras indústrias calçadistas. Essas indústrias começam a expandir seus negócios na década de 70, com o início das exportações de calçado, levando-as a se reestruturarem. Hoje, sua economia está voltada, ainda, para o setor industrial e, também de comércio. (TURISMO, 2023).

Já, o município de Igrejinha, que também faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre e do Vale do Paranhana possui área territorial de 138.303 m<sup>2</sup> e população total de 32.808 habitantes (IBGE, 2022). É considerado terceiro maior município, em número de habitantes, do Vale do Paranhana. Sua economia gira em torno do setor industrial, especialmente da indústria calçadista, constata-se que 49,4% de seu PIB advém desse setor, acompanhado pelo setor de serviços. (CARAVELA, 2023).

### 3.2 IDENTIFICAÇÃO, CARACTERÍSTICA, TERRITORIALIDADE, NOTORIEDADE E TRADIÇÃO DO ARENITO DE BOTUCATU (PEDRA GRÊS)

Após a caracterização da região e dos municípios pesquisados, analisar-se-á as potencialidades identificadas, até o momento, na pesquisa, para uma possível concessão de indicação geográfica de um dos produtos produzidos nesses três municípios. Assim, com a conclusão da pesquisa, conseguiu identificar um potencial produto, ou seja, o arenito de Botucatu, extraído nos municípios de Taquara e Parobé.

#### **a) A identificação e caracterização do arenito de Botucatu**

A partir da pesquisa realizada com os atores, no município de Taquara, alguns trabalhos e relatos

históricos foi possível identificar, como potencialidade a extração do arenito de Botucatu. Assim, importante mencionar que o arenito se caracteriza por ser uma rocha sedimentar clástica formada pela deposição de areia que, após os procedimentos de compactação e cimentação, se transformam em rochas. Elas são compostas por grãos de quartzo, que é um mineral extremamente resistente à abrasão física e a processos químicos. O tipo de cimento determina as cores da rocha; o cimento ferruginoso é muito comum e dá à rocha uma cor vermelha ou alaranjada, dependendo da quantidade de óxido de ferro presente nele. (GEOCIÊNCIAS, 2023).

Com relação ao arenito Botucatu, pode-se observar que ele constitui a chamada Formação Botucatu. Essa formação cobre as áreas do Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina. (REIS *et. al.*, 2013). Os arenitos da Formação Botucatu ocorreram durante o período Cretáceo (136-65 milhões de anos atrás). Ao final do preenchimento da Bacia do Paraná, o deserto Botucatu começou por uma superfície extensa de atividade eólica, que marcou o ponto máximo da aridez desértica no interior da Bacia. (BARBOSA; FERREIRA, 2006).

A identificação da pedra grês, objeto desse estudo, se deu pelos consumidores da região, especialmente, aqueles residentes no Vale do Paranhana e Região Metropolitana de Porto Alegre, onde identificavam, primeiramente as pedras, como aquelas provenientes do “Pega Fogo”, distrito de mesmo nome localizado no município de Taquara. Contudo, essa indústria extrativista está localizada em uma região maior, englobando o Morro da Pedra, Morro Negro, Pega Fogo, Santa Cruz da Concórdia e Fazenda Fialho, região essa denominada pelo gentílico “as pedreiras”. (PHILERENO, 2014).

#### **b) A territorialidade referente ao arenito Botucatu**

A localização e a delimitação de uma determinada área pode ser estabelecida por meio de limites políticos ou de outra figura de paisagem com base em evidências técnicas, podendo, inclusive ser utilizado o geoprocessamento. O solo, a vegetação, o clima, o relevo e outros elementos que dão origem à produção local devem ser levados em consideração ao estruturar e consolidar o mapa. O mapa deve ser tecnicamente verificável e explicar os limites de abrangência, a fim de determinar a área territorial da indicação geográfica

A Formação Botucatu é encontrada em várias áreas rurais do município de Taquara e seus distritos, principalmente na região ao sul do rio dos Sinos, bem como, no município de Parobé, uma vez que essas duas cidades fazem limites uma com a outra.

Em função da natureza única dessas rochas, o contato entre as areias do deserto Botucatu e os derrames de lava da Serra Geral parece ser uma relação transicional entre eles, pois esses ambientes alternam entre si durante um certo período de tempo entre o campo de derrames de lava e dunas eólicas. A extração mineral ocorre neste campo de dunas eólicas antigas. (BARBOSA; FERREIRA, 2006).

#### **c) A notoriedade e tradição da pedra grês produzida na região de Taquara e Parobé**

Um dos elementos caracterizadores para o reconhecimento geográfico de origem de um determinado produto e/ou serviço é a notoriedade. No entanto, Locatelli e Souza (2016) argumentam que, apesar de não ocorrer uma exigência legal decorrente da Lei n. 9279/96, os pedidos de indicação de procedência geralmente se relacionam com produtos que possuem uma tradição e que está atrelado, de alguma forma, com a cultura local. Além disso, entendem ser suficiente saber o nome geográfico para vincular a qualidade ou características do produto ao meio geográfico de origem.

Contudo, apesar dessas considerações a NBR n. 16.479/2016, que define as terminologias empregadas pelo instituto das indicações geográficas. Assim, a notoriedade é o “[...] reconhecimento por um número expressivo de indivíduos de que características de um produto ou serviço estão relacionadas a uma área geográfica. É um conceito quantitativo”. Já, a reputação se refere a “[...] que um produto ou serviço goza, relacionado a uma área geográfica. É um conceito qualitativo”. Da mesma forma, a norma técnica aponta como conceito de tradição aqueles “[...] valores, costumes, conhecimentos e manifestações que são conservados por serem valiosos para um indivíduo ou uma coletividade, e que são transmitidos entre gerações”.

Diante disso notoriedade e tradição da extração da pedra grês nos municípios de Taquara e Parobé, pode ser apurada em vários documentos históricos. A extração efetiva desse recurso mineral passa a ser realizada a partir do início da década de 60, com a instalação da primeira pedreira no distrito de Pega Fogo, localizado no município de Taquara. No início ocorreram inúmeras dificuldades para a extração, pois não haviam ferramentas e transporte apropriado para a escoação da produção. Até a década de 80 todo o trabalho desenvolvido nas pedreiras era braçal, sendo utilizado ferramentas artesanais. Atualmente, muitas pedreiras já modernizaram a sua extração. (MELLO; FERNANDES, 2011).

Até o momento, a presente pesquisa demonstrou uma grande potencialidade para a pedra grês, extraída nos municípios de Taquara e Parobé, na região conhecida como “as pedreiras”, ser objeto de um possível reconhecimento de indicação geográfica, pois preencher os principais requisitos para essa concessão.

### 3.3 IDENTIFICAÇÃO, CARACTERÍSTICA, TERRITORIALIDADE, NOTORIEDADE E TRADIÇÃO DO CALÇADO FEMININO

Também, com a presente pesquisa, pode-se constatar a forte produção do calçado feminino no município de Igrejinha. Dessa forma, entende-se que tal produto possui um grande potencial para um pedido de concessão de indicação geográfica, uma vez que atende os critérios de identificação, caracterização, territorialidade, notoriedade e tradição, conforme se verá a seguir.

#### **a) A identificação e caracterização da produção de calçado feminino de Igrejinha**

A pesquisa aplicada aos atores, no município de Igrejinha, retratam a importância da indústria naquele município, especialmente, da indústria calçadista. Assim, mesmo antes da emancipação do município do território de Taquara, Igrejinha já tinha fábricas de calçados. Contudo, foi nas décadas de 1960 e, especialmente, nas décadas de 1970 que uma indústria calçadista se tornou uma fonte de renda para o município, tornando-o conhecido no mundo como produtor de calçados femininos. (DE BORTOLI, 2018).

#### **b) A territorialidade referente a produção de calçado feminino de Igrejinha**

A delimitação de uma área específica pode ser determinada por meio de limites políticos ou outra figura de paisagem usando evidências técnicas. O geoprocessamento também pode ser usado para isso. Ao estruturar e consolidar o mapa, deve-se levar em consideração o solo, o terreno, o clima, a relevância e outros elementos que contribuem para a produção local. Para determinar a área territorial da indicação geográfica, o mapa deve ser técnico verificável e incluir uma explicação dos

limites de abrangência.

A área que agora pertence ao município de Igrejinha foi desmembrada do município de Taquara em 1964. No início do século XIX, os municípios de Igrejinha, Taquara e Três Coroas faziam parte da Fazenda Mundo Novo. A partir de 1846, inicia a chegada dos primeiros imigrantes alemães e se estabelecem na região os primeiros sapateiros, demonstrando a vinculação dessa atividade à área pesquisada, ou seja, ao município de Igrejinha. (DE BORTOLI, 2018).

Diante disso, pode-se delimitar o território que abrange o município de Igrejinha e, talvez, o município de Três Coroas, apesar deste não ser objeto da pesquisa, como uma área territorial para um possível reconhecimento de indicação geográfica, no que tange a produção do calçado feminino.

### **c) A notoriedade e tradição da produção de calçado no município de Igrejinha**

A notoriedade e a tradição são componentes distintivos e caracterizadores do reconhecimento geográfico de origem de um determinado produto ou serviço.

Esses elementos puderam ser apurados nas entrevistas realizadas tanto com o gestor público, do município de Igrejinha, quanto com outros órgãos da sociedade civil organizada. Todos eles apontaram que a base da economia é industrial, focada na indústria calçadista feminina, inclusive, tal situação é reconhecida à nível internacional, uma vez que, grande parte da produção é exportada para países da Europa e da América.

Como mencionado, anteriormente, essa tradição vem com a imigração alemã, a partir do século XIX, quando da chegada de imigrantes alemães que exerciam o ofício de sapateiro. No final do século XIX e início do século XX a manufatura dá lugar ao desenvolvimento industrial e fabril, surgindo, assim, as primeiras fábricas de calçados, em Igrejinha.

O processo de produção de calçado, no município de Igrejinha, ocorreu por volta de 1870, quando Karl Kirsch, imigrante alemão vindo da região de Birkenfeld (Alemanha), fundou, na atual Rua da Independência, o primeiro curtume. A primeira fábrica de calçados, no município de Igrejinha, foi instalada por volta de 1870. (DE BORTOLI, 2018)

Após a instalação do primeiro curtume, os proprietários deste fundaram, em 1930 a primeira fábrica calçadista, em Igrejinha, a “Kirsch, Wallauer, Kehl & Cia. Ltda.” A matéria-prima, ou seja, o couro, provinha do curtume e ela foi pioneira na fabricação de calçados, especialmente os femininos como: chinelos, tamancos, botas e outros artefatos de couro. (DE BORTOLI, 2018). A partir desse momento, se tem uma grande expansão da indústria calçadista, principalmente, as que produzem calçados femininos, que permanece até os dias de hoje, consolidando, dessa forma, a notoriedade e a tradição desses produtos que poderão ser objetos de pedido de reconhecimento de indicação geográfica.

## **4 CONCLUSÃO**

Nos últimos anos, as indicações geográficas têm sido consideradas uma estratégia importante para o desenvolvimento regional, devido às suas particularidades e o fomento a sua proteção jurídica. Isso ocorre porque o reconhecimento das indicações geográficas leva à valorização dos produtos e serviços produzidos ou prestados por uma região específica.

Além disso, foi demonstrado que os produtos e serviços com indicação geográfica estão diretamente associados aos hábitos e costumes locais, além, é claro, da geográfica, levando em consideração fatores como solo, clima, vegetação, saber-fazer, entre outros. Isso ajuda a preservar o patrimônio cultural e imaterial dessas



regiões e a garantir que as pessoas que vivem lá permaneçam.

Dessa forma, a competitividade territorial e, porque não dizer, empresarial poderá promover o desenvolvimento regional a partir da sustentabilidade ambiental, econômica e social, pois a tutela de uma indicação geográfica protege os recursos ambientais e culturais daqueles territórios e desenvolve o território de forma sustentável. Nesse sentido, a questão do desenvolvimento sustentável é de suma importância, especialmente, quando o produto está relacionado com a extração de bens minerais, como é o caso da pedra grês, objeto da pesquisa.

No entanto, para a promover os processos de identificação e reconhecimento de indicações geográficas é necessários o investimento e a implementação de políticas públicas que estimulem a identificação das potencialidades das regiões brasileiras para esse instituto, proporcionando condições e oportunidade para que os atores locais envolvidos possam se mobilizar para requerer os pedidos de concessão junto INPI.

Mas, apesar de todos os benefícios gerados pelo reconhecimento de uma indicação geográfica, constata-se que, no Brasil, esse instituto é pouco conhecido e divulgado, basta olhar para os números de pedidos e de concessões até o momento (junho/2023), junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), que somam, entre Indicações de Procedência e Denominação do Origem, somente 111 reconhecimentos. (INPI, 2023).

Quanto a pesquisa em tela, observa-se que, foi possível identificar dois produtos com potencialidade para uma possível concessão de indicação geográfica. O primeiro deles é a extração do arenito de Botucatu, cuja área extrativista abrange a região geográfica composta por dois municípios, quais sejam, Taquara e Parobé. O segundo, se refere a produção do calçado feminino, cuja área delimitada pode ser o município de Igrejinha e, talvez, o município de Três Coroas, porém, tal município não foi objeto da pesquisa.

Constatou-se, por meio da pesquisa documental e de campo que os dois produtos, tanto o arenito de Botucatu, quanto a produção de calçados femininos preenchem os requisitos referentes à características, territorialidade, notoriedade e tradição, sendo esses essenciais para um possível pedido de reconhecimento de indicação geográfica junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **NBR 16479**: Indicação Geográfica - Terminologia. Rio de Janeiro: ABNT, 2016.

BARBOSA, Nilo Sérgio Fernandes; FERREIRA, Ximena Cardozo. Regularização ambiental de atividade de mineração: a experiência de Taquara. *In.*: BENJAMIN, Antonio Herman. (Org.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006. Disponível em: ANAIScapa VOL-1.cdr (planetaverde.org). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 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: 14 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.279**, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Acesso em: 14 set. 2022.

CARAVELA DADOS ESTATÍSTICOS. **Igrejinha**. Disponível em: <https://www.caravela.info/regional/igrejinha--rs>. Acesso em: 28 jun. 2023.

DE BORTOLI, Gabriel Osmar Wilbert. “**Atrás das máquinas tem gente!**”: uma análise histórica dos trabalhadores da indústria calçadista de Igrejinha (1960 –1980). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Faculdades Integradas de Taquara

(FACCAT). Taquara/RS, p. 108. 2018. Disponível em: [https://historia.faccat.br/wordpress/wp-content/uploads/2019/08/2018\\_Gabriel\\_Osmar\\_Wilbert\\_de\\_Bortoli.pdf](https://historia.faccat.br/wordpress/wp-content/uploads/2019/08/2018_Gabriel_Osmar_Wilbert_de_Bortoli.pdf). Acesso em: 26 set. 2023.

GEOCIÊNCIAS. **Arenito**. Disponível em: <https://didatico.igc.usp.br/rochas/sedimentares/arenito/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Pedidos de Indicações Geográficas no Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/pedidos-de-indicacao-geografica-no-brasil>. Acesso em: 28 jun. 2023.

LOCATELLI, Liliana. **Indicações geográficas: a proteção jurídica sob a perspectiva do desenvolvimento econômico**. Curitiba: Juruá, 2007.

LOCATELLI, Liliana; SOUZA, Karine de. A proteção jurídica e o processo de reconhecimento das indicações geográficas no Brasil: aspectos introdutórios. In: LOCATELLI, L. (Org.). **Indicações geográficas: desafios e perspectivas nos 20 anos da Lei de Propriedade Industrial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MELLO, Dione Taís; FERNANDES, Doris Rejane. O desenvolvimento da localidade de Pega Fogo – século XX. In.: REINHEIMER, Dalva, *et. al.* **Caminhando pela cidade: apropriações históricas de Taquara em seus 125 anos**. Porto Alegre: Evangraf, 2011.

PARANHANA. **O Paranhana**. Disponível em: <http://www.paranhana.org.br/turismo.php>. Acesso em: 28 jun. 2023.

PHILERENO, Deivis Cassiano. **A dinâmica de longo prazo e o potencial de desenvolvimento socioeconômico do município de Taquara-RS**. Orientador: Dr. Silvio Cezar Arend. 2014. 239f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. 2014. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/697/1/DeivisPhilereno.pdf>. Acesso em 28 jun. 2023.

TAQUARA. Prefeitura Municipal de Taquara. **Histórico**. Disponível em: <https://www.taquara.rs.gov.br/conteudo/2848/918?titulo=Hist%C3%B3rico>. Acesso em: 28 jun. 2023.

THAINES, Aleteia Hummes. **Propriedade Intelectual: o desenvolvimento regional sob a óptica do reconhecimento da Indicação Geográfica e o case do Vale dos Vinhedos**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

TURISMO. **Parobé**. Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/turismo/municipio/visualizar/235#:~:text=%C3%89%20um%20dos%20maiores%20produtores,de%20marcas%20de%20renome%20internacional>. Acesso em: 28 jun. 2023.

# INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM DEBATE: A DICOTOMIA ENTRE UTILIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DAS IAS PELO PODER PÚBLICO BRASILEIRO

## ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN DEBATE: THE DICHOTOMY BETWEEN THE USE AND REGULATION OF AI BY THE BRAZILIAN GOVERNMENT

Bruna Iara Lorian Chagas<sup>1</sup>

Gustavo Felipe Anami Segundo<sup>2</sup>

Ana Cristina Costa Siqueira<sup>3</sup>

Arícia Cavalcanti de Albuquerque Oltan Schroeder<sup>4</sup>

Almir Nabozny<sup>5</sup>

### RESUMO

Este trabalho objetiva, mediante pesquisa documental e de revisão bibliográfica, compreender a dicotomia entre a utilização e a falta de regulamentação das Inteligências Artificiais (IAs) no Poder Público brasileiro. Observando a interseção de pesquisas nacionais e internacionais que apontam a atual condição da utilização de IAs, bem como do panorama propositivo da normatização de IAs no Brasil, foi realizado um debate destacando a lacuna legislativa sobre o tema. Partindo de Massey (2008), Graham (2019) e Han (2017; 2018), construiu-se um diálogo acerca do alcance e entraves da regulamentação no ciberespaço. As principais conclusões do estudo indicam um cenário dual: de um lado, há a otimização das rotinas burocráticas e organizacionais da Administração Pública e, de outro, um cenário de baixa confiabilidade no governo em viabilizar uma devida normatização e governança. As turbulências no uso destas tecnologias e falta de legislação específica constituem emergente temática de conflitos que, potencialmente, alertam e movimentam a arena pública em favor de uma maior segurança cibernética.

**Palavras-chave:** Inteligência Artificial; Ciberespaço; regulamentação de IA.

### Abstract

*Using documentary research and literature review, this paper aims to understand the dichotomy between the use and regulation of Artificial Intelligences (AIs) by the Brazilian government. From national and international studies about current AI usage and future regulations in Brazil, the discussion highlights the lack of legislation. Drawing from Massey (2008), Graham (2019) and Han (2017; 2018), a conversation arises about the scope and barriers of regulations in cyberspace. The key findings suggest a dual situation: streamlining bureaucratic and organizational routines in Public Administration, alongside skepticism about the government's capacity to enact proper regulations and governance. These uncertainties and the absence of specific laws present an emerging area of conflicts that potentially raise awareness and prompt action in the public sphere toward improved cybersecurity.*

**Keywords:** Artificial Intelligence; Cyberspace; AI regulation.

<sup>1</sup> Doutoranda em Geografia (PPGEO/UEPG). Mestre em Gestão do Território e Bacharel em Serviço Social (UEPG). Integrante do Grupo de Práticas de Pesquisas Qualitativas em Geografia (UEPG).

<sup>2</sup> Mestre em Direito Público (PPGD/UNISINOS). Especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública (Damásio Educacional S/A). Bacharel em Direito (UNIDAVI).

<sup>3</sup> Doutoranda em Geografia (PPGEO/UEPG). Mestre em Gestão do Território e Bacharel em Turismo (UEPG). Integrante do Grupo de Práticas de Pesquisas Qualitativas em Geografia (UEPG).

<sup>4</sup> Especialista em Direito Administrativo (UNIDAVI). Bacharel em Direito (UNIDAVI).

<sup>5</sup> Professor Adjunto (UEPG). Doutor em Geografia (UFRGS). Mestre em Gestão do Território, Bacharel e Licenciado em Geografia (UEPG). Coordenador do Grupo de Práticas de Pesquisas Qualitativas em Geografia (UEPG).

## 1 INTRODUÇÃO

Considerando a exponencial utilização de tecnologias de Inteligência Artificial (IA) no cotidiano social e institucional brasileiro e as efervescentes discussões a respeito do uso e normatização destas ferramentas, este trabalho pretende, mediante pesquisa documental e de revisão bibliográfica, compreender como se delinea a dicotomia entre utilização e falta de regulamentação das Inteligências Artificiais no Poder Público brasileiro”.

A pesquisa documental é aquela em que se baseia na consulta de fontes diversificadas, sem passar por um tratamento analítico profundo, tais como matérias de websites, blogs, fotografias e relatos de visitas (FONSECA, 2002). Assim, a partir de documentos oficiais, incluindo relatórios, normativas, orientações e projetos de lei, foram efetuadas as interpretações presentes no corpo do texto. Além disso, a partir da pesquisa documental, também foi elaborado um quadro que evidencia o panorama da regulamentação de IAs no país nos últimos cinco anos.

Segundo consta na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial - EBIA, não há consenso em relação à definição do conceito de “IA”. O documento informa que estas tecnologias são constituídas por conjuntos de técnicas (sensores, lógicas operacionais e atuadores) voltadas à realização de previsões, recomendações ou mesmo de tomadas de decisões. Santos (2021) argumenta que a globalização conduz ao desenvolvimento de dispositivos, plataformas e sistemas que ampliam a celeridade e a capacidade de procedimentos em massa que, se aplicados ao campo da Administração Pública, levam à modernização procedimental do setor público.

Neste cenário, este trabalho busca, em um primeiro momento, elaborar uma interpretação baseada na interseção de pesquisas nacionais e internacionais que apontam a atual condição da utilização de IAs, destacando a lacuna regulamentar do tema no Brasil. Para esta questão, foi construído um diálogo com Massey (2008) e Graham (2019) referente ao alcance da regulamentação no ciberespaço.

Posteriormente, objetiva evidenciar o panorama propositivo da regulamentação de IAs no Brasil, elencando as principais propostas e avanços contidos nos mais recentes projetos de lei e articulando as proposições normativas com a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial - EBIA (BRASIL, 2021), arrematando as discussões com a temática dicotômica proposta neste trabalho.

## 2 LÓGICAS DE MODERNIZAÇÃO, IA E A COMPLEXIDADE DO CIBERESPAÇO

A utilização das Inteligências Artificiais pelo poder público tem se expandido rapidamente, ocasionando desafios e dilemas dignos de exame. Uma aproximação do governo brasileiro, em termos de transformação de estrutura organizacional, rumo a um ‘Governo Digital’, remonta ao início dos anos 2000, com as premissas do então recém instituído ‘Governo Eletrônico’.

Alinhado ao discurso da globalização, o governo redefiniu as finalidades do emprego das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na Administração Pública através do programa Governo Eletrônico, pretendendo otimizar a efetividade dos serviços públicos e, ao mesmo tempo, respondendo à necessidade da dinamização de relações comerciais internacionais (SANTOS, 2021).

Cristóvam, Saikali e Sousa (2020) argumentam que a globalização impulsiona o desenvolvimento de dispositivos, plataformas e sistemas que potencializam a velocidade e a eficácia de procedimentos em larga escala, fenômeno especialmente evidente no âmbito da Administração Pública. Santos (2021), por sua vez, sustenta que isso resulta na formação de um ecossistema de Governo Eletrônico interligado com a modernização procedimental no setor público.

A relação entre tecnologias de IA e a atualização de rotinas burocráticas vem sendo explorada pelo governo brasileiro, sobretudo a partir da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-Digital (Decreto n.º

9.319/2018) e do enfoque adotado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MC-TIC) na priorização do uso das IAs no setor público.

A ascensão das IAs, amplificada significativamente pelos desafios apresentados durante a pandemia de Covid-19 e pela conversão dos serviços públicos para o ambiente digital, conforme exposto em relatórios nacionais recentes sobre o assunto (BRASIL, 2022), tem revelado um notável aprimoramento das rotinas de trabalho na esfera governamental.

De acordo com a Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro - TIC Governo Eletrônico 2021 (BRASIL, 2022), em 2021 cerca de 45% dos órgãos federais utilizaram IAs para (i) predição e análise de dados; (ii) automação de processos de fluxo de trabalho; (iii) mineração e análise de linguagem escrita; e (iv) reconhecimento e processamento de imagens.

Os mesmos levantamentos de dados nacionais que enfatizam o avanço das IAs na administração pública e suas potenciais aplicações nos processos de tomada de decisão, no aumento do poder computacional e nos progressos na área de aprendizado de máquina (*Machine Learning* - ML), citando a “corrida pela liderança mundial em IA” como um dos fatores impulsionadores dessas inovações, também ressaltam a necessidade de regulamentação e baixa ou inexistente taxa de capacitação dos servidores brasileiros para trabalhar com IAs (BRASIL, 2022).

Sobre o assunto, Cole et al. (2022) destacam perceber uma lacuna profunda na regular implementação destas tecnologias, porquanto havida uma inversão operacional - primeiro ocorre sua utilização, desprovida de regulamentação (ainda que hajam diretrizes, recomendações ou orientações de uso) para somente depois serem avaliados os decorrentes impactos e elaboradas as respectivas legislações.

Segundo a pesquisa “Confiança na Inteligência Artificial: Um Estudo Global” da Universidade de Queensland (GILLESPIE et al., 2023), a falta de regulamentação das IAs é identificada como principal obstáculo para a segurança cibernética, sendo que as salvaguardas atuais são consideradas inadequadas e que o uso das IAs, sem as devidas legislações, podem impactar a sociedade de formas imprevisíveis.

Ao passo que as TICs e IAs são incorporadas ao cotidiano, em razão da vasta divulgação midiática e do acesso facilitado às plataformas e aplicativos ‘inteligentes’, com predominante e crescente enfoque no desempenho de atividades diuturnas da população, a questão deixou de ser uma problemática considerada exclusiva do ciberespaço.

Graham (2019) argumenta que o ciberespaço não está alheio à regulamentação, uma vez que não se trata de uma dimensão alternativa existente em um local distinto e etéreo, mas de um espaço intrinsecamente relacional. Para o autor, a compreensão comum do ciberespaço como algo separado da realidade decorre de percepções de que as atividades na internet não são ‘espacializadas’ e corporificadas. No entanto, mesmo nas perspectivas que enfatizam uma separação entre o considerado real e virtual, destacam-se os conceitos de “rede”, “aldeia global”, “encurtamento de distâncias” e outras expressões que, direta ou indiretamente, remetem à alteridade, às práticas (dentro da tríade de ações encarnadas, sociais e técnicas defendida por Graham) e à inter-relacionalidade.

Dessa perspectiva, apoiada por Massey (2008), desponta a substituição das noções de *insiders* e *outsiders* (considerando aqueles que estariam dentro/fora do ciberespaço), e assume-se a existência de uma justaposição de trajetórias, onde o espaço entrelaça fluxos e trajetórias, fundindo realidade e virtualidade. Nessa abordagem, a metáfora da ‘rede global’ é assimilada em uma amálgama composta por fluxos, movimento, porosidade e camadas de espaços-tempos complexos, nos quais o espaço virtual e o real são contínuos e mediados pelas relações.

Graham (2019) defende que, como dimensão relacional contínua, não deve haver uma distinção rígida entre políticas que operam dentro e fora do ciberespaço, embora manifestações específicas possam ser carac-

terizadas como “virtuais”.

O ciberespaço, acessível com apenas um toque, clique ou comando de voz, suscita preocupações devido à sua ubiquidade, que o possibilita infiltrar-se na realidade de formas inesperadas. Abordar esse espaço virtual é uma tarefa complexa no que diz respeito à localização, extrapolando e desafiando os modelos regulatórios que lidam com realidades e fenômenos de natureza menos abstrata.

Nesse processo de reflexão, a imprevisibilidade das práticas - sejam elas encarnadas, sociais ou técnicas - complexificam a regulamentação do que ocorre no espaço virtual, visto que adicionam uma faceta desorganizadora e contingente neste espaço que por vezes é considerado como sendo rastreável, previsível e mensurável.

De acordo com Han (2017; 2018), um mundo completamente informacional e isento de perturbações seria, em sua essência, maquínico. O autor argumenta que, uma vez que vivemos em uma sociedade imersa no “enxame midiático” mediado pela internet, desempenhamos um papel ativo como produtores de conteúdo (ao invés de sermos meros consumidores passivos), o que desestabiliza a antecipação subjacente à lógica de “acesso/consumo”, enquanto simultaneamente nos tornamos parte do processo de “produção/existência/identidade” na rede.

Assim, o que Han (2018) classifica como ‘perturbações’ também se estende ao âmbito político. Debates sobre os limites da liberdade de expressão decorrentes da participação e existência virtualmente ativa, sua conexão com a democracia e a imprescindível mediação de conteúdos e dados pessoais permeiam o espaço público de discussões, onde nem sempre um consenso é alcançado.

A imediatez inerente a este espaço faz com que as tentativas de regulamentar as práticas no ciberespaço sejam compreendidas como obstáculos à transparência e promotoras de ineficiência. Para Han (2018), isso reverbera da impressão de que as políticas representam barreiras, que engessam a fluidez das ações e congestionam tanto o tempo quanto a informação, o que o autor denomina de ‘protocolamento da vida digital’ - compreendido como uma forma de controle.

Além disso, Han (2018) ressalta que a vigilância e o controle são intrínsecos à vida digital, formando, inclusive, um aparato ativamente alimentado por todas as pessoas que mantêm uma presença digital ativa em redes sociais, utilizam plataformas de pesquisa, exploram bases de dados, aplicativos e outras ferramentas semelhantes. O autor enfatiza a existência de um contexto de hipervigilância do espaço virtual, em que todas as ações podem ser rastreadas, especialmente em situações em que as informações são utilizadas para obtenção de capital.

No mesmo sentido, Graham (2019) argumenta que os Estados enfrentam dificuldades em compreender, assimilar e mediar questões emblemáticas da internet, como transparência, uso de dados e crimes cibernéticos, que representam impasses significativos em termos de regulamentação.

As análises de Han (2018) e Graham (2019) destacam enfrentamentos cruciais na normatização do ciberespaço. Han (2018) enfatiza como as tentativas de arbitrar as práticas digitais podem ser percebidas como entraves e promotoras de limitações e inconveniências e, vai além, alerta para um cenário de hipervigilância.

Graham (2019) por sua vez, destaca como o entendimento do espaço virtual e a percepção do funcionamento e alcance deste ciberespaço<sup>6</sup> é onipresente. Considerado pelo autor como relacional e ubíquo, o ciberespaço não seria dimensão alheia, mas um contínuo da vida materialmente percebida, evidenciando a complexidade enfrentada pelos Estados na compreensão e regulação de questões centrais da internet, como transparência, uso de dados e crimes cibernéticos.

Ambos os autores apontam para a necessidade de abordagens regulatórias que considerem a natureza fluida e multifacetada do ciberespaço, reconhecendo a interação constante entre a virtualidade e a realidade.

---

<sup>6</sup> Os conceitos de espaço virtual e ciberespaço são propositalmente usados como sinônimos, acompanhando as provocações propostas por Graham (2019).

### 3 DICOTOMIAS OU COMPLEXIDADES? A BUSCA POR REGULAMENTAÇÕES E AS ORIENTAÇÕES SOBRE IA NO BRASIL

No cenário brasileiro, as conclusões do estudo da Universidade de Queensland denominado “Confiança na Inteligência Artificial: Um Estudo Global” (GILLESPIE et al., 2023) retratam haver um panorama de percepção pública favorável ao emprego de IAs para otimização de rotinas burocráticas. Entretanto, a mesma pesquisa aponta baixa confiança no poder público, em termos de governança, na utilização e normatização destas ferramentas.

Coaduna a este contexto a constatação realizada pela “Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2021” (BRASIL, 2022), a qual revela que metade dos segmentos da Administração Pública Federal fazem uso de IAs, entre os quais são destacados no estudo o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e o Ministério Público. Essa informação se alinha ao apresentado nas “Recomendações de Governança: Uso de Inteligência Artificial pelo Poder Público” de 2020. De acordo com o estudo, até aquele ano, já estavam em operação 44 ferramentas baseadas em Inteligência Artificial. Desse conjunto, 28 eram empregadas para processos de tomada de decisão, enquanto as 16 restantes desempenhavam funções de apoio nas demandas internas institucionais (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2020).

Complementarmente, o relatório da Universidade de Queensland ressalta que, segundo a opinião de 71% dos participantes da pesquisa, a aplicação da IA deve ser regulamentada. Isso se deve ao fato de que as estruturas atuais frequentemente se fundamentam ou se sobrepõem a normativas que não levam em consideração as particularidades do espaço virtual (GILLESPIE et al., 2023).

Destacam-se, no estudo “Confiança na Inteligência Artificial: Um Estudo Global” (GILLESPIE et al., 2023) e na pesquisa “TIC Governo Eletrônico 2021” (BRASIL, 2022) a urgência em estabelecer entidades de monitoramento para o emprego de Inteligências Artificiais, além do desenvolvimento de regulamentações que visem a mitigar os impactos advindos do uso indiscriminado destas tecnologias.

A dicotomia existente entre a bem-sucedida aplicação dessas ferramentas, aliada à percepção pública positiva atestada por estudos, é tensionada pelo cenário de políticas e debates regulatórios no país. Ademais, a Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2021 (BRASIL, 2022) destaca pontos sensíveis relacionados à capacitação de servidores governamentais acerca do tema, bem como a estrutura material que seja capaz de lidar com as IAs de forma segura e eficiente.

No Brasil, até o momento, não há um marco regulatório específico para o uso de Inteligência Artificial. No entanto, esse assunto não é ignorado pelas agendas de governo. Atualmente, as questões sensíveis relacionadas à IA são na maioria dos casos intermediadas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e pelo Marco Civil da Internet. Embora esses documentos não tenham IA como foco exclusivo, estabelecem princípios e diretrizes para o tratamento de dados pessoais, impactando diretamente os sistemas de IA que lidam com informações sensíveis.

Movimentações no campo de regulamentação de IAs têm ocorrido no país desde o ano de 2019, por meio dos Projetos de Lei n.º 5.051/2019, n.º 5.691/2019, n.º 21/2020, n.º 872/2021 e n.º 2.338/2023. Até o momento, o maior avanço neste campo é representado pela Portaria n.º 4.617/2021 do MCTI, que estabelece a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, como pode ser observado no Quadro 1:

**Quadro 1 – Panorama atual de regulamentação específica às IAs no Brasil**

Elementos	PL n.º 5.051/2019	PL n.º 5.691/2019	PL n.º 21/2020
<b>Proposta apresentada</b>	Estabelece os princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil.	Institui a Política Nacional de Inteligência Artificial.	Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de IA no Brasil, e dá outras providências.
<b>Escopo de Aplicação</b>	Disciplina o uso da IA reconhecendo que se trata de tecnologia desenvolvida para servir as pessoas para melhorar o bem-estar humano.	Visa a estimular a formação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de tecnologias em Inteligência Artificial.	Determina as diretrizes para a atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Bem como de pessoas físicas e jurídicas no uso de IA.
<b>Pontos relevantes de atuação</b>	Visa à valorização do trabalho humano e do desenvolvimento econômico; Considera os sistemas de IA como auxiliares às decisões humanas.	Estabelece padrões éticos para o uso da Inteligência Artificial; Promove uma transição digital voltada à mitigação das consequências adversas da Inteligência Artificial para o mercado de trabalho e relações trabalhistas.	Visa ao aumento da competitividade, ao crescimento econômico sustentável e à melhoria dos serviços públicos; uso da IA em benefício das pessoas e do planeta; Centralidade no ser humano.
Elementos	PL n.º 872/2021	Portaria n.º 4.617/2021	PL n.º 2.338/2023
<b>Proposta apresentada</b>	Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial.	Institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial.	Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial.
<b>Escopo de Aplicação</b>	Disciplina o uso da IA, enfatizando o crescimento inclusivo e sustentável, voltado à pesquisa, desenvolvimento tecnológico, inovação, empreendedorismo e a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços oferecidos à população.	Norteia as ações do Estado brasileiro em prol do fortalecimento da pesquisa, desenvolvimento e de inovações de soluções em IA, bem como, seu uso consciente e ético.	Estabelece normas para o desenvolvimento, implementação e uso responsável de sistemas de IA no Brasil; Protege os direitos fundamentais; Garante a implementação de sistemas seguros e confiáveis, em benefício da pessoa humana, do regime democrático e do desenvolvimento científico e tecnológico.
<b>Pontos relevantes de atuação</b>	Abertura ao escrutínio democrático; Conter ferramentas de segurança e proteção que permitam a intervenção humana; Prover decisões rastreáveis e sem vieses discriminatório ou preconceituoso; Estabelecimento de padrões de governança que garantam o contínuo gerenciamento e a mitigação dos riscos potenciais da tecnologia.	A EBIA visa a incentivar e a desenvolver tecnologias de IA no Brasil, bem como o uso responsável e ético delas, evitando vieses discriminatórios e garantindo a privacidade dos usuários; Também visa a construir uma infraestrutura nacional de IA, com acesso a dados e recursos computacionais, promovendo força de trabalho qualificada em IA, por meio de programas de educação e treinamento.	Participação humana no ciclo da inteligência artificial e supervisão humana efetiva; Confiabilidade e robustez dos sistemas de inteligência artificial e segurança da informação; Rastreabilidade das decisões durante o ciclo de vida de sistemas de inteligência artificial como meio de prestação de contas e atribuição de responsabilidades a uma pessoa natural ou jurídica.

Fonte: BRASIL (2019a); BRASIL (2019b); BRASIL (2020); BRASIL (2021a); BRASIL (2021b); BRASIL (2023).

A análise dos principais elementos dos projetos de lei em questão permite inferir diversos aspectos relevantes no percurso regulatório da Inteligência Artificial no Brasil. Primeiro, destaca-se a preocupação com a necessária participação e mediação humana no processo de implantação e utilização destas tecnologias. O Projeto de Lei n.º 5.051/2019 (BRASIL, 2019a), por exemplo, realça a necessidade de zelar pelo bem-estar humano, com ênfase ao campo do trabalho. Esse projeto ressalta o papel das IAs como ferramentas de auxílio e melhoria às condições de vida humana, abordando a sua adoção gradual e a supervisão compulsória.

Já o PL n.º 5.691/2019 (BRASIL, 2019b) se preocupa com o desenvolvimento de um ambiente favorável à implementação de Inteligência Artificial, focando, notadamente, na educação e capacitação de profissionais na área. Também na promoção da inovação, por meio de investimentos e cooperação entre entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais.

Ambas as propostas também voltam sua atenção à salvaguarda da privacidade e dos dados pessoais, à transparência e à segurança, prezando pelo respeito aos direitos humanos, à pluralidade e à diversidade. Esses projetos registram ainda a importância da rastreabilidade e da responsabilização de condutas tocantes à utilização destas ferramentas.



Reforçando os mesmos princípios, o PL n.º 21/2020 objetiva, uma vez mais, a necessidade de regulamentação das IAs, zelando pela privacidade, proteção de dados e pela transparência - com ênfase nos direitos humanos, nos valores democráticos e na não discriminação. Alinha-se às demais proposições ao enfatizar a relevância do desenvolvimento tecnológico e da inovação apoiados pelo uso ético e responsável da Inteligência Artificial, acentuando a capacidade e centralidade humana, predominantemente no que tange ao mercado de trabalho.

O diferencial dessa proposição diz respeito ao uso das IAs para o crescimento da economia, competitividade e produtividade brasileira, direcionada à melhoria dos serviços públicos, ao desenvolvimento social e à redução de desigualdades sociais. São aprofundadas as recomendações sobre o combate à discriminação e à necessidade de apuração e responsabilização por cometimento de ilicitudes e condutas abusivas durante a utilização dessas ferramentas.

No mesmo sentido, foram propostas o PL n.º 872/2021 - documento que sublinha os conteúdos das demais proposições, sem introduzir maiores especificidades. Mais recentemente, foi apresentado o PL n.º 2.338/2023 que reitera, amplia e expande todos os pontos previstos nos demais PLs.

Importantes princípios, como a autodeterminação informativa, o devido processo legal, a contestabilidade e o contraditório representam contribuições essenciais para as propostas de regulamentação de IAs. Esses elementos reforçam a dimensão de controle e de proteção de dados pessoais, assegurando que os usuários tenham direito de corrigir e contestar o tratamento de informações pessoais. Além disso, tais princípios preveem que essas questões sejam tratadas de maneira justa e equitativa no âmbito jurídico (BRASIL, 2023).

Ademais, elementos como a rastreabilidade de decisões, a não maleficência, a proporcionalidade, o direito à informação prévia, o direito à determinação, a participação humana em decisões e a correção de vieses discriminatórios favorecem a segurança dos usuários na utilização de IAs, estabelecendo salvaguardas ao responsabilizar os desenvolvedores de sistemas de Inteligência Artificial.

Devido ao caráter complementar e de progressivos avanços em termos propositivos, a mais recente decisão<sup>7</sup> do Senado Federal sobre estes Projetos de Lei determinou que os PLs (conforme detalhado no Quadro 1) sejam tramitados conjuntamente. Outrossim, estabeleceu que sejam examinados pela Comissão Temporária sobre Inteligência Artificial no Brasil, sendo passíveis de escrutínio por meio de audiências públicas, debates e elaboração de relatórios.

Disso posto, é inegável reconhecer que a necessidade de regulamentação deixou de ser um tema incipiente para adentrar intensamente a agenda de governo. O peso das pressões em prol do estabelecimento normativo nesse âmbito vem sendo realizado por diversos setores, como evidenciam as reiteradas proposições legislativas. Paralelamente, há tensionamentos advindos de setores sociais, contando inclusive com estudos, como o realizado pelo grupo “Transparência Brasil” que desenvolveu, em conjunto com a Universidade de Northwestern, o documento de ‘Recomendações de Governança: Uso de Inteligência Artificial pelo Poder Público’ (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2020).

A respeito de orientações, e respondendo às citadas pressões de diversos setores, o Brasil desenvolveu a Estratégia Nacional de Inteligência Artificial (EBIA), instaurada pela Portaria MCTI n.º 4.617/2021. Essa estratégia consiste em um documento produzido pelo Governo Federal com o objetivo de estabelecer diretrizes e ações para o desenvolvimento e para a aplicação da inteligência artificial no país, funcionando como ferramenta para buscar soluções para desafios nacionais, especialmente, nos âmbitos econômico, social e tecnológico (BRASIL, 2021).

O documento governamental é ambientado pelo Decreto n.º 9.319/2018 e pela Portaria MCTIC n.º 1.556/2018, relativos à criação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), e estabelecido

<sup>7</sup> Texto redigido em agosto de 2023.

pela Portaria MCTIC n.º 1.122/2020, que confere prioridade ao setor de IA no período de 2020 a 2023 acerca da pesquisa, desenvolvimento de tecnologias e inovações (BRASIL, 2021).

Neste contexto normativo, a EBIA aborda questões referentes à formação de recursos humanos qualificados, incorporação de tecnologias de IA em setores táticos, bem como reflexões éticas, fatores de governança, inclusão social e digital, além de envolver questões afetas à proteção de dados, à segurança cibernética e à colaboração internacional. Este documento orienta as ações governamentais e fomenta o ecossistema de inteligência artificial brasileiro, inclusive para viabilização de parcerias público-privadas, respondendo e encaminhando várias das demandas previstas nos projetos de lei em tramitação, mas ainda não instituídos.

Portanto, a EBIA objetiva, no tocante ao uso e desenvolvimento em IA: (i) estabelecer padrões éticos e responsáveis; (ii) promover investimentos; (iii) transpor fronteiras inovativas; (iv) capacitar e formar profissionais para o ecossistema; (v) estimular a internacionalização da inovação brasileira; e (v) promover a cooperação entre entes públicos, privados, indústria e centros de pesquisa (BRASIL, 2021).

A EBIA também se alinha às demandas relativas à regulamentação de IAs no país, visto que seu processo de estruturação foi elaborado por meio de (i) contratação de consultoria especializada em IA; (ii) benchmarking nacional e internacional; e (iii) processo de consulta pública à sociedade via plataforma eletrônica do Governo Federal. Ademais, prevê orientações relacionadas à qualificação e capacitação de força de trabalho, fomento à pesquisa, inovação e empreendedorismo, aplicação em setores produtivos e na segurança pública.

Em vias democráticas e de governança, a EBIA também atende às demandas previstas pelos projetos de lei em sua estrutura de gestão, que é composta pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), pela Rede Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação/Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (MCTI/EMBRAPII) de Tecnologias e Inovação Digital e Instituições Convidadas do governo, de associações empresariais, sindicatos e da sociedade civil dos setores industrial, eletro-eletrônico, de software e tecnologia da informação e comunicação, de cibersegurança e proteção de dados, pesquisa, projeto e gestão estratégica, finanças, educação, justiça e, obviamente, de IAs (BRASIL, 2023).

São notórios os recentes avanços e preocupações de estruturação e normatização das IAs pelo Brasil, a exemplo da elaboração da EBIA e do Projeto de Lei n.º 2.338/2023, no entanto, conforme aponta Magrani (2021), a própria EBIA possui problemas na sua configuração. As ações sugeridas pelo documento são muito abstratas, evidenciando hipóteses generalistas e ausência de concretude, o que intensifica a persistência de problemas latentes à trajetória de tentativas de regulamentação de IAs nacionalmente.

Ademais, a EBIA não detém o mesmo patamar regulamentar de uma lei, uma vez que se trata de um documento de orientação e não vinculante. Consequentemente, as recomendações contidas na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial não são obrigatórias. Apesar de ser um documento de suma importância para o desenvolvimento de IAs no Brasil, não é suficiente para garantir que essa tecnologia seja utilizada de forma ética e considerando os principais anseios e necessidades relativos à utilização segura dessas ferramentas.

Portanto, o panorama de uso de IAs no Brasil leva à conclusão de existir uma dicotomia referente a estas ferramentas no poder público. Há, de um lado, a otimização das rotinas burocráticas e organizacionais da Administração Pública e, de outro, um cenário de baixa confiabilidade no governo em viabilizar uma devida normatização e governança. As turbulências no uso destas tecnologias, somadas à atual ausência de regulamentação, exsurge-se como emergente temática de conflitos que, potencialmente, alertam e movimentam a arena pública em favor de uma maior segurança cibernética.

## 4 CONCLUSÃO

Este trabalho destacou a lacuna existente na regulamentação das Inteligências Artificiais (IAs) no Brasil,

ênfatizando a urgente necessidade de uma regulamentação para utilização dessas tecnologias. Compreendendo que o avanço tecnológico tem impulsionado o uso abrangente de IAs em diversas esferas da sociedade, que estas tecnologias também estão cada vez mais presentes em diversos setores públicos, trazendo consigo, por conseguinte, desafios éticos, sociais e jurídicos complexos, considera-se imperativo que o país implemente políticas e leis para garantir a utilização responsável e segura dessas tecnologias.

Embora se reconheça que essas tecnologias oferecem benefícios significativos, como automação de tarefas, otimização de processos e inovação, trazem consigo, em contrapartida, questões críticas de privacidade, vies algorítmico e desigualdades na tomada de decisões pelo poder público. A ausência de uma regulamentação agrava esses problemas, colocando em risco a privacidade dos cidadãos e ampliando disparidades e inseguranças sociais.

Em conclusão, é imprescindível que o Brasil avance na regulamentação das IAs, estabelecendo uma estrutura jurídica que aborde as especificidades do ciberespaço brasileiro, observando-se, notadamente, as dificuldades e os pontos de atenção ressaltados pelas pesquisas avaliativas nacionais e internacionais afetas à questão em comento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto n.º 9.319, de 21 de março de 2018.** Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Câmara dos Deputados 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9319-21-marco-2018-786355-publicacaooriginal-155087-pe.html>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 5051, de 2019.** Estabelece os princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil. Senado Federal, 2019a. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138790>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 5691, de 2019.** Institui a Política Nacional de Inteligência Artificial. Senado Federal, 2019b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139586>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 21, de 2020.** Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Brasil, e dá outras providências. Câmara dos deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236340>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Portaria MCTI n.º 4.617, de 06.04.2021.** Institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e seus eixos temáticos. Brasília, 2021a. Disponível em: <[https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria\\_MCTI\\_n\\_4617\\_de\\_06042021.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTI_n_4617_de_06042021.html)>. Acesso em: 02 jul. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 872, de 2021.** Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Senado Federal, 2021b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/147434>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2021.** São Paulo, SP: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022. Disponível em: <[https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20220725170710/tic\\_governo\\_eletronico\\_2021\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20220725170710/tic_governo_eletronico_2021_livro_eletronico.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 2338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

COLE, Matthew; CANT, Callum; SPILDA, Funda Ustek; GRAHAM, Mark. Politics by Automatic Means? A Critique of Artificial Intelligence Ethics at Work. **Frontiers in Artificial Intelligence**, Oxford, p. 1-14, v. 5, jul, 2022. Disponível em: <<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frai.2022.869114/full>>. Acesso em: 25 jun 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. Sequência, Florianópolis, n. 84, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/f9mk84ktBCQJFzc87BnYgZv/?lang=pt>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Ceará: Universidade Estadual do Ceará - Centro de Educação. 2002, 124p. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

GILLESPIE, Nicole; LOCKEY, Steve; CURTIS, Caitlin; POOL, Javad; AKBARI, Ali. **Confiança na Inteligência Artificial: Um Estudo Global**. Austrália: Universidade de Queensland, 2023. 82 p. Disponível em: <<https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:00d3c94>>. Acesso em: 05 jul. 2023.

GRAHAM, Mark. There are no rights 'in' cyberspace. In: WAGNER, Ben; KATTERMAN, Matthias; VIETH, Kilian. **Research Handbook on Human Rights and Digital Technology: Global Politics, Law and International Relations**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 24-32, 2019.  
HAN, Byung-Chul. **Sociedade da transparência**. Tradução de Enio Paulo Giachini. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2017.

HAN, Byung-Chul. **No enxame: perspectivas do digital**. Tradução de Lucas Machado. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2018.

MAGRANI, Eduardo. **Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial: comentários sobre a Portaria 4.617/2021 do MCTI**. Canadá, Centro de Pesquisa de Desenvolvimento Internacional (IDRC), 2021. Disponível em: <<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/61095/IDL%20%2061095.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MASSEY, Doreen. Imaginando a Globalização: Geometrias de poder de Tempo-Espaço. **Revista Discente Expressões Geográficas**, Florianópolis, v. 1, n° 3, p. 142-155, maio, 2007. Disponível em: <[https://www.academia.edu/867935/Imaginando\\_a\\_Globaliza%C3%A7%C3%A3o\\_geometrias\\_de\\_poder\\_de\\_tempo-esp%C3%A7o](https://www.academia.edu/867935/Imaginando_a_Globaliza%C3%A7%C3%A3o_geometrias_de_poder_de_tempo-esp%C3%A7o)>. Acesso em: 05 jun. 2023.

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. Aspectos da governança digital da Administração Pública Federal do Brasil sob a luz das orientações da OCDE. **Revista Tempo e Mundo**, Brasília, n. 25, 2021. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/279>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Recomendações de Governança: Uso de Inteligência Artificial pelo Poder Público**. Brasil. 2020. 57 p. Disponível em: <[https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Recomendacoes\\_Governanca\\_Uso\\_IA\\_PoderPublico.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Recomendacoes_Governanca_Uso_IA_PoderPublico.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2023.

# INOVAÇÃO A PARTIR DOS NEGÓCIOS DE IMPACTO: UMA SAÍDA PARA A VULNERABILIDADE SOCIAL?

## *Innovation through Impact Businesses: A Solution for Social Vulnerability?*

Gabriele Alves Garcia<sup>1</sup>  
Caroline Britto Da Silveira<sup>2</sup>  
Moema Pereira Nunes<sup>3</sup>

### **Resumo**

O presente artigo busca tratar da relação entre os conceitos de vulnerabilidade social, negócios de impacto e empreendedorismo. Com o intuito de abordar a seguinte problemática: Como o empreendedorismo social e a inovação social podem contribuir para a redução da vulnerabilidade social? Para isso, conta com pesquisas bibliográficas em artigos, revistas e livros que tratam desses conceitos, bem como com pesquisa exploratória através do reconhecimento de 15 negócios de impacto que atuam em território brasileiro, com o objetivo de conhecer essas empresas e identificar o impacto que causam na região em que estão localizadas. Para isso, foram utilizados critérios como: (I) Ramo de atividade; (II) Estado de atuação; (III) Descrição da atuação; e (IV) exposição da vulnerabilidade social associada, a fim de conhecer as empresas. Concluiu-se, em relação aos requisitos das empresas pesquisadas, que a maioria atua no ramo de serviços e está localizada principalmente no Estado de São Paulo (53%). Quanto à vulnerabilidade associada, considera-se que são diversas, relacionadas à saúde, mobilidade, questões raciais e de gênero. Nesse sentido, destacam-se as limitações encontradas no estudo, como o conhecimento limitado das vulnerabilidades específicas das localidades, sugerindo uma análise mais aprofundada para identificar o impacto dessas empresas na melhoria da qualidade de vida da sociedade. Além disso, em relação aos sites disponíveis, existem limitações relacionadas à compreensão da motivação dos negócios e do público efetivamente alcançado. Dado que essas limitações estão intimamente relacionadas ao conceito de impacto social, propõe-se um estudo baseado em trabalhos de campo para conhecer e analisar os negócios de impacto de forma mais efetiva, ou seja, reconhecendo seu impacto na sociedade.

**Palavras-chave:** Negócios de impacto; Inovação; Empreendedorismo social; Vulnerabilidade social.

### **Abstract**

*The present article aims to address the relationship between the concepts of social vulnerability, impact businesses, and entrepreneurship. With the intention of addressing the following issue: How can social entrepreneurship and social innovation contribute to the reduction of social vulnerability? To do so, it relies on literature research in articles, journals, and books that deal with these concepts, as well as exploratory research by recognizing 15 impact businesses operating in Brazilian territory, with the goal of understanding these companies and identifying the impact they have on the regions where they are located. To achieve this, criteria such as: (I) Field of activity; (II) State of operation; (III) Description of activities; and (IV) exposure of associated social vulnerability were used to get to know these companies. In relation to the requirements of the researched companies, it was concluded that the majority operate in the service sector and are primarily located in the state of São Paulo (53%). As for the associated vulnerabilities, they are considered diverse, related to health, mobility, racial and gender issues. In this*

<sup>1</sup> Mestranda pelo Programa de pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e bolsista CAPES;

<sup>2</sup> Mestranda pelo Programa de pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e bolsista CAPES;

<sup>3</sup> Professora pelo Programa de pós-Graduação em Desenvolvimento regional.

*sense, the study highlights limitations such as the limited knowledge of specific vulnerabilities in localities, suggesting a more in-depth analysis to identify the impact of these companies on improving the quality of life in society. Additionally, regarding the available websites, there are limitations related to understanding the motivation of the businesses and the audience they effectively reach. Given that these limitations are closely related to the concept of social impact, a study based on fieldwork is proposed to effectively understand and analyze impact businesses, recognizing their impact on society.*

**Keywords:** *Impact businesses; Innovation; Social entrepreneurship; Social vulnerability.*

## 1 INTRODUÇÃO

O termo “vulnerabilidade” é utilizado de diversas formas para explicar diferentes eventos. Por exemplo, a pobreza é um atributo frequentemente utilizado para relacionar eventos que envolvem a vulnerabilidade. No entanto, a vulnerabilidade também está relacionada à precarização do trabalho, bem como à fragilização dos apoios relacionais (CASTEL, 1997). De acordo com Moser (1998), nem todas as pessoas em situação de vulnerabilidade são pobres, mas as pessoas pobres geralmente estão entre as mais vulneráveis. Diante disso, é importante frisar que nesta pesquisa iremos abordar a vulnerabilidade social como o resultado negativo da relação entre disponibilidade dos recursos materiais e o acesso à estrutura de oportunidades originada do Estado, do mercado e da sociedade (ABRAMOVAY et al., 2002).

No Brasil, conforme dados do IBGE (2022), no quarto trimestre de 2022, havia 8,6 milhões de pessoas desempregadas. É válido pensar que muitas dessas pessoas são vulneráveis, possuindo menor escolaridade, menor acesso às ofertas de emprego, dentre diversas outras dificuldades.

Neste cenário, colocam a responsabilidade sobre a sociedade e suas diversas instituições para desenvolver projetos que transformem esse cenário, sendo a inovação social uma dessas alternativas. Pois a Inovação Social tem como propósito primordial aperfeiçoar a qualidade de vida e o bem-estar dos indivíduos de uma comunidade, independentemente do âmbito em que se encontram, seja ele local, municipal, estadual ou nacional (MEIRA, ALBINO, 2022).

Assim como a inovação social é de grande importância para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, também temos o empreendedorismo. Conforme Dornelas (2011, p. 28) aponta, o empreendedorismo se relaciona com as pessoas e os processos, e, quando combinados, promovem a transformação de ideias em oportunidades. Isso desmistifica a ideia de que o empreendedorismo se limita à abertura de novas empresas, conceito que Druker (1985) já esclareceu há muito tempo, uma vez que o empreendedorismo não se restringe apenas à criação de novos negócios, mas também atua diretamente na inovação, buscando oportunidades para criar valor ambiental, social e financeiro.

Sendo assim, emerge o empreendedorismo social, que é vital para o processo de desenvolvimento econômico, seja da sociedade ou de uma população específica, de acordo com Thompson, Alvy e Lees (2000), o empreendedorismo social é baseado nos processos mencionados anteriormente pelo empreendedorismo, mas com foco na visão criativa e na liderança, tendo como objetivo principal a mudança social. Em resumo, entende-se que a inovação social e o empreendedorismo social são considerados elementos importantes para o progresso econômico e social, pois atuam na transformação coletiva. Dessa forma, uma ideia pode solucionar uma dificuldade local ou até mesmo ser uma alternativa de empreender com um novo propósito de cunho social (PRIM, 2018).

Diante disso, o objetivo do artigo é realizar uma análise qualitativa por meio de uma revisão sistemática utilizando os termos “Inovação Social”, “Negócios de Impacto” e “Vulnerabilidade Social”, com o intuito de entender a questão-problema: Como o empreendedorismo social e a inovação social podem contribuir para a

redução da vulnerabilidade social? Para isso, será realizada uma revisão bibliográfica na base do Google Scholar, no portal de periódicos da CAPES e na SciELO, buscando pesquisas empíricas que apresentem a relação entre inovação social, empreendedorismo social e vulnerabilidade social.

Posteriormente, foram selecionados alguns negócios de impacto com base em pesquisas realizadas na web, a fim de exemplificar as empresas existentes no território brasileiro. Com base nesses dados, foram estabelecidos requisitos para explorar informações mais detalhadas sobre as empresas, buscando entender o impacto que essas empresas têm na região onde estão situadas.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 VULNERABILIDADE SOCIAL

Segundo Pizzio e Silva (2016), referem que essa população é privada das necessidades humanas mais básicas. A vulnerabilidade social, em uma sociedade complexa, não pode ser olhada apenas pela dificuldade econômica, mesmo que as pessoas com menor renda estejam em situação maior de vulnerabilidade, pois elas possuem maiores dificuldades de acesso e falta de condições para enfrentarem as agressões e riscos sociais (SPOSATI, 2009). Musial e Marcolino-Galli (2019) expõem que a vulnerabilidade social se relaciona com o acesso aos serviços públicos para assegurar os direitos sociais (educação, trabalho, saúde, moradia, participação, etc.), com o intuito de romper regras violentas e buscar bem-estar social e qualidade de vida.

Corroborando Zimmermann (2009), refere que a vulnerabilidade não significa apenas estar sujeito à fome, mas sim estar sob diversas mazelas sociais. Além disso, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento define que o conceito de pobreza multidimensional engloba várias privações, pois são uma série de informações e situações vivenciadas diariamente pelas pessoas em situação de pobreza (PNUD Brasil, 2022).

É essencial avaliar a vulnerabilidade social como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais e o acesso à estrutura de oportunidades originada do Estado, do mercado e da sociedade (ABRAMOVAY et al., 2002). Por isso é importante entender a perpetuação das desigualdades, atendendo às necessidades do território. Nesse sentido, para alcançar o objetivo proposto pelo artigo, é importante compreender os negócios de impacto.

### 2.2 NEGÓCIOS DE IMPACTO

Mas o que seriam os negócios de impacto (impact investing)? Esses negócios podem ser chamados de negócios sociais, e apresentam diversas nomenclaturas, tais como: negócios sociais, negócios com impacto social, negócios inclusivos, negócios de impacto, etc. (BARKI, 2015). Da mesma forma que a literatura acadêmica mostra diversos entendimentos sobre o conceito, na prática também há diferenças em relação às percepções sobre a função do mercado na produção e na solução de problemas sociais (BARKI, 2020). No entanto, possuem o mesmo objetivo, os negócios de impacto buscam produzir o impacto socioambiental de maneira positiva.

A ideia sobre os negócios de impacto é sustentada a partir do conceito de capitalismo. O avanço do capitalismo possibilitou muitas mudanças, e tais transformações causaram desigualdade social, chamada também de vácuos no sistema capitalista. No entanto, Singer (2002) aponta que esse lado negativo do capitalismo viabilizou que as organizações desenvolvessem a valorização da humanidade, preenchendo assim os vácuos causados pelo sistema. De acordo com o Mapa de Impacto, lançado pela Pipe.Social, aponta que a maioria dos negócios de impacto social está presente na região Sudeste, cerca de 58%, dos quais 40% estão localizados somente no Estado de São Paulo. Da mesma forma, 67% desses negócios contam com a presença de mulheres.

Neste sentido, visando atender aos temas emergentes, muitas aceleradoras (que são entidades jurídicas, com ou sem fins lucrativos, dedicadas a apoiar o desenvolvimento inicial de novos negócios inovadores) e startups (empresas criadas em torno de uma ideia diferente, escalável e em condições de extrema incerteza) estão voltadas para esses temas de impacto. Além disso, possibilitam a amplificação dos esforços para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

Nota-se a importância dos negócios de impacto, onde a intenção não é apenas o lucro, mas também fazer o bem, de forma que esses empreendimentos nascem com a intenção de resolver um problema social, apontando para uma nova forma de fazer negócios (BARKI, 2015).

### 2.3 INOVAÇÃO SOCIAL

Assim, assim como os negócios de impacto social, o conceito de inovação também é amplo. Drucker (2011) aponta que a inovação está relacionada ao pensamento criativo, pois é uma ideia nova que possibilita derivar um novo processo ou até um novo produto. Da mesma forma, está ligada ao conceito de renovação por meio de novos conhecimentos. Já nas empresas, a inovação é a maneira produtiva que busca satisfazer os clientes. Segundo Schumpeter (1961), a inovação é um processo de descontinuidade entre o que já está estabelecido e o novo. De forma que os consumidores ainda não estão habituados, pode ser um novo método de desenvolvimento de produto, a oportunidade de um novo mercado, a nova geração de matéria-prima ou até a visão de um novo formato de organização (por exemplo, layout).

A inovação social precisa ser aplicada em uma comunidade, gerando uma mudança social sistêmica. Além disso, deve fomentar mudanças na sociedade em relação às suas necessidades, resolvendo problemas de cunho social, perceptíveis ou não, da comunidade e dos indivíduos em situação de vulnerabilidade social (MEIRA, ALBINO, 2022).

O autor Prim (2018) enfatiza o quanto a inovação social é positiva, pois transforma os problemas sociais em oportunidades para a diminuição da vulnerabilidade social, a abertura de tecnologias e novos padrões de negócios. Sendo assim, a inovação social é primordial para o contexto da vulnerabilidade social, pois possibilita saídas para a diminuição da vulnerabilidade social e dentre outras.

### 3 RESULTADOS

Foram encontrados um total de 15 negócios de impacto, em solo brasileiro que englobam os termos: Inovação social, vulnerabilidade social, dessa forma segue a lista de empresas reunidas: Nome, ramo de atividade, Estado sede, descrição da atuação e vulnerabilidade associada.

Nome	Ramo de atividade	Estado sede	Descrição da atuação	Vulnerabilidade associada
Euvô	Serviço	SP	Serviço de transporte	Mobilidade (ex.; idosos, cadeirantes,
Clube da preta	Serviço	SP	Assinatura de produtos de afroempreendedores	Pessoas negras
Kit Livre	Comércio	SP	Equipamento motorizado que transforma a cadeira de rodas em um Triciclo Motorizado Elétrico.	Mobilidade
União das mães de anjos	Coletivo	PE	Grupo para acolher e apoiar famílias vítimas do zik.	Saúde

(Continua na próxima página)



Nome	Ramo de atividade	Estado sede	Descrição da atuação	Vulnerabilidade associada
Feira Preta	Comércio	SP	Festival com conteúdo, produtos e serviços relacionados aos afro-brasileiros.	Pessoas negras
NINA	Serviço	PE	Soluções de segurança para as mulheres em transportes.	Mulheres
Hand Talk	Serviço	AL	Tradutor de conteúdo para libras	Pessoas surdas
Consolidar	Serviço	SP	Soluções em Diversidade e Inclusão para negócios	Diversidade e inclusão
TODXS	Serviço	SP	organização que promove a inclusão de pessoas LGBTI+ na sociedade	Diversidade e inclusão
Fofuuu	Serviço	SP	Tecnologia de maneira lúdica para levar saúde e educação infantil	Saúde infantil
Instituto Verbem	Serviço	SP	Ações de educação e atendimento voltadas à promoção da saúde ocular.	Saúde
Mete a colher	Serviço	PE	Tecnologia que desmistifica a violência doméstica.	Redução da violência contra a mulher
Violência doméstica;	Serviço	PE	Ferramenta de apoio para o tratamento de autismo.	Espectro autista; Saúde
CogniSigns	Serviço	PR	Soluções para identificar precocemente possíveis sinais comportamentais	Saúde
Cycor Cibernética	Comércio	PR	Criação de equipamentos comandados pelo cérebro.	Mobilidade

Em relação ao ramo de atividade, percebe-se que 73% dos negócios de impacto são do ramo de serviços. Kon (2018) conclui que existem vínculos fortes entre a inovação nos serviços sociais e o bem-estar, pois eles incluem diversos atores dentro dos mecanismos e processos na prestação de serviços sociais, sendo estes ligados a atividades de serviços públicos estatais e setores ligados ao bem-estar, tais como educação, saúde e outros.

Os serviços ofertados pelos negócios de impacto estão associados às mais diversas vulnerabilidades. Dos 73% dos negócios de impacto do ramo de serviços, 45% se relacionam com a vulnerabilidade associada a questões de saúde. Nesse sentido, é válido ressaltar que a Constituição Federal Brasileira (1988), em seu artigo 6º, define como direitos sociais “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”.

A saúde, como um direito garantido pela Constituição Brasileira, pressupõe que todos os brasileiros tenham acesso a ela. No entanto, dentro dos negócios de impacto selecionados, um número considerável deles está voltado para a resolução de problemas ou alternativas que auxiliam na área da saúde. Sendo um dos principais objetivos de a inovação social desenvolver soluções eficientes e eficazes, gerando valor agregado à sociedade e resolvendo problemas sociais na área da educação, saúde, entre outros (MEIRA, ALBINO, 2022), pode-se pensar que esses negócios de impacto estão atingindo seus objetivos, bem como focando nos problemas sociais para melhorar a qualidade de vida da população alcançada.

Reforçando, Carmona, Pra Martens e De Freitas (2020) referem que os produtos e serviços ofertados pelos negócios sociais não estão voltados apenas à população carente ou excluída. Em vez disso, têm o intuito de contribuir para a qualidade de vida da população, estando presente em várias áreas, como a saúde, facilitando a vida das pessoas. Os negócios de impacto estudados, conforme informações constantes nos sites dos referidos negócios, iniciaram em função de um desejo pessoal ligado a uma situação de vida vivenciada ou em função

de uma demanda identificada.

Nesse sentido, percebe-se que os negócios de impacto buscam o que se propõe o objetivo 10 da Agenda 2030, que é a redução das desigualdades. De acordo com Musial e Marcolino-Galli (2019), a vulnerabilidade social está associada ao acesso aos serviços públicos para assegurar os direitos sociais e às informações coletadas no meio social, buscando o bem-estar e a qualidade de vida, rompendo com normas violentas. Com isso, identifica-se que os negócios de impacto estudados atuam de forma positiva na vulnerabilidade social, pois agem de forma a solucionar ou, pelo menos, amenizar situações que poderiam dificultar o acesso a direitos sociais.

Outro aspecto a ser salientado é que os negócios de impacto estudados são voltados para as mais diversas vulnerabilidades. Identificamos vulnerabilidades associadas à saúde, à mobilidade, a questões raciais, relacionadas ao gênero, entre outras. Os negócios de impacto estão diretamente ligados à percepção das necessidades do território e ao quanto essas atividades, sejam elas ligadas ao comércio ou serviço, irão impactar positivamente a população envolvida. Nesse sentido, é importante observar que as vulnerabilidades serão diversificadas, dependendo do local em que esses negócios estão inseridos.

Ainda sobre os negócios estudados, percebe-se que o estado de São Paulo abrange 53% dos negócios de impacto estudados. De acordo com o Mapa de Impacto Social (2023), 99% das organizações sociais de São Paulo alinham-se com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1 “Erradicação da Pobreza e com a ODS 10 “Redução das Desigualdades”. Nesse sentido, é válido pensar que os negócios de impacto do estado de São Paulo estão analisando as necessidades locais e focando em melhorar a qualidade de vida de sua população no que se refere a diminuir as desigualdades e a pobreza.

#### 4 CONCLUSÃO

Nos últimos anos, nota-se um crescente interesse em negócios que buscam, além do lucro financeiro, um impacto social. Diante de uma sociedade cada vez mais complexa e desigual, a inovação se torna uma ferramenta indispensável para solucionar ou, pelo menos, amenizar os problemas sociais. Os negócios de impacto buscam soluções inovadoras para os problemas sociais enfrentados pela população mais vulnerável. Nesse sentido, pode-se perceber, com a pesquisa realizada, que os negócios de impacto não possuem apenas um foco, mas abrangem as mais diversas vulnerabilidades.

Em relação ao objetivo do estudo, percebe-se que todos os negócios de impacto estudados focam em uma ou mais vulnerabilidades sociais, o que cumpre com o seu papel de gerar bem-estar e qualidade de vida para a população local. Nesse sentido, a inovação a partir dos negócios de impacto é uma alternativa para a vulnerabilidade social, gerando um impacto positivo no sentido de bem-estar social.

A vulnerabilidade social é uma realidade em nosso país. A inovação social e os negócios de impacto podem ser uma saída para essa situação, pois é possível criar negócios que, além de gerar renda, melhorem o desenvolvimento social. Os negócios de impacto, portanto, representam uma excelente oportunidade para inovar e criar soluções rentáveis e sustentáveis para a nossa sociedade, contribuindo para a redução da vulnerabilidade social.

Identificou, por meio do estudo, que muitos negócios de impacto são iniciados por motivações pessoais. No entanto, cabe ressaltar que essas motivações pessoais são analisadas de forma mais ampla pelos seus fundadores, identificando que, além de ser uma vivência pessoal, é uma necessidade social. Eles percebem que determinado problema não é apenas uma demanda própria, mas sim um problema social.

Diante disso, surge a seguinte problematização: como o empreendedorismo social e a inovação social podem contribuir para a redução da vulnerabilidade social? Isso ocorre por meio do papel desempenhado na

melhoria da qualidade de vida das pessoas envolvidas, bem como na promoção de mudanças sociais, seja em nível local, municipal, estadual ou federal. Isso porque todos os negócios são considerados inovações sociais, alguns apresentando produtos novos e outros processos inovadores que, de fato, proporcionam alternativas para as situações de vulnerabilidade social.

Cabe ressaltar que uma limitação deste estudo é o conhecimento superficial das vulnerabilidades relacionadas aos estados analisados. Portanto, sugere-se uma análise mais aprofundada das demandas locais de cada estado, a fim de compreender se esses negócios de impacto realmente cumprem o propósito de melhorar a qualidade de vida da sociedade e gerar um impacto social positivo no local.

Outra dificuldade encontrada no estudo é que nem todos os sites dos negócios de impacto fornecem informações sobre o início de sua história. Portanto, não se sabe o que motivou, de fato, o início do negócio em todos os casos. Além disso, nem todos especificam o público-alvo atingido, o que é importante para analisar o impacto gerado. Sugere-se a realização de estudos de campo para conhecer toda a trajetória e as mudanças geradas pelo trabalho oferecido pelos negócios de impacto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁGORA, 2022. Grupo de acolhimento e apoio de famílias vítimas do zika. Disponível em: <https://solucoes.agora.fiocruz.br/solucao/solucao-social/uniao-de-maes-de-anjos-em-busca-de-uma-qualidade-de-vida-para-criancas-com>. Acesso em 19 jun 2023.

cangame, 2017. Ferramentas de apoio aos pais, médicos, educadores que tratam do autismo e empresas que oferecem o emprego apoiado. Disponível em: <https://cangame.lifeupbrasil.com.br/>. Acesso em 19 jun 2023.

CogniSigns, 2023. Startup que atua na identificação de sinais indicadores de múltiplas inteligências/ superdotação e de Transtorno do Espectro Autista (TEA). Disponível em: <https://cognisigns.com/>. Acesso em 19 jun 2023.

DRAFT, 2019. Clube que oferece produtos feitos por afroempreendedores. Disponível em: <https://www.projetodraft.com/o-clube-da-preta-aposta-na-afirmacao-da-cultura-negraoferecendo-produtos-feitos-por-afroempreendedores/>. Acesso em 19 jun 2023.

Eu VÔ, 2023. Aplicativo de transporte para acompanhar os pacientes e colaboradores de maneira segura aos seus compromissos médicos. Disponível em: <https://www.euvo.com.br/>. Acesso em 19 jun 2023.

FEIRA PRETA, 2022. Festival que pauta tendências, lifestyle e o que há de inventivo e inovador na criatividade afro-brasileira. Disponível em: <https://festivalfeirapreta.com.br/>. Acesso em 19 jun 2023.

FOFUU, 2023. Tecnologia para levar saúde e educação infantil. Disponível em: <https://fofuuu.com>. Acesso em 19 jun 2023.

HAND TALK, 2023. Solução em tornar conteúdos de sites em Libras através da Inteligência Artificial. Disponível em: <https://www.handtalk.me/br/>. Acesso em 19 jun 2023.

Instagram, 2023. Empresa que cria exoesqueletos e tecnologias avançadas para capacitar a mobilidade e aprimorar a vida humana. Disponível em: <https://www.instagram.com/cyborcibernetica/>. Acesso em 19 jun 2023.

Instituto Verbem, 2022. Instituto que promove ações de educação e atendimento voltadas à responsabilidade social para a promoção da saúde ocular gratuitamente. Disponível em: <https://www.institutoverbem.com.br/>. Acesso em 19 jun 2023.

Livre, 2023. **Soluções em mobilidade**. Disponível em: <https://www.kitlivre.com/>. Acesso em 19 jun 2023.

Mete a colher, 2021. Startup que utiliza a tecnologia para combater a violência contra as mulheres. Disponível em: <https://www.meteacolher.org/sobre>. Acesso em: 19 jun 2023.

N!NA, 2023. Tecnologia integrada para rastrear denúncias de assédio e violência. Disponível em: <https://portal.ninamob.com/>. Acesso em 19 jun 2023.

SOMOS CONSOLIDAR, 2020. Empresa de Soluções em Diversidade e Inclusão. Disponível em: <https://somosconsolidar.com.br/>. Acesso em 19 jun 2023.

TODXS. Organização que promove a inclusão de pessoas LGBTI+. Disponível em: <https://www.todxs.org/>. Acesso em 19 jun 2023.

ABRAMOVAY, M. et al. (2002). **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: Desafios para políticas públicas**. Brasília: Unesco. Disponível em: <file:///C:/Users/Carol/Downloads/Juventude,%20viol%C3%Aancia%20e%20vulnerabilidade%20social%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>. Acesso em 23 de 2023.

BARKEI, Edgard. **Negócios de impacto: tendência ou modismo?**. 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26814/49183-99767-1PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 abri. 2023.

BARKEI, Edgard; RODRIGUES, Juliana; COMINI, Graziella Maria. **Negócios de impacto: Um conceito em construção**. Revista de empreendedorismo e gestão de pequenas empresas, v. 9, n. 4, p. 477-501, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7610402.pdf>. Acesso em: 28 abril 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 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 01Jun. de 2023.

CARMONA, V.C., PRA MARTENS, C.D., DE FREITAS, H.M.R. **Os antecedentes da orientação empreendedora em negócios sociais**. Revista de Empreendedorismo e Gest. Pequenas Empresas, v.9, n. 2, p. 71-96, jan/abr.2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7294028>. Acesso em Junho de 2023.

CASTEL, R. **A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”**. Caderno CRH, 10(26), n. 26-27, p. 19-40, jan-dez 1997. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18664/12038>. Acesso em: Abril de 2023.

DORNELAS, J. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios** - 5. ed. - Rio de Janeiro: Empreende / LTC, 2011, p. 28.

DRUCKER, P. **Innovation and Entrepreneurship**, NewYork, Harper & Row Published, 1985.

DRUCKER, Peter F. **A Administração na Próxima Sociedade**. Nobel :São Paulo, 2011

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: Abril de 2023.

KON, ANITA. **A inovação nos serviços como instrumento para a Inovação Social: uma visão integrativa**. Revista de Economia Política, vol. 38, n. 2 (152), pag. 584-605, julho-setembro 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/gFYVpmYTKXgtgc7wwyB5dr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em Junho de 2023.

Mapa do Impacto Social (2023). Disponível em: <https://www.seall.com.br/MAIS>. Acesso em maio de 2023.

MEIRA, L.F., ALBINO, J.P. **A Inovação Social como ferramenta de combate à Vulnerabilidade Social**. Marília, Inova CPS, 2022. E-book (86). Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/235971/meira\\_fl\\_livro\\_bauru\\_inova%c3%a7ao.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/235971/meira_fl_livro_bauru_inova%c3%a7ao.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em Abril de 2023.

MOSER, C. O. N. **The asset vulnerability framework**: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, v. 26, n. 1, p. 1–19, jan.1998. Disponível em: [https://www.academia.edu/8934518/The\\_asset\\_vulnerability\\_framework\\_Reassessing\\_urban\\_poverty\\_reduction\\_strategies](https://www.academia.edu/8934518/The_asset_vulnerability_framework_Reassessing_urban_poverty_reduction_strategies). Acesso em: Abril de 2023.

MUSIAL, D.C., MARCOLINO-GALLI, J.F. **Vulnerabilidade e risco**: apontamentos teóricos e aplicabilidade na Política Nacional de Assistência Social. *O Social em Questão*, Ano XXIII, nº 4, p. 291-306, mai a ago 2019. Disponível em: <https://www.sumarios.org/artigo/vulnerabilidade-e-risco-apontamentos-te%C3%B3ricos-e-aplicabilidade-na-pol%C3%ADtica-nacional-de>. Acesso em: 10 mai. 2023.

PIPE.SOCIAL, PIPE/ QUINTESSA, 2023. Disponível em: <https://pipe.social/startup>. Acesso em 02 Out. 2023.

PRIM, Marcia Aparecida et al. **Inovação E Empreendedorismo Social**: O Poder Transformador. In: Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação–ciki. 2018. Disponível em: <https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/download/465/198>. Acesso em: 14 abri. 2023.

PIZZIO, A.; SILVA, M. M. C. DA. **Território vulnerável e Desenvolvimento Humano**: Uma análise à luz da Política Pública de Assistência Social. *Desenvolvimento em questão*, n. 35, p. 177 – 206, jul./Set. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/4067>. Acesso em: 10 mai. 2023

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **ODS em ação** – Objetivo 10 Redução das Desigualdades. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel#Redu%C3%A7%C3%A3o-Desigualdades>. Acesso em: 10 Mai. 2023.

SCHUMPETER, J. **A teoria do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SINGER, P. (2002). **Introdução à Economia Solidária** (1st ed.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**: concepções fundantes In: MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/Unesco, 2009.

THOMPSON, J., ALVY, G., & LEES, A. **Social entrepreneurship**—a new look at the people and the potential. *Management decision*, 38(5), 328-338, 2000.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Managing innovation**: integrating technological, market and organizational change. West Sussex: John Wiley e Sons, 2005

ZIMERMANN, C. R. (2009). **O princípio democrático e constitucional da dignidade da pessoa humana e a existência do programa bolsa-família**: apontamentos sobre direitos elementares dos cidadãos de baixa renda. *Revista Do Direito*, 128-140. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/763>. Acesso em 10 mai. 2023

# INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E OS DIREITOS AUTORAIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA MÚSICA HEART ON MY SLEEVE

## ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND COPYRIGHT IN BRAZIL: AN ANALYSIS BASED ON THE MUSIC HEART ON MY SLEEVE

Eduarda Aparecida Santos Golart<sup>1</sup>

Giovanna Taschetto de Lara<sup>2</sup>

Maryana Zubiaurre Corrêa<sup>3</sup>

### Resumo

O advento da Inteligência Artificial (IA) e o seu alcance sem precedentes desencadeia uma série de indagações, especialmente no que diz respeito aos aspectos jurídicos envolvidos. Atento a esta realidade, o presente estudo teve por objetivo investigar a interação entre a IA e os direitos autorais, partindo da análise do caso da música *Heart on My Sleeve*, criada integralmente por meio da IA, e verificar se o Direito Autoral Brasileiro alcança esse tipo de criação. Para cumprir os objetivos propostos, partiu-se de uma abordagem indutiva, iniciando pela análise detalhada do caso da música *Heart on My Sleeve* e, em seguida, abordando os aspectos do Direito Autoral Brasileiro quanto às criações musicais geradas por IA e possíveis aplicações da legislação pátria. Além disso, a pesquisa baseou-se em análises bibliográficas e documentais. Concluiu-se que a emergência da IA na criação musical desafia os paradigmas tradicionais de direitos autorais, uma vez que a autoria e a criatividade são compartilhadas entre humanos e algoritmos. A ausência de precedentes legais específicos torna crucial uma avaliação cuidadosa da legislação brasileira para determinar se ela é capaz de abranger e proteger essas criações. Este estudo poderá contribuir para a adaptação do arcabouço legal às mudanças tecnológicas contemporâneas.

**Palavras-chave:** inteligência artificial; direitos autorais; propriedade intelectual.

### Abstract

*The advent of Artificial Intelligence (AI) and its unprecedented reach triggers a series of questions, especially with regard to the legal aspects involved. Aware of this reality, the present study aimed to investigate the interaction between AI and copyright, starting from the analysis of the case of the song Heart on My Sleeve, created entirely through AI, and verifying whether Brazilian Copyright Law achieves this type of creation. To achieve the proposed objectives, we used an inductive approach, starting with a detailed analysis of the case of the song Heart on My Sleeve and, then, addressing aspects of Brazilian Copyright Law regarding musical creations generated by AI and possible applications of the legislation. Furthermore, the research was based on bibliographic and documentary analyses. It was concluded that the emergence of AI in music creation challenges traditional copyright paradigms, since authorship and creativity are shared between humans and algorithms. The absence of specific legal precedents makes a careful assessment of Brazilian legislation crucial to determine whether it is*

<sup>1</sup> Mestre em Direitos Emergentes na Sociedade Global pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Integrante do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade na UFSM. Advogada. Endereço eletrônico: eduardagolart@advogados.com.br.

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos Emergentes na Sociedade Global do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Integrante do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade na UFSM. Advogada. Endereço eletrônico: giovanna.taschetto.adv@gmail.com.

<sup>3</sup> Bolsista CAPES. Mestranda em Direitos Emergentes na Sociedade Global do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Integrante do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade na UFSM. Endereço eletrônico: zubiaurremaryana@gmail.com

capable of covering and protecting these creations. This study may contribute to adapting the legal framework to contemporary technological changes.

**Keywords:** artificial intelligence; copyright; intellectual property.

## 1 INTRODUÇÃO

A inteligência artificial (IA), a partir dos dados inseridos em seu sistema originário, é capaz de produzir obras intelectuais tais como textos, poemas, músicas, entre outros, sem necessitar de interferência humana direta. Sendo assim, percebe-se que o ato de criar não é mais exclusivo dos humanos.

No campo da música, a IA é capaz de simular as vozes dos artistas, a partir de padrões identificados anteriormente em registros vocais disponíveis na *internet*. Recentemente, em abril de 2023, foi lançada na *internet* a música *Heart on my sleeve*, por um usuário da rede que se identifica como *Ghostwriter* (“escritor fantasma”), o primeiro *hit* criado por meio da IA.

A letra da música em questão se originou da modificação da versão original de *Heart on my sleeve* pela IA, de autoria do cantor *Olly Murs*. Para os vocais, foram utilizadas as vozes dos artistas *Drake* e *The Weeknd*, a partir de padrões identificados em outros registros vocais dos mesmos disponíveis *on-line*. Das músicas criadas por meio da IA, foi o primeiro *hit*, alcançando mais de 10 milhões de reproduções no *TikTok* antes de ser retirada da rede por solicitação da gravadora Universal.

Neste cenário, existem direitos a serem avaliados e definidos: do usuário da plataforma que inseriu dados e configurações para possibilitar a produção da música; da plataforma, que dispõe do *software* e *algoritmos* como ferramentas para o desenvolvimento da música; e dos artistas que têm a sua voz alterada sem sua autorização.

Por se tratar de um novo tipo de criação intelectual, ainda não existem precedentes legais acerca do tema, pelo que, cumpre perquirir: O Direito Autoral brasileiro é capaz de tutelar as obras intelectuais construídas por meio da IA?

Diante da questão posta, a pesquisa terá por objetivo compreender a influência da inteligência artificial no contexto dos direitos autorais no Brasil a partir da música *Heart on My Sleeve* e analisar a legislação brasileira, no tocante ao direito autoral a partir das criações intelectuais por meio da IA.

Para responder a tal problemática e atingir os objetivos propostos, empregou-se o método de abordagem indutivo, partindo da análise do caso específico da música *Heart on my sleeve*, para um apanhado geral acerca das produções musicais pela IA e possibilidade do direito autoral brasileiro intervir no referido cenário.

Cumpre referir, outrossim, que como método de procedimento adotar-se-á a análise bibliográfica e documental, na medida em que foram realizados estudos de artigos, dissertações e livros relevantes sobre a temática e pesquisas na *internet*.

A fim de possibilitar a construção dessa pesquisa, o presente trabalho se propõe a analisar a questão a partir da música *Heart on my sleeve*, sendo o estudo dividido em duas partes. Primeiramente, o estudo irá se ater à análise do referido caso concreto e de como a inteligência artificial é capaz de criar sem interferência humana direta. Posteriormente, será abordada a legislação brasileira, no que diz respeito ao direito autoral a partir das criações intelectuais por meio da IA.

## 2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO AUTORA: UMA ANÁLISE DO CASO DA MÚSICA HEART ON MY SLEEVE

A inteligência artificial (IA) é a Ciência da Computação que a partir de um sistema computacional, com os mais diversos graus de autonomia e algoritmos programados, consegue realizar aprendizagem de máquina

e/ou lógica e representação do conhecimento para realizar as mais diversas tarefas, previsões, recomendações ou decisões que possam modificar o ambiente virtual e/ou até mesmo o ambiente real. A IA, atualmente, está sendo inserida nas mais diversas searas, tendo em vista, igualmente, a possibilidade de pensar semelhante-mente com o ser humano, desenvolvendo funções que anteriormente eram realizadas apenas por humanos (TEIXEIRA, 2019).

O sistema dotado de IA, mediante análise de um grande volume de dados e identificação de padrões, pode atuar e aprender, por intermédio de métodos, como, por exemplo, o *machine learning* e o *deep learning*. O primeiro é o processo de aprendizado da máquina de forma automatizada. O sistema reconhece e reproduz padrões pela própria inteligência, com base na sequência de suas experiências, adquiridas a partir da utilização de algoritmos e das informações inseridas no seu sistema originário. Este método possibilita, portanto, o reconhecimento de fala, identificação de imagens, expressões faciais, entre outros. Já o segundo, é um subcampo do *machine learning*, utiliza-se deste para, a partir dos dados, possibilitar que um sistema dotado de IA aprenda dentro da sua própria rede, sem interferência humana direta (TEIXEIRA, 2019).

Além do aprendizado dentro da própria máquina, a IA utiliza linguagem de programação, sendo esta uma linguagem que compreende um conjunto de instruções e regras para formar um *software*. A *LISt Programming* (LISP), por exemplo, é uma linguagem de programação utilizada em sistemas dotados de IA que atua com uma listagem de dados que representam dados e programas. Nesse sentido, é capaz de criar programas auto modificáveis bem como promover técnicas de evolução dentro da rede e melhorar os sistemas que utilizem a referida linguagem de programação. Ainda, é capaz de solucionar problemas com a utilização dos métodos contidos em sua programação, além de conter uma administração automática de armazenamento, comunicação interpretativa e programação funcional (COPPIN, 2010).

É possível que a inteligência artificial atue sem interferência humana direta. Isso porque, o sistema detecta um código que classifica as variáveis e opera os dados existentes e estabelece como irá proceder. Ou seja, o ser humano insere informações necessárias no programa originário do sistema, e com o auxílio dos métodos como os expostos acima, a inteligência artificial consegue expandir de forma procedimental e sem novas intervenções dos seres humanos. Pode, assim, transformar o conhecimento inserido no sistema no primeiro momento em uma perspectiva diferente e até melhorada da já existente. (TAUK, 2020). A partir dessa perspectiva, a inteligência artificial é capaz de:

[...]armazenar e manipular dados, como também adquirir, representar e manipular conhecimento. A manipulação inclui a capacidade de deduzir ou inferir novos conhecimentos ou relações sobre fatos e conceitos a partir do conhecimento já existente e utilizar métodos de representação e manipulação para resolver problemas complexos que são frequentemente não quantitativos por natureza (FACE-LI;LORENA;GAMA;CARVALHO, 2019, p. 14).

Devido ao crescimento da tecnologia e seus inúmeros desdobramentos, a IA está ocupando espaços nas mais diversas áreas, como por exemplo, na criação de músicas. O presente trabalho irá analisar a questão da criação de músicas, especialmente da música *Heart on my sleeve*. Esta foi produzida por inteligência artificial, a partir de mecanismos que simulam as vozes dos dois artistas, *The Weeknd* e *Drake*, com base em padrões extraídos de outras gravações vocais disponíveis na *internet*. Nesse caso em específico, nenhum dos artistas participou da gravação da referida música, sendo postada nas plataformas por usuário conhecido como *Ghostwriter*, sem autorização ou conhecimento dos artistas citados (UOL, 2023).

Após um pedido da *Universal Music*, detentora dos direitos de veiculação dos dois artistas, a música criada pela inteligência artificial *Heart on my sleeve* foi removida das plataformas de música. Apesar disso, quando divulgada, trouxe inúmeras reproduções e até a exclusão, a faixa acumulou 629.439 reproduções no *Spotify* e foi utilizada mais de 8,5 milhões de vezes no *TikTok* (UOL, 2023).



Ainda, solicitou aos serviços de *streaming*, quais sejam: *Spotify*, *Apple Music*, entre outros, que impedissem que empresas de inteligência artificial acessassem suas bibliotecas, a fim de que a mesma situação não ocorresse novamente. Apesar disso, ainda é possível encontrar vídeos divulgados na *internet* da música, que aparece com os nomes de *Drake* e *The Weeknd* nos créditos e não citando o nome do usuário *Ghostwriter* (UOL, 2023).

A questão da criação da música com as vozes de artistas disponibilizadas no ambiente *online* gera diversas discussões no campo dos direitos autorais quais sejam: os direitos do autor original da música, os artistas que tiveram os vocais utilizados, as consequências referentes ao usuário que lançou as informações e configurações para criar a música nova e da plataforma que possibilitou a produção, entre outras.

No Brasil, atualmente, os direitos autorais são regulamentados pela Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro do ano de 1998. Esta Lei regula os direitos autorais, entendendo-se sob esta denominação os direitos de autor e os que lhes são conexos. Apesar de mencionar os direitos conexos, não há uma previsão específica sobre a autoria da inteligência artificial ou proteção aos criadores quando enfrentam exemplos como o da música *Heart on my sleeve* (BRASIL, 1998). Nesse ponto que se sobrepõe o debate sobre os direitos do autor original da música.

No caso da música *Heart on my sleeve*, a música foi criada pela inteligência artificial, porém, existem casos em que as músicas originais são modificadas de sua forma original. Esta significa uma (re)mistura de elementos, onde uma determinada música é alterada, modificando a versão original. Essa prática é realizada frequentemente no *tiktok*. Isso porque, com o crescimento das redes sociais como meios de expressão criativa, o *tiktok* se destaca como uma plataforma que possibilita o veículo de compartilhamento de músicas modificadas. Dessa forma, é possível e comum ter músicas divulgadas de formas diferentes da versão original (FACHINI; MACHADO; SIEDSCHLAG, 2023).

A música *Heart on my sleeve*, apesar de não ser uma música originalmente modificada, sua criação e divulgação não teve o consentimento dos cantores *Drake* e *The Weeknd*, fazendo com que ambos os artistas ficassem desprotegidos no campo dos direitos autorais. Ou seja, suas vozes foram utilizadas sem a autorização prévia. Isso acontece com a utilização de seus vocais disponíveis na *internet*, criando uma composição original por meio desses sons/vozes pré-existentes. Nesse sentido, percebe-se que é possível a criação de músicas originais a partir da inteligência artificial. A música *Heart on my sleeve* foi o piloto nessa prática, porém, com o crescimento da IA será cada vez mais comum e frequente.

Além disso, a IA, na maioria dos países, não é regulamentada, seja na propriedade intelectual, seja em outras áreas. Dessa forma, impede com que exista uma responsabilização ou regulação na atuação dos sistemas. Por exemplo, no que tange às consequências jurídicas referente ao usuário que lançou as informações e configurações para criar a música nova no caso piloto, o ordenamento jurídico brasileiro se torna ineficaz, porquanto as leis não mencionam ou regulamentam sistemas dotados de inteligência artificial.

Nessa mesma perspectiva, as plataformas que possibilitaram e ainda possibilitam o veículo da música *Heart on my sleeve* para consumo não possuem diretrizes para seguirem perante essas situações. Diante dessa situação, é perceptível a necessidade de regulamentação da inteligência artificial, para que ao final e ao cabo, a propriedade intelectual, bem como os demais campos não fiquem descobertos.

Conforme mencionado anteriormente, o caso da música *Heart on my sleeve* foi o primeiro caso vindo a público de um usuário, a partir de um sistema dotado de IA ter criado uma música com vozes de artistas disponíveis na *internet*. No entanto, com o crescimento das novas tecnologias, é possível pensar que venham ocorrer novos casos. Dessa forma, é necessário analisar se o direito autoral brasileiro está apto para receber essas invenções enquanto não existe uma legislação que regule a IA.

### 3 DIREITO AUTORAL BRASILEIRO E OS PRODUTOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Por se tratar de um tema complexo e em constante evolução, a relação entre inteligência artificial e direitos autorais ainda é objeto de discussão e interpretação em diversos países. Algumas jurisdições têm adotado abordagens diferentes para lidar com as questões legais relacionadas à criação de obras artísticas por meio da IA.

Em âmbito estadunidense, por exemplo, o *U.S. Copyright Office* (USCO) recentemente emitiu novas diretrizes que esclarecem aspectos do direito autoral nas criações mediadas pela IA. De acordo com essas diretrizes, o trabalho gerado exclusivamente por IA não pode ser protegido por direitos autorais, mas os elementos do trabalho que são criados pelo ser humano ainda são elegíveis para proteção.

O USCO destaca que os aspectos do trabalho criados pelo homem são considerados “independentes” e não afetam o *status* de direitos autorais do material gerado pela IA. Isso significa que, embora IA como o *ChatGPT* (um *chatbot*) e o *DALL E* (um criador de imagens) possam produzir conteúdo artístico em resposta a comandos humanos, essas criações não se enquadram nas concepções legais tradicionais de expressão e direitos autorais.

Do mesmo modo, a legislação britânica sobre direitos autorais, patentes e design, entende que: “No caso de uma obra literária, dramática, musical ou artística gerada por computador, o autor deve ser a pessoa por quem são tomadas as providências necessárias para a criação da obra” (UNITED KINGDOM, 1988).

Percebe-se, portanto, que a limitação principal da autoria se encontra na proporção em que a IA foi utilizada para produzir a obra, de modo que se uma pessoa utiliza a ferramenta para construí-la, esta estaria protegida pelos direitos autorais; enquanto que, uma obra produzida exclusivamente pela IA não dispõe da mesma proteção. Ou seja, apenas a pessoa humana goza de proteção autoral.

No contexto da interseção entre a evolução tecnológica e o direito autoral, a legislação brasileira desempenha um papel crucial na definição dos limites e proteções para as criações intelectuais geradas por meio da IA. No entanto, ainda não há um posicionamento consolidado sobre o tema entre os juristas. Alguns têm entendido que a legislação poderia ser interpretada de forma a abarcar as criações da IA, já outros defendem a necessidade de alteração legislativa.

Atualmente, o direito autoral é regido principalmente pela Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/98) e de *Softwares* (Lei nº 9.609/98). A Lei de Direitos Autorais foi elaborada em um período em que a criação artística tradicionalmente era proveniente de agentes humanos, estabelecendo conceitos de direitos morais e patrimoniais do autor como direitos intrínsecos à proteção das obras intelectuais. Conforme conceituação trazida por Carlos Alberto Bittar:

Os direitos intelectuais são aqueles referentes às relações entre a pessoa e as coisas imateriais que cria. Esses direitos incidiriam sobre as criações do gênio humano, manifestadas em formas sensíveis, estéticas ou utilitárias, ou seja, voltadas, de um lado, à sensibilização e à transmissão de conhecimentos e, de outro, à satisfação de interesses materiais do homem na vida diária. (BITTAR, 2008, p. 2 e 3)

Nessa perspectiva, percebe-se a clara distinção entre direitos morais e patrimoniais, característica fundamental da legislação de direitos autorais brasileira, que tem como objetivo reconhecer a conexão intrínseca entre a criação artística e a personalidade do criador. Portanto, a teoria clássica do direito autoral, adotada pela legislação brasileira, entende que, apesar dos aspectos morais serem distintos dos patrimoniais, estes seriam indissociáveis do direito do autor, por se tratarem de direitos de personalidade.

Ryle (2009) propõe metaforicamente uma abordagem da teoria dualista *the dogma of the Ghost in the Machine*. Dentro dessa concepção teórica subjacente, o corpo assume a conotação de uma entidade mecânica, ao passo que a alma é assimilada a um espectro dotado de capacidade para sua governança. A despeito

da dicotomia existencial e ontológica que os distingue, tais entidades ostentam um caráter intrinsecamente autônomo.

Entretanto, a chegada da inteligência artificial traz complexidades que desafiam essa distinção. Ao considerar a IA como uma entidade não humana, questiona-se a aplicação dos direitos morais, os quais são frequentemente associados à expressão individual e à integridade da obra.

Enquanto a IA carece de subjetividade e personalidade, seu papel na geração de obras levanta questionamentos sobre quem deve ser detentor dos direitos patrimoniais das criações. Isso pois as plataformas que fornecem a infraestrutura e as ferramentas para a criação de obras por meio da IA podem desempenhar um papel significativo. Sendo a IA uma criação resultante de algoritmos e dados fornecidos por humanos, a atribuição dos direitos patrimoniais pode ser direcionada à plataforma ou à pessoa que detém o controle sobre o *software* utilizado.

Esses recursos permitem que os sistemas de IA criem e inventem produtos e processos que seriam dignos de proteção de patente se tivessem sido desenvolvidos por seres humanos. A propriedade humana desses produtos da IA é, portanto, questionável. Uma vez que entendemos os recursos dos sistemas de IA e que os sistemas de IA criam resultados de forma independente, percebemos que apenas os seres humanos não têm direito aos direitos desses produtos. Portanto, a lei tradicional de patentes não é aplicável na era 3A (YANISKY-RAVID; LIU, 2018, p. 2228).

Deve ser considerada, sem estranhamento, a hipótese de coautoria entre humanos e inteligência artificial. Enquanto a criatividade formalizada pela IA pode ser realizada por meio de processos algorítmicos, a singularidade e a essência intrínseca à criatividade humana permanecem inalcançáveis para a IA.

Tal hipótese, inclusive, já vem sendo utilizada em obras literárias. Segundo notícia publicada na Revista Fórum neste ano, 52 autores de livros vendidos na *Amazon* brasileira informam o uso da IA para gerar o texto e colocam a coautoria com a Inteligência Artificial ou *ChatGPT* (FORUM, 2023).

Especificamente, no que se refere ao texto da Lei nº 9.610/98, esta dispõe em seu artigo 7º que gozam de proteção apenas as obras intelectuais, sendo estas “as criações do espírito, expressas por qualquer meio ou fixadas em qualquer suporte, tangível ou intangível, conhecido ou que se invente no futuro”, tais como obras literárias, dramáticas, audiovisuais e etc.

Mais adiante, no artigo 11, a legislação define que o “autor é a pessoa física criadora de obra literária, artística ou científica”, ressalvando que a tutela dos direitos autorais poderá ser estendida às pessoas jurídicas nos casos previstos em lei.

Assim, a Lei de Direitos Autorais abrange uma ampla gama de obras intelectuais, como músicas, livros, filmes, pinturas, entre outras, garantindo aos autores direitos morais e patrimoniais sobre suas criações. Por sua vez, a Lei de *Softwares* protege especificamente os programas de computador e é aplicada subsidiariamente à Lei dos Direitos Autorais no que diz respeito às obras literárias.

Uma das principais diferenças entre as duas legislações é que a Lei de *Softwares* não prevê direitos morais, abrangendo apenas os direitos patrimoniais relacionados à exploração comercial do *software*. Os direitos morais, por sua vez, protegem a relação entre o autor e sua obra, incluindo o direito de ser reconhecido como autor e o direito de preservar a integridade da obra.

Ao conduzir uma análise comparativa entre os dispositivos legais referidos anteriormente, e a obra musical intitulada *Heart on My Sleeve*, emerge uma clara indicação de que a legislação brasileira poderia, em tese, oferecer tutela ao usuário *Ghostwriter*, uma vez que a música ser obra criativa da pessoa física. Logo, pela teoria dualista, o mesmo teria direitos morais e patrimoniais sobre a obra.

Entretanto, quando se trata da utilização do software para viabilizar a criação intelectual, não há previsão de que este, representado pela pessoa física ou jurídica desenvolvedora do software, poderia figurar como au-

tor, no sentido moral. De forma ainda mais relevante, não há amparo quanto ao direito patrimonial, no sentido de viabilizar que o detentor do software possa explorar economicamente a obra viabilizada pelo *software* que este desenvolveu, resultando em uma lacuna substancial em relação aos danos de ordem moral e patrimonial que podem advir.

Conseqüentemente, instaura-se a necessidade premente de um exame mais abrangente e aprofundado sobre a maneira pela qual a atual legislação deve ser adaptada com a finalidade de englobar de maneira eficaz as produções engendradas pela inteligência artificial. Isso demanda uma atenção minuciosa para as peculiaridades inerentes às interações entre seres humanos e máquinas, assim como para os desafios intrínsecos que essas interações trazem ao contexto dos tradicionais paradigmas dos direitos autorais.

Deste modo, o diálogo e reflexão acerca da aplicabilidade e adequação das normativas jurídicas perante o cenário em constante evolução tecnológica e criativa se configuram como elementos basilares para o delineamento de um arcabouço regulatório que seja capaz de harmonizar as inovações da era digital com a proteção dos direitos autorais, considerando os distintos atores e elementos envolvidos no processo de criação artística e tecnológica.

#### 4 CONCLUSÃO

O presente estudo empreendeu uma análise crítica sobre a interação entre a legislação brasileira de direitos autorais e a emergente influência da inteligência artificial nas criações artísticas. Através da análise comparativa entre os dispositivos legais e o contexto da música *Heart on My Sleeve*, tornou-se evidente que a atual legislação possui limitações em relação à proteção das obras produzidas por meio da inteligência artificial.

A legislação brasileira, ao assegurar os direitos de personalidade dos usuários que utilizam as plataformas para viabilizar a concretização de suas ideias, reflete um compromisso com a preservação da integridade moral dos artistas. No entanto, a falta de disposições específicas em relação às criações mediadas pela inteligência artificial evidencia a necessidade de uma revisão aprofundada das leis de direitos autorais, a começar por suas teorias fundadoras.

Ficou evidenciado que a evolução tecnológica exige uma abordagem mais abrangente e adaptativa da legislação. A dissociação tradicional entre direitos morais e patrimoniais deve ser considerada, refletindo que o desenvolvimento do *software* também faz parte da criação humana. Reconhecer o papel da IA como ferramenta no processo criativo, enquanto garante proteções aos criadores humanos, representa um desafio crucial.

Portanto, urge considerar a necessidade de reformas no Direito Autoral Brasileiro para proporcionar uma salvaguarda efetiva e equitativa aos mais diversos aspectos envolvidos nas criações intelectuais geradas por meio da inteligência artificial. A perspectiva de coautoria e a expansão, ou superação, da interpretação da teoria dualista devem ser reavaliadas para acomodar as complexas dinâmicas da criação artística em um ambiente interativo entre humanos e máquinas.

Nesse contexto, a reflexão sobre a atualização da legislação é essencial para assegurar que o sistema legal seja capaz de se adequar e proteger adequadamente os direitos autorais em um cenário de contínuo avanço tecnológico.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTAR, Carlos Alberto. **Direito de Autor**. 4a. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

BRASIL. **Lei Nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. **Lei Nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998. COPPIN, B. **Inteligência Artificial**. 1. ed. São Paulo: Editora LTC, 2010.

REVISTA FORUM. Inteligência Artificial. **Livros escritos por ChatGPT circulam na Amazon brasileira, aponta pesquisa**. Porto Alegre, RS: 2023. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/ciencia-e-tecnologia/2023/8/23/livros-escritos-por-chatgpt-circulam-na-amazon-brasileira-aponta-pesquisa-142816.html>

FACELI, Katti.; LORENA, Ana Carolina.; GAMA, João.; CARVALHO, Tiago Agostinho de.; **Inteligência artificial: uma abordagem de aprendizado de máquina**. 1. ed. São Paulo: Editora: LTC, 2011. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003128493>. Acesso em: 28 set. 2023.

FACHINI, Breno Victorino; MACHADO, Mirian Magnus; SIEDSCHLAG, Katia Cristina Reimer. Como o TikTok influência a indústria musical e como as novas estratégias de marketing se adaptam ao mercado. **REVISTA DE EXTENSÃO E INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UNISOCIESC**, v. 10, n. 3, 2023.

RYLE, Gilbert. **The concept of mind**. 60. ed. London: Routledge, 2009.

TAUK, C. **A Era Das Máquinas Criativas: A Proteção Patentária De Invenções Geradas Por Sistemas De Inteligência Artificial**, Available at SSRN 3554433, 2020.

TEIXEIRA, J. **O que é inteligência artificial**. 1.ed. São Paulo: Editora Galáxia, 2019.

UOL. Parceria entre Drake e The Weeknd criado por IA confunde fãs; confira, **UOL**, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://rollingstone.uol.com.br/noticia/parceria-entre-drake-e-the-weeknd-criado-por-ia-confunde-fas/>. Acesso em: 20 set. 2023.

U.S. COPYRIGHT OFFICE. **Copyright.gov**. Estados Unidos da América: Washington, D.C., 2023. Disponível em: <https://www.copyright.gov/ai/>. Acesso em 27 de junho de 2023.

YANISKY-RAVID, S.; LIU, X. **When artificial intelligence systems produce inventions: an alternative model for patent law at 3a era**. *Cardozo Law Review*, vol. 39, p. 2224-2227. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2931828](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2931828). Acesso em 30 de agosto de 2023.

# PATENTES VERDES E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## GREEN PATENTS AND PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS BASED ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

João Pedro do Nascimento Costenaro<sup>1</sup>

Cristian Reginato Amador<sup>2</sup>

Isabel Christine Silva de Gregori<sup>3</sup>

### Resumo

O presente trabalho buscou analisar, à luz da busca pelo desenvolvimento sustentável, em que medida as políticas públicas podem ser empregadas, utilizando, para isso, o programa brasileiro de patentes verdes. Para responder a este problema de pesquisa, restou empregada a teoria de base e o método de abordagem sistêmico-complexo. Ainda, o método de procedimento utilizado na elaboração da pesquisa foi o bibliográfico. Por sua vez, restou utilizada a técnica de pesquisa de elaboração de fichamentos. No decorrer do trabalho, abordou-se a temática do programa brasileiro de patentes verdes e das tecnologias verdes e se analisou as interseções entre as tecnologias verdes e as políticas públicas à luz do desenvolvimento sustentável. Concluiu-se, em um primeiro momento, que o incentivo estatal à pesquisa e proteção das tecnologias verdes, por meio do programa brasileiro de patentes verdes, caracteriza-se como uma política pública importante e guarda uma relação direta com a busca pelo desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** desenvolvimento sustentável; patentes verdes; políticas públicas; propriedade industrial; tecnologias verdes.

### Abstract

*The present work sought to analyze, in the light of the search for sustainable development, to what extent public policies can be employed, using, for this, the brazilian green patent program. To respond to this research problem, the basic theory and the systemic-complex approach method were used. Still, the method of procedure used in the elaboration of the research was the bibliographic one. In turn, the research technique of elaboration of records was used. During the work, the theme of the brazilian green patent program and green technologies was addressed and the intersections between green technologies and public policies were analyzed in the light of sustainable development. It was concluded, at first, that the public incentive for research and protection of green technologies, through the brazilian green patent program, is characterized as an important public policy and is directly related to the search for sustainable development.*

**Keywords:** sustainable development; green patents; public policy; industrial property; green technologies.

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Membro do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade (GPPIC/UFSM). Especialista em Direito Constitucional, Direito Civil e Direito Processual Civil. Procurador Jurídico da Câmara de Vereadores de São Pedro do Sul. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0516-2263>. E-mail: [jpcostenaro1@hotmail.com](mailto:jpcostenaro1@hotmail.com).

<sup>2</sup> Advogado. Professor (CEISC e GRÉCIA CURSOS). Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública Municipal pela Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Bacharel em direito (FADISMA). Mediador, facilitador e integrante do Centro de Mediação e Práticas Restaurativas (CEMPRE), registrado junto à FADISMA. Pesquisador junto ao Centro de Estudos e Pesquisas em Direito e Internet (CEPEDI), registrado junto à UFSM e CNPQ. Email: [cristianreginato031@gmail.com](mailto:cristianreginato031@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutora em Direito. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade (GPPIC/UFSM). E-mail: [isabelcsdg@gmail.com](mailto:isabelcsdg@gmail.com).

## 1 INTRODUÇÃO

Entre os instrumentos de proteção à propriedade industrial, desponta-se o instituto das patentes, o qual, por sua vez, subdivide-se em patentes de invenção e patentes de modelo de utilidade. Como um instrumento relacionado aos direitos de propriedade industrial, as patentes estão intrinsecamente conectadas ao desenvolvimento, assim, deve-se analisá-las sob o prisma do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, as tecnologias verdes, protegidas por meio do instituto das patentes verdes, despontam como uma maneira de refletir acerca da importância da busca por um desenvolvimento sustentável a partir da lógica das políticas públicas.

Para enfrentar a questão, faz-se necessário perquirir se o instrumento das patentes verdes está de acordo com a temática da sustentabilidade. Dessa forma, questiona-se: em que medida as patentes verdes, sob o viés das políticas públicas, estão de acordo com o desenvolvimento sustentável?

Para isto, será utilizada a teoria de base e o método de abordagem sistêmico-complexo, pois o estudo e, conseqüentemente, a finalização de cada etapa permitirá a percepção de resultados que servirão como base para as etapas subsequentes. Ainda, o método de procedimento a ser utilizado na elaboração da pesquisa será o bibliográfico. Opta-se por esse método tendo em vista a necessidade de buscar em trabalhos científicos, conceitos e reflexões sobre a temática. Por fim, restará utilizada a técnica de pesquisa de elaboração de fichamentos.

No primeiro capítulo será realizada uma análise acerca do marco teórico-normativo nacional que envolve a temática das patentes verdes, sua atual situação na seara nacional e em que medida se relacionam com as políticas públicas. Já no segundo capítulo, analisar-se-á a noção de desenvolvimento sustentável, suas multidimensões, especialmente as contribuições trazidas por Juarez Freitas e Ignacy Sachs, e seu cotejo com as patentes verdes.

## 2 O PROGRAMA BRASILEIRO DE PATENTES VERDES: LIMITES E POSSIBILIDADES À LUZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa das patentes verdes, o qual protege as tecnologias verdes, surge no Brasil a partir da Resolução nº 283/2012 do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o qual propôs um projeto prioritário através do qual uma tecnologia voltada ao meio ambiente teria seu pedido de concessão da carta-patente analisado de forma mais célere. Assim, o objetivo dessa iniciativa seria acelerar o exame da tecnologia considerada “verde”, com o intuito de garantir um privilégio para os setores tecnológicos que investem e buscam soluções para a crise ambiental. (TEIXEIRA, 2018, p. 45).

Logo, buscou-se estimular o desenvolvimento de soluções que contribuíssem para a redução das mudanças climáticas globais e que acelerassem o exame dos pedidos de patentes relacionados a tecnologias verdes, já que esse programa traz a análise prioritária como um dos seus principais incentivos. As tecnologias verdes elegíveis se enquadrariam nas seguintes categorias: energia alternativa, transporte, conservação de energia, gestão de resíduos e agricultura (TEIXEIRA, 2018, p. 45).

Nesse cenário, desponta a importância das políticas públicas, visto que são elas que irão construir as bases para a efetivação do desenvolvimento sustentável por meio da utilização das tecnologias verdes. Conforme Chrispino (2016, p. 19), a expressão “políticas públicas” pode ser conceituada como um metaconceito, o qual seria a “[...] ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade [...]”.

Ademais, resta imperioso ressaltar que o conceito de política pública pode ser modificado conforme são adotados diferentes significados e valores, os quais também podem variar com o viés ideológico e posições adotadas pelo governo (CHRISPINO, 2016, p. 21). Com efeito, Nirenberg (2013, p. 23 *apud* CHRISPINO, 2016, p. 21) traz um conceito mais amplo de políticas públicas ao afirmar que

[...] as políticas públicas constituem o conjunto de objetivos, decisões e ações que leva a cabo um governo para solucionar os problemas que, em determinado momento histórico, os cidadãos e o próprio governo consideram prioritários. São estratégias intencionais, dirigidas a objetivos que se deve alcançar, fazendo convergir uma visão e uma ação de longo prazo, mas com efeitos também em curto e médio prazos [...]

Assim, percebe-se que o programa brasileiro de patentes verdes pode ser analisado sob o viés de uma política pública, a qual visa atender à necessidade da coletividade em se desenvolver sustentavelmente por meio do incentivo da pesquisa e proteção de tecnologias verdes.

O metaconceito de políticas públicas está relacionado à ação de governo que vise atender à coletividade. Dessa forma, Chrispino (2016, p. 22) acrescenta ao conceito a expressão “intencionalidade”, a qual a complementa para que a ideia de política pública seja considerada como a intencionalidade da ação de governo. Assim, observa-se a política pública como criação política e ação governamental, sendo a primeira relacionada a sua elaboração a partir de cunho político, já o segundo se relaciona a sua efetividade por via de instrumentos de planejamento e de gestão próprios.

Outrossim, em um primeiro momento, sob o prisma de criação política, ela está alicerçada nas regras da política, já como ação de governo, encontra-se materializada a partir de instrumentos legais, as quais as regem, visto que estão submetidas ao ordenamento jurídico nacional. Logo, onde houver governo haverá políticas públicas, pois independente do modelo de Estado adotado, deverá haver governos ou políticas públicas necessárias. (CHRISPINO, 2016, p. 21-22).

Assim, observa-se que para cada modelo de governo ocorrerá um conjunto de políticas públicas coerentes com os modelos de gestão que o Estado busca implementar. Portanto, o programa brasileiro de patentes verdes é uma política pública conectada à ideia de política pública como ação governamental, visto que é regida pela Resolução nº 283 do INPI e deve obediência aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais, a exemplo da Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/96).

Com base no metaconceito colocado anteriormente, percebe-se que a política pública desponta como uma ideia-diretriz, a qual possui início (motivo) e um fim (objetivo). Em um primeiro momento, ela existe como uma vontade do detentor do poder e, após, transmuta-se em realidade pela sua implementação na prática. Assim, segundo Chrispino (2016, p. 30), defende-se que

[...] ela deve ser estudada em dois momentos consecutivos enquanto política. Queremos ver a política pública como gênero, do qual derivam duas espécies necessárias: como ideia, ela pertence ao universo da ciência política e, como ação de governo, ela vive e se subjeta ao universo do direito. Em ambos os aspectos propomos o aprimoramento dos sistemas de acompanhamento e controle visando ao que realmente importa: o resultado da políticas públicas [...].

Ao entender a política pública sob o prisma de instrumento político e de governo que pretende dar respostas às demandas da sociedade, surge a noção moderna da política pública como círculo virtuoso de poder. Em outras palavras, a comunidade democrática, mediante eleições livres, escolhe os dirigentes dos Poderes Legislativo e Executivo, os quais formularão as políticas públicas que, por sua vez, retornarão ao cidadão na proteção e execução de seus direitos. (CHRISPINO, 2016, p. 30)

Com efeito, a política pública, como intenção política, deve surgir a partir da sociedade e retornar a ela, ou seja, possui a sociedade como ponto de início e de retorno. Assim surge o interesse público, representado explicitamente no texto da Constituição Federal, a exemplo do direito à ciência e tecnologia, expresso nos arts. 218 e 219 e o direito ao meio ambiente, disposto no art. 225. (CHRISPINO, 2016, p. 31) Ressalta-se que as patentes verdes, indiretamente, estão amparadas pela Constituição Federal, pois a interpretação sistêmica dos artigos 218, 219 e 225 permite a proteção ao meio ambiente sem obstruir o crescimento tecnológico e científico



nacional e, conseqüentemente, o crescimento econômico originário a partir da propriedade industrial. (AMORIM, 2022, p. 45)

As políticas públicas encerram o círculo virtuoso do poder como concepção política, em um primeiro momento, e, após, como atos de governo. Logo, a sociedade desponta como a origem e o destino do círculo virtuoso do poder social (CHRISPINO, 2016, p. 32). É nesse sentido que o interesse público permeia a política pública e se relaciona com o atendimento de direitos e necessidades da coletividade.

Assim, percebe-se que o programa brasileiro de patentes verdes pode ser analisado sob o viés de uma política pública de estado, a qual visa atender à necessidade da coletividade em se desenvolver sustentavelmente por meio do incentivo da pesquisa e proteção de tecnologias verdes. Surge a partir disso a necessidade de os países com economias em desenvolvimento desenvolverem políticas públicas que atentem para a importância do direcionamento de investimentos para os setores internos de educação científica e produção de pesquisas sustentáveis, com o intuito de, posteriormente, alcançar uma emancipação tecnológica. (SILVA; GREGORI, 2018, p. 85)

Dessa forma, ressalta-se a importância da tecnologia para a solução de problemáticas ambientais, visto que resta imperioso a sua instrumentalização a partir de estratégias alinhadas às necessidades ambientais. Logo, as tecnologias verdes ganham destaque a partir do seu suporte por via de políticas públicas conscientes e compatíveis com os ecossistemas locais nos quais estão inseridas, a exemplo da política pública brasileira de patentes verdes, inserida em um país de dimensões continentais e detentor de uma grande biodiversidade. (NUNES FILHO, et. al, 2019, p. 02)

### **3 PATENTES VERDES COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A ligação intrínseca entre a propriedade industrial e a função social permite o incentivo à produção de novas tecnologias e produtos que atendam a alguma finalidade de cunho social (SEGALA; GREGORI, 2019, p. 210). Dessa forma, ao conceder incentivos às tecnologias produzidas nacionalmente e que detenham cunho sustentável, contribui-se para o desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades sociais e a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Resta imperioso ressaltar a importância do saber ambiental, o qual traz ao debate o conhecimento científico e tecnológico que foi produzido, aplicado e legitimado pela racionalidade formal dominante e, em contraposição a esse conhecimento cartesiano, abre-se para novos métodos, capazes de integrar os saberes de diferentes áreas do conhecimento. (LEFF, 2006, p. 280)

Nesse cenário, desponta a necessidade de os países com economias em desenvolvimento atentarem para a importância do direcionamento de investimentos para os setores internos de educação científica e produção de pesquisas sustentáveis, com o intuito de, posteriormente, alcançar uma emancipação tecnológica, de forma que o desenvolvimento tecnológico brasileiro e a produção de novas mercadorias estejam intrinsecamente conectados ao paradigma do desenvolvimento sustentável. (SILVA; GREGORI, 2018, p. 85)

As patentes convencionais acabam por reproduzir o sistema predatório e autofágico de exploração aos recursos naturais e de danos ambientais. Logo, as patentes verdes permitem a quebra do pensamento predatório, visto que a lógica por detrás desse instituto se consubstancia a partir de um modo de pensar complexo e que vai ao encontro do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável, portanto, desponta como um norte que direcionará o desenvolvimento nacional.

Resta imperioso que se construa um novo tipo de desenvolvimento que não sofra dos mesmos males do atual. Isso posto, a lógica desenvolvimentista não necessariamente implica em um desenvolvimento predatório e autofágico, ou seja, o desenvolvimento pode ser sustentável, contínuo e duradouro. Em suma, nas palavras de

Juarez Freitas (2012, p. 50), a sustentabilidade apresenta diversas características, entre elas:

[...] (1) a sustentabilidade é princípio constitucional direta e imediatamente aplicável, (2) reclama eficácia (resultados justos, não mera aptidão para produzir efeitos jurídicos), (3) demanda eficiência, sempre subordinada à eficácia, (4) intenta tornar o ambiente limpo, (5) pressupõe a probidade, nas relações públicas e privadas, (6) implica prevenção, (7) precaução, (8) e solidariedade intergeracional, com o reconhecimento pleno dos direitos das gerações presentes e futuras e (9) da responsabilidade solidária do Estado e da sociedade, (10) tudo no sentido de propiciar o bem-estar duradouro e multidimensional [...]

Portanto, a sustentabilidade configura-se como um princípio previsto constitucionalmente, o qual determina a necessidade de promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental, com o objetivo de fornecer as bases para o surgimento do bem-estar multidimensional das gerações presentes e futuras. (FREITAS, 2012, p. 50)

O princípio da sustentabilidade possui eficácia direta e imediata, primando pelo reconhecimento da titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram e pela ligação de todos os seres e sua inter-relação. Nesse sentido, tal princípio se encontra diretamente conectado à temática do desenvolvimento, o qual não necessariamente implica em um desenvolvimento predatório e autofágico, ou seja, o desenvolvimento pode ser sustentável, contínuo e duradouro. (FREITAS, 2012, p. 33)

Com efeito, a sustentabilidade se configura como um princípio previsto constitucionalmente, determinando a necessidade de promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental, com o objetivo de fornecer as bases para o surgimento do bem-estar multidimensional das gerações presentes e futuras. A sustentabilidade, assim, caracteriza-se por sua multidimensionalidade, isto é, apresenta diversas dimensões que se complementam, quais sejam: ambiental, social, ética, econômica e jurídico-política, entre elas, para fins do presente trabalho, ressalta-se as dimensões econômica e ambiental. (FREITAS, 2012, p. 50)

O desenvolvimento sustentável deverá observar a dimensão econômica da sustentabilidade, visto que deverá sobrepesar a relação custo/benefício necessária para a promoção de novas políticas públicas de incentivo à inovação tecnológica. Percebe-se, portanto, ao empreender pública e privadamente, que deverá ser realizado o equilíbrio justificado entre benefícios e custos diretos e indiretos. (FREITAS, 2012, p. 65)

Assim, as patentes verdes também estão de acordo com a dimensão econômica da sustentabilidade, pois ao proteger determinado produto ou serviço, permite a sua venda e prestação nas condições previamente definidas pela pessoa física ou jurídica que detém seu controle e gestão. Com efeito, a dimensão econômica complementa a dimensão social, visto que, com o lucro obtido com o produto ou serviço protegido, os inventores continuarão pesquisando e desenvolvendo novas tecnologias verdes e as protegendo por meio do instrumento das patentes verdes. Por sua vez, a dimensão ambiental garante às presentes e futuras gerações, o direito difuso ao meio ambiente limpo e ecologicamente equilibrado, o qual resta expresso no artigo 225 da Constituição Federal.

A noção de desenvolvimento sustentável pressupõe que ele é entendido sob 7 dimensões apontadas por Ignacy Sachs, quais sejam: social, ecológica, ambiental, cultural, territorial, econômica e política (SACHS, 2008, 72). Assim, tanto Freitas quanto Sachs observam o desenvolvimento sustentável sob um prisma sistêmico.

A multidimensionalidade pressupõe o inter-relacionamento dos seres e das coisas, por exemplo, a degradação ambiental reflete-se na degradação econômica e na degradação social (SACHS, 2008, p. 72). Além disso, a invenção de novas tecnologias e os próprios produtos originados desta devem estar de acordo com os preceitos da sustentabilidade, explanados anteriormente. Logo, observa-se que o cumprimento da função social da propriedade industrial está intrinsecamente conectado ao respeito ao desenvolvimento sustentável, visto que, conforme preceituado no inciso XXIX da Constituição Federal, a propriedade industrial deverá ter em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do país.

As patentes permitem que seu titular usufrua a exploração comercial de sua invenção, obtendo lucro para sua indústria ou empresa e, conseqüentemente, assegurando investimentos e futuras pesquisas. Todavia, a patente também garante uma contrapartida para a sociedade, mediante o cumprimento da sua função social com a promoção do desenvolvimento, pois esta resta disponível em bancos de dados de livre acesso para consulta, constituindo, assim, grandes repositórios de conhecimento tecnológico. (MENEZES; et al., 2016, p. 30)

Neste diapasão, os produtos patenteados no território nacional ou estrangeiro, caso sejam postos em circulação no mercado, carregarão consigo características sustentáveis, tanto relacionada à pesquisa que o criou, ao modo de sua fabricação ou quanto ao impacto que causarão no público consumidor em uma sociedade global.

Frisa-se que diversos princípios restam aplicados à questão da sustentabilidade, entre eles se sobressai o princípio ambiental da precaução, o qual se coaduna com o discorrido anteriormente, visto que a sociedade pode/deve evitar danos ambientais mediante o estudo de impacto e, conseqüentemente, planejamentos que diminuam a ocorrência de danos ao meio ambiente (REICHARDT; SANTOS, 2019, p. 260), mesmo que estes não sejam plenamente conhecidos. Ressalta-se que o princípio da precaução não se confunde com o princípio da prevenção, este pressupõe o conhecimento do dano ambiental que poderá ser causado, ao contrário daquele que pressupõe o não conhecimento do dano ambiental que poderá ocorrer.

Nesse sentido, o desenvolvimento tecnológico brasileiro e a produção de novas mercadorias devem estar intrinsecamente conectados ao paradigma do desenvolvimento sustentável, ao qual preconiza a promoção de tecnologias industriais com baixa emissão de carbono (FREITAS, 2012, p. 32), compatível com os valores expressos no preâmbulo da Constituição Federal, dentre eles “[...] instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...] o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.”

Apesar do Brasil ser considerado um país pródigo em recursos naturais, raras vezes se utilizou de estratégias tão bem sucedidas como as patentes verdes, visto que são o grande exemplo de proteção de tecnologias produzidas em condições que respeitam as multidimensões da sustentabilidade. Essas, por sua vez, podem ser absorvidas de imediato pelo público consumidor doméstico e de demais países - mediante a sua comercialização no mercado externo -, estimulando, assim, a busca pela sua proteção mediante os instrumentos de proteção da propriedade industrial e, conseqüentemente, seu licenciamento.

Assim, torna-se falacioso a espécie humana não assumir sua responsabilidade perante os desequilíbrios ambientais que assolam o planeta. Com efeito, a degradação causada ao meio ambiente poderá inviabilizar a vida humana e para evitar um decréscimo na qualidade da vida do seres, deve-se enfrentá-la tempestivamente, mediante o investimento em ciência e tecnologia sustentáveis. (FREITAS, 2012, p. 64)

A qualidade de vida demonstra-se intrinsecamente relacionada à preservação do meio-ambiente, de forma a resguardar a sustentabilidade ambiental para as presentes e futuras gerações. Em síntese,

[...] (a) não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado e, que é mais importante, no limite, (b) não pode sequer haver vida sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental, em tempo útil, donde segue que (c) ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie [...] (FREITAS, 2012, p. 65)

Portanto, a dimensão ambiental também restaria abarcada, visto que as tecnologias verdes, *per si*, são tecnologias que restam utilizadas ou que podem ser usadas para promover a sustentabilidade, a redução de gases estufas, ou, de outra forma ajudar na solução das mudanças climáticas. (SANTOS, 2016, p. 28)

Outrossim, reestrutura-se o consumo e a produção, pois a sustentabilidade produz uma nova economia, atualizando categorias e comportamentos, mediante o surgimento de novas oportunidades e o incentivo

do planejamento de longo prazo. Com efeito, a dimensão econômica e ambiental da sustentabilidade constitui norte para o progresso econômico sustentável e se conecta, diretamente, ao instituto das patentes verdes. (FREITAS, 2012, p. 67)

A intrínseca relação entre inovação e sustentabilidade já restou reconhecida na seara internacional. Segundo Richter (2014, p. 390), a resolução da Assembleia Geral da ONU, derivada da Conferência Rio+20, denominada “O futuro de queremos”, reconheceu o papel fundamental da tecnologia e a importância na promoção da inovação, em particular nos países em desenvolvimento; mediante a sugestão aos governos de

[...] criação de estruturas que promovam a pesquisa e inovação para o suporte da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável. O documento resalta também a importância da transferência de tecnologia para países em desenvolvimento, e relembra as disposições em matéria de direitos de propriedade intelectual e acesso à informação, em particular de seu apelo para promover, facilitar e financiar, conforme o caso, o acesso ao desenvolvimento, transferência e difusão de tecnologias ambientalmente saudáveis [...]

Dessa forma, verifica-se uma intrínseca relação entre tecnologia e desenvolvimento, de forma que uma das maneiras de se alcançar o desenvolvimento sustentável será por meio de tecnologias e inovação que atendem para as necessidades da sociedade em cotejo com a preservação ambiental.

Nesse cenário, as tecnologias verdes, protegidas por meio do instituto das patentes verdes, despontam como uma maneira de aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável na lógica mercadológica vigente. Assim, por meio das tecnologias verdes, busca-se mitigar o pensamento cartesiano ocidental, o qual se reflete nas práticas industriais que somente visam o lucro.

#### 4 CONCLUSÃO

Conforme o exposto no decorrer do presente trabalho, a inovação se demonstra extremamente importante para o desenvolvimento de novas tecnologias e, posteriormente, para a sua proteção por meio de uma carta-patente. Porém, no contexto atual de degradação ambiental, resta imperioso a inovação que gere tecnologias verdes, ambientalmente amigáveis, protegidas por via das patentes verdes.

No decorrer do trabalho, ao analisar o instituto das patentes verdes, constatou-se que elas desempenham um papel fundamental na inovação, contribuindo para a “Economia Verde” e gerando um aumento nas novas tecnologias ambientalmente amigáveis. Verificou-se que o trâmite mais célere para obtenção da carta-patente, sob o Programa Patentes Verdes, se constitui como um grande atrativo para os empresários investirem em pesquisas de tecnologias passíveis de serem incluídas nesse programa.

Por sua vez, notou-se que o atual arcabouço teórico-normativo dos direitos de propriedade industrial, especialmente as patentes, guardam uma intrínseca relação com a busca por um desenvolvimento sustentável. Partindo da noção de multidimensões da sustentabilidade, as tecnologias verdes contribuem para a efetivação da sustentabilidade sob diversos prismas, em especial as multidimensões ambiental e econômica.

Ressalta-se o papel do Estado enquanto fomentador de políticas de inovação, a exemplo da política pública expressa pela Resolução nº 283/2012, de modo que o Brasil, detentor de uma enorme biodiversidade, desponta no cenário internacional de tecnologias verdes. Assim, apesar dos bons resultados apresentados, ainda há o potencial para o desenvolvimento de mais tecnologias verdes.

Conclui-se que as patentes industriais, na sua espécie patentes verdes, configuram-se como um importante instituto de indutor do desenvolvimento. Contudo, é possível visualizar que tais institutos, em um contexto de busca pelo desenvolvimento sustentável, devem estar alinhados aos ideais da sustentabilidade em suas multidimensões. Observa-se a relação direta com as multidimensões econômica e ambiental da sustentabilidade, visto que as patentes verdes protegem invenções ambientalmente amigáveis, trazendo retornos ambientais

para a sociedade e econômicos para os seus inventores. Portanto, percebe-se que as patentes verdes colaboram na busca por um desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Dandara Christine Alves de. Regulamentação da propriedade intelectual no Brasil com ênfase nas patentes verdes. **Revista Eletrônica Interdisciplinar**. v. 14 n. 1, 2022. Disponível em: <http://revista.sear.com.br/rei/article/view/176>. Acesso em: 19 ago. 2023.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2 Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Tradução: Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

MENEZES, Cláudia Cardinale Nunes; SANTOS, Sérgio Menezes dos; BORTOLI, Robélius de. Mapeamento de tecnologias ambientais: um estudo sobre Patentes verdes no Brasil. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS**. v. 5, n. 2, jan./abr. 2016. E-ISSN: 2316-9834.

NUNES FILHO, Luiz; MENELAU, Sueli; XAVIER, Thaíse Dantas de Almeida. Política prioritária das tecnologias verdes: uma abordagem do estado da arte no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 01–05, 2019. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RBGA/article/view/6133>. Acesso em: 19 ago. 2023.

REICHARDT, Fernanda Viegas; SANTOS, Mayara Regina Araújo dos. (In)eficácia do Princípio de Precaução no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 33, n. 95, p. 259-270, Jan. 2019.

RICHTER, Fernanda Altvater. As patentes verdes e o desenvolvimento sustentável / Green patents and sustainable development. **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 7, n. 3, 2014.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, Nivaldo dos. **Patentes Verdes: mecanismo de desenvolvimento sustentável**. 1 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SEGALA, Michele Machado; GREGORI, Isabel Christine Silva de. O papel da ecologia política na aproximação entre desenvolvimento e sustentabilidade: um olhar a partir do redesenho da função da propriedade intelectual e o incentivo às tecnologias verdes. **Direito e Desenvolvimento**, v. 10, n. 1, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/346>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

SILVA, Camila Morás da; GREGORI, Isabel Christine Silva de. Desenvolvimento sustentável: o paradoxo do instituto da propriedade intelectual. **Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência**. v. 4, n. 1 (2018). Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadipic/article/view/4267>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

TEIXEIRA, Alessandra Vanessa. Os programas de patentes verdes frente ao desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência**. v. 4, n. 1, Jan/Jun. 2018. Disponível: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadipic/article/view/4046/pdf>. Acesso em: 27 de jul. 2023.

# O COMBATE AO GREENWASHING NA REDES SOCIAIS: COMO O AFASTAMENTO DA PRÁTICA PODE GERAR LUCRATIVIDADE PARA EMPRESAS FOCADAS NO PANORAMA SUSTENTÁVEL

Nathália Zampieri Antunes<sup>1</sup>

Alessandra Staggemeier Londero<sup>2</sup>

Willian Ramos Miszewski<sup>3</sup>

## Resumo

O objetivo central do presente estudo consiste em investigar, sob uma perspectiva jurídico-contemporânea, como ocorre a prática do greenwashing nas redes sociais, bem como a sua relação com as reivindicações sociais contemporâneas e as estratégias de marketing das grandes empresas. Para estabelecer um diálogo eficaz entre o campo jurídico e a sustentabilidade, a pesquisa foi estruturada em dois capítulos. No primeiro capítulo, destaca-se a crescente relevância das preocupações ambientais como impulsionadoras de lucratividade e expansão empresarial, ainda que mediante a utilização da prática deturpada do marketing verde. No segundo capítulo, é conduzida uma análise de caso utilizando a empresa AMBEV, com o propósito de examinar se a prática do greenwashing pode ser utilizada como um exemplo de conduta a ser evitada, demonstrando como comunicar práticas sustentáveis de maneira autêntica sem que a atitude interfira nos resultados econômico-financeiros da corporação. A conclusão do trabalho ressalta sua contribuição para uma compreensão mais aprofundada das complexidades do greenwashing na era digital. Além disso, enfatiza a importância vital de adotar uma abordagem íntegra e autêntica para alcançar benefícios tanto ambientais quanto econômicos e sociais perante o consumidor. Para isso, adotou-se a teoria de base e o método sistêmico-complexo, com análise bibliográfica como procedimento e fichamentos e resumos como técnicas de pesquisa.

**Palavras-chave:** *Greenwashing*; Lucratividade; Redes Sociais; Sustentabilidade.

## Abstract

*The main objective of this study is to investigate, from a contemporary legal perspective, how the practice of greenwashing occurs in social networks, as well as its relationship with contemporary social claims and the marketing strategies of large companies. To establish an effective dialogue between the legal field and sustainability, the research was structured in two chapters. In the first chapter, the growing relevance of environmental concerns as drivers of profitability and business expansion is highlighted, even through the use of the distorted practice of green marketing. In the second chapter, a case analysis is conducted using the company AMBEV, with the purpose of examining whether the practice of greenwashing can be used as an example of conduct to be avoided, demonstrating how to communicate sustainable practices in an authentic way without the attitude interfering in the economic and financial results of the corporation. The work's conclusion underscores its contribution to a deeper understanding of the complexities of greenwashing in the digital age. Furthermore, it emphasizes the vital importance of adopting an honest and authentic approach to achieving both environmental, economic and social benefits for the consumer. For this, the basic theory and the systemic-complex method were adopted, with bibliographic analysis*

<sup>1</sup> Mestre em Direito pelo PPGD/UFSM - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Membro do GPPIC - Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade, registrado no Diretório de Grupos do CNPq e certificado pela UFSM. Endereço eletrônico: nathaliazampieria@gmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pelo PPGD/UFSM - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Membro do GPPIC - Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade, registrado no Diretório de Grupos do CNPq e certificado pela UFSM. Endereço eletrônico: alessandraslondero@gmail.com

<sup>3</sup> Pós Graduado em Direito Processual e Tributário pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Membro do GPPIC - Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade, registrado no Diretório de Grupos do CNPq e certificado pela UFSM. Endereço eletrônico: willianmiszewski@gmail.com

**Keywords:** *Greenwashing; Profitability; Social media; Sustainability.*

## 1 INTRODUÇÃO

Com o advento da internet e a sua crescente utilização como uma ferramentas de fomento a setores da economia, percebe-se que o grande investimento em marketing e publicidade pelas grandes empresas têm buscado se alinhar com as constantes reivindicações sociais buscadas pelos movimentos contemporâneos, como o da preocupação com o panorama ambiental e sustentável, a cada dia mais em voga na busca pelo lucro e pelo crescimento empresarial.

Neste sentido, o presente trabalho buscou analisar o que é e como ocorre a prática do *greenwashing* na internet, o também denominado *marketing* verde, buscando compreender de que maneira o falso compartilhamento de dados e informações acerca de práticas sustentáveis pode interferir em questões de resultados, bem como, buscando compreender como o afastamento dessa prática pode corroborar com a obtenção de maior lucratividade para empresas focadas em contribuir com um panorama voltado à sustentabilidade.

Para elucidar a problemática da pesquisa, foi empregada a teoria de base e o método sistêmico-complexo, tendo como método de procedimento a análise bibliográfica e como técnica de pesquisa a elaboração de fichamentos e resumos. Para melhor visualizar como se materializa na prática a ocorrência destas práticas de *greenwashing* e como é possível viabilizar o compartilhamento de informações sem a distorção quanto aos dados de sustentabilidade, foi analisado um estudo de caso da companhia AMBEV e sua utilização de práticas sustentáveis na produção e exploração comercial, levando em consideração a visão e o marketing aplicados, para observar os efeitos práticos da aplicação de medidas sustentáveis e a sua divulgação de forma fidedigna em uma análise voltada tanto às questões ambientais quanto às possibilidade de resultado econômico-financeiro da organização.

## 2 A PRÁTICA DO O GREENWASHING NAS REDES SOCIAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS

A preocupação com o panorama sustentável tem aumentado exponencialmente nas últimas décadas, fazendo com que tanto a sociedade quanto as grandes empresas repensem medidas que impactam diretamente e de forma gradativa questões ambientais. É com este olhar que as grandes organizações têm adotado novas práticas com foco na obtenção da sustentabilidade, de forma que se torna imprescindível compreender quais são os impactos de tais atitudes corporativas nos resultados sociais e econômico-financeiros destas empresas, considerando tanto suas políticas de sustentabilidade em face de seu potencial de lucratividade.

Neste viés, outro fator de grande influência para a disseminação do pensamento voltado ao olhar sustentável foi a propagação por meio da internet, onde se criou um ambiente participativo, facilitando da mesma forma a transparência de informações advindas dos agentes públicos e demais usuários (Silvério, 2018, p. 49).

Diante disso, com essa a facilidade de compartilhamento de informações em face do ambiente virtual, surgiu uma nova modalidade de manipulação na exposição de dados frente ao consumidor voltado aos ideais sustentáveis: o *greenwashing*, o termo remete às expressões “lavagem verde”, “lavagem ecológica”, ou até mesmo “maquiagem verde”, por estar diretamente associado às ações de marketing realizadas com o objetivo de propagar práticas ambientais positivas visando redução de impactos ambientais, mas que na realidade, remetem a um modelo falso, que deturpa a realidade e promove o exagero, buscando angariar benefícios ambientais e até mesmo financeiros por meio de produtos cuja realidade se distancia do prometido por aquela propaganda (Souza, 2017, p.150).

A comunicação com o consumidor, portanto, e como esta ocorre deve ser analisada pelo olhar do *marketing* no âmbito das redes sociais, visto que, da mesma forma que a cibercultura encontra na comunicação universal sua base técnica, o *greenwashing* ganha força e se dissemina de maneira desimpedida no âmbito das redes, considerando a exponencial necessidade de estarmos conectados por estes portais atualmente (Machado; Schneider, 2015, p. 220).

Isto, pois, conforme a doutrina de Lévy (1997, p. 192) uma vez que o ciberespaço representa uma trajetória inescapável e sem limites, é crucial direcioná-lo em prol do avanço tanto individual quanto coletivo, empregando-o como meio para fomentar o engajamento em processos emancipatórios e colaborativos de inteligência coletiva (Lévy, 1997, p. 192).

O *Greenwashing*, portanto, interfere diretamente na representação da marca se analisado em um contexto contemporâneo, na medida em que o aspecto sustentável envolve conotações simbólicas ligadas às características particulares daquela marca ou produto ou serviço específico. Logo, o caráter ecológico embutido nessa marca acaba auxiliando em uma melhora da reputação corporativa, bem como da identidade em si da empresa, trazendo um aumento no potencial de elevação da propensão do consumidor para adquirir os itens disponibilizados por essa empresa, gerando em muitos casos até mesmo a fidelização do consumidor (Correa; Machado; Braga Júnior, 2018 p. 592).

A prática, desta forma, acaba representando uma divulgação seletiva de informações deliberadamente positivas voltadas a um falso desempenho ambiental de uma empresa, sem que informações negativas sejam completamente apresentadas ou incluídas nessa análise. A utilização de conceitos voltados ao meio ambiente para construir uma imagem de proteção ao meio ambiente e da sustentabilidade que não condiz com a verdadeira abordagem da administração empresarial mostra-se, portanto, como uma prática considerada prejudicial como estratégia de gestão, podendo se configurar como uma maneira de influenciar a opinião pública com o intuito de manipular percepções para atingir resultados (Brito; Dias, 2021, p. 87-88).

A problemática da presente análise, no entanto, busca compreender se é possível combater essa prática e ainda assim obter bons índices de lucratividade em uma análise de contraposição entre o *greenwashing* e as boas práticas de ESG (*Environmental, Social and Governance*), buscando reduzir os impactos ambientais e sociais de forma concreta perante a sociedade e aos investidores mediante a quantificação de resultados financeiros (Rezende; Braga, 2022, p. 27).

A prática do *greenwashing*, portanto, não se limita a mera enganação do consumidor e da sociedade em um todo por meio de *marketing* e propagandas enganosas, na medida em que esta se constitui como uma ferramenta de disseminação de desinformação e manipulação, mas também acaba afetando a eficiência da prestação de serviços, o lucro das organizações e até mesmo gerando concorrência desleal, sem desenvolver ou promover verdadeiramente uma análise crítica dos problemas ambientais, não havendo uma discussão acerca das responsabilidades econômicas, sociais e ambientais tanto das empresas, quanto dos governos e demais entes responsáveis pelo panorama sustentável (Souza, 2017, p. 160).

Segundo Brito e Dias (2021, p. 91), a prática do *greenwashing* pode ser identificada quando percebidas diversas estratégias adotadas pelas empresas, tais como a utilização de imagens naturais atraentes, o destaque em certos aspectos da produção para desviar a atenção de suas atividades prejudiciais, a promoção de projetos sociais e ambientais, a incorporação de terminologia técnica e ecológica para gerar uma percepção positiva nas audiências e a declaração de um “profundo interesse” na crise ambiental.

Com o avanço da tecnologia e o acesso facilitado à informação, todavia, os consumidores estão mais conscientes e informados sobre as práticas das empresas em relação à sustentabilidade, de forma que o *marketing* verde é apresentado como uma maneira para as empresas atenderem às demandas dos consumidores e alcançarem seus objetivos organizacionais. Com este acesso, principalmente ocasionado pela propagação dos



dados no âmbito da internet, é essencial visualizar que uma das principais consequências da divulgação de práticas sustentáveis não efetivamente adotadas, é a propagação de um sentimento de confusão e desconfiança nos consumidores (Pereira, 2022, p. 26).

No Brasil, no entanto, são aplicados dispositivos legais que reconhecem o direito a um meio ambiente equilibrado e fiscalização das empresas para garantir um impacto mínimo no meio ambiente. Para isso o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) desempenha um papel importante para garantir a ética publicitária, assegurando que as ações de publicidade sejam honestas, verdadeiras e estejam de acordo com as leis do país (Pereira, 2022, p.27).

O que deve ser observado, no entanto, é que não obstante dos dados referentes a relatórios de sustentabilidade devam estar registrados no Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), muitas vezes é possível apontar controvérsias informacionais quanto à forma, conteúdo e finalidade dos relatórios corporativos socioambientais divulgados, demonstrando clara afronta às disposições do Código de Defesa do Consumidor, que determina não só a veracidade, mas também a comprovação das alegações realizadas pelo fornecedor quanto aos dados ambientais, sob risco de se configurar prática abusiva ou propaganda enganosa, violando expressamente as garantias estabelecidas para o consumidor tanto de forma individual quanto coletiva (Brito; Dias, 2021, p. 93).

No contexto examinado, mostra-se evidente que o *greenwashing* resulta de forma inquestionável em danos à confiança depositada pelos consumidores, algo que está intimamente relacionado com a obscuridade criada pela percepção ecológica ante aos riscos que verdadeiramente vinculam um produto ou serviço de natureza ambiental ou que se utiliza desse conceito.

A ausência de informações fidedignas fornecidas aos consumidores, nesta senda, torna-se um obstáculo substancial para a criação de um vínculo de identificação com os produtos ou serviços oferecidos, de forma que estes passam a questionar as campanhas de *marketing* sustentável, uma vez que, frequentemente, se baseiam nas comunicações das empresas para orientar suas escolhas (Correa; Machado; Braga Júnior, 2018 p. 593).

Assim sendo, as organizações devem garantir a acessibilidade de informações suficientes e verídicas aos consumidores, com o intuito de criar valor, aprimorar o estabelecimento de confiança com o público consumidor e, por conseguinte, estimular intenções de compra positivas (Correa; Machado; Braga Júnior, 2018 p. 593).

Logo, se o Estado, com base no valor fundamental do meio ambiente, tem a intenção de regular a problemática do *greenwashing*, esta deve ser fiscalizada considerando o contexto social contemporâneo, o que implica em restringir casos de informação manipuladora e enganosa, sobretudo quando essa informação tem se mostrado notavelmente persuasiva e bem-sucedida em influenciar os consumidores, visto que essa persuasão não ocorre mais principalmente nas prateleiras dos supermercados, mas sim no âmbito da publicidade online, aproveitando o amplo domínio cibernético juntamente com a variedade de ferramentas tecnológicas características da sociedade da informação (Machado; Schneider, p. 221-222).

A regulação do *greenwashing* realizada de uma forma adequada, desta maneira, pode efetivamente direcionar os esforços necessários para combater a prática de maneira efetiva, deixando de observar a publicidade somente em um viés voltado à mera fiscalização de embalagens de produtos ou da mera descrição prática de serviços, mas sim direcionando a atenção para onde essas estratégias de *marketing* têm se revelado altamente eficazes na atração do consumidor, qual seja o ambiente virtual, sem deixar de considerar a possibilidade de incentivo de novas práticas opostas ao *marketing* verde por meio do exemplo de adoção de medidas positivas por grandes corporações com a devida demonstração da ausência de interferência destes atos em seus resultados.

### **3 A (NÃO) UTILIZAÇÃO DA FALSA PUBLICIDADE VERDE EM BUSCA DA LUCRATIVIDADE: UMA ANÁLISE DO CASO AMBEV**

Para que haja um efetivo combate à prática do *greenwashing*, na medida em que a própria conscientiza-

ção em si se torna uma ferramenta de propagação e obtenção da sustentabilidade, o debate acaba se tornando um instrumento social de propulsão econômico-financeira das empresas, quando embasado de fatos e dados devidamente alinhados com os propósitos sociais e sustentáveis.

Neste viés, analisando ao estudo de caso da AMBEV, uma das principais empresas do setor de bebidas no Brasil, cabe o destaque à importância que a companhia dá para a questão ambiental e sustentável ao longo do tempo, demonstrado em eventos históricos que influenciaram o debate sobre responsabilidade social e ambiental.

Isto, pois, a empresa, no passar do tempo, demonstra sua aplicação e intensificação com a preocupação dos impactos ambientais e como isso afetou positivamente nos indicadores financeiros e de lucro de investimento. (Pereira, 2022. p. 13) de forma que a corporação acaba por adotar um sistema de gestão ambiental que busca a preservação do meio-ambiente, inclusive promovendo ações e projetos com este objetivo, alinhadas com aquilo que é transmitido ao consumidor.

Nesta senda, quanto ao desenvolvimento sustentável, a busca pelo equilíbrio e pelo desenvolvimento econômico e social com a preservação dos recursos naturais passou a ser um dos objetivos principais da organização, em face da valorização das questões ambientais e da adoção da Responsabilidade Social Empresarial (RSE) como forma de autorregulação (Pereira, 2022, p. 25).

Retomando ao estudo de caso analisado referente à AMBEV, percebe-se o reconhecimento do seu compromisso com a responsabilidade social e ambiental, considerando que a empresa busca causar impactos positivos em todas as etapas de sua cadeia de valor, como demonstra:

Segundo os relatórios, a AMBEV busca causar impactos em cada ponta de sua cadeia de valor, apoiando produtores locais através da compra de insumos por eles, investindo fortemente em capacitação de seu quadro de funcionários e fornecedores – estes também contam com plataformas que os auxiliam a divulgar seus trabalhos – auxílio a comunidades em que as fábricas e indústrias estão inseridas, em campanhas de incentivo ao consumo consciente por parte dos clientes, possuem ambiciosas metas de ecoeficiência e restauração de florestas e bacias hídricas. (PEREIRA,2022, p. 36)

Desta forma, os relatórios publicados pela empresa apontam não só a disseminação de informações voltadas ao sustentável, mas que de fato as iniciativas da empresa demonstram apoio aos produtores locais, investimento na capacitação de funcionários e parceiros, auxílio de comunidades em situação de vulnerabilidade e a promoção do consumo consciente de seus produtos (Pereira, 2022, p.37).

Não obstante, é importante pontuar que lógica adotada pela AMBEV no desenvolvimento de práticas sustentáveis voltadas a um ideal de sustentabilidade, volta-se à uma redução do dano ambiental causado pela própria atividade empresarial, sendo notório que o intuito principal da divulgação e *marketing* da adoção de determinadas práticas sustentáveis vai além da finalidade puramente econômica e/ou lucrativa, tornando a marca mais atraente não só para os consumidores, mas também para os acionistas, o que consequentemente gera mais resultados lucrativos para a empresa com base em dados verídicos e influencia de forma imperativa na escolha do consumidor voltado ao sustentável, conforme entende Pereira (2022, p. 44):

De acordo com uma pesquisa realizada em 2019 pela Union+Webster divulgada FIEP, 87% dos consumidores brasileiros preferem comprar produtos de empresas sustentáveis (FIEP, 2019), expressando que atualmente os clientes estão preocupados com a postura e engajamento social das empresas. Esse dado também agrada aos investidores pois dentro da mesma pesquisa, os consumidores dizem que não se importam de pagar um pouco mais pelo produto, se o uso e impacto do mesmo envolver mais benefícios a malefícios.

Já no que se refere aos acionistas, no entanto, a AMBEV investe e se preocupa com ações relacionadas à água, ao clima, à agricultura, às embalagens e ao plástico (diminuindo a quantidade de plásticos e reciclando os

já existentes), ao próprio consumo moderado etc, buscando manter a transparência e comprovar sua atuação nesse sentido, demonstrando sua conformidade de acordo com a publicação de relatórios de sustentabilidade.

Empresas que pretendem ser modelo de sustentabilidade e ter reconhecimento pelas ações que desempenham, portanto, devem dar a devida importância para a transmissão de informações de maneira mais clara e coerente. Por essa razão, a AMBEV possui plataformas e produz seus relatórios anuais de sustentabilidade voltados à transparência sobre suas práticas e resultados na área ambiental e social. Além disso, ela é membro da Rede Brasil do Pacto Global das Nações Unidas, comprometendo-se com os princípios do Pacto Global, que envolvem os direitos humanos, os direitos do trabalho, a proteção ambiental e o combate à corrupção, mais especificamente ações sobre água, embalagem circular, agricultura sustentável, mudança climática, empreendedorismo, consumo responsável, diversidade, inclusão, equidade racial e governança (Pereira, 2022, p. 39).

Estes referidos relatórios de sustentabilidade possuem a função de prestar informações relevantes, que atestam dados sobre a saúde financeira, social e ambiental aos consumidores e também aos investidores, posicionando os valores da empresa. E por mais que os resultados sejam positivos e influenciem os investidores em termos de lucro de forma superior ao próprio mercado consumidor, a sustentabilidade ainda se favorece das ações da companhia. As informações prestadas são claras e acessíveis, para que seja possível demonstrar a responsabilidade social e com isso deixar claro o seu comprometimento da empresa com a sociedade e por consequência também com o meio ambiente (Pereira, 2022, p.40).

O Sistema de Gestão Ambiental (SGA) que a AMBEV escolheu, ainda, preza comprovadamente pela preservação ambiental, pelo controle do uso e consumo dos recursos naturais, o que implica que a empresa se mantenha atualizada no setor tecnológico, ocasionando benefícios diretamente vinculados à redução de impacto, mas também com a diminuição de custos. (Pereira, 2022, p. 50)

A preocupação com questões ambientais, portanto, causa nas grandes companhias um furor de urgência, onde os recursos estão diminuindo enquanto a demanda comercial aumenta, mediante a sensação de que alguma medida eficaz deve ser adotada.

Alcançar soluções compatíveis com a sustentabilidade, desta forma, vai além da ideia de solucionar esses problemas ambientais, mas voltam-se à aplicação de novos modos de melhoramento interno das empresas para conseguir resultados além do mínimo esperado. A aplicação de programas e ações com fulcro sustentáveis, neste viés, além de beneficiar companhias como o exemplo da AMBEV, que aplica o olhar sustentável diretamente nos seus setores financeiros e econômicos, também divulga e fomenta as ações de desenvolvimento da própria sociedade (Pereira, 2022, p. 51), considerando que muitas vezes as corporações menores copiam ou se inspiram nos resultados atingidos pelas grandes companhias, aplicando tais fatores na sua realidade e no seu cotidiano, gerando uma rede de influência que incentiva o desenvolvimento sustentável com uma implementação real e possível.

Com isso, alinhando a sua atuação na economia sustentável com a realização de relatórios e a publicidade verde, a AMBEV orquestra resultados significativos em seu lucro, apesar de combater a prática do *greenwashing* por meio de um exemplo corporativo positivo.

Assim, a empresa é consolidada como uma referência em gestão sustentável e de responsabilidade socioambiental no Brasil e no mundo corporativo (Pereira, 2022, p.52), ainda que sem fazer-se valer do *marketing* verde. Isto, pois uma empresa que contribui para o desgaste contínuo de recursos naturais ainda possui ressalvas para ser de fato sustentável, sem que tais fatores anule o trabalho desenvolvido até então, pois é um caminho alternativo e diferente da inércia de muitas empresas que não comprometem a lucratividade pela sustentabilidade.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É essencial compreender, conforme todo o analisado, que as dinâmicas contemporâneas da sociedade não só se modificam constantemente, mas também interferem de forma direta nas relações de consumo. Ainda, é importante considerar que nos tempos atuais, a escolha de um produto ou de um serviço ocorre em grande parte pelo ambiente virtual, diante da crescente presença e importância da internet e das redes sociais em nosso cotidiano.

Dessa maneira, verifica-se que a divulgação de dados voltados à sustentabilidade em práticas utilizadas pelas empresas, somente com o fito de obter determinados benefícios econômicos e sem aplicabilidade efetiva na realidade, caracteriza uma conduta que viola os direitos previstos para seus consumidores, configurando uma evidente prática abusiva. Nesse sentido, as contradições informacionais quanto às ações de sustentabilidade das empresas caminham na contramão da legislação consumerista, uma vez que esta determina não só a veracidade, mas também a comprovação das alegações realizadas pelo fornecedor quanto aos dados ambientais informados.

Logo, é imprescindível que ao consumidor sejam fornecidas as informações devidamente corretas e relevantes quando o debate remete às questões ambientais e sustentáveis em termos de *marketing* e propagandas, para que a aquisição de um produto auto-intitulado “sustentável” ocorra nos termos em que é proposto àquele que consome.

Portanto, uma regulação eficiente do *greenwashing* necessita da compreensão de todo o fenômeno da difusão da informação no atual momento da sociedade. Consoante mencionado, os direitos fundamentais são interdependentes e se relacionam mutuamente. Nesse sentido, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado necessita do direito à informação e vice-versa.

Pela análise do presente estudo, é possível aferir que as grandes empresas podem ter lucratividade ao aplicar práticas sustentáveis em seus processos produtivos e/ou organizacionais. O que de fato não pode acontecer é se valer dessa aplicação para angariar apenas o lucro com base em uma violação da transparência das informações perante a sociedade e o consumidor em si.

O caso AMBEV, aqui analisado, demonstra os resultados satisfatórios da aplicação de programas preocupados com os recursos naturais e do acesso à informação aos consumidores. Logo, as empresas focadas no panorama sustentável conseguem lucrar sem cometer *greenwashing*, visto que as próprias práticas são bem vistas pela sociedade e agregam valor ao produto ou serviço, trazendo um exemplo positivo de conduta corporativa tanto em nível econômico quanto social diante de seu impacto quanto à sustentabilidade ambiental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

BRAGA, Ricardo Fabel; REZENDE, Elcio Nacur. O Greenwashing e a responsabilidade civil: a importância da ética empresarial como alicerce à função socioambiental das organizações. **Jus Scriptum's International Journal of Law**, v. 7, n. 1, p. 22–49, 2023. Disponível em: <http://internationaljournaloflaw.com/index.php/revista/article/view/120>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRITO, Ana Carolina Ferreira de Melo; DIAS, Sylmara Lopes Francelino Gonçalves. Como o direito brasileiro encara o greenwashing?. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 11, n. 3. p. 79-10, 2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Sylmara-Goncalves-Dias/publication/358686894\\_Como\\_o\\_direito\\_brasileiro\\_encara\\_o\\_greenwashing/links/62563bd37021481d713927dd/Como-o-direito-brasileiro-encara-o-greenwashing.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Sylmara-Goncalves-Dias/publication/358686894_Como_o_direito_brasileiro_encara_o_greenwashing/links/62563bd37021481d713927dd/Como-o-direito-brasileiro-encara-o-greenwashing.pdf). Acesso em 28 ago 2023.

CORREA, Caroline Miranda; MACHADO, João Guilherme Camargo Ferraz; BRAGA JÚNIOR, Sergio Silva. A RELAÇÃO DO GREENWASHING COM A REPUTAÇÃO DA MARCA E A DESCONFIANÇA DO CONSUMIDOR. **Revista Brasileira de Marketing**, vol. 17, núm. 4, p. 590-602. Universidade Nove de Julho São Paulo, Brás, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4717/471759752009/471759752009.pdf>. Acesso em 26 ago 2023.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1997.

MACHADO, Raimar; SCHNEIDER, Paulo Henrique. O Greenwashing e os Direitos Fundamentais na sociedade da informação: desafios para uma regulação eficiente. **Revista Prisma Jur**. v. 14, n. 1, p. 207-226. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/4695/3084>. Acesso em 29 ago 2023.

PEREIRA, Bruna Costa. **A sustentabilidade em grandes empresas: o caso Ambev**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Osasco, 2022.

SILVÉRIO, Flávia Regina Morales. **Responsabilidade social empresarial e redes sociais na internet: estudo de caso da empresa Samarco**. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2018. Disponível em: <http://tede.metodista.br/jspui/handle/tede/1784>. Acesso em 26 jun 2023.

SOUZA, Fernando Vidal. Uma abordagem crítica sobre o greenwashing na atualidade. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**. v. 3, n. 2, p. 148 - 172, 2017.. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210566795.pdf>. Acesso em: 26 Ago. 2022

# PATENTES VERDES: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA À LUZ DAS TECNOLOGIAS AMBIENTAIS E DA SUSTENTABILIDADE

## GREEN PATENTS: A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW IN THE LIGHT OF ENVIRONMENTAL TECHNOLOGIES AND SUSTAINABILITY

Pablo Machado de Souza<sup>1</sup>  
Isabela Cristina da Silva Leite<sup>2</sup>

### Resumo

Os avanços tecnológicos, também responsáveis por tornar uma sociedade mais globalizada, nos trazem preocupações quanto às medidas de preservação e cuidados com o meio ambiente. Diante disso, surge um novo processo de inovações e desenvolvimentos produtivos, nos quais visam mitigar ou eliminar os impactos ambientais, mormente no âmbito das Patentes. Trata-se do programa patentes verdes, motivo pelo qual, ante o cenário ambiental de atual emergência, se faz pertinente a presente pesquisa, intitulada “Patentes Verdes: uma Revisão Sistemática de Literatura à luz das Tecnologias Ambientais e da Sustentabilidade.” Este trabalho teve como principal objetivo, analisar como está caracterizado o sistema de patentes verdes no Brasil, através de uma breve revisão bibliográfica realizada a partir de buscas na plataforma Google Acadêmico, observando os trabalhos levantados com essa temática, bem como a abordagem dessas pesquisas sobre a promoção da sustentabilidade ambiental e de transferências de tecnologias verdes no país. Neste sentido, tratou-se a pesquisa de abordagem qualitativa, através de revisão sistemática de literatura, qual a análise foi agrupada em ordem, a partir do uso do termo “patentes verdes” e filtros: páginas em português, com recorte temporal qual seja o ano de 2.023. Isto posto, levantados 09 trabalhos, as questões que abarcavam o campo da pesquisa foram devidamente observadas. Conclui-se que o sistema de patentes verdes está promovendo, ao mesmo tempo, o desenvolvimento social, econômico e tecnológico na sociedade. Contudo, apesar de trabalhos terem sido localizados, ainda são insipientes no Brasil, sobretudo no ambiente acadêmico, pesquisas que abarquem a temática com maior profundidade.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento; Meio Ambiente; Sustentabilidade; Tecnologia;

### Abstract

*Technological advances, also responsible for making a more globalized society, bring us concerns regarding the issue of preservation measures and care for the environment. In view of this, a new process of innovations and productive developments emerges, which aim to mitigate or eliminate environmental impacts, especially in the scope of Patents. This is the green patents program, which is why, given the environmental scenario of emerging concern, this research is pertinent, entitled Green Patents: a Systematic Literature Review in the light of Environmental Technologies and Sustainability. In this perspective, this work's main objective was to analyze how the green patent system in Brazil is characterized, mainly through a brief bibliographical review carried out from searches on the Google Scholar platform, observing the works raised on this topic, as well as the approach to this research*

<sup>1</sup> Graduado em direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria-FADISMA, realizando pós-graduação em Direito Civil e Processo civil, advogado e pesquisador. E-mail: advpablomachado@gmail.com

<sup>2</sup> Graduada em Direito – UNIFENAS, Mestre em Ciências Ambientais - Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL, Doutoranda em Ciências Ambientais - Universidade Federal de Alfenas –UNIFAL, professora e pesquisadora. E-mail: isabela.leite@sou.unifal-mg.edu.br

*on promoting environmental sustainability and transfers of green technologies in the country. In this sense, the research was carried out using a qualitative approach, through a systematic literature review, in which the analysis was grouped in chronological order using the term “green patents” and filters: pages in Portuguese, with a temporal cut, whatever the year 2023. That said, having collected 09 works, the questions that covered the field of research were duly observed. It is concluded that the green patent system is promoting, at the same time, social, economic and technological development in society. However, although works have been localized, research that covers the topic in greater depth is still incipient in Brazil, especially in the academic environment.*

**Keywords:** *Development; Environment; Sustainability; Technology;*

## 1 INTRODUÇÃO

As tecnologias verdes estão dentro de um novo processo de inovações e desenvolvimentos produtivos, nos quais visam mitigar ou eliminar os impactos ambientais, a partir da prática dos preceitos de sustentabilidade, o qual irá abranger as suas três dimensões: ambiental, social e econômica.

Assim sendo, a proteção à propriedade intelectual e ao meio ambiente podem não parecer assuntos interligados em primeiro momento, no entanto, surge a necessidade de medidas globais que se tornem eficazes diante a tecnologia sustentável assim como tampouco é nova a necessidade de tecnologias verdes, levando o assunto do meio ambiente e mudança climática à propriedade intelectual.

A Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), tendo em vista a promoção da inovação e criatividade, busca desenvolver instrumentos práticos de propriedade intelectual (PI) que façam avançar soluções para os desafios ambientais. O tema relacionado às patentes verdes originou-se na OMPI, no ano de 2009, onde decidiu-se que as patentes relacionadas ao meio ambiente, devido à importância da proteção de tecnologias sustentáveis, possuiriam prioridade em relação às outras.

Assim, o que se percebe é que com a promoção das patentes verdes, há a união de dois elementos, quais sejam, meio ambiente e inovação.

O direito de patente, como propriedade industrial, possui um longo processo de desenvolvimento histórico, podendo ser observados, de forma bem definida, quatro momentos:

[...] o primeiro caracterizado pelos privilégios feudais, o segundo marcado pelas ideias liberais da Revolução Francesa e da Independência dos Estados Unidos, o terceiro marcado por um século de internacionalização do regime de patentes, a partir da Convenção da União de Paris, e o quarto e atual momento em que se desenvolve o processo de mundialização da propriedade intelectual envolvendo a patente, cujo marco foi a firma do acordo de constituição da Organização Mundial do Comércio.<sup>3</sup>

Na Idade Média, a proteção das tecnologias se dava por meio de privilégios, do soberano ao súdito. Nesta época, a patente era uma espécie de diploma oficial, o qual reconhecia o privilégio, o monopólio de exploração do invento, concedido pelo Príncipe a uma pessoa, por prazo determinado.

Posteriormente, na Inglaterra, as patentes – conhecidas como privilégios de invenção - passaram a ter o propósito de fomentar a transferência de tecnologia, incentivando o desenvolvimento tecnológico, e gradativamente rechaçando os privilégios individuais sem fins de promover as novas tecnologias.

Na França, com a Revolução Francesa, houve o rompimento do sistema de privilégios, fazendo com que a proteção por patentes fosse inicialmente abolida; no entanto, essa proteção ressurgiu na forma de direitos ao inventor, fundado nos princípios da propriedade privada, gerando uma mudança radical no sistema de patentes.

Foi no ano de 1967, após a Segunda Guerra Mundial, já com as discussões de caráter internacional dan-

<sup>3</sup> PIMENTEL, Luiz Otávio. Direito industrial: as funções do direito de patentes. Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 134.

do-se no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), que através da Convenção de Estocolmo foi criada a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). A partir disso, as Uniões reunidas nos BIRPI passaram a ter nova estrutura administrativa, tornando-se a Secretaria Internacional da OMPI.<sup>4</sup>

A lógica da proteção das patentes em âmbito internacional, passou de uma política de industrialização para uma política de acesso a mercados estrangeiros, isso porque os países desenvolvidos querem que suas invenções sejam também protegidas nos outros países, para que possam conseguir exportar produtos com mais tecnologia e aumentando a base dos consumidores que vão compartilhar os custos de pesquisa e desenvolvimento, bem como o pagamento de lucros e os custos de distribuição.<sup>5</sup>

Dessa forma, ao aliar a proteção da propriedade intelectual ao desenvolvimento sustentável surgem as chamadas patentes verdes, as quais “preveem procedimentos específicos visando tornar mais célere o exame e a concessão de pedidos de patentes relacionados a tecnologias ambientalmente amigáveis, contribuindo para a inovação relacionada à sustentabilidade”<sup>6</sup>

Assim, o que se percebe é que com a promoção das patentes verdes, há a união de dois elementos, quais sejam, meio ambiente e inovação. Através do sistema de patentes verdes, então, há o desenvolvimento de projetos que preservem o meio ambiente, promovendo, ao mesmo tempo, o desenvolvimento social, econômico e tecnológico.

## 2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Esta pesquisa tem como objetivo geral, analisar sucintamente, o sistema de patentes, através do programa de patentes verdes, a partir da promoção da sustentabilidade, por intermédio do levantamento e revisão de literatura.

Em vista disso, como objetivo específico, realizou-se um estudo breve sobre as tecnologias verdes e a sua relevância para a sustentabilidade. Tão logo, apresentados os fundamentos do sistema de patentes, breves conceitos de transferências das tecnologias verdes, bem como, seus impactos no desenvolvimento tecnológico e ambiental. Com isto, objetivou-se também, observar e apontar abreviadamente, sua estrutura na atualidade, com foco no sistema brasileiro de patentes.

## 3 METODOLOGIA

Esta investigação tem a finalidade de estudar as tecnologias verdes, que consistem em um conjunto de práticas relacionadas à tecnologia, que tenham como foco a sustentabilidade e o meio ambiente.

Trata-se de pesquisa qualitativa e, quanto ao procedimento, este se dará a partir de pesquisa bibliográfica. Atualmente, as revisões bibliográficas norteiam pesquisas e também a tomada de decisão, uma vez que nelas estão reunidos conhecimentos de diferentes autores, assim como diferentes perspectivas. (CONFORTO et. al, 2011).

Adotou-se para tanto, a utilização do termo “patentes verdes” na Plataforma Google Acadêmico, com recorte temporal (período): “desde 2023” e idioma: “apenas em português”. Levantou-se 33 (trinta e três) trabalhos entre monografias, artigos, resumos e trechos de *e-book*, sendo filtrados apenas trabalhos com relevância temática pertinentes a este trabalho. Retornou-se 09 (nove) trabalhos, sendo estes devidamente analisados, para efeitos deste estudo.

Com isso, esta pesquisa também irá abordar questões preexistentes já mencionadas em outros estudos

<sup>4</sup> ZIBETTI, Fabíola Wüst. Relação entre normalização técnica e propriedade intelectual no ordenamento jurídico do comércio internacional.

<sup>5</sup> CARVALHO. Nuno Pires de. A estrutura dos sistemas de patentes e de marcas – passado, presente e futuro.

<sup>6</sup> SANTOS, Nivaldo dos; OLIVEIRA, Diego Guimarães de. A patenteabilidade de tecnologias verdes como instrumento de desenvolvimento sustentável. In: Revista Jurídica. vol. 4, n.37, : <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1051/738> Acesso em: 26 jun. 2023.



acadêmicos e doutrinas, usando os procedimentos históricos, possibilitando abranger acerca do surgimento das patentes verdes e o procedimento sistemático, de modo a demonstrar a estrutura do sistema de patentes verdes no Brasil e temas sobre a proteção das tecnologias verdes por meio do programa de patentes verdes.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 09 (nove) trabalhos levantados, a partir da definição metodológica descrita, a síntese dos artigos encontrados na base de dados está descrita no Quadro 1 a seguir:

**TABELA 1 – TRABALHOS LEVANTADOS:**

ID	Nome	Autores	Ano	Tipo
01	Modelo de Transferência de Tecnologia Verde no âmbito Universidade-Indústria	SILVA, Luan Carlos Santos; TEN CATEN, Carla Schwengber; GAIA, Sílvia. MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA VERDE NO ÂMBITO UNIVERSIDADE-INDÚSTRIA. P2P E INOVAÇÃO, v. 9, p. 188-212, 2023.	2023	Artigo
02	Complexidade Econômica e Desmatamento na Amazônia Brasileira	ROMERO, Elton Freitas; QUEIROZ, Arthur; STEIN, Alexandre. Complexidade econômica e desmatamento na Amazônia brasileira Fabricio Silveira, João P	2023	Artigo
03	Prospecção de Tecnologias Sustentáveis: Um Olhar Sobre as Patentes	Gomes, H. O. ., Camargo, M. E. ., Sampaio, G. M. S., Neto, A. T. M. . Lessa, D. de S., Lima, R. O. de O. ., & Biegelmeier, U. H. . (2023). Prospecção de tecnologias sustentáveis: um olhar sobre as patentes. <i>Peer Review</i> , 5(6), 165–180. <a href="https://doi.org/10.53660/343.prw808b">https://doi.org/10.53660/343.prw808b</a>	2023	Revista
04	O Estado da Arte em Patentes verdes Relativas às Tecnologias Eólica e Solar	DOS SANTOS ROCHA, Josy Anne; ZATTAR, Izabel Cristina; SELEME, Robson. O estado da arte em patentes verdes relativas às tecnologias eólica e solar. <i>Exacta</i> , 2023.	2023	Artigo
05	Uma Revisão das Principais Barreiras no Processo de Transferência de Tecnologia Verde	DOMINGUES, Luiz Henrique; LUIZ KOVALESKI, J. O. Á. O.; CHIROLI, DAIANE MARIA DE GENARO. UMA REVISÃO DAS PRINCIPAIS BARREIRAS NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA VERDE. <b>REVISTA PERCURSO</b> , v. 14, n. 2, p. 75-97, 2022.	2022	Revista
06	Empresas petrolíferas e a fronteira mundial em Ciência e Tecnologia	DE NEGRI, Fernanda; DE NEGRI, João Alberto; NERI, Marcelo. Empresas petrolíferas e a fronteira mundial em Ciência e Tecnologia. 2023.	2023	e-book
07	Patentes Verdes no Brasil: Agenda de Viabilidade para um Laboratório de Ativos Intangíveis na Unievangélica	MATOS, Natanael; COSTA, Mateus Elias Silva; DE MEZES JÚNIOR, Eumar Evangelista. PATENTES VERDES NO BRASIL: AGENDA DE VIABILIDADE PARA UM LABORATÓRIO DE ATIVOS INTANGÍVEIS NA UNIEVANGÉLICA. <i>CIPEEX</i> , v. 3, p. 1-4, 2022.	2023	Artigo
08	EcoInovação no Brasil: o desempenho das empresas brasileiras no período 2000-2017	MIRANDA, Pedro; KOELLER, Priscila; LUSTOSA, Maria Cecília. EcoInovação no Brasil: o desempenho das empresas brasileiras no período 2000-2017. Brasília: Ipea, jun. 2023. 66 p. (Texto para d2892-port)	2023	Artigo
09	Regulamentação da Propriedade Intelectual no Brasil com Ênfase nas Patentes Verdes	AMORIM, Dandara Christine Alves, Revista Eletrônica Interdisciplinar Barra do Garças –MT, Brasil Ano: 2022 Volume: 14 Número:1	2023	Revista

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

O artigo ID 01 teve por objetivo desenvolver um modelo conceitual de transferência de tecnologia verde no âmbito da universidade-indústria. O ID 01, foi baseado em duas questões, são elas: como podem ser transferidas as tecnologias verdes e quais os impactos devem ser monitorados com a transferência.

O trabalho supra, estudou dezoito modelos de transferências de tecnologias baseados em literatura in-

ternacional como por exemplo os modelos de transferência de Seaton (1995), que propôs o Modelo de transferência de tecnologia interna em processo iterativo. A estrutura conceitual do modelo foi desenvolvida para identificar quatro principais componentes do processo de transferência de tecnologia em empresas. São eles: ‘consciência’, ‘associação’, ‘assimilação’ e ‘aplicação’.

O modelo de Waroonkun e Stewart (2008), onde desenvolveram a Modelo transferência de tecnologia internacional em projetos. A estrutura do modelo incluiu cinco facilitadores do processo Transferência de ambiente, Ambiente de Aprendizagem, Características do cessionário, Características do cedente e transferência de tecnologia do valor adicionado.

Diante das análises dos modelos apresentados no ID 01, este constatou que nenhum dos modelos internacionais estudados levou em consideração as especificidades das tecnologias verdes e os impactos gerados por este tipo de tecnologia. E no desenvolvimento de seu próprio modelo de transferência, foi possível verificar que a transferência de tecnologia verde não é um entendimento amplamente disseminado, e, trazendo para a realidade brasileira nas universidades federais se torna um grande desafio.

Contudo, com a aplicação do modelo de transferência de tecnologia este pode ser benéfico para trazer vantagens comerciais com enfoque sustentável.

No artigo ID 02 os autores buscaram avaliar a importância do incremento da complexidade econômica que pode fomentar um processo de crescimento sustentável da Amazônia brasileira.

A pesquisa do ID 02, buscou identificar o efeito das variáveis econômicas e políticas – com foco na complexidade da estrutura produtiva – sobre o desmatamento, usando dados dos municípios da região amazônica brasileira para o período entre 2006 e 2021, e aplicou a seguinte fórmula:  $\ln D_{it} = \beta_0 + \beta_1 ICE_{it} + \beta_2 \ln X_{it} + \lambda t + \alpha_i + \epsilon_{it}$  em análises dos bancos de dados estáticos do IBGE, PRODES - INPE, Agência Nacional de Mineração (ANM), IBAMA, e dentre esses órgãos suas subseções.

Disso, o trabalho constatou que os resultados apresentados no artigo indicam que os determinantes do desmatamento no período avaliado coincidem com aqueles reportados na literatura, como o preço (ou lucratividade) da pecuária, da agricultura e da atividade extrativista, justificando o modelo utilizado no estudo. Confirmando trabalhos anteriores, como o de Assunção et al. (2012) e Hargrave e Kis-Katos (2013), é verificado, no entanto, que estas variáveis tiveram um papel apenas secundário na explicação da queda do desmatamento.

O Desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente, são assuntos tratados do ID 03, bem como, os cuidados que a sociedade e empresas devem tomar. Consequência disso, o ID 03 visa analisar o panorama das patentes verdes no cenário internacional e especificamente no Brasil, com o intuito de ressaltar a importância das patentes na promoção de um desenvolvimento sustentável.

E através de dados vinculados ao INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial, e também em pesquisas bibliográficas e documentais, o artigo mencionado considera que os depósitos de patentes verdes no Brasil ainda são baixos, concentrado em produtos de necessidades humanas e transporte. Desta forma, iniciativas e políticas públicas são necessárias para permitir uma maior expansão destas tecnologias limpas em todos os setores industriais e de consumo, refletindo assim maiores ganhos sociais e ambientais. Ainda, é resultado da pesquisa a observação da diminuição das reivindicações de patentes de produção de tecnologias verdes e limpas atribuídas ao desenvolvimento sustentável, em comparação com os crescentes casos de impactos ambientais noticiados no dia-a-dia.

A análise seguinte versa sobre o ID 04 de título “O estado da Arte em Patentes Verdes Relativas às Tecnologias Eólica e Solar”, que busca apresentar alternativas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas e aumentar a eficiência elétrica através de energias renováveis.

E através de análise sistêmica de 362 documentos, entre 2012 e 2021, relacionados ao tema, o estudo chegou à conclusão que que as tecnologias voltadas para a geração de energia solar e eólica correspondem a

maioria das patentes nos programas de aceleração de patentes verdes, justamente por se tratar de fontes renováveis de energia e cooperar com a mitigação dos efeitos climáticos.

O artigo de ID 05 teve como objetivo identificar as barreiras preponderantes no processo de transferência de tecnologia de patentes verdes a partir de análise bibliométrica e sistêmica. A análise sistêmica levantou 109 (cento e nove) barreiras à transferência de tecnologia verde, agrupadas em 07 (sete) grupos, em que se chegou à conclusão de que há grande incipiência no que diz respeito às tecnologias verdes, sobretudo porque ainda não é amplamente disseminada e carece de conhecimento e informações sobre práticas ecológicas.

Neste íterim, o artigo do ID 06 objetivou analisar as estratégias de pesquisa e desenvolvimento da Petrobrás, sobretudo quanto à relação da fronteira mundial da ciência e tecnologia. O trabalho centrou-se em compreender tal perspectiva, trazendo dados relevantes como a informação de mais de 130 mil patentes depositadas pelas dez maiores empresas petroleiras nos últimos 20 anos. Isto posto, concluiu-se que a Petrobrás impacta positivamente na produção científica do Brasil, isto porque, as empresas brasileiras do setor do petróleo e gás tem capacitação tecnológica relevante e a nível internacional de tecnologias de exploração. Por outro lado, a pesquisa de campo de pesquisadores vinculados à Petrobras, mostrou que há constante obsolescência nos últimos anos, no que tange a equipamentos.

Já o artigo do ID 07 trouxe como objeto de pesquisa, a Universidade Evangélica de Goiás (Unievangélica), sob a análise das normas jurídicas aplicadas às patentes verdes, dando enfoque às Leis que criaram o Programa de Patentes Verdes no Brasil, quais sejam Lei Federal 9279 de 1996 e o sistema normativo entregue pelas Resoluções nos 283 de 2012 e 175 de 2016. Percebeu-se, portanto, a partir da presente pesquisa, sobre a necessidade de implementação de laboratório de ativos intangíveis na Universidade a fim de atender as demandas atinentes às propriedades intelectuais para atenção especial às patentes verdes.

O artigo do ID 08 tratou sobre a eco inovação no Brasil, delimitando um recorte temporal para análise, de 17 (dezessete) anos, utilizando três fontes de informação, quais sejam as pesquisas de inovação, as estatísticas de patentes e os dados de certificação ambiental. Como resultados, concluiu-se que não foram muitas as atividades eco inovadoras. Ademais, mais de 70% das empresas não realizam atividades eco inovadoras. No entanto, dentre os fatores de destaque no Brasil, no que tange à motivação para as empresas, estão relacionados às boas práticas ambientais. Destacou-se por fim, a necessidade do aprimoramento de práticas de inovação e o incentivo às patentes verdes, mormente pelas questões ambientais emergentes.

Por fim, o artigo do ID 09 trouxe uma reflexão sobre a tutela das patentes verdes no Brasil, evidenciando a necessidade de adesão de projetos que visem a sustentabilidade e, destacando que quando as aplicações de Programas de Patentes Verdes são legisladas, as possibilidades econômicas a nível nacional e internacional são consideravelmente expandidas.

## 5 CONCLUSÃO

Denota-se a partir da pesquisa que, as soluções eco inovadoras aliadas às tecnologias, considerando as patentes Verdes como cenário de discussão, precisam ser evidenciadas, pesquisadas e praticadas, isto porque, ante as questões ambientais emergentes, relevante se faz introduzir perspectivas de inovação ambiental.

Percebeu-se através do levantamento bibliográfico que, para desenvolver soluções inovadoras e sustentáveis em resposta às crises do mundo atual, a ciência, a tecnologia, a pesquisa e o desenvolvimento de capacidades para o desenvolvimento sustentável, devem ser fortalecidos.

A evidência científica e os princípios éticos devem guiar comportamentos, políticas de ação e decisões governamentais para fortalecer as agendas do desenvolvimento sustentável. Logo, as criações de tecnologias verdes contribuem de maneira significativa para a sustentabilidade na medida em que possibilitam inovações nos procedimentos e na criação de produtos capazes de diminuir consideravelmente ou eliminar impactos

degradantes ao meio em que são aplicadas.

A principal função do sistema de patentes, desde os seus primórdios, é a expansão da base tributária, tendo como objeto toda e qualquer invenção. A finalidade da patente, portanto, é conceder uma forma de proteção aos progressos tecnológicos e às melhorias funcionais no uso ou na fabricação de uma nova forma inventada.

Neste sentido, a partir de toda abordagem trazida nesta pesquisa, infere-se que através do sistema de patentes verdes, é possível promover o desenvolvimento de projetos que preservem o meio ambiente e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento social, econômico e tecnológico. Contudo, ainda são incipientes, considerando a relevância, tanto no universo acadêmico como em diversos setores, trabalhos e pesquisas que retornem a temática ora sintetizada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACORDO SOBRE ASPECTOS DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL RELACIONADOS AO COMÉRCIO (TRIPs). Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/legislacao-1/27-trips-portugues1.pdf> CARVALHO. Nuno Pires de. **A estrutura dos sistemas de patentes e de marcas – passado, presente e futuro.**

CONVENÇÃO DA UNIÃO DE PARIS (CUP). Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and1263-94.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and1263-94.pdf)

CONFORTO, Edivandro Carlos; AMARAL, Daniel Capaldo; SILVA, Sérgio Luis. **Roteiro para revisão bibliográfica sistemática:** aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos. In: 8º Congresso Brasileiro de Gestão de Desenvolvimento de Produto, Porto Alegre – RS, 2011.

DOS SANTOS ROCHA, Josy Anne; ZATTAR, Izabel Cristina; SELEME, Robson. **O estado da arte em patentes verdes relativas às tecnologias eólica e solar.** Exacta, 2023.

Gomes, H. O. ., Camargo, M. E. ., Sampaio, G. M. S., Neto, A. T. M. . Lessa, D. de S., Lima, R. O. de O. ., & Biegelmeier, U. H. . (2023). **Prospecção de tecnologias sustentáveis:** um olhar sobre as patentes. Peer Review, 5(6), 165–180. <https://doi.org/10.53660/343.prw808b>.

INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). **Resolução nº 283 de 02 de abril de 2012.** Disponível em: [http://www.inovacao.uema.br/imagens-noticias/files/Resolucao\\_283\\_Patentes\\_Verdes.pdf](http://www.inovacao.uema.br/imagens-noticias/files/Resolucao_283_Patentes_Verdes.pdf) Acesso em: 26 ago.. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). **Patentes: história e futuro.** Disponível em: [https://www.gov.br/inpi/pt-br/composicao/arquivos/patente\\_historia\\_e\\_futuro.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/composicao/arquivos/patente_historia_e_futuro.pdf) Acesso em: 26 jun.2023.

ROMERO, Elton Freitas; QUEIROZ, Arthur; STEIN, Alexandre. Complexidade econômica e desmatamento na Amazônia brasileira Fabricio Silveira, João PIMENTEL, Luiz Otávio. **Direito industrial:** as funções do direito de patentes. Porto Alegre: Síntese, 1999.

SANTOS, Nivaldo dos; OLIVEIRA, Diego Guimarães de. A patenteabilidade de tecnologias verdes como instrumento de desenvolvimento sustentável. In: **Revista Jurídica.** vol. 4, n.37, <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1051/738> Acesso em: 26 ago.. 2023.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, Ano 1, n.1, Jul., 2009.

SILVA, Luan Carlos Santos; TEN CATEN, Carla Schwengber; GAIA, Silvia. MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA VERDE NO ÂMBITO UNIVERSIDADE-INDÚSTRIA. P2P E INOVAÇÃO, v. 9, p. 188-212, 2023.

ZIBETTI, Fabíola Wüst. **Patentes e normas técnicas:** do direito de indústria e de comércio à exclusividade de exploração econômica de tecnologias. In: XXI Congresso Nacional do CONPEDI / UFF, 2012, Niterói. XXI Congresso Nacional do CONPEDI: O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade. Florianópolis: Funjab, 2012a

# NEUROCIÊNCIA APLICADA À ARQUITETURA E AO URBANISMO: INTER-RELAÇÕES ENTRE O ESPAÇO URBANO E A QUALIDADE DE VIDA DAS PESSOAS

## NEUROSCIENCE APPLIED TO ARCHITECTURE AND URBANISM: INTERRELATIONS BETWEEN URBAN SPACE AND PEOPLE'S QUALITY OF LIFE

Caroline Prediger Da Pieve<sup>1</sup>

Tarcísio Dorn de Oliveira<sup>2</sup>

### Resumo

A contemporaneidade e os hábitos modernos mudaram não somente o estilo de vida das pessoas, mas também o cenário urbano no qual elas se encontram inseridas. Os espaços públicos estão se tornando cada vez mais vazios e as pessoas estão vivendo mais reclusas e segregadas do ponto de vista social. O objetivo desse estudo é trazer uma correlação entre o espaço construído e a saúde da população residente nos grandes centros urbanos, através dos olhares dessa nova área de estudo denominada neuroarquitetura. Para isso, utilizou-se como metodologia a revisão bibliográfica através da realização de pesquisas e análises em artigos científicos sobre o tema. Torna-se evidente que a urbanização projetada para os próximos anos pela Organização das Nações Unidas levará a população mundial a vivenciar novas experiências dentro dos grandes centros urbanos que influenciarão diretamente na sua qualidade de vida e na saúde física e mental. Como resultados percebe-se que a neurociência aplicada a arquitetura, através da análise do cérebro dos indivíduos, que o espaço construído possui a capacidade de interferir diretamente na vida das pessoas, seja de forma positiva ou negativa, haja vista tratar de uma nova forma de ver e vivenciar a arquitetura que tem a possibilidade de mensurar como que as cidades impactam a vida e saúde dos moradores a fim de, visando um futuro próximo, se oferecer mecanismos e estratégias projetuais para transformação do espaço construído em locais mais agradáveis e saudáveis.

**Palavras-chave:** *Neuroarquitetura; Espaços urbanos; Qualidade de vida, Saúde Urbana.*

### Abstract

*Contemporary times and modern habits have changed not only people's lifestyles, but also the urban setting in which they are inserted. Public spaces are becoming increasingly empty and people are living more secluded and socially segregated. The objective of this study is to bring a correlation between the built space and the health of the population residing in large urban centers, through the eyes of this new area of study called neuroarchitecture. For this, a bibliographic review was used as a methodology through research and analysis in scientific articles on the subject. It is evident that the urbanization projected for the coming years by the United Nations will lead the world's population to experience new experiences within large urban centers that will directly influence their quality of life and physical and mental health. As a result, it is clear that neuroscience applied to architecture, through the analysis of the brain of individuals, that the built space has the ability to directly interfere in people's lives, whether*

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista, acadêmica do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Bolsista PROSUC/CAPES – Modalidade II. E-mail: caroline.pieve@yahoo.com;

<sup>2</sup> Doutor em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Desenvolveu Estágio Pós-Doutoral em Arquitetura e Urbanismo pela Atitus Educação (CESME). E-mail: tarcisio\_dorn@hotmail.com

*in a positive or negative way, considering that it deals with a new way of to see and experience architecture that has the possibility of measuring how cities impact the life and health of residents in order to, aiming for the near future, offer mechanisms and design strategies for transforming built space into more pleasant and healthy places.*

**Keywords:** *Neuroarchitecture; Urban spaces; Quality of life, Urban Health.*

## 1 INTRODUÇÃO

Durante muito tempo na história grande parte da população vivia em áreas rurais e se ocupava de atividades primárias. Com o progresso e o desenvolvimento industrial, essa realidade mudou e as pessoas passaram a procurar emprego das fábricas e a residir nas cidades. Nos países subdesenvolvidos, as cidades cresceram de forma exponencial, abrupta e desenfreada, ocasionando diversos problemas urbanos, como ausência de infraestrutura adequada, de saneamento básico, de coleta de lixo e de moradias dignas. Com o decorrer dos anos, alguns desses problemas foram solucionados, cedendo lugar, entretanto, a alguns outros, existentes até os dias atuais, como por exemplo o desemprego, as construções irregulares, o excesso de veículos automotores, a insegurança, a poluição ambiental e os espaços públicos precários.

O cenário urbano mudou com o passar do tempo e, sem dúvidas, não permanecerá imutável pelas próximas décadas. Todos esses problemas não são apenas reflexo de um processo que iniciou e terminou, pelo contrário. O inchaço populacional nas áreas urbanas tende a aumentar com o passar dos anos. Segundo a Organização das Nações Unidas, 68% da população mundial viverá em áreas urbanas até 2050, impactando diretamente na forma e na qualidade de vida dessas pessoas.

Essa urbanização, aliada ao crescimento populacional projetado, emite um sinal de alerta mundial em diversos aspectos. Estudos recentes da Neurociência aplicada à Arquitetura e ao Urbanismo indicam que o espaço construído pode trazer inúmeras consequências para a qualidade de vida, bem-estar social e individual e, também, para a saúde física e mental da população, razão pela qual se faz tão importante o entendimento, a discussão e difusão desse tema para além dos bancos acadêmicos.

Objetiva-se com o presente ensaio teórico, dessa forma, fazer uma correlação entre a vida urbana contemporânea, o espaço construído e a saúde da população residente nas grandes cidades. Outrossim, apresentar, através de estudos ligados à área da Neuroarquitetura, como o meio urbano ao qual estamos inseridos diariamente pode influenciar diretamente a vida e a saúde dos indivíduos.

Para que isso seja possível, utilizou-se como metodologia a revisão bibliográfica, através da realização de pesquisas e análises em artigos científicos nas áreas de arquitetura, urbanismo e neurociência, objetivando, dessa forma, interpretar as informações e compreender de forma mais abrangente os temas retrocitados.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Nas últimas décadas foi possível verificar uma significativa transformação das cidades, dos espaços urbanos e do estilo de vida das pessoas que residem nesses locais. O próprio Jan Gehl (2018, p.2), notável Arquiteto e Urbanista, incansável estudioso sobre a vida urbana, afirma que a “vida na cidade muda constantemente no decorrer de um dia, semana ou mês, que dirá no decorrer de anos”.

No cenário urbano atual da grande maioria das cidades, não só brasileiras, mas a nível mundial, as pessoas deixaram de ser o centro das atenções. As vias para veículos estão cada vez maiores, as calçadas menores e os edifícios mais numerosos e imponentes. A poluição sonora causada pelo conglomerado de pessoas e veículos causa desconforto aos ouvidos, a ambiental à saúde e a visual aos olhos. A natureza está aos poucos

perdendo espaço, as árvores estão sendo derrubadas e as ilhas de calor ganhando força. A violência assusta e gera sensação de insegurança nos habitantes. As vistas das janelas das casas e edifícios estão cada vez mais obstruídas, de modo que a paisagem natural – árvores, céu, sol e vias – está sendo substituída pela “selva de pedras” urbana. Além do visual prejudicado, a iluminação e ventilação natural também estão perdendo cenário, tornando os ambientes internos mais escuros, frios e sombreados.

A globalização, a privatização, a supervalorização da segurança e o crescimento econômico fragmentaram e segregaram os ambientes urbanos. O medo da violência e a insegurança dos espaços públicos, gerado através do apelo midiático e pelo interesse do mercado imobiliário, fizeram com que o espaço público fosse recriado em esferas menores, dentro de condomínios fechados e superestruturados (FAYAD, 2020).

Esse processo, chamado de condominialização (FAYAD, 2020), estimula hábitos solitários em detrimento da integração social. Os edifícios estão cada vez mais infraestruturados e oferecem aos moradores academias, chimarródromos e até espaços destinados aos pets, os quais sempre fizeram parte de um cenário urbano e estimulavam o indivíduo a transitar pelas vias da cidade para chegar ao seu destino. Isso, de uma certa forma, desestimula o indivíduo a sair de suas moradas e interagir com as pessoas e com os cenários públicos urbanos.

Antes de se afirmar que a existência de uma rotina urbana caótica e depreciativa já se encontra enraizada atualmente, bem como que os espaços que deveriam servir para estimular uma vida mais ativa, saudável e participativa aos seus moradores estão se tornando cada vez mais escassos e, por isso, vazios, faz-se necessário contextualizar o que se entende por espaço público:

[...] o espaço público é entendido como ruas, becos, edifícios, praças, frades (obstáculos verticais delimitantes) ou balizas, tudo o que possa ser considerado parte do ambiente construído. A vida na cidade também deve ser entendida, no sentido mais amplo, como tudo o que acontece entre as edificações, na ida e na volta da escola, nos terraços, com as pessoas sentadas, em pé, caminhando, pedalando etc. É tudo o que podemos observar quando saímos à rua – bem mais do que um teatro de rua e a vida dos cafés. (Jan Gehl, 2018, p. 2)

Pesquisas indicam que o organismo reage aos estímulos que as cidades proporcionam, ou seja, revelam que o adensamento em massa nas cidades e a qualidade de vida que as pessoas levam na rotina urbana podem prejudicar a saúde e potencializar o desenvolvimento de distúrbios psicossociais, tais como estresse, ansiedade e síndrome do pânico (PRUESSNER, 2011).

Situações geradoras de estresse acarretam respostas no sistema nervoso humano, liberando em nossa corrente sanguínea um hormônio denominado cortisol. Quando produzido em pequenas doses, possui um papel de suma importância para nossa saúde, atuando como regulador de humor, pressão arterial e quantidade de açúcar no sangue, além de fortalecer a musculatura do coração e fortificar o sistema imunológico. Todavia, quando hiperestimulado, sua produção em excesso causa um efeito contrário, suprimindo o sistema imune e a memória, contribuindo para o surgimento de algumas patologias (SOARES, 2006).

Segundo Speybroeck (2002 apud PAIVA, 2020), o ambiente físico e social pode interferir diretamente no organismo dos seres humanos em nível anatômico, funcional e molecular. Até mesmo aqueles indivíduos considerados idênticos pela biologia por possuir as mesmas instruções genéticas – univitelinos, advindos do mesmo zigoto – se comportam de maneira desigual quando influenciados por meios externos diferentes.

Os dados e informações supracitados fazem parte de um conjunto de publicações e estudos que vêm ganhando cada vez mais notoriedade perante a comunidade científica. Eles possuem como base a Neurociência e a sua correlação com diversas áreas de conhecimento, inclusive com a Arquitetura e Urbanismo, sinalizando uma necessária e promissora multidisciplinariedade entre especializações para que seja possível analisar o cérebro sob aspectos mais amplos, bem como ele pode ser estimulado por todos os tipos de situações que ocorrem ao nosso redor:



O Brazilian Institute of Neuroscience and Neurotechnology (BRAINN) nos diz que, “em apenas algumas décadas, a humanidade passou da simples análise sob o microscópio de Santiago<sup>1</sup> para a observação de neurônios humanos em funcionamento em tempo real”. Essa expansão dos estudos da neurociência é verificada por essa nova abordagem multidisciplinar, com a possibilidade de entendimento e exploração de sensações de satisfação ou de repúdio frente a situações do cotidiano. Técnicas e equipamentos já consagrados nesse ramo – e muito aplicados no âmbito da saúde – vêm propiciando amplas possibilidades de utilização em áreas nas quais se deseja investigar reações mentais de usuários a partir de diferentes vivências, seja nas compras, na educação, nas relações interpessoais e até mesmo nos ambientes que habitamos. (VILLAROUCO, 2021, p. 14).

Algumas áreas diferentes dentro do cérebro são “ativadas por ondas elétricas a partir de sensações e percepções” vivenciadas pelos seres humanos, detectando, assim, “quais estímulos correspondem a tais ativações, com quais tipos de frequências e em quais regiões do cérebro elas acontecem” (VILLAROUCO, 2021, p. 14). É possível afirmar, dessa forma, através da Neurociência, como acontece uma reação específica dentro do cérebro humano, bem como o porquê ela ocorreu (VILLAROUCO, 2021).

A Neuroarquitetura surgiu como uma nova linha de pensamento projetual que busca criar uma interligação entre a ciência e a experiência vivenciada pelas pessoas, ou seja, analisar as atividades neurais que ocorrem dentro do cérebro humano quando expostas a um determinado espaço construído (VILLAROUCO, 2021). Sua importância é nítida para os profissionais da área da construção, como arquitetos, engenheiros e designers:

[...] a interseção da neurociência e da arquitetura é vista hoje como uma ferramenta positiva para avaliar o desempenho de um ambiente existente. Ela fornece subsídios para decisões de projetos que melhorem a qualidade de vida dos seres humanos em sociedade. Mas, ainda assim, essa tarefa se apresenta como desafio [...] Há quem diga que a neuroarquitetura muitas vezes não considera o contexto social, cultural, político e histórico mais amplo da questão do espaço. No entanto, esse não é o foco. Não serão feitos “projetos neuroarquitetônicos”, se é que esse termo já foi usado. O que é possível com o uso da neurociência aplicada à arquitetura é encontrar explicações para os fenômenos do ambiente construído que já são conhecidos, mas não necessariamente entendemos como funciona. O resultado são projetos que melhor consideram seu impacto nas pessoas, e como fazer isso de forma positiva. (VILLAROUCO, 2021, p. 20-21)

O objeto de estudos da Neuroarquitetura pode ser subdividido em três esferas, quais sejam, no *processo de projeto*, que estuda o cérebro dos profissionais da área, como por exemplo, os arquitetos e urbanistas, na *arquitetura neuromórfica*, que examina os espaços edificados em si, por fim, na *experiência arquitetônica*, que observa as atividades neurais dos indivíduos inseridos em um determinado espaço construído (VILLAROUCO, 2021).

Para que os referidos estudos possam ser realizados e que a Neuroarquitetura possa ser aplicada de fato, os neurocientistas utilizam-se de alguns métodos e técnicas específicos, que podem ser classificados em técnicas de pesquisas de ambiente e comportamento, técnicas de pesquisas em neurociência clássica; e técnicas de pesquisas com uso de ferramentas digitais (VILLAROUCO, 2021, p. 22-23):

O grupo de técnicas de pesquisas de ambiente e comportamento trabalha com medidas observacionais, medições de autorrelato, dados de arquivo e técnicas de mapeamento. Esses mapeamentos tendem a utilizar ferramentas oriundas da psicologia ambiental: mapa mental, mapa comportamental e mapa cognitivo. São utilizados também equipamentos de mapeamento com biossensores.

Já o grupo de técnicas de pesquisas em neurociências investiga as medidas psicofisiológicas utilizando as técnicas de neuroimagem – EEG, ERP, MEG, PER e fMRI [...]. Também serão coletadas as atividades eletrodérmicas – com sensores de pele que medem temperatura, resposta galvânica da pele e condutância de pele –; eletromiografia; frequência cardíaca; pressão e volume sanguíneo; e movimentos e piscar de olhos.

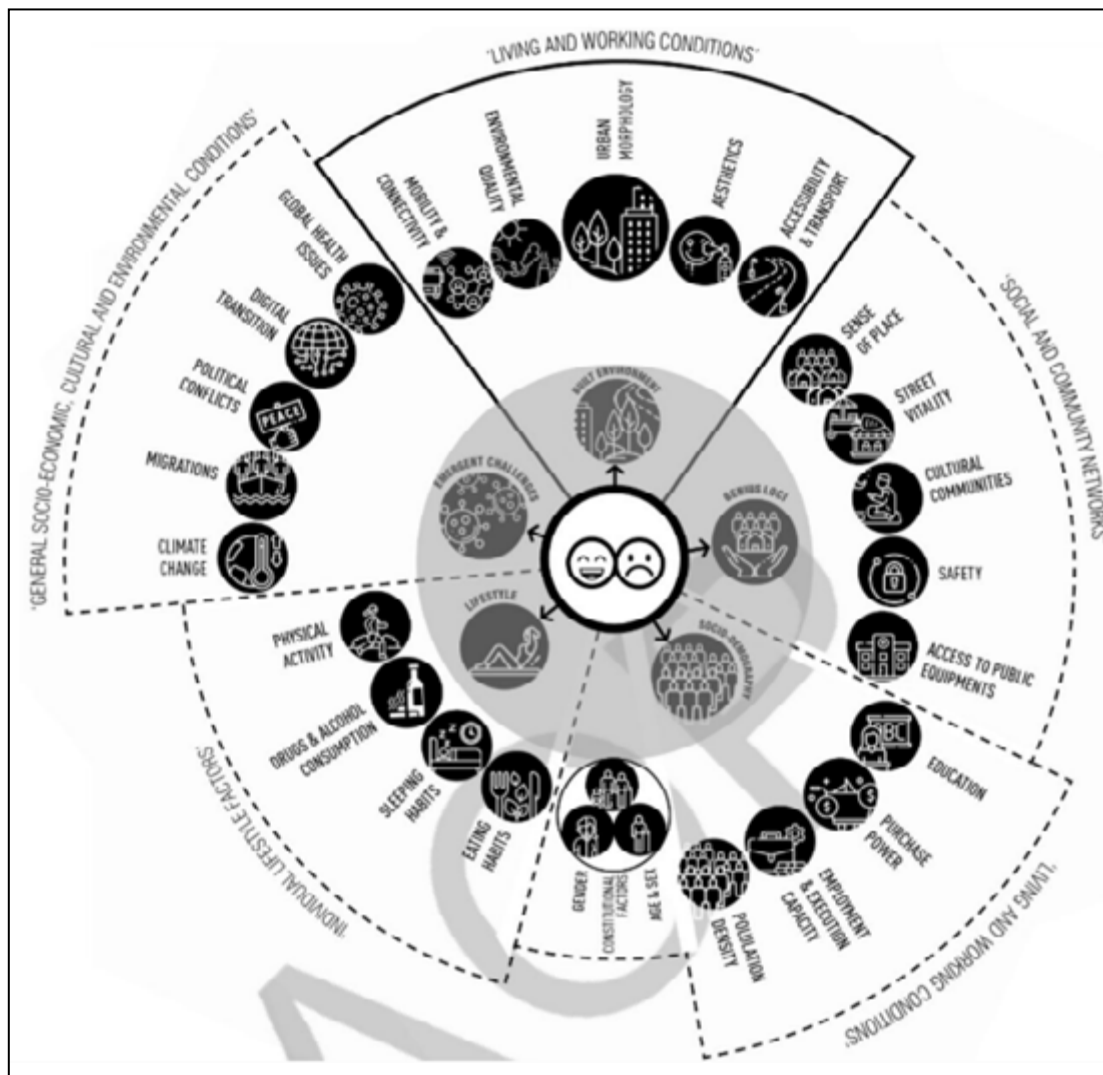
Quanto ao uso das ferramentas digitais [...] o uso de dispositivos conectados ao usuário está sendo cada vez mais utilizado nas pesquisas do ambiente construído, sendo possível apresentar ao participante imagens de realidade virtual (VR do inglês virtual reality) e realidade aumentada ou expandida (AR do inglês augmented reality) [...].

Sabe-se, com base no exposto, que o espaço o ambiente físico pode influenciar diretamente na qualidade de vida, no bem-estar e na saúde física e mental dos indivíduos, bem como que já a ciência já evoluiu ao ponto de oferecer mecanismos, técnicas e ferramentas para verificar de que forma essa interferência ocorre diretamente no cérebro das pessoas.

Quando se fala em saúde humana, é de suma importância ressaltar que, segundo a Constituição da Organização Mundial da Saúde, ela é considerada como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade. Esse conceito, divulgado durante a Conferência Internacional de Saúde em 1946 na cidade de Nova York, ganhou notoriedade no país nos anos seguintes, tendo sido ratificado no Brasil através do decreto n. 26.042/1948.

A saúde, no contexto urbano, é um tema em voga e que, dentro do contexto aqui estudado, merece atenção dos urbanistas, dos líderes políticos e da população em geral. Segundo Bonifácio (2023), existem cinco grupos que podem ser considerados determinantes para a saúde urbana e que impactam positiva ou negativamente a saúde humana, dependendo das condições em que cada indivíduo se encontra, conforme gráfico abaixo:

**FIGURA 1 – DETERMINANTES DA SAÚDE URBANA**

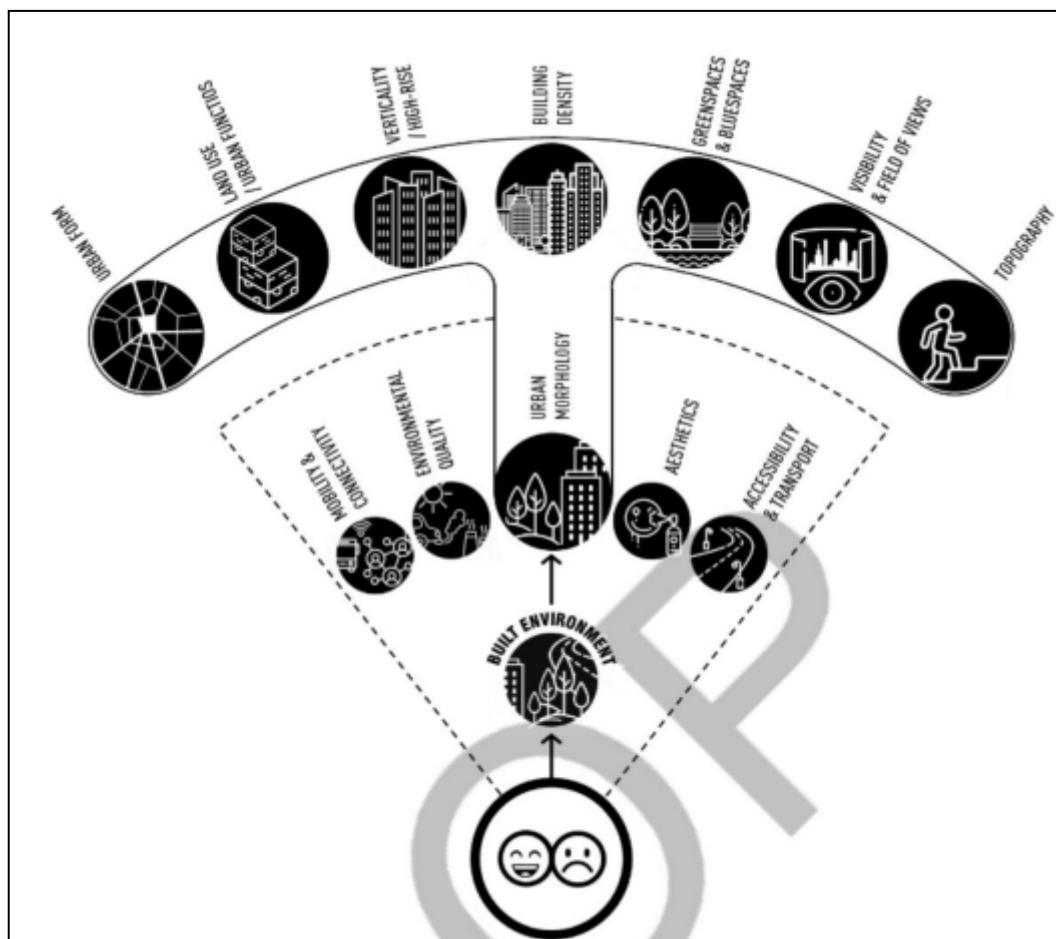


Fonte: Bonifácio (2023, p. 10)

O primeiro grupo refere-se ao ambiente construído e leva em conta as condições de vida e de trabalho, como a mobilidade/conectividade, a qualidade ambiental, a morfologia urbana, a estética, a acessibilidade e o transporte. O segundo interliga as relações sociais e comunitárias dos indivíduos, relacionando o senso de lugar, a vitalidade da rua, as comunidades culturais, a segurança e o acesso aos equipamentos públicos. Já o terceiro grupo menciona que os fatores sociodemográficos como a educação, o poder de compra, a capacidade de emprego/execução, a densidade populacional, o gênero, os fatores constitucionais, a idade e o sexo também interferem na saúde urbana. O quarto grupo, relacionado ao estilo de vida individual, traz a importância da atividade física, da quantidade/consumo de drogas e álcool, os hábitos de sono e alimentares. Por fim, o quinto e último grupo apresenta questões sociais relacionadas aos desafios atuais emergentes, como as mudanças climáticas, as migrações, os conflitos políticos, a transição digital, bem como os problemas globais de saúde (BONIFÁCIO, 2023).

Ao mencionar que o espaço construído é um dos cinco elementos que interferem na saúde urbana, Bonifácio (2023) vai ao encontro das recentes pesquisas que interligam as áreas da Neurociência e da Arquitetura e Urbanismo. Para ele, a morfologia urbana em específico pode afetar negativamente a saúde física e mental dos indivíduos e merece ser estudada em profundidade quando se aborda o tema em questão:

**FIGURA 2 – DETERMINANTES DO AMBIENTE CONSTRUÍDO E DA MORFOLOGIA URBANA**



Fonte: Bonifácio, 2023, p. 11.

Conforme é possível analisar do gráfico supracitado, existem algumas condicionantes que determinam a morfologia urbana do ambiente construído. A primeira delas refere-se às características físicas de uma cidade, como o seu tamanho, forma e configuração. Quanto menos amigável for a forma urbana, mais propensa a causar alienação, ansiedade, confusão, desorientação e insônia. A segunda condicionante denominada de uso

do solo e das funções urbanas diz respeito a forma como o ser humano utiliza o solo, para a agricultura, para residência, para indústria ou para uso recreativo, por exemplo, e como a falta de sua diversidade em um contexto urbano pode ocasionar em depressão e isolamento social (BONIFÁCIO, 2023).

Outro fator que deve ser levado em consideração em um contexto urbano é a verticalização dos edifícios, terceira condicionante trazida por Bonifácio (2023). A grande quantidade de arranha céus pode ocasionar sentimentos negativos nos indivíduos, como de opressão, medo, ansiedade e estresse. A densidade construtiva, quinta condicionante da morfologia urbana, é buscada nas grandes cidades pela variedade das atividades de lazer e melhor acesso a empregos, e, assim como o anterior, pode gerar estresse, ansiedade, distúrbios do humor e depressão (BONIFÁCIO, 2023).

A sexta condicionante se refere aos espaços públicos verdes e recentemente vêm ganhando notoriedade pela sua importância dentro do contexto urbano. A interação com a natureza reduz os sintomas depressivos e de estresse, melhora o humor, a atenção, a memória e a criatividade. Já a sétima condicionante, visibilidade e campo de visão, está diretamente relacionado com a segurança dos pedestres, de forma que a sua ausência pode causar incômodo, desorientação, estresse e ansiedade. Por fim, a última condicionante da morfologia urbana relaciona-se com a topografia das cidades e como ela pode causar, se muito irregular ou acentuada, fadiga, doenças cardiovasculares e desorientação espacial nos cidadãos (BONIFÁCIO, 2023).

### 3 CONCLUSÃO

Os urbanistas buscam, a longo prazo, transformar as cidades em espaços vivos, seguros, sustentáveis e saudáveis, que possam cumprir sua função social como local de encontro e integração e que reforcem seu objetivo na busca por uma sociedade mais democrática e aberta. Uma das formas de fazer isso acontecer é trazer o foco para as pessoas no planejamento urbano, bem como para as suas necessidades enquanto usuárias dos espaços públicos (GEHL, 2013).

Uma cidade é considerada viva quando integra a dimensão humana no contexto da cidade de forma ativa, convidando o cidadão a caminhar, pedalar e a permanecer nos espaços públicos. Essa movimentação constante de pessoas no espaço urbano reflete diretamente no sentimento de confiança que o cidadão desenvolve com o meio no qual se encontra inserido, gerando, assim, cidades mais seguras. Quando se sentem seguros, os habitantes se deslocam de forma sustentável, a pé, de bicicleta ou de transporte público, trazendo inúmeros benefícios para a economia, o meio ambiente e sua própria saúde (GEHL, 2013).

A muito sabe-se que o meio influencia o comportamento humano. Os estudos recentes da Neuroarquitetura apenas vêm ao encontro dessa perspectiva e confirmam, mais do que nunca, que a saúde física e mental, a qualidade de vida e o bem-estar individual e social são impactados pelo espaço construído. Conhecer como o cérebro funciona e como o corpo humano reage aos estímulos que as cidades proporcionam pode ser de suma importância para auxiliar os profissionais da área da arquitetura e do urbanismo na tomada de decisões e processo criativo a fim de criar espaços mais humanos e saudáveis para os usuários. Como já dizia Gehl (2013), primeiro as pessoas moldam as cidades e, então, elas moldam as pessoas.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONIFÁCIO, Ana, et al. **Musings on neurourbanism, public space and urban health**. Finisterra, vol. 58, n. 122, 2023. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/29886>. Acesso em 11 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 26.042**, de 17 de dezembro de 1948. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

FAYAD, Júlia Pereira, et. al. **Cidades biofílicas e a reconexão com os espaços urbanos**. Caderno PAIC, Vol. 21, n. 1, p. 309–324, out. 2020. Disponível em: <https://cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/article/view/398>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. 2ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GEHL, Jan; SVARRE, Birgitte. **A vida na cidade: como estudar**. 1ed. São Paulo: Perspectiva, 2018.

PAIVA, Andréa. **Epigenética e NeuroArquitetura: até onde o meio pode nos impactar?**. NeuroAU, 2020. Disponível em: <https://www.neuroau.com/post/epigen%C3%A9tica-e-neuroarquitetura-at%C3%A9-onde-o-meio-pode-nos-impactar>. Acesso em: 17 jun 2023.

PRUESSNER, Jens C. et al. **City living and urban upbringing affect neural social stress processing in humans**. Natureza, 2011, p. 498-501. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/nature10190#citeas>. Acesso em: 8 jun 2023.

SOARES, António José de Almeida; PEREIRA, M. Graça. **Cortisol como variável em psicologia da saúde**. Psicologia, saúde e doenças, 2006, vol. 7, n. 2, p. 165-177. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/6926>. Acesso em: 15 jun 2023.

VILLAROUCO, Vilma. et al. **Neuroarquitetura: a neurociência no ambiente construído**. Rio de Janeiro: Rio Books, 2021.

# 8 Cooperativismo

## MULHERES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES A PARTIR DO OLHAR DE PRESIDENTAS DE COOPERATIVAS

### WOMEN AND REGIONAL DEVELOPMENT: REFLEXIONS FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRESIDENTS OF COOPERATIVES

Daniela Fonseca da Silva<sup>1</sup>

Anelise Graciele Rambo<sup>2</sup>

#### Resumo

Esse artigo tem por objetivo refletir sobre a ação cooperativa e desigualdade social através da perspectiva das presidentas de três cooperativas sediadas no litoral norte gaúcho. Para isso utilizou-se as capacidades substantivas definidas na abordagem do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (2010). Também se definiu os tópicos trabalho, valorização e patriarcalismo para interrelacionar com as capacidades e ponderou-se limitadores para realizar o trabalho. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica, documental e exploratória. O método escolhido foi a entrevista semiestruturada com 13 questões abertas orientadas por roteiro. As presidentas foram entrevistadas nos meses de agosto e setembro de 2021. Identificou-se que as capacidades substantivas – na experiência das entrevistadas – foram ampliadas e, conseqüentemente, as desigualdades foram reduzidas. Oportunidades sociais, liberdade política, facilidade econômica, segurança protetora e garantias de transparência foram usufruídas em maior ou menor medida. Nas cooperativas, as presidentas não vivenciam distinção de gênero. Além disso, sentem-se valorizadas nas suas gestões.

**Palavras-chave:** Mulheres; Desigualdade; Ação Cooperativa.

#### Abstract

*The objective of this article is to reflect about the cooperative action and social inequality throughout the perspective of three presidents of cooperatives located in gaúcho north coast. The substantive capacities, defined in the development as freedom approach by Amartya Sen (2010). Also, it was defined the topics work, appreciation and patriarchalism to interrelate with the capacities and it was weighted with the limiters to elaborate this work. It is a qualitative, bibliographic, documental and exploratory search. The selected method was semi-structured interview with 13 open questions guided by script. The women presidents were interviewed in August and September of 2021. It was identified that the substantive capacities – in the interviewees experience – were expanded and, consequently, the inequalities were reduced. The social opportunities, political freedom, economic facilities, protective security and the guarantees of transparency were felt in larger or smaller scale. In cooperatives, the women presidents do not live gender distinction. Beyond, they fell appreciation in their governance.*

**Keywords:** Women; Inequality; Cooperative Action.

#### 1 AINDA É NECESSÁRIO REFLETIR SOBRE GÊNERO AO PENSAR DESIGUALDADE?

Esse artigo tem como objetivo refletir sobre o impacto da ação cooperativa em contextos de desigualdade

<sup>1</sup> UFRGS, Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, [fonseca.silva@ufrgs.br](mailto:fonseca.silva@ufrgs.br)

<sup>2</sup> UFRGS, Doutora em Desenvolvimento Rural, [anelise.rambo@ufrgs.br](mailto:anelise.rambo@ufrgs.br)

social através da participação das mulheres em cargos de gestão. Portanto, essa reflexão está atravessada pela perspectiva de gênero, no contexto de gestão de uma cooperativa, no cenário cooperativista regional e considera estudos sobre desenvolvimento para além do econômico.

Muitas discussões e pesquisas destacam a relevância das cooperativas em promover o desenvolvimento econômico em cidades e/ou regiões onde essas instituições estão presentes. Porém, ao ampliarmos a discussão sobre desenvolvimento percebemos que o aspecto social também deve ser almejado e planejado.

Em 2021, segundo o Sistema OCERGS-SESCOOP/RS (2022), no Rio Grande do Sul, somam-se 423 cooperativas e um total de 3,2 milhões de associados. Dessas, 121 são cooperativas agropecuárias com 336.271 associados e 73 são do ramo transporte com total de 12.966 cooperados. Quanto à presença das mulheres como associadas, o quantitativo é significativamente inferior em relação aos homens, fato que reflete nos cargos diretivos, visto que a porcentagem está abaixo de 7% - apenas 24 cooperativas gaúchas são dirigidas por mulheres. Conforme atualização do Sistema, em 2022 ocorreu uma redução de cooperativas vinculadas à instituição, somam-se 96 agropecuárias e 71 de transporte em um total de 374 cooperativas gaúchas. Se, em 2021, tínhamos quatro cooperativas agropecuárias presididas por mulheres, em 2022 não encontramos nenhuma. E, no ramo de transporte, o quantitativo de 2 presidentas se manteve.

Deste modo, é pertinente discutir as temáticas e interligá-las, visto que nas cooperativas ainda existe ênfase nas atividades econômicas sem analisar a “expansão das capacidades humanas e na qualidade de vida” (SEN, 2010, p. 191). Quanto a participação das mulheres, a retirada de oportunidades de trabalho (DAVIS, 2016), a desconsideração do trabalho não remunerado feminino (NANES, QUADROS E ZARIAS, 2017) e a diferença de poder entre homens e mulheres em relação ao trabalho (FEDERICI, 2017) permite que, ainda hoje, “mesmo quando chegam aos cargos mais desejados, como diretoras ou presidentes de corporações, as mulheres costumam receber salários menores” (TIBURI, 2018, p. 62).

O artigo está estruturado em 5 seções, essa introdução que apresenta de modo geral tema abordado. Na primeira trata-se da apresentação dos conceitos abordados como gênero, desenvolvimento e ação cooperativa. Em seguida, apresenta-se os métodos utilizados para coletar e analisar os dados obtidos nas entrevistas. Na sequência, são apresentados os resultados e a sua respectiva análise. Encerra-se com considerações finais e as bibliografias utilizadas.

## **2 GÊNERO E AÇÃO COOPERATIVA SE CONECTAM COM DESENVOLVIMENTO REGIONAL?**

A desigualdade social é um problema debatido por múltiplos vieses e aqui optou-se por refletir através da ação cooperativa. A dimensão de gênero é essencial nesse debate, da mesma forma que é importante considerar os reflexos no desenvolvimento. Após a redução das restrições impostas pela pandemia de COVID-19, as desigualdades sociais e econômicas se mostraram ainda mais profundas, elas impactaram governos e reavivaram discussões que pensávamos superadas.

Não há como refletir sobre desigualdades e os conflitos relativos a elas sem considerar a perspectiva de gênero. As mulheres permanecem sendo as pessoas que investem e dedicam muitos anos da sua vida no cuidado com crianças, idosos e com o trabalho doméstico – trabalho não remunerado. As mulheres ganham menores salários, perdem seus empregos no retorno da licença maternidade, e são a maioria das vítimas de violência doméstica e tantos outros crimes que oscilam de crimes sexuais até assédio no ambiente de trabalho, seja ele moral e/ou sexual.

Esse cenário afasta meninas e mulheres dos bancos escolares, sujeita-as a trabalhos mal remunerados e de pouco prestígio e, também, as exclui de espaços de maiores oportunidades, visto que elas precisam superar inúmeras barreiras até conseguir ‘competir’ com os homens pelo mesmo reconhecimento de ser humano dig-

no de respeito e de gozar de seus direitos. Assim, em um sistema capitalista, as mulheres dispõem de menos oportunidades visto que se trata de um modelo que amplia a desigualdade vivenciada pelas mulheres e reduz a importância da sua força de trabalho o qual é invisibilizado e mistificado “como uma vocação natural” (FEDE- RICI, 2017, p. 145). Sen (2010, p. 252) pontua que

embora as mulheres trabalhem muitas horas em casa todos os dias, esse trabalho não tem remuneração, sendo com frequência desconsiderado no cômputo das respectivas contribuições de mulheres e homens para a prosperidade conjunta da família (SEN, 2010, p. 252).

Porém, da mesma forma que, cultural e historicamente, predomina a percepção de que tarefas domésticas são de responsabilidade praticamente exclusiva das mulheres, também ocorre uma predominância em desconsiderar o valor econômico do trabalho doméstico e de cuidado com outras pessoas do grupo familiar. Ou seja, no cálculo ou estimativa de despesas familiares, não se costuma considerar economicamente o trabalho realizado pelas mulheres, esse é culturalmente é percebido como vocação ou responsabilidade das mulheres, não há remuneração ou validação desse trabalho.

Percebe-se que apesar de muitas transformações vivenciadas ao longo dos tempos, alguns estigmas ainda rondam as mulheres, principalmente, ao se tratar de trabalho. Torna-se relevante refletir sobre alternativas ao desenvolvimento que considerem ações individuais e coletivas que destaque a atuação das mulheres – especialmente quanto ao mundo do trabalho que abrange dimensões econômicas, mas, principalmente, sociais.

A teoria do desenvolvimento como liberdade (SEN, 2010) nos ajuda a dialogar com os temas abordados nesse trabalho e, embora Amartya Sen aborde o indivíduo e o desenvolver individual das capacidades, é inquestionável que um desenvolvimento amplo e diverso somente será alcançado quando o maior número de pessoas puder usufruí-lo dignamente.

Na obra *Desenvolvimento como liberdade*, Sen (2010) afirma que são múltiplas as liberdades que constituem o desenvolvimento. Sua teoria destaca um conjunto de cinco tipos de liberdades denominadas substantivas, são elas: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 2010).

O autor indiano reforça que essas liberdades são complementares, portanto, elas não são substancialmente independentes e não ocorre uma hierarquização entre elas. Assim, na medida em que cada capacidade é acessada, mantida e/ou ampliada, ela irá repercutir em impacto nas demais e, conseqüentemente, promover amplo desenvolvimento – justo e digno.

É possível analisar as liberdades substantivas pelo viés do gênero, principalmente pela declaração de que “nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres” (SEN, 2010, p. 263).

Apesar de completar aproximadamente 23 anos de sua primeira publicação, a obra de Amartya Sen permanece atual já que nos permite questionar e avaliar o quanto ainda estamos distantes de usufruir plenamente das liberdades destacadas pelo autor. Ao observar através das lentes do gênero, é perceptível que as desigualdades ainda se amplificam. As facilidades econômicas, por exemplo, não tratam apenas dos bens e produtos que nós mulheres podemos consumir e/ou adquirir, mas também “nas coisas que ela nos permite fazer” (SEN, 2010, p. 28), como possuir uma conta bancária ou acessar. As oportunidades sociais permitem superar privações e acessar direitos – muitas vezes já garantidos pelas legislações vigentes, porém não efetivamente disponíveis, como acesso a programas de saúde – em especial os preventivos, educação formal, entre outros.

A participação na política brasileira, seja ela partidária ou não, ainda é majoritariamente masculina. A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009) definiu que entre as candidaturas de partidos ou coligações é necessário o mínimo de 30% de mulheres candidatas. O valor é significativamente baixo visto que,



no país, 52% do total de eleitores são mulheres. Percebe-se que ainda é necessário avançar nesse critério pois distamos de gozar amplamente da liberdade política.

A liberdade nomeada garantia de transparência possui uma relação estreita com a política, são os governos democráticos, com processos eleitorais definidos e com uma imprensa livre de censura que possibilitam a transparência, em especial no tocante ao que é público. E, a segurança protetora é uma liberdade preventiva, através dela é possível refletir sobre o desenvolvimento em nações em que a democracia não está estabelecida, principalmente quando direitos e oportunidades são negados a parte da população. Embora esses países atinjam avanços econômicos, esses não se revertem em desenvolvimento em um sentido amplo visto que excluem uma parte da população – quase sempre as mulheres.

Construir uma trajetória de consolidação das liberdades substantivas é uma ação coletiva, pois para superarmos desigualdades não basta que alguns poucos “escolhidos” gozem desses avanços. Uma atividade plural constituída por dimensões econômicas e sociais assim como as atividades desenvolvidas nas cooperativas.

As cooperativas são formadas por um grupo de pessoas que compartilha de uma mesma atividade econômica e/ou produtiva e objetiva – através da ajuda mútua – superar as limitações de uma ação individual e garantir melhores resultados. A ação cooperativa pode ser denominada uma economia social, principalmente por reconhecer as capacidades dos associados e relacionar mobilização individual e também coletiva. Além desse aspecto contempla oportunidades sociais que podem/devem promover expansão dos direitos. Para Pinho (2001), as práticas cooperativas sempre almejam diminuir os desequilíbrios econômicos regionais além de melhorar a qualidade de vida da população.

A presença e atuação de cooperativas em uma região é associada ao desenvolvimento, porém, ainda está relacionado aos índices econômicos e as questões empresariais da cooperativa, que destacam número de funcionários/colaboradores, dados de faturamento, entre outras informações. Portanto, é perceptível que suas práticas são prioritariamente coordenadas com ênfase nas sobras financeiras e destinam menor esforço para expandir as capacidades sociais e diversas de seus associados e comunidade.

Desta forma, as cooperativas reforçam a desigualdade e contextos de dominação, principalmente ao reforçar regras e estruturas com base no sistema capitalista, patriarcal. Porém, na mesma medida em que podem reforçar esses modelos segregadores, as cooperativas também são instituições capazes de possibilitar alternativas de desenvolvimento coletivo, através do trabalho dos indivíduos/associados, promovendo oportunidades e ampliando as capacidades de seus membros, caso resgate valores relevantes que se perderam no tempo.

E, é nessa possibilidade de geração de renda, redução de desigualdades e aumento de oportunidades que reside a relevância de construir um espaço de diálogo entre esses temas com o objetivo de pensar possibilidades de superar barreiras, ou até mesmo destruí-las.

### 3 METODOLOGIA

Desta forma, para refletir sobre a repercussão da ação cooperativa em contextos de desigualdade na figura das presidentas realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, compreendeu leitura e análise de artigos científicos, livros e relatórios técnicos e consulta a base de dados e *sites* (GIL, 2002). Em relação aos objetivos, essa é uma pesquisa exploratória de caráter predominantemente qualitativo, não utilizou uma estrutura fixa (GIL, 2002).

A análise baseou-se principalmente na teoria do desenvolvimento humano de Amartya Sen, o que permitiu utilizar as capacidades substantivas e interrelacionar com as temáticas do feminismo, do cooperativismo e do desenvolvimento. E as leituras de autores como Sen (2010), Tiburi (2018), Federici (2017), Anderson (1992), Bueno (2001) e Pinho (2001) contribuíram substancialmente para que fosse possível avançar na pro-

posta delimitada.

Foram realizadas entrevistas com as presidentas de três cooperativas sediadas no litoral norte gaúcho, nos meses de agosto e setembro de 2021. Das 121 cooperativas agropecuárias gaúchas, três estão situadas em municípios do litoral norte (Itati, Mostardas e Três Cachoeiras) e, dentre elas uma foi presidida por uma mulher no período em que a pesquisa se realizou. No ramo de transporte, totalizam 73 cooperativas no Rio Grande do Sul, duas delas sediadas no município de Três Cachoeiras, sendo que uma delas permanece presidida por uma mulher. Para ampliar a pesquisa, foi entrevistada a presidenta da COOPVIVA, cooperativa não vinculada a OCERGS (Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul), porém, trata-se de uma instituição reconhecida na região e com o seu trabalho já consolidado.

A técnica de entrevista foi selecionada por possibilitar dados relevantes “para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação” (GASKELL, 2002, p. 65), além de que nas entrevistas é possível obter informações valiosas que não seriam conhecidas através de outra técnica ou consulta de dados.

As entrevistas foram realizadas de forma virtual nos aplicativos *WhatsApp* e *Google Meet*, visto que a pesquisa se realizou durante o distanciamento social imposto pelas medidas de segurança em relação a pandemia *do* COVID-19. Utilizou-se a entrevista semiestruturada com 13 questões abertas que seguiram um roteiro “em que as perguntas são previamente estabelecidas, mas não são oferecidas alternativas de resposta” (GIL, 2019, p. 128). Essas entrevistas foram transcritas e analisadas com a técnica de análise de conteúdo. Para melhor desenvolver a análise, identificou-se as presidentas como: Entrevistada A, B e C.

#### 4 SUPERAR DESIGUALDADE E DESENVOLVER PARA ALÉM DO VIÉS ECONÔMICO

O impacto da ação cooperativa pode ser positivo ou negativo em contextos de desigualdade. A participação em uma cooperativa pode apresentar nuances variadas e, conseqüentemente, aprofundar ou reduzir as diferenças, sejam elas de gênero, de classe ou de qualquer outro viés. O reflexo da ação cooperativa está bastante vinculado a forma como a cooperativa coordena a prática cooperativa e aplica os princípios cooperativistas, considerando aspectos sociais e culturais da comunidade que está inserida. Nesse trabalho, a influência da ação cooperativa foi analisada através das entrevistas com as três presidentas das cooperativas.

Foram definidos três tópicos para relacionar com as liberdades identificadas pelo autor indiano, são eles: trabalho, valorização e patriarcalismo/machismo. Através desses três pontos foi possível analisar como a ação cooperativa serviu em situações de desigualdade. Entre os problemas identificados pelas presidentes alguns já foram superados, porém, ainda restam alguns obstáculos ao usufruto das capacidades substantivas nomeadas por Amartya Sen.

##### 4.1 TRABALHO

As entrevistadas identificam que em suas vivências o trabalho ou ainda o acesso ao trabalho foi uma oportunidade que possibilitou que elas realizassem as suas atividades como presidentas nas suas cooperativas. O fato de ser mulher não impediu a entrevistada A de ingressar na cooperativa como funcionária, mesmo concorrendo com homens para o mesmo cargo, no relato ela afirma que foi “*muito criticada na época por entrar, por participar. Só que nem por isso a cooperativa deixou de contratar uma mulher pro cargo e me auxiliou*”. É perceptível que a gestão da cooperativa optou por conduzir as suas práticas de forma a não perpetuar estruturas de desigualdade entre homens e mulheres, mas sim valorizar a capacidade e também o conhecimento formal.

A cooperativa também foi uma oportunidade de sobrevivência e também de ampliação das atividades de trabalho. Os cursos disponíveis através da cooperativa qualificam as atividades e ampliam o acesso à infor-

mação, o que gera autonomia na gestão e auxilia no reconhecimento do trabalho realizado pelas presidentas

O aumento da renda gerado pelo trabalho qualificado e as informações que permitem planejamento e segurança dos associados tem efeitos tanto para os associados e associadas como para as presidentas. As presidentas entrevistadas recebem salário sem distinção entre gênero. No caso da cooperativa de transporte, o crédito é ampliado pois os bancos e instituições financeiras reconhecem a solidez da cooperativa e a Entrevistada B indica que a *“movimentação financeira mensal [...] não é a realidade individual de cada um, hoje é a realidade da cooperativa”* (Entrevistada B).

Assim, o trabalho também se aproxima com o fator renda e, nas cooperativas agropecuárias, essa situação remete as experiências anteriores quando a produção das famílias era comercializada através de atravessadores e essa prática era bastante prejudicial aos agricultores e agricultoras. Segundo a entrevistada C, *“o que a gente vivia antes era o agricultor trabalhando dia e noite e sendo explorado sem nenhum respeito”* (Entrevistada C). Porém, a presença da cooperativa e a organização do trabalho permite uma superação dessa situação e um cenário de igualdade entre cooperados e cooperadas já que:

eles sabem que eles vão ter, eles vendendo pra cooperativa, eles vão ter um valor X que eles vão receber. E não aquela coisa, assim, de ficar na mão de um atravessador ou alguma coisa assim que nunca sabem o valor exato do quilo do produto que vão vender. (Entrevistada A).

Além disso, o apoio da EMATER (Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural), consolida o trabalho da cooperativa, proporciona assistência técnica qualificada necessária e fortalece o trabalho conjunto e enfatiza a participação das mulheres.

Embora o trabalho tenha repercussão inicial e diretamente com a facilidade econômica, as mulheres também usufruem da segurança protetora ao gozar de direitos que lhes asseguram o mesmo tratamento em relação a gestão e participação com a cooperativa, da oportunidade social que lhe possibilita compartilhar da atividade produtiva dos demais associados e assim se associar, da liberdade política pois ao desenvolver atividade econômica similar aos cooperados, pode se associar, votar e ser votada, além de usufruir das garantias de transparência particulares de ambientes democráticos e autogestionados.

## 4.2 VALORIZAÇÃO

As presidentas mencionam o reconhecimento que recebem de seus pares, bem como o respeito e a valorização do trabalho realizado. A confiança na gestão é relevante pois não surge questionamento pelo fato de se tratarem de mulheres na gestão das cooperativas. A entrevistada C pontua: *“eu me sinto valorizada, porque eu sei que todos os cooperados, até podem até não concordar com as minhas ideias – mas todos eles me respeitam, eu tenho certeza disso”*. Esse aspecto é relevante pois, tanto no setor de transporte quanto no rural, a figura masculina é valorizada devido ao processo estrutural da sociedade patriarcal que naturaliza como masculinos os espaços de liderança.

Uma das entrevistadas destaca que em outros espaços de discussão, como reuniões, a presença de outras mulheres é rara ou inexistente. *“eu percebo quando eu vou na reunião de outras cooperativas, [...]. Eu percebo que a maioria da direção são homens, né, se vai ter ali mulher é bem pouco mesmo”* (Entrevistada A). E acrescenta que:

a cooperativa ter me dado essa oportunidade, sabe? também. Porque a gente vê que existem outras cooperativas que não dão, e a gente sabe que existe isso [...] eu, com certeza me sinto realizada por tá aqui, por tá nessa função [...]. E também pra mostrar pra outras cooperativas que é possível, pra mulheres da cooperativa que é possível (Entrevistada A).

Apesar das limitações em mensurar reconhecimento e valorização e os impactos que geram em cada mulher, é perceptível que essa confiança resulta em ampliação de capacidades das presidentas seja por elas ocuparem os cargos de gestão, em se candidatar a estes cargos de presidência ou por reconhecer em si as condições e ferramentas que possibilitam exercer com eficiência a gestão das cooperativas que integram.

Reconhecer que a mesma valorização não ocorre em outras instituições e que outras cooperativas não oportunizam as mesmas condições é uma superação das desigualdades e, conseqüentemente, elemento de desenvolvimento para as cooperativas e as comunidades em que estão localizadas.

#### 4.3 PATRIARCALISMO/MACHISMO

As práticas sociais que circundam as atividades econômicas e a participação em atividades sociais é bastante marcada pelo sistema patriarcal, comumente chamado de machismo. A entrevistada C relembra o início das atividades de organização da cooperativa em que as mulheres não participavam,

eu era sozinha, era sempre só homem, [...] às vezes a gente fazia num bar aonde eles estavam reunidos né, as mulheres não, até algumas nem me olhavam com olhar muito simpático [...]. Várias assembleias no começo era só eu de mulher, né, vinha só os homens (Entrevistada C).

A estrutura patriarcal é tão profundamente arraigada nas relações sociais que se manifesta mesmo entre as mulheres. A resistência, a disputa e até mesmo a desconfiança são perceptíveis em situações que rompem com comportamentos socialmente consolidados. Segundo León (2001), essa condição manifesta que as mulheres naturalizam a sua situação de dominação e até defendem o *status quo*, demonstrando estranhamento as atitudes opostas a esse sistema, como se somente os homens fossem autorizados a falar (TIBURI, 2018).

Porém, a situação entre as cooperativas agropecuárias se modificou e, apesar de “*pelo histórico dos agricultores, pelo histórico, sempre teve assim essa questão antigamente do machismo*” (Entrevistada A). Atualmente as transformações são perceptíveis e “*as mulheres se envolveram, que elas participam da diretoria, dos conselhos, elas são mais atuantes, elas são mais autônomas, né, a gente vê que elas têm um posicionamento de dona da propriedade*” (Entrevistada C).

As mudanças e superações de barreiras de gênero são notáveis e as entrevistadas consideram que no espaço da cooperativa todos podem se manifestar, defender suas opiniões nas assembleias e, inclusive, se candidatar. A entrevistada B reconhece que existe maior participação das mulheres seja através de perguntas nos encontros e cursos seja entre o número de associadas. As associadas buscam as informações nos cursos, nos grupos de *whatsapp* e nos encontros mensais que ocorriam anterior ao período da pandemia e se mantiveram no formato online. Além disso, a presidenta destaca que a organização financeira das propriedades é realizada pelas mulheres com foco na família e suas necessidades.

A experiência na área de atuação foi uma proteção em relação ao preconceito vivenciado pelas mulheres e, na percepção da entrevistada B, o forte vínculo familiar com a profissão e a atividade econômica do ramo transporte permitiu o reconhecimento pela capacitação na atividade mesmo em um ambiente majoritariamente masculino. Nas palavras da presidenta,

Eu acredito que pela minha experiência e pela minha criação, não tive dificuldade porque eu já nasci nesse meio. Então, meu pai era motorista, eu casei com um motorista, meu sogro era motorista, então, eu já desde bebê eu já me familiarizava muito com isso. [...] Então, isso pra mim não é assim, muito algo novo, é muito comum. (Entrevistada B).

A questão mais evidente da desigualdade entre mulheres e homens está relacionada a divisão sexual do trabalho, ainda “negava-se a elas a equiparação de tempo e a remuneração pelo trabalho no enlace vil entre

cultura e instituição, que garantem a ordem masculina de privilégios” (TIBURI, 2018, p. 19). A responsabilidade de cuidado com crianças, sejam elas filha(o)s ou neta(o)s, ainda é um elemento limitador da atuação e participação das mulheres.

A entrevista A relata a expectativa pela idade escolar dos pequenos, pois assim as mulheres poderão se dedicar mais as atividades da cooperativa, “*eu tô assim também, esperando as crianças terem 7 anos pra ir pra escola pras mães poder vir pra cá*” (Entrevistada C). Essa declaração evidencia que a criação e o cuidado com crianças ainda são percebidos como papel da mulher. Embora considere que “*hoje não é problema*” e “*hoje elas veem e trazem os filhos, e o filho não é problema*” (Entrevistada C), ainda há existe a expectativa pelo ingresso na escola de forma a permitir um turno livre para atuar regularmente na cooperativa.

Assim percebe-se que a ação cooperativa ainda não modificou essa condição cultural e patriarcal. Apesar de promover oportunidades sociais às mulheres, essa é uma atividade acrescida as demais tarefas e obrigações já tradicionalmente realizadas pelas associadas como o cuidado com crianças, atividades domésticas (limpeza e alimentação) e a ajuda na atividade produtiva.

A presidenta da cooperativa de transporte também ampliou suas atividades, pois mantém os cuidados com a família e anteriormente já realizava atividades administrativas relativas à prática econômica familiar. Embora, a entrevistada reconheça que prioriza a atual atividade econômica vinculada à cooperativa,

hoje eu vejo que a empresa está em primeiro lugar, na minha vida, no trabalho, isso é uma coisa boa e, ao mesmo tempo, um pouco desgastante, né, porque tá sempre em primeiro lugar, porque é a preocupação. Se eu tiver que sair daqui pra fazer uma viagem pra visitar um cliente, não importa o que tem na agenda familiar no dia de amanhã (Entrevistada B).

Anderson (1992) menciona que temos a obrigação de reconhecer a mesma complexidade entre o mundo masculino e feminino, além de combater o estereótipo de que cabe apenas as mulheres os cuidados domésticos e com os filhos. A autora também menciona

las tensiones que surgen de querer cumplir con altas expectativas frente a su desempeño como madres y esposas y al mismo tiempo acatar altas expectativas y exigencias propias respecto a su performance laboral y profesional” (ANDERSON, 1992, p.16)

Essas tensões são manifestas no comprometimento e na dedicação das mulheres em suas funções profissionais e familiares, as quais promovem cobranças excessivas e desproporcionais em comparação aos homens.

O resultado mais relevante desse estudo é de que, nos espaços da cooperativa, não ocorrem situações de preconceito de gênero. As mulheres se sentem valorizadas e reconhecidas pelo trabalho que realizam e contam com a confiança dos associados – mesmo quando em maioria ou totalidade são homens.

Nas cooperativas agropecuárias, a ação cooperativa também reduziu as desigualdades através da atuação ativa das mulheres em conselhos da cooperativa e nos espaços de discussão. Para Bueno (2001, p. 32), “mulheres articuladas em ações coletivas detêm outra perspectiva em relação ao seu papel na sociedade” (BUENO, 2001, p. 32) e essas ações possibilitam superar adversidades e construir potencialidades de modo a ampliar liberdade e vivenciar maior igualdade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva adotada pelas gestões das cooperativas conduz à redução ou ampliação das desigualdades. Com base nas experiências das presidentas entrevistadas percebemos que suas capacidades foram ampliadas

e, conseqüentemente, as desigualdades foram reduzidas. Oportunidades sociais, liberdade política, facilidade econômica, segurança protetora e garantias de transparência foram acessadas em maior ou menor medida, mas ainda assim usufruídas.

As presidentas acessam oportunidades através do trabalho e da posição de liderança que ocupam, nas cooperativas não vivenciam distinção. Além disso, sentem-se valorizadas nas suas gestões. Porém, as mulheres ainda detêm quase que exclusivamente a responsabilidade de cuidados com as crianças, fato que reduz a mobilização política das mulheres (TIBURI, 2018).

O cooperativismo deve resgatar princípios e valores de igualdade e promover o desenvolvimento amplo em suas instituições ao invés de reforçar modelos misóginos que apartam as mulheres de oportunidades de ampliar as suas capacidades e habilidades ou ainda ser conduzido pelo viés unicamente econômico que desconsidera elementos sociais, democráticos, plurais e inclusivos.

Destaca-se nessa pesquisa o caráter inovador da pesquisa ao interligar os temas gênero, desenvolvimento e ação cooperativa sem prevalência de um dos temas, mais sim ao considerar que todos são relevantes e que refletem nos demais.

Entre as limitações da pesquisa, percebe-se a ausência de dados relativos as instituições cooperativas que não estejam vinculadas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Esse fato é um impeditivo para a consolidação de dados tanto em relação ao gênero quanto a contribuição com o desenvolvimento. Soma-se a ausência dos dados relativos a gênero que anteriormente foram incluídos em relatórios, porém foram suprimidos desde 2020. As críticas à teoria do desenvolvimento como liberdade bem como ao trabalho de Amartya Sen constituem outro limitante, pois esse posicionamento impede de avaliar e reconhecer quais contribuições a sua reflexão poderia/pode proporcionar para a construção de sociedades mais justas através de indivíduos que usufruam de maior liberdade e vida digna.

Nesse sentido, é urgente considerar o gênero ao discutir desenvolvimento e cooperativismo se o objetivo é debater elementos que podem promover um desenvolvimento amplo e digno para o maior número de indivíduos seja possível.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, J. Intereses o justicia ¿Adónde v ala discusión sobre la mujer y el desarrollo? *In*: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. **Materiales de enseñanza**: género y desarrollo. Lima: PUCP, 1992. p. 15-28.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm). Acesso em 13 ago. 2023.

BUENO, P. F. Z. **Gênero e Cooperativismo**: a participação das mulheres nas cooperativas de trabalho. 2001. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/88263#:~:text=http%3A//hdl.handle.net/10183/88263>. Acesso em 15 jun. 2020.

DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FEDERICI, S. **Calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. *In*: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2019.

LEÓN, M. El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundo em los estudios de género. **La ventana**: Revista de Estudios de Género, Guadalajara, v. 2, n. 13. P. 94-106, jan. 2001.

NANES, G.; QUADROS, M. T.; ZARIAS, A. WID, WAD e GAD: uma introdução ao debate sobre mulheres, gênero e desenvolvimento. In.: SANTOS, D. A.; CARDOSO, M. G. C.; SCOTT, P. **Feminismo, diferenças e desigualdades nas políticas públicas e desenvolvimento**: algumas leituras fundamentais. Recife: Ed. UFPE, 2017.

OCB. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2019**. Brasília, DF: Sistema OCB, 2019a. Disponível em: [http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/images/Comunicacao/2019/noticias/07/04/publicacao/publicacao\\_clique\\_aqui\\_04\\_07\\_2019.pdf](http://www.paranacooperativo.coop.br/ppc/images/Comunicacao/2019/noticias/07/04/publicacao/publicacao_clique_aqui_04_07_2019.pdf). Acesso em: 25 abr. 2019.

PINHO, D. B. **Fundamentos doutrinários e teóricos**. São Paulo: USP, 2001.

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

SISTEMA OCERGS-SESCOOP/RS. **Expressão do cooperativismo gaúcho 2022**. Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2022. Disponível em: <https://www.sescoopr.rs.coop.br/app/uploads/2022/06/expressao-coop-gaucho-2022.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

TIBURI, M. **Feminismo em comum**: para todas, todes e todos. 8. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

# A RESILIÊNCIA EM UM PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COM COOPERATIVAS DE RECICLAGEM DE CANOAS/RS NA PERSPECTIVA DA MEMÓRIA SOCIAL

## RESILIENCE IN AN ENVIRONMENTAL EDUCATION PROJECT WITH RECYCLING COOPERATIVES IN CANOAS/RS FROM THE PERSPECTIVE OF SOCIAL MEMORY

Camile Rosa de Souza <sup>1</sup>

Fernanda Veadrigo Irber <sup>2</sup>

Maria de Lourdes Borges <sup>3</sup>

### Resumo

O objetivo deste artigo é compreender evidências de resiliência em um projeto de educação ambiental com cooperativas de reciclagem de Canoas/RS na perspectiva da memória social. A resiliência, caracterizada como processo, é abordada em paralelo com o entendimento de memória social. Entende-se que a resiliência, para esse artigo, é o conjunto de habilidades de enfrentamento diante de situações adversas. A memória social é a recriação no presente a partir do que foi vivenciado no meio social, sendo formada no decorrer do tempo através da interação com o coletivo. A perspectiva metodológica do artigo foi qualitativa, em que foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas com cooperativados de quatro cooperativas de reciclagem de Canoas/RS que trabalham em um projeto de educação ambiental. Os dados foram sistematizados e analisados conforme a análise temática. Os resultados das análises evidenciaram as quatro dimensões da resiliência, “eu tenho”, “eu sou”, “eu estou” e “eu posso”, no relato dos catadores, relacionando-as com a memória social que pode ser promotora de maior habilidade para enfrentar situações adversas a partir das vivências do grupo.

**Palavras-chave:** cooperativas de reciclagem; resiliência; memória social.

### Abstract:

*The aim of this article is to comprehend evidence of resilience in an environmental education project with recycling cooperatives in Canoas/RS from the perspective of social memory. Resilience, characterized as a process, is discussed in parallel with the understanding of social memory. In this article, resilience is understood as a set of coping skills in the face of adverse situations. Social memory is the recreation in the present based on what was experienced in the social environment, formed over time through interaction with the collective. The methodological perspective of the article was qualitative, in which eight semi-structured interviews were conducted with members of four recycling cooperatives in Canoas/RS who are involved in an environmental education project. The data were systematized and analyzed according to thematic analysis. The results of the analysis highlighted the four dimensions of resilience, “I have,” “I am,” “I am feeling,” and “I can,” in the narratives of the waste pickers, relating them to social memory that can promote greater ability to face adverse situations based on the experiences of the group.*

<sup>1</sup> Graduanda em Psicologia e bolsista FAPERGS de Iniciação Científica do grupo de pesquisa Tecnologias Sociais, Inovação e Desenvolvimento, Universidade La Salle, camile.202121515@unilasalle.edu.br

<sup>2</sup> Graduanda em Psicologia e bolsista CNPq de Iniciação Científica do grupo de pesquisa Tecnologias Sociais, Inovação e Desenvolvimento, Universidade La Salle, fernanda.202210714@unilasalle.edu.br

<sup>3</sup> Professora de psicologia, Doutora e pesquisadora do PPG em Memória Social e Bens Culturais, líder do Grupo de Pesquisa Tecnologias Sociais, Inovação e Desenvolvimento (CNPq). Universidade La Salle, maria.borges@unilasalle.edu.br



**Keywords:** *recycling cooperatives; resilience; social memory.*

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é compreender evidências de resiliência em um projeto de educação ambiental com cooperativas de reciclagem de Canoas/RS na perspectiva da memória social. As cooperativas de reciclagem atuam com base na economia solidária, operando de modo autogestionário como empreendimentos geradores de renda (Gross; Borges; Graebim, 2015).

As cooperativas de reciclagem são iniciativas importantes na sociedade contemporânea. Visto que, de acordo com Bourahli et al (2012), a atividade de reciclagem configura uma alternativa para os problemas ambientais, ao mesmo tempo que contribui para a geração de empregos. Dessa forma, as problemáticas relacionadas ao meio ambiente são minimizadas e indivíduos com baixa empregabilidade são inseridos no mercado de trabalho.

A economia solidária pode ser definida como uma organização de trabalho onde grupos de trabalhadores se associam e criam empreendimentos caracterizados pela autogestão, solidariedade, ganhos repartidos e posse coletiva dos meios de produção (Ribeiro, 2018). Dessa forma, as cooperativas de reciclagem que atuam de acordo com os princípios da economia solidária buscam incluir todos os trabalhadores no gerenciamento da cooperativa.

Em Canoas/RS, a Prefeitura Municipal apoia o projeto de educação ambiental para a população, denominado Canoas Recicla com a Gente, coordenado pela empresa Apoena Socioambiental e realizado por catadores das oito cooperativas de reciclagem que mantém contrato de coleta seletiva compartilhada com a municipalidade. O projeto visa conscientizar a população sobre o descarte, a separação e o encaminhamento correto dos resíduos sólidos urbanos por meio da educação ambiental, através de diversas ações realizadas pelos catadores na comunidade.

A metodologia utilizada foi a qualitativa. Foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas com catadores de quatro cooperativas de reciclagem de Canoas/RS, que desempenham o papel de educadores ambientais no projeto “Canoas Recicla com a Gente”. As entrevistas foram transcritas e, posteriormente, analisadas por meio da análise temática (Minayo, 2009).

A análise realizada neste trabalho teve como foco identificar no relato dos catadores as categorias “eu tenho”, “eu sou”, “eu estou” e “eu posso” (Grotberg, 2005), utilizadas para compreender o processo de resiliência, evidenciando, por meio da memória social, as experiências formadoras de memória, a identidade do grupo e a comunidade afetiva construída entre os membros das cooperativas (Halbwachs, 1990; Pollak, 1922).

## 2 EMBASAMENTO TEÓRICO: RESILIÊNCIA E MEMÓRIA SOCIAL

Do ponto de vista teórico, a compreensão do conceito de resiliência, para este trabalho, indica um processo onde indivíduos e grupos demonstram capacidade de superar os empecilhos que se apresentam no ambiente, evidenciando uma adaptação saudável (Taboada; Legal; Machado, 2006). Dessa forma, a resiliência configura habilidades de enfrentamento, a partir da procura por recursos para alcançar os objetivos almejados, superando os obstáculos que permeiam as situações adversas.

Grotberg (2005), propôs quatro categorias para entender a resiliência. A categoria “eu tenho” relaciona-se com o suporte social; “eu sou” relaciona-se ao respeito do indivíduo para si e aos outros; “eu estou” relaciona-se à responsabilidade com a situação e “eu posso”, relaciona-se às habilidades interpessoais para lidar ou com o conflito. Segundo a autora, essas categorias interagem entre si de maneira dinâmica e embasam o conceito de resiliência. Em resumo, quando o suporte social é vivenciado, manifesta-se o sentimento de apoio para que o

indivíduo não se sinta sozinho frente a situação adversa, evidenciando a categoria “eu tenho”. O respeito resulta no sentimento de apreciação, de acordo com a categoria “eu sou”. Bem como, o comprometimento com as responsabilidades relativas ao contexto manifesta a categoria “eu estou”. Por último, a busca de alternativas para solucionar os obstáculos caracteriza a categoria “eu posso”.

A resiliência dentro das organizações é observada quando a organização possui indivíduos responsáveis, competentes, inteligentes e que se relacionam livremente entre si, com relações de confiança, empatia, solidariedade e dinamismo (Tavares, 2001 apud Pinheiro, 2004). Destarte, os empreendimentos resilientes abrem espaços para que o diálogo possa ser elaborado, e assim as potencialidades de cada indivíduo sejam expressadas e utilizadas.

Conforme Halbwachs (1990), a memória significa mais do que uma lembrança, mas uma recriação no presente a partir do que foi vivenciado no meio social. De acordo com o autor, a memória social é formada no decorrer do tempo através da interação com o coletivo. É pela relação com determinado grupo social que o sujeito vivencia experiências formadoras de memórias.

Pollak (1992) enfatiza três elementos responsáveis por constituir a memória, os acontecimentos, os personagens e os lugares, todos podendo ser vividos pessoalmente, pelo próprio sujeito ou grupo, de modo direto no seu espaço-tempo, ou de forma indireta por meio da relação com diferente espaço-tempo, mas que é tão marcante no imaginário do grupo ou do sujeito que é como se tivessem realmente vivido aquele evento, conhecido aquele personagem ou visitado aquele lugar. Assim, é através das vivências no presente ou da identificação com determinado espaço-tempo passado, por meio de transferências e projeções, que a memória é constituída. Ainda segundo o autor, seja a memória individual e/ou coletiva, ela é responsável por construir a identidade do sujeito no meio cultural em que este está inserido. A identidade é responsável pela forma como o sujeito percebe a si próprio e como os outros o percebem, é a imagem que o sujeito adquire por meio da sua história de vida, constrói como sua representação e externaliza para os outros.

A memória também é o elemento responsável pela ligação entre os membros de um grupo, pois é a partir da memória social que os sujeitos se identificam com determinado grupo e se sentem pertencentes a ele, desenvolvendo também um vínculo entre o espaço e o grupo, impactando e modificando tanto a vivência grupal como o espaço em que o coletivo está inserido. (Pollak, 1992).

Segundo Halbwachs (1990), a memória coletiva possibilita a transmissão do modo de pensar de determinado grupo. À vista disso, o autor pontua a necessidade de consonância de pensamento dos sujeitos pertencentes ao mesmo grupo, pois é essa comunidade afetiva que permite a recriação memorial no coletivo, dando consciência à lembrança e impactando no modo como essas memórias são compartilhadas no presente.

Portanto, o entendimento da memória social pode ser fecundo a fim de compreender o contexto das cooperativas de reciclagem, uma vez que podem compartilhar experiências, desafios, obstáculos e aprendizados gerados coletivamente. A compreensão do processo de resiliência é fundamental para entender como cooperativas de reciclagem são capazes de superar empecilhos em contextos adversos, se reerguendo e evidenciando características de enfrentamento.

### **3 ABORDAGEM METODOLÓGICA**

Este artigo centra-se em uma pesquisa qualitativa como abordagem metodológica. Conforme Minayo (2012), para a realização da pesquisa qualitativa é necessário compreender a subjetividade do sujeito e do espaço a ser estudado, inserindo-se no campo empírico através da construção de um percurso analítico e sistemático.

A pesquisa qualitativa responde a questões de extrema particularidade, destinando atenção a um nível

de realidade que não é quantificável em números. Sendo assim, ela trabalha com o espaço profundo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes (Minayo, 2001). Diante disso, a metodologia utilizada neste trabalho buscou compreender as percepções, interpretações e experiências individuais da população entrevistada.

Foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas com catadores de quatro cooperativas de reciclagem de Canoas/RS, que desempenham o papel de educadores ambientais no projeto “Canoas Recicla com a Gente”. Todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e, em seguida, as entrevistas foram gravadas no formato de áudio e transcritas em sua integralidade. Posteriormente, os dados coletados foram sistematizados e analisados por meio da análise temática (Minayo, 2001).

A análise temática é compreendida em duas etapas, sendo a primeira relacionada aos procedimentos referentes à leitura ativa do material selecionado e, a segunda, a exploração do material. Nesse sentido, em um primeiro momento, a elaboração dos pressupostos iniciais é feita, partindo para a escolha de formas de classificação e pontuação dos conceitos teóricos que irão conduzir a análise. Posteriormente, o material é explorado e os trechos coletados e organizados previamente são examinados de forma lógica e articulada com a teoria (Minayo, 2009). Diante disso, o quadro a seguir representa a caracterização dos entrevistados/as.

#### QUADRO 1 – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Identificação	Cooperativa	Idade	Sexo
J.R.	Cooarlas	36	Feminino
J.M.	Coopertec	36	Masculino
H.M.	Mato Grande Canoense	23	Masculino
R.C.	Mato Grande Canoense	45	Feminino
L.V.	Mato Grande Canoense	28	Feminino
A.J.	Mato Grande Canoense	38	Feminino
M.M.	Coopcamate	19	Masculino
M.L.	Mato Grande Canoense	24	Masculino

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

A memória social dos grupos que formam as cooperativas de reciclagem e o processo de resiliência desenvolvido pelos catadores são conceitos que, neste artigo, estão evidenciados e interligados. A fala de M.M. contempla experiências formadoras de memória, vivenciadas de modo grupal (Halbwachs, 1990), ao se referir a modos de apresentar a educação ambiental nas escolas.

A gente fez vários brinquedos lá [...] porque a gente vai trabalhar com escolas de educação infantil, aí a gente achou um meio melhor de trabalhar com eles, de interagir com eles, o que são os materiais, que forma que esses materiais são destinados, tudo mais. (M.M.).

Observa-se que, em conformidade com Pollak (1992), há evidências da criação de vínculo entre a comunidade escolar e os catadores, que deixam sua marca nesse espaço e também são modificados e impactados pela escola. Percebe-se que a categoria da resiliência “**eu posso**”, que se refere a busca por meios de solução, é evidenciada na fala do entrevistado M.M., que relatou ter buscado alternativas (Grotberg, 2005) para explicar a importância da destinação correta dos materiais para crianças.

Outra forma de resiliência, em conjunto com elementos da memória social, pode ser observada na fala de M.L. ao relatar o que as pessoas dizem quando se referem à sua cooperativa: “[eles dizem] aí é uma coopera-

tiva de lixo, e lá a gente não gosta, é uma regra do nosso galpão, que qualquer cooperado que chamar o material de lixo, ele já é “mijado” (sic), porque é dali que tu ganha o teu dinheiro”.

Observa-se evidências da categoria “**eu tenho**”, pois os cooperados formam uma rede de apoio, caracterizando uma união, para que o trabalho com a reciclagem de resíduos não seja desvalorizado (Grotberg, 2005). Embasado em Halbwachs (1990), essa união pode representar a comunidade afetiva (Lifschitz, 2016) do grupo, por meio da concordância de pensamentos acerca das regras explícitas dos cooperados, as quais influenciam na intersubjetividade grupal e no processo de resiliência no que se refere ao enfrentamento dos preconceitos sociais e à invisibilidade do catador (Schwengber, 2019).

O conceito de comunidade afetiva (Halbwachs, 1990; Lifschitz, 2016) foi evidenciado no relato de J.R. em que determinados valores são inegociáveis no grupo e trazem o sentimento de pertencimento aos membros (Pollak, 1992):

É que nem lá na cooperativa, nós já demos palestra, lá dentro [...] que não adianta a gente fazer tudo isso e não dar o exemplo em casa. Então da palestra já tiremo duas que começou a separar material. [...] mas não é só isso, que não reciclavam, [...] porque não é só o dinheiro... (J.R.).

Os valores inegociáveis observados no relato de J.R. podem ser considerados da categoria “**eu estou**”, de modo que os cooperados assumem responsabilidades por suas ações em prol do comprometimento com a causa ambiental (Grotberg, 2005).

A categoria “**eu sou**”, que refere-se ao sentimento de respeito e apreciação (Grotberg, 2005), é enfatizada no relato de M.L., uma vez que o trabalho dos cooperados é reconhecido como relevante: “Porque também é interessante o trabalho, que nem minha irmã diz, lá vocês cuidam pro planeta não acabar. Pra ela, na cabeça dela, é isso”. M.L. também lembra que o sobrinho de uma cooperada comentou: “ah eles vão lá pro planeta não morrer, então tipo, pra alguns é um trabalho desnecessário, mas pra outros é uma coisa de importância”.

O reconhecimento pontuado por M.L. pode fortalecer o vínculo grupal, sendo uma experiência que transforma e constrói a memória social (Halbwachs, 1990) do grupo em prol da resiliência, bem como reforça o desenvolvimento da memória coletiva dos catadores acerca dos significados e valores relacionados com o propósito ambiental das cooperativas de reciclagem.

Em agosto de 2022, a estrutura do galpão em que a Cooperativa Mato Grande Canoense (CMGC) realizava o processo de reciclagem foi atingida pelo ciclone extratropical que ocorreu em Canoas/RS. O galpão desabou, comprometendo o trabalho dos cooperados e seu principal meio de geração de renda. Os catadores da CMGC relataram um pouco sobre o ocorrido ao serem entrevistados.

H.M. refere sobre o momento em que o galpão caiu:

A secretaria do meio ambiente queria despachar um pouco pra cada canto, um pouco pra cada cooperativa, e o grupo não aceitou. Então a gente se organizou certinho, conseguimos um galpão alugado, e depois que a gente conseguiu o galpão alugado foi que a gente foi correr atrás de ajuda [...] (H.M.)

Questionou-se aos cooperados sobre como eles conseguiram vencer o problema da queda do galpão, L.V. enfatiza que “Hoje a gente tá nesse galpão por causa da união das meninas, que lutamos todas juntas pra conseguir um novo lugar, foi todo mundo junto”.

A categoria “**eu tenho**” que se relaciona com o suporte social de apoio (Grotberg, 2005) é evidenciada no relato dos entrevistados. Porquanto, os cooperados se uniram diante do incidente de desmoronamento da cooperativa, e assim, buscaram soluções para enfrentar o evento adverso enquanto grupo. Logo, destaca-se a resiliência por meio da potencialidade de união grupal.

Há uma similaridade entre os relatos de H.M. e L.V.. Ambas as cooperadas destacam a união do grupo

para enfrentar os estragos causados pelo ciclone e reivindicar pelo que acreditam. Logo, identifica-se o forte vínculo desenvolvido entre os membros da CMGC. Conforme Pollak (1992), essa ligação entre os membros do grupo decorre da identificação com o coletivo, sendo a base para a construção do vínculo grupal, o qual é fundamental para o enfrentamento de situações adversas.

A construção de vínculo, através da confiança, empatia, solidariedade e dinamismo, é fundamental para a resiliência no ambiente de trabalho (Tavares, 2001 apud Pinheiro, 2004). Assim, de acordo com as falas dos entrevistados, é evidente que a cooperativa oportunizou o espaço para a construção do diálogo entre os indivíduos, propiciando a expressão das potencialidades dos cooperados, que enfrentaram juntos as consequências do evento climático.

Nota-se que o processo de resiliência em relação ao enfrentamento do ciclone contribuiu para a formação de memória social do grupo. A memória representa uma recriação no presente do que foi vivenciado no meio social (Halbwachs, 1990). Logo, entende-se que os cooperados não apenas enfrentaram o ciclone através da resiliência, mas também integraram os aprendizados resultantes da experiência vivenciada com o ciclone na memória coletiva do grupo, bem como a forma como o grupo recorda e dá significado ao enfrentamento da situação é influenciada pela maneira que ele compartilha essa experiência.

A categoria de resiliência “**eu posso**” que indica a busca por alternativas de resolução para adversidades (Grotberg, 2005) pode ser observada na fala de M.L. Ao passo que o entrevistado relata ter investido esforços para conseguir a vaga de trabalho na cooperativa.

Eu era estagiário da prefeitura, e aí quando abriu essa vaga, que eu já tinha pedido serviço lá e ela não quis me dar, aí depois quando abriu essa vaga, eu me enfiei lá, e eu sinceramente gosto mais de trabalhar lá do que em um outro local, não sei se é por questão de afinidade com outras pessoas. (M.L.)

M.L. mostra maior desejo de trabalhar na cooperativa, quando comparada com outros locais em que atuou. Para Pollak (1992), a identificação identitária com determinado grupo e espaço é fundamental para que o sujeito se sinta pertencente ao grupo e ao espaço no qual está inserido. O sentimento de pertencimento refere-se a ligação entre os membros de um grupo, que, conforme o autor, é produzido pela memória social.

Portanto, observa-se que a memória social pode ser promotora de maior habilidade para enfrentar situações adversas a partir das vivências do grupo, da mesma forma que a passagem grupal por novas experiências permite o desenvolvimento e fortalecimento da resiliência no grupo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi compreender evidências de resiliência em um projeto de educação ambiental com cooperativas de reciclagem de Canoas/RS na perspectiva da memória social. A análise possibilitou a compreensão do processo de resiliência e da memória social através da perspectiva dos catadores, considerando o meio em que estão inseridos, sua subjetividade e intersubjetividade, bem como as experiências vivenciadas na esfera grupal. Foi possível evidenciar as quatro dimensões da resiliência, “eu tenho”, “eu sou”, “eu estou” e “eu posso”, no relato dos catadores, relacionando-as com a memória social que pode ser promotora de maior habilidade para enfrentar situações adversas a partir das vivências do grupo, bem como os efeitos do ciclone como âncora importante da memória social do grupo.

Como sugestão para trabalhos futuros, o artigo apresenta potencialidades para a ampliação da pesquisa, aumentando a amostra de catadores entrevistados a fim de analisar de modo mais aprofundado o processo de resiliência nas cooperativas de reciclagem na perspectiva da memória social. O artigo também possibilita expandir a metodologia de pesquisa utilizada, envolvendo também a pesquisa quantitativa, na qual pode ser feito

o uso de questionário junto às entrevistas como instrumento de coleta de dados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURAHILI, A. et al. A Reciclagem Como Fator de Inclusão Socioeconômica dos Catadores de Lixo no Distrito Federal do Brasil. **Revista Capital Científico**. Guarapuava/PR, v. 9, n. 2, jul./dez. 2011.
- GROSS, A.; BORGES, M. de L.; GRAEBIM, C. Trajetória do cooperativismo e a economia solidária. In: SCHOLZ, R. H.; BORGES, M. de L. (Org.) **Práticas sociais na economia solidária: tecendo experiências e pesquisas sobre incubação**, Canoas: UnilaSalle, 2015.
- GROTBERG, E. H. M. Introdução: novas tendências em resiliência. In: MELILO, A.; OJEDA, E. N. S. e cols. **Resiliência: descobrindo as próprias fortalezas**. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- HALBWACHS, Maurice. **A Memória Coletiva**. São Paulo: Editora Vértice, 1990.
- LIFSCHITZ, Javier A.. Em torno da memória política. **Revista Morpheus**. v. 9, n. 15, 2016.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MINAYO, M. C. de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S. l.], v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.
- PINHEIRO, D. P. N. A resiliência em discussão. **Psicologia em Estudo**, v. 9, n. 1, p. 67-75, abr. 2004.
- POLLAK, M. Memória e Identidade Social. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1992.
- RIBEIRO, K. Á. Economia solidária, uma alternativa à geração de trabalho e renda em território semiárido: dificuldades e perspectivas. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, v. 22, n. 46, 9 mar. 2016.
- SCHWENGBER, Daiana. **Memórias da invisibilidade: catadores do Brasil e biffines da França**. 2019. Tese de doutorado do Programa de Pós Graduação em Memória Social e Bens Culturais. Universidade La Salle. Canoas, 2019.
- TABOADA, Nina G; LEGAL, Eduardo J; MACHADO, Nivaldo. Resiliência: em busca de um conceito. **Rev. bras. crescimento desenvolv. hum.**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 104-113, dez. 2006.

# A INFLUÊNCIA DO COOPERATIVISMO NA PRECIFICAÇÃO DO LEITE: ESTUDO DE CASO DE UMA COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DO PARANÁ

## THE INFLUENCE OF COOPERATIVES ON MILK PRICING: A CASE STUDY OF AN AGRICULTURAL COOPERATIVE IN PARANÁ

Rafael Meier de Mattos<sup>1</sup>

Julian Martins da Silva Müller Mattos<sup>2</sup>

Ariana Cericatto da Silva<sup>3</sup>

### Resumo

O cooperativismo da agricultura familiar tem sido implementado por pequenos bovinocultores de leite como estratégia de acesso ao mercado lácteo de maneira mais competitiva e, conseqüentemente, de otimização do rendimento da sua atividade. A Cooperativa dos Produtores de Leite do Território Entre Rios (COOPELER) foi criada em 2006, na região noroeste do Estado do Paraná, com esse objetivo. No entanto, nem sempre os produtores associados a COOPELER conseguem analisar e perceber se o preço recebido pelo leite entregue à cooperativa é ou não maior que o preço pago pelo mercado regional/estadual. A fim de esclarecer a dinâmica dos preços de mercado do leite, no âmbito de uma organização cooperativa, este estudo de caso apresenta uma análise comparativa, de janeiro de 2019 a maio de 2023, entre os preços médios mensais de leite cru refrigerado pagos aos sócios da COOPELER e os preços médios mensais recebidos pelo produtor, no Estado do Paraná, sistematizados pelo Conselho Paritário Produtores/Indústrias de Leite do Estado do Paraná e pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. Os resultados deste estudo demonstram que os preços médios mensais do leite cru refrigerado recebidos pelos produtores da COOPELER foram maiores, na maioria dos meses e na média global do período analisado. Portanto, o cooperativismo agropecuário se apresentou como uma estratégia eficaz para o aumento da rentabilidade e da competitividade da bovinocultura leiteira para os cooperados da COOPELER.

**Palavras-chave:** Mercado Lácteo, Preço do leite, Cooperativismo, COOPELER.

### Abstract

*Family farming cooperativism has been implemented by small milk cattle farmers as a strategy to access the dairy market more competitively and, consequently, to optimize the income of their activity. The COOPELER – Cooperativa dos Produtores de Leite do Território Entre Rios (a milk farmers' cooperative) was established in 2006, in the Norwest of Paraná State, Brazil, with that purpose. However, not always the COOPELER associated farmers can analyze and note in a clear way, if the received value of the milk delivered to the Cooperative is or not bigger than the price paid by the regional/state market. In order to clarify the dynamics of milk market prices, within the scope of a cooperative organization, this case study presents a comparative analysis, from January 2019 to May 2023, between the average monthly prices of refrigerated raw milk paid to members of COOPELER and the monthly average prices received by the producer, in the State of Paraná, systematized by the Parity Council Producers/Industries of Milk of the State of Paraná and by the Center for Advanced Studies in Applied Economics. The*

<sup>1</sup> Engenheiro Agrônomo, Economista e Mestre em Produção Sustentável e Saúde Animal, atua como Extensionista Rural no IDR-Paraná. E-mail: rafaelmattos@idr.pr.gov.br.

<sup>2</sup> Engenheira Agrônoma, Especialista em Agronegócio, atua como Extensionista Rural no IDR-Paraná. E-mail: julianmattos@idr.pr.gov.br.

<sup>3</sup> Professora na UNIMEO-CTESOP; Pós-doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE. E-mail: arianacericatto@gmail.com.

*results of this study demonstrate that the monthly average prices of refrigerated raw milk received by COOPELER producers were higher, in most months and in the global average of the analyzed period. Therefore, agricultural cooperativism was presented as an effective strategy for increasing the profitability and competitiveness of dairy cattle for COOPELER's members.*

**Keywords:** Dairy Marketplace, Milk price, Cooperativism, COOPELER.

## 1 INTRODUÇÃO

O mercado lácteo tem se mostrado cada vez mais competitivo, levando os bovinocultores de leite a implementar estratégias tecnológicas/produtivas, de gestão e de organização social, por meio do cooperativismo, para sua manutenção na atividade. Diante de uma intensificação mundial na demanda de leite para processamento industrial, a bovinocultura leiteira passa por processos de inovação cada vez mais afinados às exigências do mercado. Nesse sentido, tem-se buscado a redução de custos de produção, a elevação de produtividade e a adequação às políticas institucionais de precificação da matéria-prima leite, que visam otimizar a margem de comercialização do produtor rural (MATTOS; CANZIANI, 2016).

O Brasil encontra-se como sexto maior produtor de leite no cenário mundial, com um volume de 23.660 mil toneladas, em 2022, ficando atrás apenas da União Europeia, Estados Unidos, Índia, China e Rússia de acordo com o *Foreign Agricultural Service* do U.S. Department of Agriculture (USDA/FAS, 2023). De acordo com o Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), a produção de leite brasileira ocorre em todos os Estados da Federação, porém se concentra nas Regiões Sudeste e Sul, onde é caracterizada pela predominância de pequenas propriedades da agricultura familiar.

O Paraná se destaca como o Estado que apresenta o segundo maior volume de produção de leite, com 4.415.634 mil litros, que correspondem a quase 13% da produção nacional (35.305.047 mil litros), enquanto Minas Gerais é o líder em produção, com 9.611.706 mil litros, conforme os últimos dados divulgados pela Pesquisa da Pecuária Municipal (IBGE, 2021).

Frente a sua elevada produção de leite, o Paraná tem se apresentado muito atrativo às indústrias de processamento de derivados lácteos. Porém, esta expressiva produção de leite tem criado um ambiente extremamente competitivo, que pressiona o valor do leite cru refrigerado pago ao produtor, nos períodos de oferta elevada e faz com que ele precise buscar alternativas para a valorização de seu produto (RONSANI; PARRÉ, 2007).

O cooperativismo tem se mostrado como um modelo de negócios capaz de otimizar os preços recebidos pelo leite cru refrigerado, vendido/entregue pelos produtores rurais à cooperativa a qual estão associados, o que os auxilia a viabilizar sua atividade, face às exigências do mercado lácteo. Isso, pois o processo de precificação do leite, em sua cadeia agroindustrial, leva em consideração o volume, a qualidade e a regularidade de entrega desta matéria-prima, ofertada pelos produtores rurais, sendo que, tais critérios, são atendidos de maneira mais efetiva, no âmbito das cooperativas e de negociações coletivas (MATTOS; CANZIANI, 2016).

Nesse contexto, a Cooperativa de Produtores de Leite do Território Entre Rios (COOPELER) foi fundada, no ano de 2006, na região noroeste do Paraná, por 27 bovinocultores de leite, buscando estratégias de maximização da rentabilidade da atividade leiteira e maior competitividade no mercado lácteo. Contudo, nem sempre os produtores associados a COOPELER são capazes de constatar se receberam maiores valores pela entrega do leite cru refrigerado à cooperativa, em detrimento à venda para outros compradores potenciais.

Portanto, o objetivo principal deste estudo de caso foi analisar comparativamente os preços médios mensais recebidos pelos produtores associados à COOPELER e os preços médios mensais recebidos pelo produtor de leite no Paraná, de janeiro de 2019 a maio de 2023, para validar a atuação da cooperativa no processo de



precificação da matéria-prima leite e constatar se ela está remunerando o produtor associado melhor que o mercado lácteo estadual.

Para isso, foi realizada uma pesquisa primária dos valores pagos pela Cooperativa COOPELER aos seus associados no litro do leite. Assim como foi elaborada uma pesquisa secundária de valores médios pagos pelas indústrias de laticínios do Paraná no Conselho Paritário Produtores/Indústrias de Leite do Estado do Paraná (CONSELEITE-Paraná) e no Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA/ESALQ). Por fim, os valores recebidos pelos sócios da cooperativa foram comparados aos valores recebidos pelos demais produtores do Estado.

O artigo foi estruturado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda seção encontra-se a revisão da literatura sobre a precificação do leite no mercado lácteo, a seção três é dedicada aos procedimentos metodológicos, na seção quatro encontra-se os resultados e discussões e na quinta e última seção são apresentadas as considerações finais.

## **2 PRECIFICAÇÃO DA MATÉRIA-PRIMA LEITE NO MERCADO LÁCTEO E O COOPERATIVISMO LEITEIRO**

Os preços de mercado do leite são influenciados pela oferta do produto, apresentando um padrão sazonal. Isso se deve ao fato de a produção de leite ser afetada principalmente pela quantidade e qualidade da alimentação disponível ao rebanho, em especial nas propriedades com predominância do sistema a pasto, que são a maioria no Brasil. Assim, no período de maior deficiência de pastagens, principalmente por ocasião do inverno, é comum a redução da produção e da oferta de leite e, conseqüentemente, o aumento da disputa por esta matéria-prima, o que favorece a elevação dos preços de mercado (CARVALHO JÚNIOR, 2011).

Para mitigar os efeitos da sazonalidade da produção da matéria-prima leite sobre os seus preços, o mercado lácteo adota estratégias de precificação que bonificam: volume, regularidade e qualidade da matéria-prima ofertada (MATTOS; CANZIANI, 2016), às quais, a bovinocultura leiteira precisa, constantemente, adaptar-se.

Não obstante, o produtor de leite, por não ter o controle total do preço do produto que comercializa à indústria, necessita administrar as variáveis que estão sob seu controle no sistema produtivo, que possam favorecer ganhos de produtividade e qualidade da produção, bem como redução do custo marginal, o que, de acordo com Reis *et al.* (2001), também é uma estratégia para tornar a matéria-prima mais competitiva frente ao mercado.

Ademais, um volume de produção mais constante apresenta benefícios para as indústrias, devido à otimização da mão-de-obra e dos equipamentos, além da diversidade de subprodutos obtidos e a diluição dos custos operacionais. Representa, também, para os consumidores, maior oferta de derivados e para os produtores, menor sazonalidade do preço do leite e menor oscilação da remuneração (JUNQUEIRA *et al.*, 2008).

Considerando as características do mercado lácteo já expostas, o cooperativismo vem se consolidando como um modelo de negócios estratégico, utilizado mundialmente, assim como no Brasil e no Estado do Paraná, para viabilizar e aumentar a competitividade dos agricultores familiares inseridos na bovinocultura de leite, bem como nas demais cadeias agropecuárias (Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), 2017; EUROPEAN COMMISSION, 2023; USDA RURAL DEVELOPMENT, 2019).

A natureza econômica de uma cooperativa, segundo a ótica neoclássica, está situada entre as economias particulares dos cooperados e o mercado, na forma de uma organização econômica intermediária. Portanto, do ponto de vista econômico, a sociedade cooperativa, que é de pessoas, não possui existência autônoma e independente dos seus membros, como ocorre nas sociedades de capital, e deve satisfazer as necessidades e expectativas das economias particulares dos seus sócios (BIALOSKORSKI NETO, 2012).

A eficácia produtiva, social e econômica, além de possíveis vantagens competitivas, somente é alcançada

e mantida pelas cooperativas com uma autogestão forte e adaptada e com o exercício de princípios de governança corporativa, pois os empreendimentos cooperativos são constantemente pressionados a se adequarem ao mercado, com vistas ao atendimento das demandas dos consumidores (BIALOSKORSKI NETO, 2012).

Por fim, o cooperativismo como modelo de negócios, na bovinocultura de leite, pode aumentar a competitividade e favorecer a permanência do agricultor familiar nesta atividade econômica. Uma cooperativa que atua no mercado lácteo, a exemplo desta, que é objeto deste estudo de caso, pode prestar os seguintes serviços ao seu cooperado: captação do leite; compra e fornecimento de insumos agropecuários; comercialização da matéria-prima leite com escala, regularidade e qualidade (fatores que aumentam o poder de barganha de preços nas negociações com os laticínios); agroindustrialização do leite para entrega de produtos transformados ao mercado, com agregação de valor; prestação de assistência técnica ao produtor; entre outros. Sempre, com vistas ao melhor desempenho, de forma sustentável, para o cooperado.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA COOPERATIVA DOS PRODUTORES DE LEITE DO TERRITÓRIO ENTRE RIOS – COOPELER

O estudo de caso contemplou a Cooperativa dos Produtores de Leite do Território Entre Rios (COOPELER), localizada no município de São Jorge do Patrocínio/PR, região noroeste do Estado, com sede na PR-490, Km 01, Parque Industrial. A COOPELER foi criada no ano de 2006, por 27 sócios fundadores, a partir de uma iniciativa do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD ENTRE RIOS). Os representantes dos municípios integrantes do consórcio decidiram implantar uma Usina de Beneficiamento de Leite, que contou com recursos financeiros do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ao final do exercício social de 2022, a COOPELER possuía em seu quadro social 214 associados ativos, ou seja, realizando operações de comercialização de leite mensalmente com a cooperativa, dos quais 171 possuíam a Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) ativa.

Num segundo momento, a equipe técnica liderada pelo antigo EMATER (Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural), que atualmente integra o Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná – IAPAR-EMATER (IDR-Paraná), elaborou um projeto no valor de R\$298.272,00, para aquisição de dois Tanques de Estocagem e Resfriamento de Leite, com capacidade de 20.000 litros cada e de equipamentos para a Usina de Pasteurização, bem como para treinamento dos produtores que comporiam o quadro social da Cooperativa. Daquele montante, 97% foram oriundos do MDS e 3% como contrapartida das prefeituras dos setes municípios envolvidos, sendo eles: Altônia, Cafezal do Sul, Esperança Nova, Francisco Alves, Iporã, Pérola e São Jorge do Patrocínio.

A sede da cooperativa COOPELER assim como a indústria, após deliberação dos municípios integrantes do CONSAD ENTRE RIOS, foram instaladas no município de São Jorge do Patrocínio, pois este disponibilizou o terreno e a construção das edificações para o funcionamento desta.

Já com a perspectiva da implantação da Usina de Pasteurização, iniciou-se uma nova etapa, na qual, por meio de reuniões com os agricultores familiares dos municípios envolvidos, mediante articulação realizada pelos técnicos do CONSAD ENTRE RIOS, do antigo EMATER, das Secretarias Municipais de Agricultura e dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, buscou-se a ampliação do quadro social. Inicialmente, o público alvo foram os produtores pertencentes às associações municipais que já comercializavam o leite em conjunto, totalizando no final do período de reuniões, 393 produtores cadastrados, com possibilidade de filiação à cooperativa.

Após concluída essa ação de organização dos produtores, iniciou-se o processo de aquisição dos equipamentos acima mencionados e a construção das instalações, trabalho que findou no começo do ano de 2010. Porém, em junho de 2007 a cooperativa já havia iniciado a comercialização do leite *in natura* de seus cooperados, conseguindo um grande diferencial de preço pelo produto. Segundo relato dos sócios fundadores da COOPELER, no primeiro mês de comercialização conjunta o preço médio recebido por litro, pelos sócios, salta de R\$0,30 para R\$0,78. Em março de 2010, deu-se início ao processo de industrialização, o qual vem sendo aperfeiçoado pela cooperativa, até o momento atual, por meio da aquisição de novos equipamentos, com o objetivo de melhorar cada vez mais a capacidade e a qualidade de processamento. A cooperativa está inserida exclusivamente na Cadeia Agroindustrial do Leite, comercializando: Leite Cru Refrigerado (*SPOT*), Leite Pasteurizado Integral; Creme de Leite Industrial e Iogurte.

Do volume total de leite captado pela cooperativa no ano de 2020, 0,5% foi transformado em Iogurte e destinado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 12,7% foi pasteurizado, embalado e destinado ao Programa Leite das Crianças, ao PNAE e ao mercado varejista. O restante do leite captado foi comercializado no mercado *SPOT*, onde os laticínios utilizam o produto no seu processo industrial.

Com os investimentos contínuos em infraestrutura de processamento do leite, a cooperativa pretende aumentar a comercialização de produtos beneficiados de maior valor agregado, o que possibilitaria uma maior rentabilidade, que poderia ser revertida em novos investimentos para industrialização ou, conforme deliberação da sua Assembleia Geral Ordinária, ser distribuída entre os cooperados, como sobras.

### 3.2 METODOLOGIA DE COLETA E SISTEMATIZAÇÃO DA ANÁLISE

Os dados analisados foram obtidos via pesquisa primária junto à COOPELER, que mantém, por meio de um *software*, uma base de dados com histórico de todos os pagamentos mensais realizados aos seus sócios, pelo leite entregue. Os preços médios mensais de leite recebidos pelo produtor, no Estado do Paraná, foram levantados por meio de pesquisa secundária junto às bases de dados disponíveis na *web* das Resoluções emitidas pelo Conselho Paritário Produtores/Indústrias de Leite do Estado do Paraná (CONSELEITE-Paraná, 2023) e do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA/ESALQ, 2023), ao longo do período de janeiro de 2019 a maio de 2023. Também foram realizadas entrevistas com alguns sócios fundadores e atuais diretores, para melhor entendimento das estratégias adotadas pela Cooperativa COOPELER.

Os dados foram analisados através das medidas de posição (média, mediana, moda, mínimo, máximo) e de dispersão (amplitude, variância, desvio padrão, coeficiente de variação e erro padrão da média) dos resultados. Optou-se pela análise descritiva dos dados por não apresentarem normalidade dos resíduos, avaliado pelo Teste de Shapiro-Wilk. Os dados levantados foram submetidos a análises estatísticas.

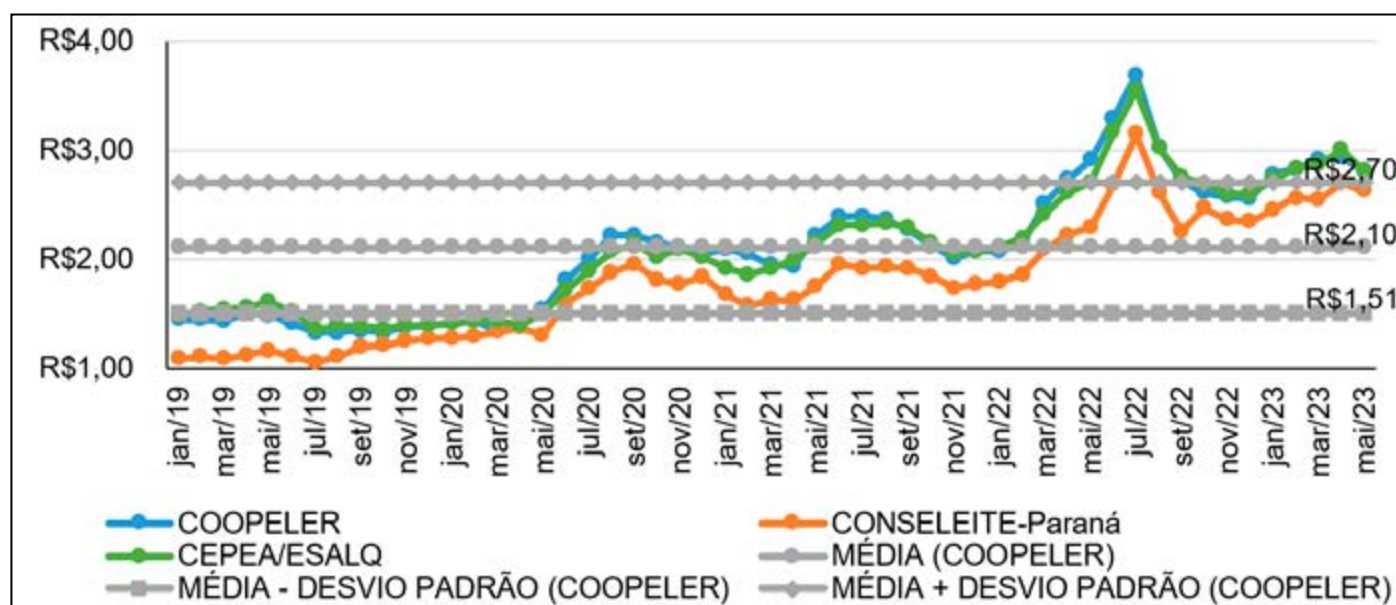
## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em determinados períodos do ano, quando há menor oferta e maior disputa pelo leite, alguns sócios da COOPELER alegam que os preços recebidos pelo leite cru refrigerado entregue à cooperativa estão inferiores aos preços pagos pelos concorrentes. Tais críticas se dão principalmente por produtores com menor engajamento ao cooperativismo ou menor tempo de atuação junto à cooperativa.

No Gráfico 1, encontram-se os dados levantados junto à COOPELER referentes aos preços médios mensais pagos ao cooperado pelo leite cru refrigerado entregue à cooperativa, de janeiro de 2019 a maio de 2023. O Gráfico 1 também apresenta os preços médios mensais de leite cru refrigerado recebidos pelo produtor, no Estado do Paraná, segundo: CONSELEITE-Paraná (2023) e CEPEA/ESALQ (2023).

Ao se analisar o Gráfico 1, nota-se que os preços médios mensais do leite cru refrigerado recebidos pelos produtores sócios da COOPELER foram maiores que os valores do CONSELEITE-Paraná em todos os meses do período estudado e maiores que os valores do CEPEA/ESALQ em 27 meses. Também é possível constatar que na maioria dos meses em que as séries históricas de preços médios mensais recebidos pelo produtor, consolidadas pelo CONSELEITE-Paraná e pelo CEPEA/ESALQ, apresentaram tendência de alta, queda ou estabilidade dos preços de mercado, os preços médios mensais pagos pela COOPELER acompanharam a mesma tendência.

**GRÁFICO 1 – PREÇOS MÉDIOS MENSIS NOMINAIS RECEBIDOS PELO PRODUTOR NO PARANÁ - JAN./2019 A MAIO/2023**



Fonte: Elaboração própria (2023).

Os valores pagos pela COOPELER foram em média R\$ 0,31 por litro acima dos preços médios divulgados pelo CONSELEITE-Paraná e R\$ 0,02 por litro acima dos preços médios levantados pelo CEPEA/ESALQ. As maiores diferenças entre os preços médios mensais pagos pela COOPELER e os levantamentos do CONSELEITE-Paraná e do CEPEA-ESALQ são de R\$ 0,62 por litro e de R\$ 0,20 por litro, respectivamente.

Os dados experimentais foram analisados pelo Teste de Levene, que é uma análise de variância entre grupos (Preço de Leite: COOPELER, CONSELEITE e CEPEA/ESALQ), ao qual apresentou um valor de  $P = 0,5480$  indicando que os dados apresentam homogeneidade da variância.

Para a análise da normalidade da distribuição dos resíduos foi utilizado o teste de Shapiro-Wilk, ao qual obteve-se o valor de  $P < 0,0004$ , que demonstra que os grupo de dados (Preço de Leite: COOPELER, CONSELEITE e CEPEA/ESALQ), não apresenta normalidade na distribuição dos resíduos. Em virtude do resultado do teste de Shapiro-Wilk, não foi possível a realização de testes de média entre os dados analisados, sendo assim apresentam-se apenas as medidas de posição e dispersão dos preços médios mensais por litro de leite aos produtores no Paraná, no período de janeiro de 2019 a maio de 2023.

Na Tabela 1, são demonstrados os dados obtidos através da análise de medidas de posição dos preços pagos pelo leite aos produtores no Paraná. Onde os valores de Média, Mediana e Máximo do preço do leite cru refrigerado pago pela COOPELER foram superiores aos valores obtidos pela análise dos dados levantados tanto pelo CONSELEITE-Paraná quanto pelo CEPEA/ESALQ.

**TABELA 1 – MEDIDAS DE POSIÇÃO DOS PREÇOS MÉDIOS MENSAIS POR LITRO DE LEITE AOS PRODUTORES NO PARANÁ**

- JAN./19 A MAIO/23

Fonte	Preço do Leite Cru Refrigerado				
	Média	Mediana	Moda	Mínimo	Máximo
COOPELER	R\$ 2,1042	R\$ 2,1000	R\$ 1,3300	R\$ 1,3300	R\$ 3,6900
CONSELEITE	R\$ 1,7978	R\$ 1,7769	R\$ 1,9131	R\$ 1,0635	R\$ 3,1454
CEPEA/ESALQ	R\$ 2,0881	R\$ 2,0680	-	R\$ 1,3545	R\$ 3,5523

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os valores das medidas de dispersão dos preços pagos pelo leite aos produtores no Estado do Paraná estão demonstrados na Tabela 2. E, mais uma vez, os valores referentes aos preços pagos pela COOPELER são maiores que as médias do CONSELEITE-Paraná e CEPEA/ESALQ. As medidas de dispersão analisadas foram Amplitude, Variância, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação e Erro Padrão da Média. Em virtude dos maiores preços pagos pela COOPELER, as medidas tanto de posição como de dispersão desta série de dados apresentaram-se maiores.

**TABELA 2 – MEDIDAS DE DISPERSÃO DOS PREÇOS MÉDIOS MENSAIS POR LITRO DE LEITE AOS PRODUTORES NO PARANÁ**

- JAN./19 A MAIO/23

Fonte	Preço do Leite Cru Refrigerado				
	Amplitude	Variância	Desvio Padrão	Coeficiente de Variação	Erro Padrão da Média
COOPELER	R\$ 2,3600	R\$ 0,3509	R\$ 0,5980	28,42%	R\$ 0,0821
CONSELEITE	R\$ 2,0819	R\$ 0,2763	R\$ 0,5306	29,52%	R\$ 0,0729
CEPEA/ESALQ	R\$ 2,1978	R\$ 0,3140	R\$ 0,5657	27,09%	R\$ 0,0777

Fonte: Resultados da pesquisa.

Conforme os dados apresentados, nota-se que os produtores sócios da Cooperativa COOPELER têm buscado no cooperativismo uma alternativa para o alcance de melhores preços de venda do leite *in natura*. Evidencia-se que apesar do pouco tempo do estabelecimento da COOPELER (16 anos), esta cooperativa já tem conseguido otimizar os valores recebidos pela venda do leite cru refrigerado de seus sócios.

Os preços médios mensais pagos ao produtor, pela Cooperativa COOPELER, são relativamente maiores que os de mercado (levantados pelo CONSELEITE-Paraná e pelo CEPEA/ESALQ) devido à estratégia de gestão adotada pela cooperativa. A qual, mensalmente, após a comercialização de seus produtos, subtrai todas as suas despesas de funcionamento do faturamento bruto e, a partir do valor resultante, calcula o preço médio mensal por litro do leite.

Após a definição do preço médio mensal por litro de leite, são realizados os cálculos de ágio e deságio a este valor, de acordo com a tabela de bonificação que, assim como das indústrias concorrentes, leva em consideração o volume, a qualidade e a regularidade de entrega. Por fim, desta forma, a cooperativa determina o preço que será pago a cada sócio fornecedor da matéria-prima leite, que mesmo sendo relativamente maiores que os preços praticados no mercado estadual, acompanham suas tendências.

Pela natureza jurídica das cooperativas, as quais não tem como objetivo a geração de lucro, quando ocorrem sobras ao final de um exercício fiscal, estas devem ser distribuídas aos seus associados *pro rata* das suas operações ou integralizadas a um fundo estatutário, após deliberação da assembleia geral ordinária. A

Cooperativa COOPELER tem optado por realizar a distribuição das sobras de suas vendas mensalmente, junto ao valor do litro de leite pago aos seus associados, não reservando estas sobras para distribuição na assembleia geral ordinária. Tal mecanismo de precificação só é possível graças ao eficiente modelo de gestão que vem sendo aperfeiçoado ao longo dos anos de existência da cooperativa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa dos preços do leite cru refrigerado recebidos pelos produtores associados a COOPELER e dos preços recebidos pelo produtor de leite no Paraná, sistematizados pelo CONSELEITE-Paraná e pelo CEPEA/ESALQ, de janeiro de 2019 a maio de 2023, demonstrou que os valores pagos pela cooperativa foram maiores na maioria dos meses analisados e na média global do período. Apesar de, nem sempre, os sócios da cooperativa constatarem este resultado de maneira nítida.

Os valores maiores pagos por litro de leite pela cooperativa, em relação ao mercado, são possíveis devido à estratégia de gestão adotada pela Cooperativa, que distribui suas sobras mensalmente.

Notou-se que a COOPELER influencia os preços do leite no mercado microrregional para cima, o que talvez favoreça a dificuldade de percepção de seus associados aos maiores preços recebidos, sugerindo-se novos estudos que analisem o impacto da cooperativa na regulação dos preços no mercado microrregional.

A adoção do cooperativismo, como modelo de negócios e ferramenta para conquista de melhores preços de venda do leite cru refrigerado, é uma estratégia eficaz e que segue uma tendência mundial de organização dos produtores agrícolas para se consolidar em mercados competitivos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIALOSKORSKI NETO, S. **Economia e Gestão de Organizações Cooperativas**. 2a ed., São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO JUNIOR, J. N. Diagnóstico da pecuária leiteira na Microrregião de Itapetinga-Bahia. **Tese** (Doutorado em Zootecnia) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - *Campus* de Itapetinga, 2011.

CEPEA/ESALQ – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada / Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. **Leite Ao Produtor CEPEA/ESALQ (R\$/litro) – Preço Líquido Médio– Paraná. Mensal. Jan. 2019 a maio. 2023**. 2023. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/consultas-ao-banco-de-dados-do-site.aspx>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CONSELEITE-Paraná – Conselho Paritário Produtores/Indústrias de Leite do Estado do Paraná. **Valores de Referência para a Matéria-Prima Leite Realizados de Jan. 2019 a maio. 2023**. 2023. Resolução. Disponível em: <https://www.sistemaep.org.br/conseleite-parana/#precos-de-referencia>. Acesso em: 10 ago. 2023.

EUROPEAN COMMISSION, DG AGRI. **Milk Package Implementation. Update June 2023**. Notifications Implementing Regulation (EU) no 511/2012 for year 2022. 2023. Disponível em: <https://agriculture.ec.europa.eu>. Acesso em: 20 jul. 2023.

IBGE – Censo Agropecuário. Tabela 6913. **Quantidade produzida de leite de vaca (Mil litros)**. 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6913>. Acesso em: 20 jul. 2023.

IBGE - Pesquisa da Pecuária Municipal. Tabela 74. **Produção de origem animal, por tipo de produto**. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/74#resultado>. Acesso em: 10 ago. 2023.

JUNQUEIRA, R. V. B.; ZOCCAL, R.; DE MIRANDA, J. E. C. Análise da sazonalidade da produção de leite no Brasil. In: **[Anais...]** X Minas Leite. Minas Gerais, v. 25, p. 1-3, 2008.

MATTOS, J. M. S. M.; CANZIANI J. R. F. Estudo comparativo entre o Valor de Referência do Conleite - Paraná e os preços médios de mercado do leite no Paraná – Brasil. **Monografia** (especialização) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias, Curso de Especialização em Agronegócio, 79 f: il., 2016.

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras. **Censo das Cooperativas do Leite, 2015**. Brasília, novembro de 2017. Disponível em: [https://www.somoscooperativismo.coop.br/leite/assets/censo\\_2017.pdf](https://www.somoscooperativismo.coop.br/leite/assets/censo_2017.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

REIS, R. P.; MEDEIROS, A. L.; MONTEIRO, L. A. Custos de produção da atividade leiteira na região sul de Minas. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 3, n. 2, 2001.

RONSANI, A. J.; PARRÉ, J. L. Variação estacional da produção e do preço do leite no Estado do Paraná (1980-1999). **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 7, n. 1, 2007. DOI: <https://doi.org/10.48075/igepec.v7i1.303>.

USDA Rural Development. **Marketing Operations of Dairy Cooperatives, 2017**. Washington, Research Report 234, 2019. Disponível em: <https://www.rd.usda.gov/>. Acesso em: 29 mai. 2023.

USDA/FAS - United States Department of Agriculture / Foreign Agricultural Service. **Custom Query. Dairy, Milk, Fluid – Cows Milk Production – World Total – All Countries – 2018 a 2022**. 2023. Disponível em: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

## APÊNDICE A

**TABELA A - PREÇOS MÉDIOS MENSAIS NOMINAIS POR LITRO DE LEITE AO PRODUTOR NO PARANÁ**

Mês	COOPELER	Média Paraná	
		CONSELEITE-Paraná	CEPEA/ESALQ
jan/19	R\$1,4500	R\$1,0866	R\$1,4828
fev/19	R\$1,4500	R\$1,1115	R\$1,5292
mar/19	R\$1,4400	R\$1,0882	R\$1,5389
abr/19	R\$1,5000	R\$1,1244	R\$1,5617
mai/19	R\$1,4900	R\$1,1712	R\$1,6074
jun/19	R\$1,4100	R\$1,1046	R\$1,5189
jul/19	R\$1,3300	R\$1,0635	R\$1,3545
ago/19	R\$1,3300	R\$1,1090	R\$1,3939
set/19	R\$1,3500	R\$1,2027	R\$1,3852
out/19	R\$1,3300	R\$1,2128	R\$1,3668
nov/19	R\$1,3800	R\$1,2459	R\$1,3901
dez/19	R\$1,3900	R\$1,2749	R\$1,4001
jan/20	R\$1,4200	R\$1,2752	R\$1,4053
fev/20	R\$1,4400	R\$1,2946	R\$1,4342
mar/20	R\$1,3400	R\$1,3377	R\$1,4331
abr/20	R\$1,3900	R\$1,3720	R\$1,3957
mai/20	R\$1,5300	R\$1,3046	R\$1,4984
jun/20	R\$1,8000	R\$1,5975	R\$1,7130
jul/20	R\$2,0000	R\$1,7307	R\$1,9024
ago/20	R\$2,2200	R\$1,8777	R\$2,0682
set/20	R\$2,2200	R\$1,9573	R\$2,1482
out/20	R\$2,1500	R\$1,8136	R\$2,0171
nov/20	R\$2,1100	R\$1,7769	R\$2,0950
dez/20	R\$2,0500	R\$1,8409	R\$2,0230
jan/21	R\$2,1000	R\$1,6737	R\$1,9198
fev/21	R\$2,0500	R\$1,5695	R\$1,8643
mar/21	R\$1,9500	R\$1,6247	R\$1,9208
abr/21	R\$1,9400	R\$1,6198	R\$1,9915
mai/21	R\$2,2200	R\$1,7590	R\$2,1391
jun/21	R\$2,3900	R\$1,9552	R\$2,3099
jul/21	R\$2,4000	R\$1,9131	R\$2,3168
ago/21	R\$2,3700	R\$1,9259	R\$2,3335
set/21	R\$2,2700	R\$1,9131	R\$2,2971
out/21	R\$2,1300	R\$1,8491	R\$2,1500
nov/21	R\$2,0100	R\$1,7394	R\$2,0583
dez/21	R\$2,0800	R\$1,7739	R\$2,0680
jan/22	R\$2,0800	R\$1,7921	R\$2,1167
fev/22	R\$2,1300	R\$1,8620	R\$2,1871
mar/22	R\$2,5100	R\$2,0854	R\$2,4196
abr/22	R\$2,7300	R\$2,2159	R\$2,6045
mai/22	R\$2,9100	R\$2,2915	R\$2,7094
jun/22	R\$3,2900	R\$2,6828	R\$3,1602
jul/22	R\$3,6900	R\$3,1454	R\$3,5523
ago/22	R\$3,0300	R\$2,6127	R\$3,0175
set/22	R\$2,7200	R\$2,2590	R\$2,7520
out/22	R\$2,6100	R\$2,4630	R\$2,6922
nov/22	R\$2,5700	R\$2,3589	R\$2,6034
dez/22	R\$2,5600	R\$2,3378	R\$2,5949
jan/23	R\$2,7800	R\$2,4537	R\$2,7300
fev/23	R\$2,8200	R\$2,5665	R\$2,8269
mar/23	R\$2,9200	R\$2,5418	R\$2,8616
abr/23	R\$2,9300	R\$2,6975	R\$3,0049
mai/23	R\$2,8100	R\$2,6259	R\$2,8026

Fonte: Resoluções CONSELEITE-Paraná (2023), Média Histórica CEPEA/ESALQ (2023), Base de dados COOPELER (2023).



# PRODUÇÃO DE GERGELIM COMO ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BAIRRO SAN ROQUE, DO MUNICÍPIO DE YBY YAÚ DEPARTAMENTO DE CONCEPCIÓN, PARAGUAI

## *SESAME PRODUCTION AS ALTERNATIVE FOR LOCAL DEVELOPMENT IN THE SAN ROQUE BARRIO, IN THE DISTRICT OF YBY YAÚ DEPARTMENT OF CONCEPCIÓN, PARAGUAY*

Claudia Vera da Silveira<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo geral do artigo é analisar como a produção de gergelim pode se tornar uma alternativa para o desenvolvimento local no Bairro San Roque, do distrito de Yby Yaú no departamento de Concepción, Paraguai. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, análise de base de dados, entrevistas a produtores de gergelim, observações e registros fotográficos. Os resultados indicam que os camponeses têm essa cultura como uma importante fonte de renda, geralmente destinam de 1 a 2 hectares para o cultivo, em relação ao modo de produção verificou-se que é comum a ajuda mútua entre familiares, amigos e vizinhos. Se organizam em comitês ou associações para realizarem a comercialização, geralmente é estabelecido um acordo prévio entre camponeses e empresa para iniciar um ciclo produtivo, a produção é adquirida por empresa intermediárias que atuam na região ou por grandes empresas que atuam no setor de beneficiamento e exportação.

**Palavras-chave:** Gergelim, Yby Yaú, Concepción, Desenvolvimento Local

### *Abstract*

*The general objective of the article is to analyze how sesame production can become an alternative for local development in Bairro San Roque, in the district of Yby Yaú in the department of Concepción, Paraguay. The methodology used was a bibliographic review, database analysis, interviews with sesame producers, observations and photographic records. The results indicate that the farmers have this crop as an important source of income, and generally allocate between 1 and 2 hectares for cultivation. With regard to the production method, it was found that mutual help between family members, friends and neighbors is common. They organize themselves into committees or associations to carry out the marketing. A prior agreement is usually reached between the farmers and the company to start a production cycle, and the production is acquired by intermediary companies that operate in the region or large companies that operate in the processing and export.*

**Keywords:** Sesame, Yby Yaú, Concepción, Local Development

### INTRODUÇÃO

O gergelim foi introduzido no Paraguai em meados do século XIX, seu cultivo comercial começou no final dos anos 90 principalmente na zona norte da Região Oriental do país, esta cultura surge como uma alter-

<sup>1</sup>claudiaveradasilveira@gmail.com

nativa à produção de algodão nos pequenos estabelecimentos. Os departamentos de San Pedro e Concepción são os maiores produtores de gergelim país, constituindo-se em uma importante fonte de renda para os agricultores familiares paraguaios e também diversificação produtiva (MAG, 2010).

Desta forma esta cultura é relativamente nova no país, e foi sendo introduzida gradativamente junto aos pequenos produtores em áreas que antes eram destinadas ao cultivo do algodão. É importante mencionar que este cultivo teve forte influência do setor empresarial privado, diferentemente do algodão que recebeu por muitos anos subsídios governamentais.

Desta forma a cadeia produtiva do gergelim tem uma importante participação do setor privado, onde grandes empresas exportadoras lideram o setor. Inicialmente estas empresas disponibilizavam os insumos e implementos agrícolas para os pequenos produtores e posteriormente adquirem a produção final. É importante assinalar também que dentro desta cadeia aparece a figura dos intermediários conhecidos geralmente na região como “acopiadores<sup>2</sup>”, estes intermediários prestam serviços em algum momento do processo produtivo ou de armazenamento da colheita. Atualmente existem 30 empresas exportadoras vinculadas a cinco grandes empresas japonesas compradoras da semente.

O objetivo geral do artigo é analisar como a produção de gergelim pode se tornar uma alternativa para o desenvolvimento local no Bairro San Roque, do distrito de Yby Yauú no departamento de Concepción, Paraguai. O trabalho está estruturado em cinco partes incluindo esta introdução. Na segunda parte apresentamos uma revisão bibliográfica, na terceira parte apresentamos a metodologia, seguidamente na quarta parte apresentamos as análises e discussões e finalmente na quinta parte apresentamos as considerações finais.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

O Paraguai é dividido em duas regiões: oriental e ocidental, aproximadamente 96% dos estabelecimentos dedicados ao cultivo do gergelim estão localizados na região oriental do país, em números isso significa 13.280 estabelecimentos, conforme podemos observar no Tabela 1.

**TABELA 1 – ESTABELECIMENTOS QUE SE DEDICAM NA PRODUÇÃO DO GERGELIM NO PARAGUAI EM 2022**

Regiões do Paraguai	Estabelecimento	%	Área colhida (Ha)	%	Produção (Tn)	%
Região Oriental	13.280	96,3	26.371	54,2	17.893	64,5
Região Ocidental	516	3,7	22.267	45,8	9.847	35,5
Paraguai	13.796	100	48.640	100	27.738	100

Fonte: Elaborado com base no CAN (2022).

Em relação à área colhida por regiões geográficas, a proporção encontra-me mais equilibrada, 54,2% está concentrada na região oriental e 45,8% encontra-se na região ocidental. Em termo de produção em toneladas a região oriental concentra 64% e a região ocidental 35%.

É importante mencionarmos essas diferenças entre regiões, pois 97% da população encontra-se na região oriental do país, e os departamentos de San Pedro e Concepción se caracterizam pelas forte presença de camponeses e produção baseada na agricultura familiar em pequena escala paralela à uma agricultura moderna e mecanizada dominada pelo latifúndio.

De modo geral no Paraguai o cultivo de gergelim inicia no mês de setembro ou outubro, a depender das condições climáticas. Como podemos observar no Tabela 2, os departamentos de San Pedro e Concepción concentram mais

<sup>2</sup> “Acopiador” é aquele que junta, reúne ou acumula alguma ou muita quantidade de produtos agrícolas, neste contexto é a pessoa ou empresa que recebe a produção para posterior venda.

de 70% dos estabelecimentos rurais que se dedicam à produção deste cultivo.

**TABELA 2 – ESTABELECIMENTOS QUE SE DEDICAM NA PRODUÇÃO DO GERGELIM NO PARAGUAI EM 2022**

Departamento	Estabelecimento	%
San Pedro	6.856	49,70
Concepción	3.226	23,38
Canindeyú	1.453	10,53
Itapúa	1.322	9,58
Boquerón	384	2,78
Caaguazú	276	2,00
Presidente Hayes	130	0,94
Amambay	89	0,65
Caazapá	43	0,31
Guairá	7	0,05
Alto Paraná	4	0,03
Misiones	3	0,02
Alto Paraguay	2	0,01
Paraguarí	1	0,01
Total	13.796	100,00

Fonte: Elaborado com base no CAN (2022).

Segundo o MAG (2010) o cultivo de gergelim constitui em uma importante fonte de renda para os camponeses e contribui para uma diversificação produtiva, pois o processo produtivo do gergelim está inteiramente baseado no uso intensivo de mão-de-obra.

Quando analisamos a área colhida, o uso do sistema de plantio direto e a produção em toneladas, se destaca o departamento de Boquerón localizada na região ocidental, região conhecida também como chaco paraguaio, conforme podemos visualizar no Tabela 3. Aproximadamente 80% (16.832 ha) da produção do gergelim em Boquerón é produzida sob o sistema de plantio direto, o que resulta em maiores rendimentos e produtividade.

**TABELA 3 – ÁREA COLHIDA (HA), PLANTIO DIRETO (HA) E PRODUÇÃO (TN) D GERGELIM NO PARAGUAI EM 2022**

Departamento	Área colhida (Ha)	Plantio Direto (Ha)	Produção (Tn)
San Pedro	13.857	1.943	9.731
Concepción	6.213	1.578	4.376
Canindeyú	2.906	406	1.593
Itapúa	2.314	288	1.366
Boquerón	20.908	16.832	9.098
Caaguazú	364	20	419
Presidente Hayes	1.171	524	665
Amambay	205	83	147
Caazapá	248	40	192
Guairá	16	1	10
Alto Paraná	7	1	10
Misiones	240	-	48
Alto Paraguay	188	188	84
Paraguarí	1	-	1

Fonte: Elaborado com base no CAN (2022).

Geralmente o plantio acontece em parcelas de terras que não estão propensas a alagamentos, em terrenos altos e com leve inclinação. A cultura se desenvolve apropriadamente em solos franco ou franco-arenosa, com matéria orgânica de 2%.

Devido à semente de gergelim ser muito pequena, elas devem ser cultivadas a 1 centímetro de profundidade quando o solo estiver suficientemente úmido. Para o plantio de um hectare se utiliza aproximadamente 2,5 a 3 quilogramas de semente. De acordo com o órgão de fiscalização e certificação das sementes no Paraguai, SENAVE (Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas), as sementes cultivadas pelos produtores devem ser certificadas (MAG, 2013).

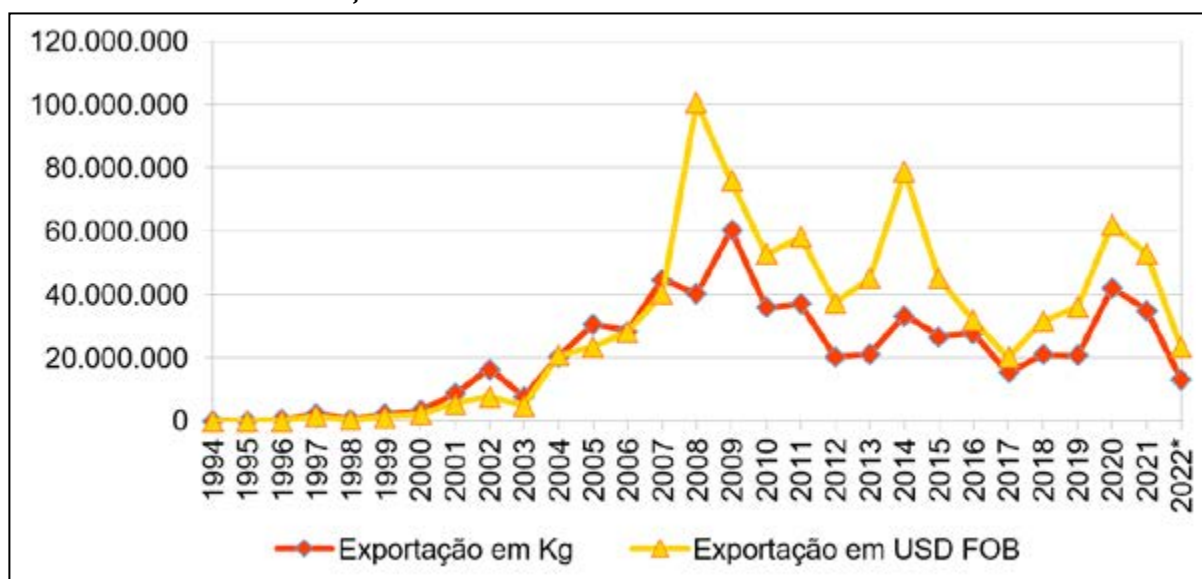
A variedade mais utilizada no Paraguai é a “Escoba Blanca”, essa variedade é caracterizada por sua semente ser de cor branca e apresentar forte resistência ao clima e também às pragas. O seu ciclo produtivo é de aproximadamente 120 dias. É uma planta de porte gigante que pode alcançar 2,5 metros de altura e apresentar um rendimento médio aproximado de 700 a 1.000 kg/ha (ABC Color, 2013).

Os maiores produtores de gergelim encontram-se na Ásia destacando-se Mianmar, Índia e China, seguido pela África (Etiópia, Sudão, Uganda e Nigéria). O Paraguai é o maior produtor na América juntamente com o México. Cabe destacar que os principais consumidores de gergelim a nível mundial são os países da Ásia (JICA, 2020). O gergelim é muito utilizado na culinária com destaque para preparação de pães, bolos, biscoitos, temperos, molhos, óleos, entre outras opções (DULSAN, 2023)

De acordo com a Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo (CAPEXSE, 2023) o Paraguai é um dos principais produtores e exportadores de gergelim a nível mundial devido à boa qualidade e sabor das sementes. Nesse sentido o principal mercado do gergelim paraguaio é o Japão, em menor proporção se encontram Alemanha, México, Israel e Países Baixos. É interessante destacar que existem outros países como Taiwan que tem realizado diálogos e negociações com o Paraguai com o objetivo de comprar o produto (INFONEGÓCIOS, 2020). Na Figura 1 é possível verificar o valor e volumem das exportações de gergelim do país.

É necessário mencionar que o gergelim como um produto agrícola sofre influencia das condições climática, desta forma tem-se por exemplo que as chuvas intensas ou estiagem tenham impacto sobre a variação na produção e no rendimento do cultivo. Analisando a Figura 2 percebe-se um incremento considerável do volume de exportação a partir dos anos 2000, convertendo-se a partir de então em uma importante pauta de exportação do país com participação direta da agricultura familiar.

**FIGURA 1 - EXPORTAÇÃO DE GERGELIM NO PERÍODO 1994-2022**



Fonte: BCP (2023)

O panorama da cadeia produtiva do gergelim em época de pandemia esteve incerto, considerando que toda a produção era enviada para o exterior, aproximadamente 80% da produção era enviado para o Japão (ECONOMIA VIRTUAL, 2018). Em relação à safra 2019/2020 verificou-se que foram cultivados 42.000 hectares de gergelim no país com uma produção de 25.000 toneladas aproximadamente (INFONEGÓCIOS, 2020). Alguns departamentos que iniciaram a colheita em janeiro de 2020 já comercializaram 54% da produção dos agricultores, já com relação à produção que se encontrava em poder das empresas exportadoras verificou-se que aproximadamente 30% já foram vendidos para o mercado internacional. (ABC COLOR, 2020). O Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022) divulgou que a produção de 2021/2022 foi de 48.640 toneladas, ou seja, com uma produção média anual de 27.738 toneladas.

A Figura 2 apresenta cadeia produtiva do gergelim, entendida como agentes econômicos interagem e que participam diretamente da produção, transformação e transporte até o mercado. Na cadeia participam aproximadamente 40.000 famílias produtoras, 15 empresas que se dedicam à exportação com uma média de 40 funcionários cada, além das atividades indiretas como setor de logística, aduanas entre outros (INFONEGÓCIOS, 2020).

De acordo com o PNUD Paraguay (2006) o cultivo do gergelim na economia camponesa é um grande avanço, pois consegue incluir um grande número de famílias no circuito produtivo, constituído-se em uma alternativa de diversificação dos estabelecimentos e que permite auferir maiores níveis de renda para os pequenos produtores.

**FIGURA 2 - CADEIA DE COMERCIALIZAÇÃO DO GERGELIM**



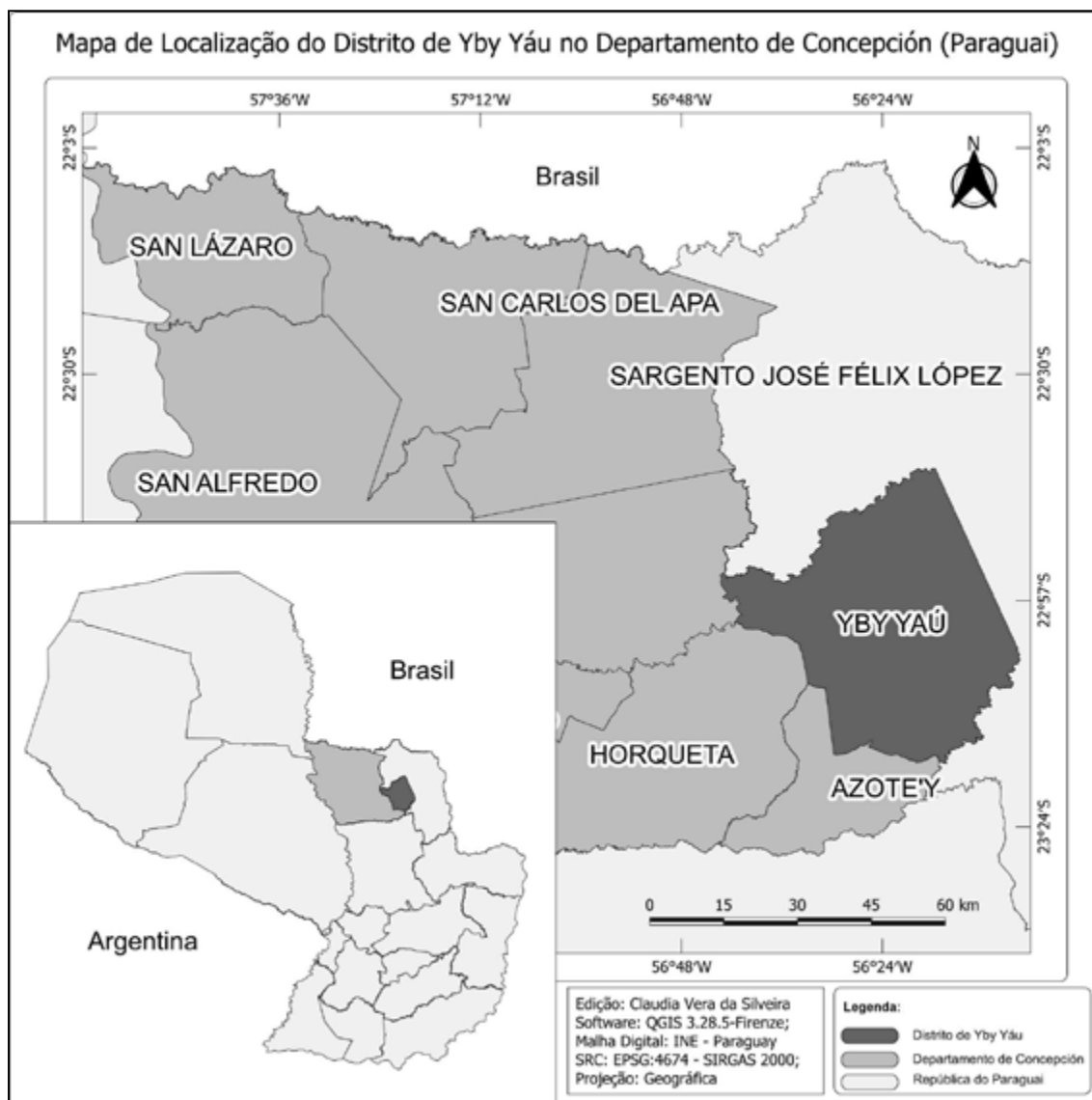
Fonte: Fogel et al. 2017.

Como já foi mencionado anteriormente o destino do gergelim é a exportação e existem quinze empresas exportadoras de gergelim no Paraguai entre as quais destacam-se: Capexse, Shiroswawa, Dusan Orgánica, Agronebai, Unitex, Euromer, Coop. Neuland, Bioexport e Alquimia (ABC COLOR, 2020).

## 2 METODOLOGIA

O trabalho foi realizado no distrito de Yby Yaú, departamento de Concepción no Paraguai, especificamente no Bairro San Roque, conforme pode ser visualizado na Figura 3.

**FIGURA 3 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO DISTRITO DE YBY YAÚ, DEPARTAMENTO DE CONCEPCIÓN**



Fonte: Elaboração própria com base no INE.

O departamento de Yby Yaú conta com 11 distritos: Concepción (capital), San Lázaro, San Carlos del Apa, Sargento José Félix López, San Alfredo, Paso Barreto, Loreto, Belén, Horqueta, Azote' y e Yby Yaú (INE, 2015). Em relação às atividades econômicas do departamento de Concepción se verificou que 45% da População Economicamente Ativa (PEA) se dedicam em atividades ligadas ao setor primário (agricultura e pecuária). O cultivo de gergelim juntamente com o milho são atividades associadas à agricultura familiar.

A metodologia utilizada na pesquisa foi a revisão bibliográfica, análise de base de dados do censo agropecuário, além disso foram realizadas entrevistas in locus com os produtores de gergelim, e também observações e registros fotográficos.

### 3 RESULTADOS

Nesta seção apresenta-se os resultados da pesquisa. Verificou-se que os estabelecimentos produtores de gergelim são, em sua maioria, pequenas unidades camponesas conhecidas como “chacra”, que cultivam até 5 hectares de gergelim e que geralmente produzem em média outros tipos de culturas como a mandioca, feijão, milho, cana-de-açúcar e hortaliças. Também foi possível verificar que na comunidade pesquisada prevalecia a variedade de semente “*Escoba Blanca*”, variedade muito utilizada no Paraguai. A Figura 4 apresenta uma vista parcial do cultivo de gergelim de um dos estabelecimentos pesquisados e a Figura 5 apresenta a semente de gergelim da variedade “*Escoba Blanca*” utilizada nos estabelecimentos.

**FIGURA 4 – VISTA PARCIAL DO CULTIVO DE GERGELIM DE UM DOS ESTABELECEMENTOS PESQUISADOS.**



Fonte: Miguel Silva (2020).

**FIGURA 5 – SEMENTE DE GERGELIM DA VARIEDADE ESCOBA BLANCA**



Fonte: Miguel Silva (2020).

Verificou-se também que o plantio do gergelim se realiza com elementos simples, como por exemplo



a matraca apresentada na Figura 6, e assim constatamos como é utilizada a engenhosidade dos camponeses ao adaptar garrafas tipo pet nas matracas e deste modo diminuir perdas de sementes na hora do plantio, pois como mencionou-se anteriormente a semente do gergelim é pequena.

Acá usamos esa petaka, viste que la semilla es muy chica y con el regulador no se puede regular, cae mucha semilla y con esa petaka se hace el agujerito y cada golpe que se hace con la matraca se cae la semilla (Produtor 1 - Entrevista realizada em 14/10/2018)

Verificamos também que o preço pago aos camponeses por cada quilograma da produção em média é de 6.000 G\$ ou 1U\$.

De 1 hectárea por ejemplo, si el rendimiento fue bueno y el clima ayudó se puede sacar hasta 1.000 kilos, pudiendo recibir 6.000.000 guaraníes por ejemplo (Produtor 2 - Entrevista realizada em 01/09/2020).

#### FIGURA 6 - INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA PLANTÍO DE GERGELIM



Fonte: Miguel Silva (2020).

Geralmente os camponeses se organizam em comitês e/ou associações de produtores de gergelim e tem essa cultura como a sua principal fonte de renda. Com relação aos preços de venda por cada quilograma de gergelim os produtores indicaram que existe compromisso por parte dos camponeses e de uma empresa que adquire a produção.

Em relação ao modo de produção verificamos que é comum a ajuda mútua entre familiares, amigos e vizinhos como pode ser observado na Figura 7. A ajuda mútua também é conhecida na região de *minga*.

Acá tenemos la costumbre de trabajar con minga, hoy por ejemplo mi papá, yo y más 3 vecinos nos ayudamos todos en la chacra de papá, plantamos 2 hectáreas no más, así después cuando le toca a los vecinos, nosotros le ayudamos a plantar también, a eso le llamamos minga (Produtor 2 - Entrevista realizada em 01/09/2020).



**FIGURA 7 – PLANTIO DO GERGELIM COM A AJUDA DE FAMILIARES E VIZINHOS EM UM FORMATO CONHECIDO NA REGIÃO COMO MINGA.**



Fonte: Miguel Silva (2020).

Verificou-se desta forma que o cultivo do gergelim na comunidade pesquisada permite uma maior diversificação produtiva e também permite acesso a renda por meio da comercialização deste produto, além disso permite a reprodução social dos produtores agrícolas e seus familiares, mantendo seu modo de vida. Como podemos evidenciar no trecho a seguir: “El cultivo de sésamo aquí en el Barrio ayuda a la comunidad, el ingreso ayuda mucho, permite seguir luchando” (Produtor 1 - Entrevista realizada em 01/09/2020).

#### **4 CONCLUSÃO**

A produção de gergelim no bairro San Roque do distrito de Yby Yau tem se mostrado uma importante alternativa de geração de renda para os pequenos produtores agrícolas da comunidade, assim como também, permite uma possibilidade de diversificação produtiva e a inserção no mercado nacional e internacional. A ajuda mútua entre os camponeses da região no que se refere as atividades de cultivo, colheitas entre outros cuidados culturais relevou ser importante como prática social entre os camponeses, assim como também permite a reprodução social dos produtores agrícolas e seus familiares, como meio de manutenção de seu modo de vida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC COLOR. **Técnicas para el cultivo de sésamo**. 05/10/2013. Disponível em: <<https://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/abc-rural/tecnicas-para-el-cultivo-de-sesamo-625246.html#:~:text=La%20variedad%20m%C3%A1s%20cultivada%20en,2%2C5%20m%20de%20altura.>> Acesso em 02/09/2020.

BCP. **Exportaciones de Sésamo**.

CAN. **Censo Agropecuario Nacional**. Junio de 2023. Disponível em: <[https://can2022.mag.gov.py/geoport/VI\\_CENSO\\_AGROPECUARIO\\_NACIONAL\\_Volumen\\_1.pdf](https://can2022.mag.gov.py/geoport/VI_CENSO_AGROPECUARIO_NACIONAL_Volumen_1.pdf)> Acesso em 13/08/2023.

CAPEXSE. **Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo**. Exportaciones de Sésamo, 2014.

CAPEXSE. **Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo**. Disponível em: <<http://www.capexse.org.py>> Acesso em 17/08/2023.

DDC. **Diagnóstico Departamental de Concepción**. Paraguay, 2007.

DULSAN. **Sésamo**. 2023. Disponível em: <<https://dulsan.com.py/es/sesame/>> Acesso em 29/08/2023.

FOGEL, R. *et al.* **La transferencia de tecnología orientada a la Agricultura Familiar Campesina**. Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), 1 edición, Asunción, 2017. Disponível em: <[https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload\\_editores/u294/Libro-PINV15-1171.pdf](https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/Libro-PINV15-1171.pdf)> Acesso em: 01/10/2023.

INE. **Censo**. Disponível em: <[https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%20por%20Departamento%202021/01\\_Concepcion\\_2021.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%20por%20Departamento%202021/01_Concepcion_2021.pdf)>

INFONEGÓCIOS. **Sésamo promete buena producción y acuerdo con Taiwán favorecería el panorama**. 17/06/2020. Disponível em: <<https://infonegocios.com.py/plus/sesamo-promete-buena-produccion-y-acuerdo-con-taiwan-favoreceria-el-panorama>> Acesso em: 03/09/2020.

JICA. **Estudio de Recopilación de Datos sobre Cultivos Potenciales para Exportación, Producidos por Pequeños Productores en el Paraguay (Fase II)**. 2013. Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/office/others/c8h0vm0000ad5gke-att/info\\_02\\_02.pdf](https://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/office/others/c8h0vm0000ad5gke-att/info_02_02.pdf)> Acesso em 01/08/2023.

MAG. **Ministério de Agricultura y Ganadería**. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, 2016.

MAG. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Costo de producción de sésamo**. 2013.

MAG. Ministério de Agricultura y Ganadería, 2010.

# 9 Movimentos e Conflitos Sociais

## DIFERENTES PERSPECTIVAS DO TERRITÓRIO, CONCEITUANDO O TERRITÓRIO DE INCLUSÃO<sup>1</sup>

Miriam Freitas da Silva<sup>2</sup>

Daniel Luciano Gevehr<sup>3</sup>

### Resumo

Este artigo visa aprofundar uma análise conceitual nos estudos que evidenciem as áreas do conhecimento e suas interpretações sobre espaços e suas funcionalidades, ampliando a visão sobre a dinâmica dos territórios, sua formação, características que constitui o território na perspectiva da inclusão. Nesse sentido, formula-se o seguinte questionamento: quais são as funcionalidades, dinâmicas e características que constitui o território na perspectiva da inclusão. Para responder ao problema de pesquisa proposto formulou-se como objetivo geral: Análise bibliográfica e conceitual dos principais autores das áreas da geografia (território) e inclusão e suas interpretações desta forma caracterizar o território de inclusão, as discussões em torno da disciplina (geografia), têm contribuído de forma propositiva, a relacionar elementos da geografia a inclusão. Neste sentido formulou-se, como objetivos específicos: a) identificar e discutir diferentes tipos de territórios; b) compreender as diversas interpretações do conceito de territórios; c) abranger conceito de inclusão; d) inclusão social e o espaço geográfico, A investigação do

tema justifica-se, pois, compreender os conceitos são necessários, pois são base para mediação de novos conhecimentos. Portanto uma análise conceitual nos estudos que evidenciem as áreas do conhecimento (território x inclusão) e suas interpretações sobre espaços e funcionalidades nos permitem refletir e ampliar uma visão sobre a dinâmica, características dos territórios. Ressalta-se que a pesquisa encontra-se em fase inicial, análise e revisão de literatura.

**Palavras chave:** Inclusão, território de inclusão, espaço.

### Abstract

*This article aims to deepen a conceptual analysis of studies that highlight the areas of knowledge and their interpretations of spaces and their functionalities, broadening the view of the dynamics of territories, their formation and the characteristics that make up territories from the perspective of inclusion. In this sense, the following question was asked: what are the functionalities, dynamics and characteristics that make up the territory from the perspective of inclusion? In order to answer the proposed research problem, the following general objective was formulated: Bibliographical and conceptual analysis of the main authors in the areas of geography (territory) and inclusion and their interpretations in order to characterize the territory of inclusion, the discussions around the discipline (geography), have contributed in a propositional way, to relate elements of geography to inclusion. In this sense, the specific objectives were: a) to identify and discuss different types of territories; b) to understand the different interpretations of the concept of territories; c) to cover the concept of inclusion; d) to understand the concept of social inclusion and geographical space.*

*Social inclusion and geographical space. Research into the subject is justified because understanding con-*

<sup>1</sup> Pesquisa financiada com bolsa institucional FACCAT.

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional. Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Projeto desenvolvido com fomento FACCAT. Bolsista FACCAT. Endereço eletrônico: miriamsilva@sou.faccat.br

<sup>3</sup> Doutor em História com estágio Pós-doutoral em História. Professor titular do Programa de Pós graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional da Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Pesquisa financiada com bolsa institucional FACCAT e vinculada a linha de pesquisa: Instituições, Sociedade, Cultura e Bem-estar Social., do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Faccat. Endereço eletrônico: [danielgevehr@faccat.br](mailto:danielgevehr@faccat.br)

*cepts is necessary, as they are the basis for mediating new knowledge. Therefore, a conceptual analysis of studies that highlight the areas of knowledge (territory x inclusion) and their interpretations of spaces and functionalities allows us to reflect and broaden our vision of the dynamics and characteristics of territories. It should be emphasized that the research is still in its initial phase of analysis and literature review.*

**Keywords:** *Inclusion, territory of inclusion, space.*

## 1 INTRODUÇÃO

Para cada área de conhecimento há diferentes interpretações no que se refere ao conceito de território, na literatura encontramos diversas concepções entre elas: os geógrafos agregam a ideia da materialidade do território, na economia focam no conceito de espaço ao território, pois concebe elementos locais, na ciência política enfatizam as relações do poder, na sociologia uma abordagem nas relações sociais, a psicologia se empenha na concepção da subjetividade, a antropologia se debruça em compreender o território na dimensão do simbólico e nos estudos da área de inclusão os estudos compreendem ao limite do espaços onde ocorre a inclusão. Ao se apropriar de um território uma sociedade pleiteia o acesso, controle e uso tanto dos poderes invisíveis como das realidades visíveis que as compõe, portanto assim parecem compartilhar o domínio das conjunturas de reprodução da vida humana, tanto quanto a dos recursos dos quais dependem (Haesbaert, 2007, p.69). No contexto da geografia espaço geográfico (Santos, 1996) é diferente do espaço social, mas ambos são atrelados, o espaço geográfico é concreto, já o espaço social é abstrato, mas estão inseridos um ao outro, uma junção do espaço material com o Social. O espaço social depende da materialidade para existir, o espaço social é um espaço das interações, das redes, dos lugares, territorialidades e representações sociais. Milton Santos define o espaço geográfico como um elemento social, um meio para as ações da sociedade. Nesta perspectiva o espaço geográfico é uma atribuição social assim como política, cultural, econômica ou ideológica (Althusser, 1974), sendo uma competência subordinadora e ao mesmo. Neste sentido podemos refletir sobre o território na perspectiva de inclusão. O propósito central deste estudo é trazer a discussão sobre o conceito de território no contexto da geografia, aproximando esse conceito advindo da geografia com os estudos que problematizam a inclusão, para além da sua dimensão física e espacial.

## 2 METODOLOGIA

Em se tratando dos procedimentos técnicos, esta pesquisa será bibliográfica, documental bibliográfica, pois o estudo será desenvolvido em material publicado por autores importantes clássicos e contemporâneos delimitado aos temas inclusão território político, território, território cultural, território histórico e território de inclusão. O material se refere a revistas especializadas, livros, dissertações e teses, bem como, material por meio eletrônico. Segundo Moraes e Assumpção (2012) e Santos (2013), produziram uma discussão sobre o material levantado em forma de ensaio teórico, o que poderia ser concebido como uma revisão de literatura (MIRANDA; FERREIRA, 2009) ou uma revisão bibliográfica (FRANÇA; MATTA; ALVES, 2012). A revisão de literatura ou revisão bibliográfica teria então dois objetivos (ALVES MAZZOTTI, 2002): elaboração de uma contextualização para o problema e a análise das possibilidades presentes na literatura consultada para a concepção do referencial teórico da pesquisa. Por meio de sua análise, permite ao pesquisador a elaboração de ensaios que favorecem a contextualização, problematização e uma primeira validação do quadro teórico a ser utilizado na investigação empreendida.

## 3 DIFERENTES INTERPRETAÇÕES DO CONCEITO DE TERRITÓRIO

Para compreender o território é preciso abordar as diferentes perspectivas para isso, vamos apresentar a

dinâmica dessas concepções de território em quatro importantes vertentes as quais os principais autores classificaram como vertentes básicas são elas: econômica, política, cultural, naturalista.

Um dos percursores na abordagem do território foi o autor Claude Raffestin (1993). Destacando em sua obra a propensão política do território, sua percepção sobre o conceito de espaço geográfico pois compreende como base já existente ao território, palavras do autor:

“É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator “territorializa” o espaço.” (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

A vertente política é a mais conhecida, pois está relacionada as relações de poder, espaço e as relações poder institucional - espaço. Nesta perspectiva o autor compreende o espaço controlado, delimitado, e neste espaço se exerce um determinado poder, aqui se entende o território com ênfase político-administrativa por exemplo o território nacional como espaço físico de uma nação, um espaço onde se limita a política e as questões jurídicas tendo o espaço marcado e delimitado por trabalho e esforço humano sendo estas suas linhas e fronteiras.

No contexto da geografia espaço geográfico (Santos,1996) é diferente do espaço social, mas ambos são atrelados, o espaço geográfico é concreto, já o espaço social é abstrato, mas estão inseridos um ao outro, uma junção do espaço material com o Social. O espaço social depende da materialidade para existir, o espaço social é um espaço das interações, das redes, dos lugares, territorialidades e representações sociais.

Milton Santos define o espaço geográfico como um elemento social, um meio para as ações da sociedade. Nesta perspectiva o espaço geográfico é uma atribuição social assim como política, cultura, economia ou ideologia (Althusser,1974), sendo uma competência subordinadora e ao mesmo tempo subordinada (Santos,1996).

No contexto da geografia, espaço geográfico (Santos,1996) é diferente do espaço social, mas ambos são atrelados, o espaço geográfico é concreto, já o espaço social é abstrato, mas estão inseridos um ao outro, uma junção do espaço material com o Social.

No âmbito da economia a relevância nas relações econômicas do território, o território é visto como meio de recursos capital-trabalho, Milton Santos traz em suas diversas obras importantes contribuições na concepção do conceito de território para a geografia brasileira, o autor argumenta a importância de estudar o território e compreender suas amplas categorias pois para ele o território é o centro onde tudo ocorre, a formação do território compõe se externamente ao território Santos (1985).

São os períodos da história que que caracterizam como será ordenado o território na perspectiva social, econômica e política. Segundo Milton Santos potencializa o espaço como variável tendo seus elementos quantitativos e qualitativos, permeando o contexto histórico: cada elemento transforma e tem seu papel primordial no sistema espacial e temporal, valorizando todos os elementos como também o valor de cada um em relação com as demais (Santos,1985, p.09), o autor traz a relevância da diferença entre espaço e território (Santos,1996).

O autor denomina o território como uma configuração territorial e estabelece como um todo em sua obra *Metamorfoses do Espaço Habitado*. Conceituando o espaço na sua totalidade real, comparando a um matrimônio na perspectiva territorial, sociedade e ao pensar em território naturalmente relacionamos o conceito ao Estado-nação como se tal estivesse vinculado um ao outro inquestionavelmente, de maneira que tal conceito quando referir se a um, igualmente se refere a existência do outro.

Hoje mediante as discussões do mundo concreto, tal conceito torna se uma noção antiga, de Estado Ter-

ritorial para a noção pós-moderna chamada de transnacionalização do território (Santos,2012, p.138).

Salientando que não podemos definir todo território como ‘transnacionalizado’, do mesmo modo que anteriormente haviam territórios que não poderiam ser chamados de “estatizados”.

Logo é nessa lacuna que consiste nos territórios de certo modo fora do processo de transnacionalização, com diferentes formas de se impor e visualizar o mundo, podemos chamar de “movimento contra-corrente”. Então se propusermos a falar em território, não devemos a falar de globalização, pois esse não compreende de forma geral os aspectos da realidade a qual podemos incluir o conceito aqui citado.

Conforme o ponto de vista do autor Santos (2012) que se refere: os territórios são aspectos, todavia o território usado são ações e objetos, sinônimo de um lugar humano, espaço habitado. Portanto a facilidade posta a serviço da competitividade, que hoje comandam as relações econômicas. Se por um lado

temos a agilidade do virtual, nos entregue por objetos com o objetivo de facilitar essa fluidez que com toda certeza são objetos mais técnicos.

Portanto os objetos nos proporcionam apenas uma fluidez virtual, porque a fluidez real vem das ações humanas, sendo cada vez mais ações normatizadas, ações informadas (SANTOS,2002, p.138). O território não se constitui apenas por um conjunto de formas naturais, mas por meio de sistemas artificiais e naturais, concomitantes as pessoas, empresas e instituições que o abriga, indiferente ao seu poder.

O território precisa ser considerado em suas esferas jurídico-políticas, por meio de suas heranças históricas e recentes conteúdos financeiro, econômico, fiscal e normativo. É desta forma que ele é concebido, um lugar, onde tudo é interdependente no que se refere ao quadro da vida social, mediando a fusão entre o espaço, o global e o nacional indefeso (no caso o Brasil), (SANTOS,2002, p.84).

Desta forma o autor Milton Santos (2002, p.3) faz distinção de território e esta passa a ser muito empregue entre o que ele designa: território como recurso e território como abrigo. Na concepção do autor a distinção existente é que enquanto indivíduos hegemônicos percebem o território enquanto uso, fonte exclusiva de recursos, os sujeitos hegemônizados, os percebem como abrigo necessitando modificar e recriar estratégias e métodos com a finalidade de sobreviver do e no território.

O território usado se estabelece como um todo, onde ocorre uma trama de relações conflitantes e complementares a partir daí consolida – se o conceito. Refletir sobre as relações pactuadas entre a formação socioespacial, lugar e o mundo (p.3).

O território usado em sua totalidade, permite uma extensa oportunidade de análise, de maneira que de um ângulo temos a estrutura global da sociedade e de outro a o uso e suas complexidades (SANTOS, 2000, p. 3-12). No entanto o território podemos entender como a prisão que os homens criam para si (RAFFESTIN, 1993).

Em suma pode se afirmar que o território se apoia no espaço, mas não pode se misturar com ele. O território deve ser compreendido como uma produção por meio do espaço. “ora, a produção, pela razão das relações em torno, se inscreve ao campo de poder” (RAFFESTIN, 1993, p.51). Sobre tudo é preciso ter compreensão da diferenciação de tais conceitos de território e espaço são entendidos como indissociáveis, sobre tudo se não há espaço não temos território.

Podemos dizer que o espaço é a expressão de uma proporção da sociedade, em uma definição ampla, anteposto os processos em sua amplitude e coexistência, simultaneidade (incluindo as modificações da natureza), a definição do território a partir de uma abordagem estritamente sobre o espaço que traz o foco nessa dimensão espacial, ou seja, nas emblemáticas de caráter político ou que relaciona as manifestações/realizações e as relações de poder, em suas diversas esferas (HAESBAERT, 2010, p.166).

O autor entende que o território pode ser concebido pelas diversas relações de poder, cunho cultural, caráter simbólico e relações econômico - políticas. Embora o destaca que a concepção do território se dá de

forma funcional ou simbólica, ambas são indissociáveis pois se tivesse uma maneira de dissociar seria simplesmente enquanto “tipo real” (HAESBAERT, 2007).

Ao se apropriar de um território uma sociedade pleiteia o acesso, controle e uso tanto dos poderes invisíveis como das realidades visíveis que as compõe, portanto assim parecem compartilhar o domínio das conjunturas de reprodução da vida humana, tanto quanto a dos recursos dos quais dependem (HAESBAERT, 2007, p.69).

Desta forma compreendemos que as relações sociais estão atreladas ao território como também produzidas por ele, de maneira que o território se produz por meio das relações. Haesbaert ressalta que são os sujeitos que produzem seus próprios territórios, e que extinguir os mesmos resultaria no fim destes sujeitos, de seus grupos sociais, de suas identidades suas existências estão ligadas a existência de seus territórios segundo Bonnemaison e Cambrézy.

Somos pertencentes a um território, habitamos, mas não o possuímos, estabelecemos nele, não apenas os vivos ocupam o território, os mortos também se fazem presente no território tornando-o como um signo sagrado. Afinal o território está relacionado a função ou ao ter, mas sim relacionada ao ser. Compreender o território no contexto espiritual e não no material é compreender os movimentos, lutas e conflitos que cercam o mundo nos dias de hoje, se perdermos o território logo desaparecemos. (BONNEMAISON, CAMBRÉZY, 1996, p.13-14, apud HAESBAERT, 2007, p.72-73).

#### 4 CONCEITUANDO A INCLUSÃO

Discorrer sobre a temática da inclusão subentende-se em refletir sobre a autonomia, como também compreender as possibilidades e as singularidades da vida humana: a diversidade. No dicionário Aurélio inclusão compete-se ao efeito, ato de incluir, inserir, compreender, associado ao adjetivo social (sociedade) os mesmos processos que levam pessoas ou grupos a terem oportunidade de participar das dinâmicas societárias, implica em garantir acessibilidade em tais dinâmicas. A autonomia é um direito de todo ser humano, ela não depende do corpo que a pessoa tem e sim da acessibilidade que o ambiente proporciona. A acessibilidade é uma demanda das pessoas com deficiência, e também das pessoas com mobilidade reduzida, segundo a Lei 16.146 de 2015 conhecido como Estatuto da Pessoa com Deficiência, a palavra acessibilidade significa: possibilidade e condição de alcance para a utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias bem como outros serviços e instalações abertos ao público de uso público ou privados de uso coletivo tanto na zona urbana como na zona rural por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (BRASIL 2015).

São direitos sociais previstos no artigo 6º Constituição Federal de 1998: saúde, transporte, educação, lazer, moradia, segurança, alimentação, trabalho, previdência social, assistência aos desamparados, proteção a maternidade

(BRASIL, 1988). A garantia destes direitos diz respeito a garantia a cidadania, o direito à cidadania em um sentido mais amplo é oportunizar a participação plena nas escolhas/decisões sociais, individuais e coletivas bem como o acesso de serviços comunitários e bens. (CANZIANE, 2006).

A defesa de acesso é essencial para a promoção de conjunturas que possibilitem condições equitativas. A acessibilidade não compreende apenas na (vontade) responsabilidade do Estado, e sim em uma coparticipação societária que considera desde o planejamento, a fiscalização e execução de direitos essenciais a vida. (FRANÇA, et al., 2010). É necessário definir normas para sustentar o processo de transformações sociais. (TEIXEIRA, 2008).

Falar de inclusão compete não apenas as pessoas com deficiências, e sim a toda diversidade humana, seja

de raça, religião, gênero, orientação sexualidade, idade, crença, nacionalidade, incluir tal diversidade é reconhecer que somos semelhantes e diferentes. Para haver de fato inclusão não basta estar “do lado de dentro”, é preciso dispor de verdadeiras práticas inclusivas, em todos os sentidos para garantir a igualdade de oportunidades. Considerando que a inclusão é um tema multifacetado, o propósito deste estudo é abranger para além do conceito de inclusão e sim problematizar suas fronteiras por meio da cidadania e inclusão social

Segundo o autor Silva Junior (2016) quando se refere a todos seres humanos, sem que haja diferenciação nos traços de inferioridade, subentende-se que todos devem usufruir de um padrão de vida igualitário ao acesso as condições básicas de existir. Transferindo assim os impedimentos do corpo para as barreiras atitudinais e físicas impostas as pessoas com deficiência.

De igual forma ganha relevância a temática para a comunidade acadêmica em diferentes perspectivas passa-se a desenvolver estudos em diferentes áreas do conhecimento tanto nos eixos do coletivo como do pessoal. As discussões em torno da problemática ganha espaço global, relacionando constantemente a condições sociais, com impactos políticos, culturais, econômico, pobreza, e demais implicações para a sociedade no geral. (BERNADES; ARAUJO,2015).

O histórico das pessoas com deficiência permeia sua experiência, como também a concepção da sociedade em determinadas fases, seja por meio do coletivo ou temporal. Existem barreiras sociais, como também há para a área da saúde- resultante das experiências de cada sujeito, suas atividades, posição social e sua performance definem suas habilidade e capacidades na inclusão social. (NETO, 2008).

No decorrer da história da humanidade a vida das pessoas com deficiência foi marcada por lutas e preconceitos, variou muito a forma como elas eram integradas a sociedade dependendo da cultura e época. Pessoas com deficiência já foram consideradas impuras, representavam castigo divino, pecado sendo discriminadas pela sociedade, totalmente invisíveis, separados por considerar incapazes.

Com o passar dos tempos passaram a ser tratados de forma assistencialista, com base na visão biológica e médica, a deficiência passar ser considerada uma doença passível de cura. Atualmente o conjunto de leis que garantem os direitos humanos marca o tempo da inclusão social, na relação da pessoa com deficiência e o meio onde está inserido.

Sujeitos com direitos a exercer sua cidadania, com deveres e direitos. Ficando o Estado com a responsabilidade de suprimir e remover os obstáculos que os impedem sua participação plena na sociedade, como também promover e viabilizar suas capacidades. (PIOVESAN, 2012).

Os movimentos e discussões objetivam melhor compreensão da abordagem relacionada a acessibilidade, bem como o direito e defesa do bem estar das pessoas com deficiência debates recentes, nesse sentido destaque para o movimento que resultou a “Declaração sobre os Direitos das Pessoas com

Deficiência” anunciada pela ONU em 09 de dezembro de 1975. Aqui no Brasil em meados dos anos de 1970 dá início a movimentos sociais que contribuíram para que o tema fosse inserido em debates que integraram a construção de políticas públicas inclusas na Constituição Federal de 1980.

Tais movimentos sociais que tinham por finalidade cobrar ações e condições dignas a pessoas com deficiência no seu dia-dia, ou seja, políticas públicas não apenas na teoria, mas na prática. Desde os primeiros movimentos sociais para defender os interesses das pessoas com deficiência no século XX organizadas por grupos minoritários surdos, cegos, pessoas com deficiência física, em uma estrutura regionalizada para chegar a consolidar um movimento político, foi preciso inúmeras articulações para unir os interesses maiores do movimento. (RIBEIRO,2015).



## 5 DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada homem é um universo, um microcosmos chamava os humanistas, ou seja, um vasto centro de qualidades e de valores que resume todas as perfeições do universo. Mas entre as suas qualidades e valores estão alguns que possuem uma dimensão e um caráter essencialmente social e podem então desenvolver ver-se apenas na coexistência com outras pessoas. Assim ao ser do homem se explica necessariamente na forma social. Mas a sociedade não é superior aos indivíduos isoladamente, mas sim o resultado natural da manifestação do seu próprio ser (Mondin, 1980 p.167).

O território da inclusão social, é a construção social amparada por significantes compartilhados, simboliza o processo coletivo da relação entre indivíduos na Constituição dos sujeitos. A inclusão social abrange diferentes níveis de requisitos entre eles os instrumentais, metodológicos, comunicacionais, arquitetônicos, programáticos e atitudinais com objetivo está a Acessibilidade e equiparação de oportunidades e condições de uso acesso em diferentes ambientes da sociedade. A inclusão social é pensar em uma sociedade para todos respeitar a

diversidade humana e saber lidar com as amarras sociais empecilhos na construção para uma sociedade mais justa e empática.

Por meio de políticas públicas as ações governamentais tem a incumbência de criar mecanismos para fomentar e estimular a promoção da inclusão de todos, sem distinção, os avanços no escopo da legislação tem relevância nos processos de inclusão (territórios onde ocorre a inclusão) é primordial a participação da sociedade civil.

No entanto a inclusão ocorre a partir de uma conscientização coletiva ou seja havendo possibilidades para que possa ser legitimado não apenas na teoria, apesar de leis existirem a efetivação e fiscalização do cumprimento das mesmas não são eficazes: “somos nós o povo, que escolhemos quais leis vamos respeitar e quais não”. (STANIESKI FILHO, 2009, p.68).

Embora em alguns dicionários da língua portuguesa as palavras inclusão e integração sejam consideradas como sinônimo, essa consideração ocorre de forma genérica pois ambas significam o ato de incluir um elemento a um conjunto. Em uma perspectiva mais cautelosa trazendo para o contexto da dinâmica social, a integração refere-se ao esforço ou possibilidade de pessoas com deficiência acessarem espaços não adaptados, a inclusão concentra o foco no ambiente e não no indivíduo (CAMARGO, BOSA, 2009).

No entanto a lei garante a “todos” sem distinção, a inclusão também é um direito garantido por lei a todos cidadãos, mas é o acesso as oportunidades, relacionamentos sociais já legitimados. Se faz necessário políticas públicas e ações afirmativas no que se refere a conscientização da sociedade em eliminar as barreiras e extinção de estigmas, paradigmas arraigados no decorrer dos tempos “incluir não é apenas colocar junto, e, principalmente, não negar a diferença, mas respeitá-la como construtiva do humano”. (Werneck, 2002).

A inclusão enquanto território para além das vertentes econômicas, políticas e culturais, ela ocorre em espaços que são indissociável ao território, onde ocorre as teias das relações humanas, onde as redes se conectam a inclusão permeia a experiência do pertencer ao espaço ao território.

Em outras palavras a inclusão não depende do corpo do indivíduo, mas na ação de preparar os espaços seja em atitudes, na arquitetura, equipamentos ou comunicação para recebê-los.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SCIELO - Brasil - **Metodologia de pesquisa bibliográfica** com a .... <https://www.scielo.br/j/prod/a/9BprB4MFDXfpSJqkL4HdJCQ/>. Acesso em 16/08/2023

IBGE | Censo 2010. <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 17/08/2023 “(PDF) **Um olhar sobre a inclusão - ResearchGate.**” [https://www.researchgate.net/publication/256429444\\_Um\\_olhar\\_sobre\\_a\\_inclusao](https://www.researchgate.net/publication/256429444_Um_olhar_sobre_a_inclusao) Acesso em 18/09/2023.

AÇÕES AFIRMATIVAS DA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS - SciELO. <https://www.scielo.br/j/cp/a/3bz9Ddq8YpxP87fXnhMZcJS/?format=pdf>. Acesso em 22/08/2023. “MILTON SANTOS: concepções de geografia, espaço e território ... - UERJ.” <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/1389/1179>. Acesso em:”SciELO - Brasil - O corpo, a casa e a cidade: territorialidades de ....” <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/8FvqfjrzTtwqMSTdMwVPsG/>. 17/07/2023

SARLET- A Eficacia DOS Direitos Fundamentais - Studocu. <https://www.studocu.com/pt-br/document/universidade-metodista-de-fundamentais/5245132>. Acesso em 24/08/202 “O DIREITO À EDUCAÇÃO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: A ... - Unoesc.” <https://periodicos.unoesc.edu.br/uils/article/download/3986/2140/14228>. Acesso em 25/08/2023.

SCIELO - Brasil - Desterritorialização/reterritorialização: processos .... <https://www.scielo.br/j/edur/a/s9hTrTjxknZLc9mKvFgH74x/>. acesso em 30/08/2023.

(PDF) HAESBAERT, Rogério. Região, diversidade territorial e .... [https://www.academia.edu/38853504/HAESBAERT\\_Rog%C3%A9rio\\_Regi%C3%A3o\\_diversidade\\_territorial\\_e\\_globaliza%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/38853504/HAESBAERT_Rog%C3%A9rio_Regi%C3%A3o_diversidade_territorial_e_globaliza%C3%A7%C3%A3o). acesso em 02/09/23.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS: POR UMA NOVA GRAMÁTICA DO ... - SciELO. <https://www.scielo.br/j/ln/a/bXMbXnjH8wWkvZ54Cn8Tb4h/?format=pdf>. Acesso em 05/09/2023.

ESPAÇO GEOGRÁFICO, TERRITÓRIO USADO E LUGAR: ENSAIO SOBRE O ... - UFRGS.” <https://seer.ufrgs.br/index.php/paraonde/article/download/61589/36420/0>.

ESPAÇO E DIFERENÇA: abordagens geográficas da diferenciação étnica .... <https://publica.ciar.ufg.br/ebooks/genero-e-diversidade-na-escola/conteudo/parte3/05.html>. Acesso em 07/09/202

SCIELO - Brasil - **A organização de uma revisão de literatura por meio** .... <https://www.scielo.br/j/aval/a/FCF8R6Cy5BsprThYST3f3Zf/>. Acesso em 08/08/9//2023.

“MILTON SANTOS: **concepções de geografia, espaço e território** ... - UERJ.” <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/1389/1179>. Acesso em:”SciELO - Brasil - O corpo, a casa e a cidade: territorialidades de ....” <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/8FvqfjrzTtwqMSTdMwVPsG/>.17/07/2023

# A GUERRA DO CONTESTADO: EXPRESSÃO DA BARBÁRIE EM RELAÇÃO À DEFESA DE UMA FORMA-DE VIDA

Me. Krishna Schneider Trem1

Dr. Sandro Luiz Bazzanella<sup>2</sup>

Dr. Alexandre Assis Tomporoski<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa amparada na filosofia política e jurídica de Giorgio Agamben (1942) almeja compreender a barbárie perpetrada e ainda presente no conflito nomeado “Guerra do Contestado”, o qual foi deflagrado pelo Estado brasileiro, por meio de suas forças coercitivas, mais especificamente o exército brasileiro, contra o movimento dos sertanejos do contestado em defesa de sua forma-de-vida, na segunda década do século XX, entre os anos 1912 a 1916.

Neste enfoque, a presente pesquisa investiga - à luz das contribuições da filosofia em diálogo com a história - a manifestação da violência simbólica expressa na nomeação do conflito como “Guerra do Contestado” pelas forças estatais “vencedoras” do conflito, como forma de aniquilação de uma forma-de-vida local e comunitária, que pela sua mera existência e experiência social questionava a violência inerente a ideologia do desenvolvimento<sup>4</sup> advinda da modernidade em seu afã de domínio, exploração e expropriação da vida sua expressão vinculada a natureza e a condição humana, como estratégia de acúmulo e reprodução do capital. Sob tais perspectivas analíticas, o texto ampara-se em análises que aspiram compreender e interpretar a Guerra do Contestado a contrapelo das narrativas oficiais promovidas pelo braço coercitivo do Estado brasileiro e reproduzidas pelas oligarquias locais, regionais e nacionais, no intuito de demonstrar que entre as inúmeras formas de manifestação da violência estatal brasileira, a violência simbólica se apresenta no caso específico na nomeação do conflito “Guerra do Contestado” com intuito de aniquilação da memória social.

A partir destes argumentos, cabem questionamentos em relação ao nome atribuído ao conflito “Guerra do Contestado”, tais como: O que é a guerra? O que caracteriza a guerra? O que é um conflito e porque foi atribuído ao conflito o nome Guerra do Contestado? Quem atribuiu o nome de Guerra do Contestado ao conflito e que motivações justificaram tal nomeação? Que discursos e práticas se justificaram sob o nome “Guerra do Contestado”? Situar tais questões significa apresentá-las como indícios e possibilidades de olhares e leituras diferenciadas em relação às versões “oficiais” que promoveram e, sob certas perspectivas continuam a promover compreensões do conflito, que ocorreu no Planalto Norte Catarinense e Sul do Paraná- Brasil, nas primeiras décadas do século XX, mais precisamente entre os anos de 1912 a 1916, nomeado de Guerra do Contestado.

A presente investigação de orientação filosófico-histórica em torno da Guerra do Contestado está fundamentada na pesquisa bibliográfica. Ao longo dos estudos e das leituras realizadas, foram consultados artigos científicos, capítulos de livros, livros de reconhecidos autores, bem como sites da internet, que abordaram o

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Contestado (UNC). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Contestado (UNC). Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: krishna\_schneider@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Humanas (UFSC). Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UNC). E-mail: sandro@unc.br

<sup>3</sup> Doutor em História pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Programa de Mestrado/Doutorado em Desenvolvimento Regional (PMDR/UnC) e Editor Adjunto da Revista Desenvolvimento Regional em debate (DRd). E-mail: alexandre@unc.br;

<sup>4</sup> A ideologia do desenvolvimento no arco de influência do capitalismo se firma por meio da criação de instituições multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), e suas diversas agências de monitoramento de desenvolvimento, e o Banco Mundial, para a oferta de créditos destinados à implantação de receituários previamente definidos e controlados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse contexto, países “subdesenvolvidos<sup>10</sup>”, ou seja, deficitários em relação aos padrões de produção e consumo de massa estabelecidos pelo capital e utilizados como meta de aferição do grau de seu desenvolvimento econômico, passam a ser assediados pelas organizações multilaterais com receituários e imposição de metas necessárias ao seu desenvolvimento. Países periféricos contraem.

tema e aspectos teóricos e conceituais relativos ao objeto da pesquisa. A escolha pela metodologia bibliográfica se apresenta como oportunidade de análise e reflexões de teorias e conceitos advindos da filosofia de Giorgio Agamben e de pesquisas historiográficas consolidadas sobre o tema abordado neste artigo. Desta forma, a pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador reconhecer adequadamente o estado da arte em torno da temática pesquisada, bem como participar dos esforços na ampliação dos conhecimentos e, sobretudo, de reflexões sobre o problema em questão.

dívidas externas estratosféricas, o que os tornam ainda mais dependentes dos países centrais – desenvolvidos (BAZZANELLA, et. al, 2022, pp. 73/74).

## 2 O TERRITÓRIO DO CONTESTADO

Geograficamente, o denominado Território do Contestado ocupa uma área de 1.353.941,682 km<sup>2</sup>, constituído por 62 municípios e 729.331 habitantes (IBGE, 2016). Está localizado no Centro-Oeste e estende-se até o Planalto Norte do Estado de Santa Catarina, também conhecido como região do Contestado. O referido território localiza

se ao Norte pelos rios Negro e parte do Iguazu (Planalto Norte). Ao Sul, pelos rios Canoas e parte do Uruguai. A Oeste pelo vale do rio do Peixe, partes das microrregiões do Alto Uruguai Catarinense e, região serrana do município de Irani); a Leste, pela Serra Geral. Além do Estado de Santa Catarina, o território do Contestado ocupa a parte Sul e Sudoeste do Estado do Paraná.

Nesta região, em tempos precedentes ao conflito, os nativos vivenciavam uma forma-de-vida com práticas sociais inerentes ao modo-de-vida sertanejo, caracterizada pelo *pixirum*<sup>5</sup>, pela roça cabocla e a criação comunal de animais, por práticas religiosas que incluíam a devoção ao monge São João Maria, o fandango de São Gonçalo e as festas comunitárias, dentre outras relações sociais e produtivas compartilhadas. Naquela sociedade organizada por laços comunitários se expressava uma capacidade humana de cooperação, especialmente entre os vizinhos, que estabeleciam laços horizontais de participação e auxílio mútuo.

Neste amplo espaço rural do território do Contestado, estavam intercaladas pequenas lavouras de subsistência, integradas à “Floresta Ombrófila” mista com o predomínio de araucárias. Neste modo de vida comunal predominava o auxílio mútuo, a colaboração contínua e a cooperação como instrumentos fundamentais para a subsistência dos menos favorecidos financeiramente, cujas relações eram regidas por um contrato moral, consubstanciando os resultados positivos da rede de cooperação.

O morador pobre do Planalto Catarinense, o caboclo ou sertanejo, ocupava aquelas terras pelo apossamento, muitas vezes, transmitido dos ascendentes aos descendentes. Ali se estabeleceu uma relação de utilização comunal, de valor de uso dos recursos naturais demarcando formas de compartilhamento dos recursos e, conseqüentemente um modo relação com a terra, com a natureza marcada pelo espírito comunitário de vida.

O modo-de-vida do caboclo que dentre outras características, tratava a natureza com respeito e retirava dela apenas o que fosse realmente necessário à manutenção da vida individual e coletiva, aliada ao aconselhamento sobre como se relacionar harmoniosamente com a população indígena local, sugerem uma relação de cuidado com o meio ambiente e com ‘o outro’, posicionamentos muito distintos daqueles que vinham se espraiando pela região, vinculados às relações advindas do capital. Todo esse universo, construído ao longo de décadas – antes da chegada do capital estrangeiro – foi destruído de forma rápida, fria e impessoal, características da ‘racionalidade’ moderna em seu afã de alcance do progresso, do desenvolvimento inerentes à lógica de exploração, expropriação a acúmulo do capital.

<sup>5</sup> O *pixirum* consistia, essencialmente, em uma reunião de trabalho, uma prática costumeiramente realizada pela população sertaneja. Era organizado em situações de atraso da roçada, para a carpida posterior à realização do plantio, e, mais raramente, no período de colheita. Principiava mediante convite do indivíduo que se encontrava com o trabalho em atraso” (TOMPOROSKI, 2015, p.35).

O processo de construção da ferrovia que interligaria os estados do Rio Grande do Sul à São Paulo, fez surgir a empresa *Southern Brazil Lumber and Colonization Company*. Para este fim, o governo brasileiro estabeleceu contrato com a *Brazil Railway Company*, empresa responsável pela construção do caminho de ferro que entrecortou o território catarinense, tendo como pontos de partida e de chegada as cidades de Sorocaba, no estado de São Paulo, e de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul, respectivamente. A construção dessa linha férrea alterou a vida das populações das regiões por onde ela atravessava, aumentando o valor econômico das terras, agravando problemas sociais, elencando o rol de fatores que culminaram na deflagração do movimento sertanejo do Contestado, entre os anos de 1912 a 1916, na região de fronteira entre os estados do Paraná e de Santa Catarina.

Referido contrato de concessão de terras celebrado entre o Estado brasileiro e a *Brazil Railway Company*, estabelecia - dentre outros dispositivos de marginalização - que a empresa responsável pela obra explorasse as terras adjacentes à linha tronco, em uma extensão de até 15 (quinze) quilômetros do leito da linha férrea.

Neste contexto, milhares de indivíduos e famílias que moravam e estabeleciam relações sociais, políticas, econômicas, culturais e religiosas foram expulsos das suas moradas, agredindo frontalmente o modo de vida comunal dos sertanejos, o que incitou e disseminou resistência à instauração de relações totalitárias advindas da lógica do capital, uma vez que lhes foi retirado e negado não apenas o acesso à terra, mas a condições dignas de práticas de uma forma-de-vida genuína, amparadas em relações comunitárias.

### 3 O DISPOSITIVO DA LINGUAGEM EM GIORGIO AGAMBEN

A luz do pensamento de Giorgio Agamben, o animal - ao ser capturado pelo dispositivo da linguagem - foi incluído na *Pólis*. Tornou-se humano. Assim, a linguagem emergiu como o dispositivo originário que fundou o humano e o lançou na ordem da política, como afirma o filósofo em sua obra “*Infância e História*” (2005):

[...] somente o homem entre os viventes possui a linguagem; A voz, realmente, é índice de dor e de prazer e, por isso, pertence também aos outros seres vivos (de fato, a sua natureza chegou a ter sensação da dor e do prazer, e a significá-los reciprocamente); Por sua vez a Voz que enseja a linguagem como dispositivo que conforma o humano, serve para manifestar o conveniente e o inconveniente, assim como o justo e o injusto; isto é próprio e exclusivo dos homens perante os outros viventes [...] (AGAMBEN, 2005, p.15).

Para o jurista e filósofo italiano, o dispositivo da linguagem - ao capturar o animal em sua mera animalidade - o inclui na condição de humano. O homem é o animal que possui Voz, constitutiva do dispositivo da linguagem que lhe permite nomear, conferir signos, significados e, por decorrência nomes aos entes, aos fenômenos, aos fatos e, inclusive aos conflitos que decorrem em seu entorno.

A partir desta perspectiva analítica apresentam-se algumas indagações, tais como: o que de fato nos caracteriza como humanos? O que é o humano? Ao perder sua humanidade o humano retorna à animalidade, ou torna-se mera vida nua? O que permitiu o gênero *homo* tornar-se e conceituar-se como *sapiens*? Para responder tais questionamentos, um dos argumentos do filósofo refere-se ao humano como resultado de fratura entre o ser e a natureza, como esclarece Agamben:

A máquina antropológica do humanismo é um dispositivo irônico, que verifica a ausência para o Homo de uma natureza própria, mantendo-o suspenso entre uma natureza celeste e uma terrena, entre o animal e o humano - e, portanto, seu ser será sempre menos e mais que ele próprio (AGAMBEN, 2017, p. 51).

Sob tais pressupostos e com fundamento na concepção Agambeniana, a máquina antropológica cinde o

humano e o animal, o humano e a natureza. Ao romper com a voz animal, com a animalidade fechada em si mesma na sempiterna dinâmica da natureza, o humano apropria-se da Voz que se caracteriza por não ser mais signo natural, mas ainda não é discurso signifiante, nem linguagem articulada com uma consciência que toma a si mesmo como objeto e, percebe-se como um ser em si,

partícipe de um mundo articulado com entes que lhe são externos, mas que, doravante, farão parte da totalidade do mundo humano.

Neste contexto, é preciso considerar a perspectiva humanista, intensamente questionada na atualidade e, da qual Agamben não corrobora, mas que parte do pressuposto de que o humano se tornou um ser superior aos demais entes e seres que compõem a natureza. Tal narrativa pode ser atestada mediante a premissa individualista de direitos junto à ordem jurídica, uma vez que não admite ou rejeita os direitos de natureza, como esclarece Gilbert “os direitos humanos individuais são, em

sua formulação tradicional, premissas sobre capacidades de liberdade que são exclusivas para os seres humanos, impedindo qualquer noção de que a natureza deve ter direitos de qualquer tipo” (GILBERT, 2020, p. 63).

Assim, na perspectiva agambeniana e, diferenciando do posicionamento humanista, aquilo que é humano apresenta-se civilizatoriamente como um ser cindido entre natureza e cultura, ou ainda, de se levar em consideração de que o humano se caracteriza pela abertura diante do mundo, reconhecendo-se como ser em si mesmo em relação aos entes que lhe são externos e que compõem o seu mundo. Em contrapartida o animal permanece fechado em si mesmo, não se reconhece em sua individualidade, permanece preso ao reino da necessidade constitutivo da ordem natural.

Neste âmbito, diferentemente dos outros animais, o humano não se configura como mera extensão da natureza, não tem uma voz própria, isto é não tem uma vocação. O ser humano encontra-se numa condição nunca completamente realizada em função da potência da linguagem remetendo-o a condição de um ser falante, que ao apreender o mundo nomeando-o, deixa-o escapar nos limites da própria linguagem.

O pensador italiano ao referir-se a infância esclarece que [a infância] “instaura na linguagem aquela cisão entre língua e discurso que caracteriza de modo exclusivo e fundamental a linguagem do homem” (AGAMBEN, 2005, p.63). Ou seja, ser capturado pelo dispositivo da linguagem, significa tornar-se humano, ser inserido na *Polis*. Porém, participar da *Polis*, do espaço público, da ação comum (política) na manutenção dos interesses e do bem comum requer a capacidade de articular a linguagem em discurso. Nesta direção, Agamben relaciona língua e discurso como estruturas indispensáveis à constituição da linguagem humana e, por decorrência do humano. Neste sentido, complementa o filósofo:

Os animais não entram na língua: já estão sempre nela. O homem, ao invés disso, na medida que tem uma infância, em que não é já sempre falante, cinde esta língua única e apresenta-se como aquele que, para falar, deve constituir-se como sujeito da linguagem, deve dizer *eu* (AGAMBEN, 2005, p.64).

Neste aspecto, Agamben compreende que a infância introduz uma descontinuidade da natureza humana, o que possibilita diferenciar língua e discurso. Ou seja, somente porque existe a infância e a linguagem que não se identifica com o discurso é possível distinguir língua e discurso. Com fundamento em tais pressupostos, o ser humano pode ser considerado aristotelicamente<sup>6</sup> como resultante do dispositivo da linguagem. Nomear é significar, impor aquilo que é ou que deve ser. Sob este aspecto, a linguagem pode ser considerada como o mais

<sup>6</sup> A questão da linguagem em Aristóteles ocupa lugar central em suas discussões filosóficas na medida em que a considera como *pharmakon*, condição capaz de conduzir os homens, ou como *organon*, instrumento do conhecimento [...]. Na obra “A política”, define o homem como animal detentor de linguagem e de discurso político por natureza, “*Zoon echon logon Politikón*”, o que permite aos humanos fundar a cidade-comunidade, a *polis*. Mas, o filósofo vai além e confere à linguagem, para além de seu status convencional relacional entre o nome e a coisa nomeada, sua condição metafísica, na medida em que a estrutura do discurso reflete e espelha a própria estrutura do ser” (BAZZANELLA, 2010, p. 334).

remoto dispositivo de assujeitamento do ser humano, conforme elucida Agamben:

Qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres viventes. Não somente, portanto, as prisões, os manicômios, o panóptico, as escolas, as confissões, as fábricas, as disciplinas, as medidas jurídicas etc, cuja conexão com o poder é em um certo sentido evidente, mas também a caneta, a escritura, a literatura, a filosofia, a agricultura, o cigarro, a navegação, os computadores, os telefones celulares e - porque não - a linguagem mesma, que é talvez o mais antigo dos dispositivos, em que há milhares e milhares de anos um primata - provavelmente sem dar-se conta das consequências que se seguiriam - teve a inconsciência de se deixar capturar (AGAMBEN, 2005, p. 13).

Para Agamben, portanto, no mais longo uso da palavra vinculado ao dispositivo da linguagem - cuja performatividade torna possível a captura e o assujeitamento do homem - se estabelece um vazio, que em si mesmo não possui conteúdo próprio, e justamente por não ter nada a dizer é capaz de dizer qualquer coisa. Sobre o conceito e características dos dispositivos, complementa Bazzanella:

Nas condições societárias existentes até então se constata que, os dispositivos constituem-se naquelas condições e situações que se impõem sobre os indivíduos, aprisionando-os em moldes pré-estabelecidos de desejos e felicidades, apresentados como modelos ideais de vida. A potência dos dispositivos reside na sua capacidade de captura e de modelagem da vida a partir de modelos previamente estabelecidos, ou em outra perspectiva pode-se dizer que a potência dos dispositivos reside na condição de impotência dos indivíduos diante dos procedimentos de subjetivação que a sociedade contemporânea lhe impõe (BAZZANELLA, 2010, p.223).

Em suas análises, Bazzanella compartilha do pensamento do filósofo italiano ao argumentar que se os dispositivos ao capturar a vida animal a submetem a processos de subjetivação assujeitando-a, conferindo-lhe a condição humana, também se apresentam como limitadores das possibilidades vitais inerentes a condição humana e, por decorrência da sociedade humana, impondo arquétipos a partir de modelos lógicos pré-estabelecidos que determinam padrões de conduta e, que disseminam um molde de progresso, ou nos termos contemporâneos de desenvolvimento como anseio, ou mesmo crença de alcance de realização e felicidade.

Portanto, no que concerne a palavra e ao exercício da linguagem, “o que se deve pensar é, pois, esse exercício da força na própria linguagem, no mais íntimo de sua essência, como no movimento pelo qual ela se desarma absolutamente por si mesma” (DERRIDA, 2010, p. 18). Ou seja, essencialmente, a linguagem como dispositivo possui uma força própria capaz de não anunciar nada, assim como tem a capacidade de anunciar qualquer fato.

Sob tais prerrogativas, a ocidentalidade constituiu-se e articulou-se em torno dos dispositivos que afirmam sua concepção antropológica a partir de cisões, de dualismos, cindindo o animal do homem, elevando o homem à condição de humano. O humano é resultante de operações lógicas, de discursos que se sobrepõem a condição originária do vivente integrado na incomensurabilidade das forças vitais imanentes que dinamizam a vida em sua totalidade.

Neste âmbito, considerando-se que o *homo sapiens* está imerso e capturado pelo dispositivo da linguagem, o humano constitui-se desde seus primórdios a partir de uma violência originária que cinde a vida em sua totalidade vinculada ao reino da necessidade dos ciclos da natureza, como preceitua Agamben:

O homem não sabe simplesmente nem simplesmente fala, não é *homo sapiens* ou *homo loquens*, mas *homo sapiens loquendi*, homem que sabe e pode falar (e, portanto, também não falar) e este entrelaçamento constitui o modo com o qual o Ocidente compreendeu a si mesmo e que pôs como fundamento o seu saber e de suas técnicas. A violência sem precedentes do poder humano tem a sua raiz última nesta estrutura da linguagem (AGAMBEN, 2005, p. 14).

Sob as perspectivas analíticas apresentadas, a experiência da máquina antropológica no centro da qual

opera o dispositivo da linguagem que cindiu o humano do não humano no seio da natureza, funda e possibilita ao humano a abertura, o surgimento do mundo e a enunciação. É através da linguagem que o homem se constitui como homem. Em outras palavras, a linguagem traduz-se numa experiência humana ética, política e estética.

#### 4 O DISPOSITIVO DA LINGUAGEM NA NOMEAÇÃO DA “GUERRA DO CONTESTADO”

A partir das premissas apresentadas no tópico anterior, o objetivo deste artigo pode ser compreendido como um convite à reflexão em torno da violência promovida e ainda em curso pelo dispositivo da linguagem pelo exército, braço coercitivo do Estado brasileiro, contra comunidades de sertanejos e sua forma-de-vida, no conflito denominado “Guerra do Contestado”. Nesta direção, a violência da nomeação do conflito como “Guerra” (pelos vencedores, diga-se: exército brasileiro, elites locais, regionais e nacionais) se apresenta como estratégia de aniquilação física e moral de uma forma-de-vida, que pela sua simples condição de existência afrontava interesses oligárquicos locais e regionais, bem como interesses do capital naquele contexto.

O sertanejo vencido (a terminologia Guerra do Contestado é portadora de tal imperativo) arca com as dores, com a violência promovida por aqueles que exerceram o poder de nomear o conflito, sob pressupostos, morais e raciais, no intuito deliberado de levar sua versão dos fatos, dos acontecimentos, da violência perpetrada como necessária condição advinda do equívoco daqueles que contestaram a agressão à sua forma-de-vida.

Ainda nesta direção, tais interesses tinham (ou ainda tem) os objetivos de: impedir o testemunho dos seres humanos violentados e apagar da memória coletiva, social, local, regional e nacional as práticas comunitárias que promoviam uma forma de-vida alheia aos imperativos da marcha em direção ao progresso característico da modernidade; condenar ao esquecimento a brutalidade da violência imputada à população cabocla e sertaneja; justificar nacionalmente e internacionalmente o

massacre dos caboclos perpetrada pela barbárie cometida pelo Exército – braço coercitivo do Estado; transformar o conflito e o palco onde ocorreu a “Guerra do Contestado” em objeto e produto turístico a ser consumido por ávidos turistas; justificar as práticas do modo de acumulação do capital, características das sociedades capitalistas contemporâneas.

Em outros termos, por meio do dispositivo da linguagem, a racionalidade político-jurídica e econômica do Estado brasileiro, mediante uma concepção biopolítica<sup>7</sup>, reprimiu, sufocou, desmereceu e matou o modo-de-vida dos caboclos no território do Contestado. E, inevitavelmente, permanece perpetuando atos de violência de conotação totalitária, quando silencia e omite a veracidade dos acontecimentos e suas implicações humanas, sociais, culturais e econômicas, negando a palavra aos seres humanos que vivenciaram o conflito e às gerações descendentes.

Segundo as concepções agambenianas, negar a palavra é abster as pessoas da possibilidade da narra-

---

<sup>7</sup> Uma característica essencial da biopolítica moderna é que “a vida nua não está mais confinada a um lugar particular ou em uma categoria definida, mas habita o corpo biológico de cada ser vivente” (AGAMBEN, 2010, p. 135). Em outras palavras, a biopolítica caracteriza-se, portanto, pela dominação do próprio corpo do sujeito por um controle externo, momento em que a vida biológica passa a ser compreendida como um recurso do Estado. “É como se toda valorização e toda ‘politização’ da vida (como está implícita, no fundo, na soberania do indivíduo sobre a sua própria existência) implicasse necessariamente uma nova decisão sobre o limiar além do qual a vida cessa de ser politicamente relevante, é então somente ‘vida sacra’ e, como tal, pode ser impunemente eliminada” (AGAMBEN, 2010, p. 135). Assim, segundo Agamben, a política, desde os primórdios, sempre se apresentou no Ocidente como biopolítica, ou seja, como vigilância, controle, governo e administrabilidade da vida biológica dos indivíduos.



tiva, de testemunhar<sup>8</sup> a violência sentida, vivida diuturnamente, do direito a rememoração<sup>9</sup> dos fatos e acontecimentos que envolveram os sertanejos, que conformaram as bases históricas de marginalização do Território do Contestado, inclusive na atualidade. Em outras palavras, a ausência do testemunho da violência sofrida pelos caboclos e suas consequências significa a imposição de processos de assujeitamento, de submissão de uma comunidade, de todo um contingente populacional aos imperativos da ordem estabelecida, do progresso naquele contexto e, do desenvolvimento na atualidade. Ainda nesta direção, a ausência do testemunho implica em conferir condição de efemeridade à Guerra do Contestado, aprofundando e perpetuando a violência do indizível, daquilo que não pode ser dito em sua brutalidade, em suas formas de agressão a vida, a condição humana, ao mundo humano por excelência.

O ser humano encontra-se numa condição nunca completamente realizado em função da potência da linguagem remetendo-o a condição de um ser falante, que ao apreender o mundo nomeando-o, deixa-o escapar nos limites da própria linguagem. Situada neste âmbito, a experiência da linguagem que funda o humano ao enunciar a Guerra do Contestado remete tal acontecimento a sua condição de tensão, senão de destruição de uma experiência ética, estética e política fundamental vivenciada pelos sertanejos do Contestado. Negar o reconhecimento de tal experiência em suas implicações políticas, éticas e estéticas é perpetuar a barbárie promovida pela Guerra do Contestado sob os ditames do Estado e das oligarquias locais, regionais, senão nacionais.

Sob tais pressupostos, no que tange ao comprometimento ético-político de testemunhar e narrar a barbárie vivenciada pelos sertanejos no contexto da Guerra do Contestado, esclarece Bazzanella:

Logo, basear-se nas exigências de uma ética do testemunho para que a Guerra do Contestado não se repita requer o firme compromisso político de promoção da vida. Trata-se de um posicionamento público que se contrapõe à biopolítica e à sua radicalização na forma da necropolítica mediante a rememoração das agressões e das formas de violência contra a vida e que nos trouxeram até o presente momento. As violações de direitos por parte do Estado e de seus aparelhos coercitivos, bem como por parte de determinados grupos que controlam a dinâmica econômica e política local, regional e nacional, tendem a se perpetuar. Contrapor-se a tal condição requer amplo e irrestrito debate público como condição *sine qua non* da luta cotidiana contra a barbárie. É preciso que as gerações vivas na atualidade ouçam as vozes que murmuram do passado de violências a que foram submetidas. Talvez somente assim possamos compreender de modo efetivo as demandas de uma ética do testemunho (BAZZANELLA, 2022, p. 284).

Neste sentido, a afirmação de uma ética do testemunho para que a violência da Guerra do Contestado não se repita requer o compromisso político com a palavra, com a linguagem, com a verdade e a coragem da enunciação dos fatos pelas próximas gerações, para que o mundo reconheça e rememore constantemente a violência, o sofrimento e a morte a que foram submetidas às gerações que nos antecederam. Logo, uma ética do testemunho solicita o posicionamento do sujeito ético, que compreenda na clara luminosidade do contemporâneo os paradoxos, as contradições, as inúmeras formas de violência que nos trouxeram até aqui, como esclarece Bazzanella:

<sup>8</sup> Aqui é importante observar que para Jeane Marie Gagnebin, que faz a “Apresentação da obra de Giorgio Agamben intitulada: “O que resta de Auschwitz: o Arquivo e a testemunha” trata-se para o filósofo italiano de demonstrar a impossibilidade do testemunho, na medida em que aquele que testemunha o faz por não ter alcançado a condição limite da brutalidade que consumiu a vida dos seus pares. Assim, “O paradoxo consiste em afirmar que não pode haver nem verdadeira testemunha nem verdadeiro testemunho, porque os únicos que poderiam ser testemunhas autênticas foram mortos – como o foram os “muçulmanos” e tantos outros. Consiste em declarar que o testemunho do sobrevivente somente repousa sobre essa impossibilidade de autenticidade e sobre o reconhecimento dessa impossibilidade, sobre a consciência aguda de que aquilo que pode - e deve - ser narrado não é essencial, pois o essencial não pode ser dito (GAGNEBIN apud AGAMBEN, 2008, pp. 15/16).

<sup>9</sup> Em seu livro “Walter Benjamin o marxismo da melancolia” (1999), o filósofo brasileiro Leandro Konder demonstra a importância do conceito de rememoração no pensamento de Benjamin. “A “rememoração” é impotente para nos libertar dos grilhões do presente (só a revolução pode fazê-lo), porém desempenha um papel fundamental o resgate libertador do que aconteceu, do que poderia ter acontecido. Benjamin se preocupava com o efetivo aproveitamento de toda a riqueza das experiências humanas do passado, em função das necessidades das lutas que travamos no presente. Os oprimidos de hoje só terão ânimo para combater se reassimilarem as aspirações e os anseios dos oprimidos de ontem. O que os seres humanos quiseram e não obtiveram talvez possa ser alcançado um dia. E, para que a vitória venha a ser conseguida, precisamos resgatar tudo: não só o que dito e feito, mas também o que foi sonhado, o que foi desejado e ficou reprimido (KONDER, 1999, p. 94).

Assim, cabe a cada geração presente no mundo reconhecer e rememorar constantemente a violência, o sofrimento e a morte a que foram submetidas as gerações que nos antecederam. Talvez, procedendo dessa forma, é que se possa de fato contribuir no tempo presente com o mundo, com a vida em sua totalidade e com a condição humana, especificamente no reconhecimento da importância de se fazer os esforços possíveis para que a barbárie não se repita nem se perpetue como forma e condição civilizatória (BAZZANELLA, 2022, p. 270).

Sob tais pressupostos, se trata de constatar em certos discursos proferidos ontem e ainda hoje presentes, a continuidade da violência promovida pela Guerra do Contestado, por meio do dispositivo da linguagem. Assim, trata-se de considerar que a nomeação do conflito pelo exército brasileiro como “Guerra do Contestado” apresenta-se como estratégia de legitimação da brutalidade do Estado sobre a população nativa. Isto porque, o conceito “Guerra” é uma prerrogativa do Estado moderno, neste caso do Estado brasileiro, frente a uma ameaça externa a soberania nacional, a sobrevivência do Estado no plano das relações de poder interestatais. Neste caso, apresenta-se legítimo apelar para o uso de todos os meios necessários para desencadear violência extrema (guerra), como forma de garantir a sobrevivência do Estado.

No contexto interno, o nome “Guerra” também pode ser atribuído a distúrbios promovidos por grupos sociais com potencial de desestabilizar o Estado nacional, neste caso se está diante de uma guerra civil que se generaliza no interior de um tecido social. Assim, como nos casos precedentes, o conceito ou nome Guerra também pode ser requerido pelas forças coercitivas do Estado brasileiro como forma legítima do emprego de todos os meios de promoção de violência contra a população civil, quando tais forças demonstrarem a necessidade de preservação do Estado, que no exercício de seu poder soberano compreenderá a ação em curso como Guerra,

empregando força coercitiva com intuito de aniquilação das capacidades bélicas do inimigo e no limite da ação a própria destruição física do inimigo. Mas, no caso específico da “Guerra do Contestado”, não se tratava de uma ameaça externa à soberania nacional. Também não se tratava de uma guerra civil generalizada com potencial de desestabilização institucional, política e econômica nacional. Reitere-se que não se tratava de uma ação de violência advinda de condição proativa dos sertanejos do contestado contra o Estado. Tratava-se apenas de um segmento da população brasileira secularmente abandonada pelo Estado brasileiro e que reagiram diante da agressão das oligarquias (coronéis) locais, regionais, bem como de ação predatória sobre os recursos naturais (extração de madeira e tomada das terras) pela empresa norte-americana contratada para construir a estrada de ferro São Paulo-Rio Grande diante da espoliação, senão destruição de seu modo-de-vida. O caboclo diante da ameaça de destruição de sua forma-de-vida reage. O movimento do Contestado promovido pelos sertanejos é reativo, de defesa de seu modo de vida, não de agressão ao Estado. Por reverso, o sertanejo foi agredido pelo Estado, pelos coronéis, pelos interesses empresariais. Diga-se, agredido foi pelas “forças” do capital, da modernidade, do progresso, do desenvolvimento. Para o sertanejo do Contestado tratava-se de um movimento comunitário reativo de proteção do uso comum de sua forma-de-vida. Não se tratava de uma “Guerra”. Não se tratava de destruir o outro, o Estado, de aniquilá-lo, mas única e exclusivamente de garantir sua forma-de-vida<sup>10</sup>.

Assim, todas as vezes que nos deparamos com discursos falados, ou escritos nomeando o conflito como

<sup>10</sup> “Uma vida, que não pode ser separada da sua forma, é uma vida para a qual, no seu modo de viver, está em jogo o próprio viver e, no seu viver, está em jogo antes de tudo o seu modo de viver. O que significa essa expressão? Define uma vida – a vida humana – em que os modos singulares, atos e processos do viver nunca são simplesmente fatos, mas sempre e primeiramente possibilidade de vida, sempre e primeiramente potência. Comportamentos e formas do viver humano nunca são prescritos por uma vocação biológica específica nem atribuídos por uma necessidade qualquer, mas, por mais ordinários, repetidos e socialmente obrigatórios, conservam sempre o caráter de uma possibilidade, isto é, colocam sempre em jogo o próprio viver” (AGAMBEN, 2015, p. 11). Neste sentido, complementa o filósofo “com o termo forma-de-vida entendemos, ao contrário, uma vida que jamais pode ser separada da sua forma, uma vida na qual jamais é possível isolar alguma coisa como uma vida nua” (AGAMBEN, 2015, p. 11). Sobre o tema, ainda, conclui o autor: “chamamos de pensamento o nexos que constitui as formas de vida em um contexto inseparável, em forma-de-vida” (AGAMBEN, 2015, p. 14). “E é esse pensamento, essa forma-de-vida que, abandonando a vida nua ao “homem” e ao “cidadão”, que a vestem provisoriamente e a representam com os seus “direitos”, deve tornar-se o conceito-guia e o centro unitário da política que vem” (AGAMBEN, 2015, p. 16).

“Guerra do Contestado” estamos diante da agressividade do dispositivo da linguagem utilizado pelo “Vencedor” que cotidianamente e contemporaneamente mantém seu empenho de aniquilação da forma-de-vida comunitária, comum dos sertanejos do Contestado. Mas, as sutilezas agressivas do dispositivo da linguagem na depreciação do movimento dos sertanejos do contestado também se apresentam em outros termos a partir dos quais também são nomeados, entre eles: jagunço, fanáticos, caboclos, negredo... Todas estas formas de nomeação estão dispostas como estratégias de aniquilação de uma forma-de-vida comum, articulada comunitariamente.

Mas, se é fundamental reconhecermos a aniquilação contemporânea do movimento dos sertanejos do Contestado pela via da nomeação do conflito como “Guerra”, ou a partir de nomeações “pejorativas” e “preconceituosas” em relação aos sertanejos envolvidos no conflito anteriormente enunciados, há que se reconhecerem formas mais sutis de aniquilamento do movimento dos sertanejos do Contestado por meio de tentativas de transformar o conflito em ativo turístico a ser explorado economicamente por iniciativas e empreendimentos deste segmento econômico. Ou ainda, termos presente as estratégias oficiais de desconsideração da gravidade do conflito, lançando no esquecimento os fatos e acontecimentos que demarcaram e demarcam ainda hoje, humana e socialmente toda a região do Contestado.

Para compreender suficientemente o presente no qual estamos inseridos é preciso que aprendamos a escutar os sussurros que nos vem do passado como toda sua carga de violência, dor, sofrimento e morte. Tais sussurros nos alertam diuturnamente para a necessidade continua da ação comum, comunitária, pública, de uma política, de uma ética e de uma estética que vem em sua cotidianidade como forma de paralisar a barbárie promovida pela Guerra do Contestado.

Constata-se, ainda, a importância de compreender a trajetória do Brasil colônia à atualidade como continuidade de um *ethos escravocrata* forjado pelas elites oligárquicas locais, regionais e nacionais que se manifesta em brutais formas de violência contra grupos sociais e indivíduos que ousam questionar este *modus operandi*.

A aposta contemporânea no progresso, no desenvolvimento e na acumulação de bens e produtos desprezou formas-de-vida articuladas de forma comunal, bem como o tempo ou o ciclo da formação e transformação da natureza. Ainda nesta direção, impôs e imprimiu uma nova lógica de organização, produção e transformação das relações sociais, políticas e econômicas a sociedade humana. Dito de outra forma, acelerou, transformou, subverteu as relações do ser humano consigo mesmo, como os outros, com a natureza, a vida em sua totalidade de formas de expressão e manutenção do mundo.

O reconhecimento no tempo presente da tarefa ética, política revela-se no compromisso de afirmar uma sensibilidade estética adequada ao território, a seres humanos marginalizados, de quem lhes foi retirado e negado o acesso à terra, às condições dignas de vida e de exercício de sua liberdade de pensamento e ação. E, por extensão a possibilidade de rememorar suas histórias, lutas, derrotas e, também suas vitórias. Enfim, seu modo de ver e de se situar no mundo, sobretudo no território do Contestado. Sob tais pressupostos, talvez se possa afirmar e, mesmo rememorar, que a marginalização do Território do Contestado continua a manifestar-se na sutileza de práticas autoritárias que promovem o silêncio em torno da “Guerra do Contestado”.

O autoritarismo inerente ao *ethos escravocrata* que conformou e conforma o tecido social brasileiro é marca registrada da dinâmica social e política brasileira. Donos de capitânicas hereditárias, Senhores de engenho, Capitães do mato, Generais, Coronéis, Doutores, Juizes, entre outras denominações são alguns dos personagens que moldaram e, de certo modo insistem em continuar moldando e mantendo a sociedade de castas local, regional e nacional.

Ao negar a palavra, nega-se o conhecimento e a possibilidade de participação dos indivíduos na conformação do espaço público, de formas de ação comum necessárias ao compartilhamento do mundo. Mas, é preciso também reconhecer que o silêncio é uma das formas que assume a linguagem humana. No silêncio

de um indivíduo, de uma comunidade, ou de um território, reside uma narrativa de resistência, que aguarda pacientemente a oportunidade de revelar as gerações vivas o horror das barbáries imputadas, promovidas contra sua forma-de-vida. O testemunho dos que sobreviveram, mesmo considerando os limites apontados por Agamben inerentes a sua condição de sobrevivente é fundamental como estratégia vital de evitar que experiências pavorosas desta ordem se repitam.

Ainda nesta direção, faz-se também importante demonstrar que a lógica do desenvolvimento assentada sob as premissas modernas da marcha ininterrupta do progresso técnico-científico, da racionalidade instrumental e sua aposta, senão crença, de prover “qualidade de vida” aos povos e populações como decorrência da reprodução e acúmulo do capital, contém em si os germes de violência deliberada sobre comunidades, culturas e povos que possam se apresentar como potenciais questionadores da marcha do desenvolvimento.

É no âmbito local que as relações de poder se manifestam na cotidianidade da vida de indivíduos e comunidades. O sentido das relações de poder se intensificam no plano local e regional e alcançam sentido na ideia de nação. Ou seja, investigar

as condições e as possibilidades do desenvolvimento local e regional requer a análise e a busca por compreensão das relações de poder que permeiam a organização social no plano regional. Ou dito de outra forma, ao investigar a constituição das relações de poder, as disputas de poder entre determinados grupos sociais, a violência perpetrada pelos grupos vencedores sobre os vencidos, as narrativas sociais impostas socialmente, as formas de silenciamento das narrativas dos vencidos no plano local e regional é reconhecer traços constitutivos da conformação das relações de poder em âmbito nacional, regional e local.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas perspectivas investigativas apresentadas ao longo deste artigo – especificamente em torno da dinâmica do dispositivo da linguagem à luz do pensamento do filósofo Giorgio Agamben - entende-se como urgente e necessário desvelar à comunidade acadêmica e à comunidade em geral uma releitura da Guerra do Contestado, a contrapelo da leitura e da interpretação imposta pelas forças coercitivas do Estado Brasileiro, bem como pelas elites locais e regionais à sociedade brasileira, expresso na nomeação do conflito como “Guerra do Contestado”, cuja temática une indissociavelmente a linguagem, a violência e o desenvolvimento.

Esta releitura permite compreender a trajetória do Brasil colônia à atualidade – incluindo o Território do Contestado - como continuidade de um *ethos escravocrata* forjado pelas elites oligárquicas que se manifesta em brutais formas de violência contra grupos sociais e indivíduos que ousam questionar este *modus operandi*, bem como constatar a violência da Guerra do Contestado como manifestação da violência justificada no contexto de um estado e exceção característico das relações de poder no âmbito das estruturas societárias da modernidade ocidental.

Sob tais premissas, é possível constatar que o nome oficial atribuído ao conflito como “Guerra do Contestado” está fundamentado em bases totalitárias sobre as quais se assenta a lógica do desenvolvimento local e regional, razão pela qual é urgente a necessidade de paralisar a máquina do desenvolvimento em sua reprodução cotidiana da violência.

Questionar, rememorar e contraditar o nome atribuído pelo discurso estatal oficial como Guerra do Contestado apresenta-se como uma forma de resgatar a memória, as lutas por emancipação dos seres humanos do movimento do contestado

como expressão das seculares lutas dos brasileiros contra a violência oligárquica e do capital.

Neste sentido, a presente investigação reconhece que a proposta de desenvolvimento local e regional em torno do conflito no Contestado, ocorrido entre 1912 a 1916, trata-se da manifestação extrema da violência, expressada de forma simbólica, institucional, trabalhista, ou mesmo coercitivamente direta, na forma da ação

dos aparelhos policiais, militares e judiciais pertencentes ao Estado. Ou ainda, a “Guerra do Contestado” adota a violência como estratégia inerente ao modo de reprodução e concentração do capital.

Por fim, trata-se de reconhecer nas estratégias discursivas e práticas do desenvolvimento em todas as suas escalas - do local ao internacional - um traço totalitário, que se manifesta na violência que se abate sobre indivíduos, grupos, ou formas-de-vida que porventura possam apresentar-se como resistência às propostas de desenvolvimento em curso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **O poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

AGAMBEN, Giorgio. **O Aberto. O homem e o animal**, tradução de Pedro Mendes, 2ª ed. Edição Revista. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira: 2017.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **O que resta de Auschwitz**. Tradução Selvino J. Assmann. São Paulo: Boitempo, 2008.

AGAMBEN, Giorgio. **O que é o contemporâneo e outros ensaios**. Tradução de Vinicius Nicastro Honesko. Chapecó/SC: Editora Argos, 2009.

AGAMBEN, Giorgio. **Infância e história: destruição da experiência e origem da história**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

AGAMBEN, Giorgio. **Meios sem fim: notas sobre a política**. Tradução de Davi Pessoa Carneiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

BAZZANELLA, Sandro Luiz; MARCHESAN, Jairo; TOMPOROSKI, Alexandre Assis Tomporoski. **TERRITÓRIO DO CONTESTADO: Aspectos históricos do processo de marginalização**. Revista Húmus vol. 10, num. 27, 2020.

BAZZANELLA, Sandro Luiz. **A centralidade da vida em Nietzsche e Agamben frente a metafísica ocidental e a metafísica contemporânea [tese]** / Paulo Roberto Sandrini ; orientador, Selvino José Assmann. Florianópolis-SC, 2010.

BAZZANELLA, Sandro Luiz. O humano e o animal frente ao mundo a partir das perspectivas analíticas de Jacob Von Uexküll e de Giorgio Agamben. (In) **Natureza e desenvolvimento: questões para uma sociedade sustentável**. Organizado por Danielle de Ouro Mamed, Jairo Marchesan, Sandro Luiz Bazzanella. São Paulo-SP: Editora Liber Ars, 2020.

BAZZANELLA, Sandro Luiz; GODOI, Cinta Neves; MARCHESAN, Jairo; TOMPOROSKI, Alexandre Assis. **Desenvolvimento: conceito ou ideologia?** Revista Desenvolvimento em Debate. v.10, n.1, jan.-abr. 2022, p.57-79 57. Disponível em: [https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista\\_dd\\_v10\\_n1\\_alexandr\\_e\\_tomporoski.pdf](https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista_dd_v10_n1_alexandr_e_tomporoski.pdf)

BAZZANELLA, Sandro Luiz. Ética do testemunho: para que a barbárie da guerra do Contestado não se repita. (In) ESPIG, Márcia Janete et. al. **O Lugar do Contestado na História do Brasil**. Vitória: Editora Milfontes, 2022.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei: o fundamento místico da autoridade**; tradução de Leyla Perrone-Moisés: São Paulo, WMF Martins Fontes, 2010.

GAGNEBIN, Jeane Marie. *Apresentação*. (In). AGAMBEN, Giorgio. **O que resta de Auschwitz**. Tradução Selvino J. Assmann. São Paulo: Boitempo, 2008

KARVAT, Jaciel Santos; MARCHESAN Jairo; TREML, Krishna Schneider; BAZZANELLA, Sandro Luiz. **BIOPOLÍTICA, DESENVOLVIMENTO E A EXCLUSÃO DA VIDA SEVERINA**. *Revista Profanações*. Volume 9, p. 481-501, 2022.

KONDER, Leandro. **Walter Benjamin: o marxismo da melancolia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LÖWY, Michael. **Walter Benjamin: aviso de incêndio – uma leitura das teses “Sobre o Conceito de história”**. Tradução de Wanda Nogueira Caldeira Brandt. Tradução das teses Jeanne Marie Gagnebin; Marcos Luiz Müller. São Paulo: Boitempo, 2005.

MACHADO, Paulo Pinheiro. **Lideranças do Contestado: a formação e a atuação das chefias caboclas (1912-1916)**. Campinas: Ed. Unicamp, 2004.

MARCHESAN, Jairo. TREML, Krishna Schneider; BAZZANELLA, Sandro Luiz Bazzanella. **BIOPOLÍTICA DESENVOLVIMENTO, INSEGURANÇA, EXCLUSÃO E VIOLÊNCIA**. *Revista (des)troços: revista de pensamento radical*, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, jul./dez. 2022.

TOMPOROSKI, Alexandre Assis. **Os costumes no planalto catarinense: dos embates no movimento sertanejo do Contestado à luta contra as imposições do capital estrangeiro (1912-1919)**. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais - RBHCS* Vol. 7 N° 14, dezembro de 2015.

# FORMAS PRECÁRIAS DO MORAR: UM ESTUDO A PARTIR DE UMA SOCIEDADE DESIGUAL

## PRECARIOUS FORMS OF DWELLING A STUDY FROM AN UNEQUAL SOCIETY

Vitória Carmo Meireles<sup>1</sup>

Mariana Barbosa de Souza<sup>2</sup>

Cecília Maria de Moraes Machado Angileli<sup>3</sup>

### Resumo

Este estudo se concentra na análise da segregação socioespacial e das condições precárias de moradia em cidades, com destaque para o município de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Explora as ramificações dessa segregação em diversas escalas, incluindo o impacto individual nas experiências de vida dos habitantes. O problema de pesquisa aborda como a segregação socioespacial afeta a qualidade de vida das pessoas que vivem em áreas precárias, mesmo dentro de regiões urbanas desenvolvidas, e qual é o reflexo dessas condições nas experiências individuais. Os objetivos incluem a análise da relação entre segregação socioespacial e condições precárias de moradia em áreas urbanas, a investigação das ramificações da segregação em diferentes escalas, a compreensão do impacto da segregação na vida individual e a exploração das complexas interações entre espaço, sociedade e experiências individuais. A metodologia empregará uma abordagem interdisciplinar, combinando análises quantitativas e qualitativas, com coleta de dados por meio de levantamentos socioeconômicos, análise documental e entrevistas. Os resultados esperados incluem a revelação das interconexões entre a segregação socioespacial, condições precárias de moradia e experiências individuais em áreas urbanas, bem como a ênfase na importância de abordagens políticas e sociais para mitigar esses problemas e promover a equidade nas cidades.

**Palavras-chave:** Segregação socioespacial, moradia precária, cidade, Foz do Iguaçu, desigualdade urbana.

### Abstract

*This study focuses on the analysis of socio-spatial segregation and precarious housing conditions in cities, with an emphasis on the municipality of Foz do Iguaçu, Paraná, Brazil. It explores the ramifications of this segregation on various scales, including the individual impact on the life experiences of residents. The research problem addresses how socio-spatial segregation affects the quality of life of people living in precarious areas, even within developed urban regions, and what the reflection of these conditions is on individual experiences. The objectives include analyzing the relationship between socio-spatial segregation and precarious housing conditions in urban areas, investigating the ramifications of segregation on different scales, understanding the impact of segregation on individual life, and exploring the complex interactions between space, society, and individual experiences. The methodology will employ an interdisciplinary approach, combining quantitative and qualitative analyses, with data collection through socio-economic surveys, documentary analysis, and interviews. Expected results include*

<sup>1</sup> Bacharela em Arquitetura e Urbanismo pela UNILA – Universidade Federal de Integração Latino-Americana. Pós-graduanda em Gestão Cultural na PRPPG - UNESPAR e residente técnica na UNIOESTE (2023/\*). Endereço eletrônico: vitoriameirelesarqeurb@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora visitante no Departamento de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras/UFLA. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul e licenciada em História e em Geografia pela Universidade Pitágoras Unopar. Advogada-OAB/RS 98.797. Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestra em História pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Endereço eletrônico: barbosadesouzamariana@gmail.com.

<sup>3</sup> Professora Adjunta no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Integração Latino-Americana/UNILA. Arquiteta e Urbanista; Mestre em Arquitetura e Urbanismo área de concentração Paisagem Ambiente; Doutora em Arquitetura e Urbanismo área de concentração Paisagem e Ambiente. Endereço eletrônico: cecilia.angileli@unila.edu.br.

*revealing the interconnections between socio-spatial segregation, precarious housing conditions, and individual experiences in urban areas, as well as emphasizing the importance of political and social approaches to mitigate these issues and promote equity in cities.*

**Keywords:** *Socio-spatial segregation, precarious housing, city, Foz do Iguaçu, urban inequality.*

## 1 INTRODUÇÃO

As cidades no mundo são marcadas por processos desiguais de acesso à sua estrutura, seja ao transporte público, ao saneamento básico, aos equipamentos públicos, à moradia digna, entre outros. Esse direito à cidade negado se dá pelo avanço da compreensão da cidade como mercadoria, da terra e da moradia a partir do seu valor de troca e não de uso (CARLOS, 2020). Esse processo, apresentado mesmo que de maneira simplificada, tem constituído uma série de paisagens de injustiça socioambiental, por vezes naturalizadas. Assim, ainda precisa-se questionar favelas adensadas com casas precárias, casas em áreas de risco de deslizamento ou enchentes, a distância percorrida por multidões entre seu lugar de moradia e seu lugar de trabalho, buracos no chão e nos viadutos como moradia. É preciso avançar em estudos e ações, mostrando caminhos úteis e alternativas para evitar essas formas de violações de direitos humanos, urbanos e ambientais, sendo essa a proposta desta pesquisa para algumas destas violações.

Conforme Angileli et al. (2021), o desenvolvimento não inclusivo das cidades tem tornado esses espaços polos de atração de investidores e pessoas vulneráveis que buscam fazer parte deste desenvolvimento. Porém, em geral são pressionadas a ocuparem as margens, as periferias distantes de regiões valorizadas e centrais. Além dessa forma de segregação centro-periferia percebe-se o surgimento de um novo sentido espacial para essa segregação, o vertical.

A segregação que aqui chamamos de socioespacial vertical vai além da divisão entre áreas centrais e áreas periféricas, o que temos agora são pessoas que “insistem” em fazer parte de áreas excludentes, porém, para isso vivem nos subsolos de edifícios abandonados e ocupados, em outras formas de habitações mínimas, entre outros arranjos que carregam grande precariedade.

Neste contexto, o objetivo deste trabalho é investigar a segregação socioespacial presente na sociedade em escala global, analisando suas ramificações em diferentes escalas, incluindo a municipal, com um enfoque específico no município de Foz do Iguaçu-PR. Compreenderemos os impactos dessa segregação no nível individual, trazendo à tona a história de Paulo Cordeiro, cujo corpo é um reflexo das precariedades vivenciadas como resultado dessa segregação.

Dessa forma, pretendemos explorar a conexão entre a esfera macroestrutural da segregação socioespacial e suas manifestações no nível mais íntimo do corpo, evidenciando as interseções complexas entre espaço, sociedade e experiências individuais. Este trabalho tem como questão central: como é a vida no centro das cidades para pessoas que, mesmo estando sob sua estrutura luminosa, vivenciam condições semelhantes às descritas por Carolina de Jesus em o “quarto de despejo”?

## 2 TIPOLOGIAS “VISÍVEIS”

### 2.1 FAVELA

Além dos desafios conhecidos de se residir em favelas, como os altos índices de violência, as moradias apertadas e recursos limitados (falta de saneamento básico e de eletricidade e problemas com relação à drenagem e a recolhimento de lixo) (CANZIAN, 2019) temos uma maior vulnerabilidade a doenças ou infecções. Segundo o Estadão (2020), devido ao dificultoso acesso a medicamentos e a informações acerca de doenças



e de seus riscos, juntamente com a desnutrição que também assombra esses moradores por conta da falta de recursos voltados para essa população, os moradores de favelas tornam-se mais propensos a desenvolver doenças, mostrando assim mais um aspecto desafiador dessa tipologia.

A Khayelitsha (África do Sul) é a maior das townships, aglomerações humanas. As mais comuns possuem milhares de barracos de chapas de metal, que são sustentados por armações de madeira fixadas no chão. (CANZIAN, 2019). A desigualdade começou a se estabelecer em fevereiro de 1966, quando o regime do Apartheid tornou uma área central exclusiva para pessoas brancas na Cidade do Cabo (CANZIAN, 2019).

Posteriormente, 60 mil negros e uma minoria coloured foram expulsos do District Six para campos arenosos a mais de 30 km do centro. Conhecidas como “flats”, essas áreas possuem uma das maiores favelas da África do Sul e do mundo. (CANZIAN, 2019). A disparidade não parou por aí, ela continuou subindo até que os 10% mais ricos da população serem detentores de aproximadamente 65% da renda nacional.

Mesmo depois da restituição de 20% das terras próprias de agricultura para as pessoas negras, as famosas “townships” não pararam de crescer. Com esse crescimento exacerbado, temos 600 mil habitantes sem acesso a banheiro, água encanada, energia elétrica ou/e calçamento, além de constantemente passarem por alagamentos, deixando as ruas arenosas cheias de lixo.

## 2.2 “NOVO CORTIÇO” OU HABITAÇÃO MÍNIMA

Os cortiços conhecidos como moradias voltadas para a população mais pobre, sempre ofereceram ao longo de sua história dimensões mínimas e condições precárias para seus moradores, com falta de iluminação, ventilação e insolação, ficando conhecidos como moradia de alta densidade ou “prédios superpovoados”, por comportarem muitas pessoas em pouco espaço (MUNIZ, 2022, p. 7).

Além disso, possuíam um saneamento precário que contribuiu para o desenvolvimento e a proliferação de doenças na população. “A questão mais relevante para a salubridade é que cortiços recebiam menos investimentos na sua infraestrutura que áreas mais ricas da cidade. Assim, com um saneamento comprometido, tornava-se um foco de proliferação de doenças através das redes de água e esgoto contaminadas” (LING, 2019, online).

Próximo à Dubai, temos Sonapur, uma cidade-dormitório formada por prédios de concreto idênticos. Seus moradores levados antes caminhões de gado, e agora em ônibus fechados, mesmo com o calor intenso, são milhares de “peões” estrangeiros que são transportados para esse local a uma hora de distância de Dubai. (HARI, 2009).

Dentre esses moradores um deles, mais especificamente Sahinal Monir, resolveu contar sua história e expor a vivência nas moradias em Sonapur. Sahinal mora em um quarto muito apertado para ele e os onze homens com quem divide o local, eles dormem em treliches e são obrigados a lidar com o mal cheiro vindo das patentes presentes nos arcaicos banheiros que eles dividem, o que chamamos nesse trabalho de “cortiços atuais”.

Além de terem que lidar com a ausência de saneamento básico e as condições de viverem com superlotações em seus dormitórios, torna-se difícil enfrentar o calor sem ventilador ou ar condicionado, porém o pedido de um ar-condicionado torna-se luxo quando não se tem nem energia elétrica ou salário. Todos esses fatores assombram esses indivíduos, levando muitos ao suicídio. (HARI, 2009).

## 2.3 OCUPAÇÃO URBANA

É importante saber diferenciar essa tipologia das outras, já que essa não vai ser parte do processo de urbanização que oprime a população para que ela recorra a esses tipos de moradas. As ocupações urbanas vão ser

frutos de atos de caráter político e de luta por moradia a todos, “as ocupações [...] são ações políticas e contestatórias, de consciência política, seja contra o princípio da propriedade privada ou ao uso dado a determinado lugar”. (CAMINHA, 2018, p. 3). Desse modo, os principais desafios envolvem o sentimento de instabilidade e o medo da remoção ou da reintegração de posse das propriedades, além do receio a resistência da polícia nos atos de ocupação. (LEVA, 2012).

Na Rua Mauá, no bairro do Bom Retiro/Santa Ifigênia, número 340, em São Paulo, temos um exemplo de ocupação, sendo conhecida como “Ocupação Mauá”. O edifício onde residem os moradores, na década de 1960 era o “Hotel Santos Dumont” e quando o dono faleceu, foi deixado para a esposa e filhos. Porém o mesmo ficou abandonado por volta de 20 anos, até que foi ocupado em 2003, pelo MSTC - Movimento Sem-Teto do Centro. (CONFLITOS, 2014, online).

Mas foi na segunda ocupação feita pelo MSTC, MMRC - Movimento de Moradia da Região Central e pela ASTC - Associação dos Sem-Teto do Centro, em 2007, após reintegração realizada pela Polícia Militar, que houve uma estabilidade e desde aquela época residem 237 famílias, cerca de 1.000 pessoas. (CONFLITOS, 2014, online).

Apesar de depois da publicação do Decreto de Interesse Social da propriedade no ano de 2013, a partir da ação do prefeito Fernando Haddad e da Secretaria de Habitação, a prefeitura de São Paulo ter comprado o imóvel em maio de 2014 e ter transformado a Ocupação Mauá em habitação social, a trajetória foi longa, durando cerca de 11 anos, marcada por conflitos e ameaças de despejo, assim como é com os outros casos dessa tipologia. (CONFLITOS, 2014, online).

### **3 TIPOLOGIAS “INVISÍVEIS”**

#### **3.1 ABRIGO SUBTERRÂNEO**

Residentes de moradias em subsolos ou que, de alguma forma, moram abaixo das cidades, enfrentam o que apenas a vida subterrânea pode oferecer, como: a insalubridade, a falta de energia elétrica e de água encanada, a ausência de qualquer tipo de ventilação ou iluminação natural, a convivência com animais que normalmente moram em subsolos e uma realidade que não é boa nem para a saúde e nem para a higiene.

Além disso, os túneis oferecem violência, criminalidade e o perigo constante de perder tudo ou até morrerem afogados com alargamentos nas épocas de chuvas. “O excesso de água da chuva sendo canalizado pelos túneis pode levar à destruição dos poucos pertences que eles possuem, na melhor das hipóteses. Na pior das hipóteses, pode literalmente afogá-los, em água que sobe trinta centímetros a cada minuto”. (LIMA, 2021, online).

Em torno de 20 anos, mais de mil pessoas tornaram-se conhecidas por viver nas profundezas da grande Las Vegas, mas especificamente em uma rede de esgotos que é uma construção, existente desde a década de 1970, da empresa “Hydro Conduit Corporation” e que foi pensada para proteger a cidade de enchentes danosas. “Antes de 1977, as inundações repentinas ficavam tão fortes que era comum que os carros desaparecessem até que fossem parar em vários bueiros por toda a cidade”. (LIMA, 2021, online).

Os moradores, também chamados de “toupeiras humanas”, vivem sem o mínimo de serviços básicos, como instalações sanitárias, energia elétrica, água encanada ou algum tipo de segurança. O mobiliário que compõe suas moradas é formado por materiais encontrados em lixões ou pelas ruas e os mesmos são levados pela água assim que ocorre uma enchente, tornando imprevisível a perda ou não dos pertences. (CUSTÓDIO, 2021, online).

### 3.2 RUA COMO MORADA

Apesar da existência dos dados acima, algo que já é discutido é a subnotificação em censo, ou seja, os dados censitários apontados não correspondem com a realidade, já que as pesquisas não chegam a algumas áreas da cidade (OLIVEIRA e SOUZA, 2020, online) ou são feitas apenas pessoas que possuem endereços seguindo o método tradicional de contagem, o que prejudica e dificulta ações públicas voltadas para esse público, tornando-o invisibilizado. (IPEA, 2023, online).

Além disso, o maior desafio para os moradores, mas especificamente as moradoras, dessa tipologia é a vulnerabilidade: econômica, já que boa parte recorre às ruas por falta de dinheiro; e social, boa parte dessa população sofre com a exploração sexual, a violência do tráfico de drogas, a repressão estatal e policial, e as disputas de território. Tudo isso indo além da falta de um lar fixo, com serviços básicos para a sobrevivência de qualquer ser humano, sem contar com as dificuldades que surgiram durante a pandemia da Covid-19 (CABANHA e RODRIGUES, 2020, p. 20). Até na cidade considerada a mais rica do país, São Paulo, temos um número exorbitante de 48 mil moradores de rua. E uma senhora de 54 anos, vinda de Natal, faz parte desse grupo (FREIRE e LOPES, 2023, online).

Seu nome é Maria Gorete Araújo da Silva, ela veio para região há cinco anos, em busca de emprego, e se estabeleceu a dois em Santo André. Ela já trabalhou de empregada doméstica, mas teve que recorrer às ruas juntamente com seu companheiro, por não conseguir pagar o aluguel. Eles possuem dois filhos adultos em Natal, porém não têm contato com eles. (FREIRE e LOPES, 2023, online).

Maria possui grande limitação econômica como a maior parte das pessoas em situação de rua, apesar de receber auxílio emergencial de 300 reais. Ela também possui pressão alta, dificuldade de falar (por conta de um AVC que ela teve há 15 anos) e estava com um pé machucado, resultado de uma queimadura causada por uma improvisação de fogão, com lata e álcool (FREIRE e LOPES, 2023, online).

É interessante destacar que tratamos apenas das ausências e precariedades nas tipologias porque o foco da pesquisa é esse. Mas isso não anula a existência de práticas e características positivas nessas tipologias, que normalmente não estão ligadas à estrutura morfológica e espacial em que as tipologias se encontram.

Anteriormente, a partir dos estudos de casos, foi criada uma régua inicial da precariedade que abarcava as singularidades de cada área e as dificuldades que mais se destacaram na análise. Entretanto, conforme a pesquisa foi evoluindo, equívocos que geraram interpretações diversas foram notados e surgiu então a necessidade de uma nova régua da precariedade, dessa forma a anterior acabou servindo apenas para estudo.

A partir dos problemas levantados nos cinco estudos de casos pensamos em analisar as questões de moradia dentro dessa sociedade desigual e designar cinco tipologias de se morar precariamente, dentre elas três consideradas “visíveis” e duas “invisíveis”. Essa invisibilidade sendo referente a aquelas que ganham pouco espaço em trabalhos, reportagens e discussões, e que têm suas vozes raramente ouvidas. Porém destacamos que apesar das demais serem denominadas “visíveis”, elas não deixam de serem formas de morar que mesmo sendo estudadas e trabalhadas, ainda possuem um gigantesco caminho a se trilhar para encontrar alternativas que “resolvam” suas demandas.

Diante disso, foi feito então o destrinchamento das medidas, para que ficasse mais fácil de compreender a localização de cada tipologia em cada tópico apontado como medida. Além disso, foram acrescentadas três novas medidas, consideradas indispensáveis para essa discussão. Primeiramente a partir de croquis foram expostas as diferenças entre as tipologias em cada medida. Depois foram desenvolvidas régua com avaliações de desempenho em cada tipologia, para avaliar cada tipologia e definir as mais precárias e por fim as tipologias que mais se destacaram foram colocadas na régua da precariedade. Por fim, é interessante trazer que cada

medida vai corresponder a um grau de precariedade<sup>4</sup> (de 1 a 10), mostrando uma hierarquia de periculosidade das medidas.

Destacamos que a régua foi utilizada como um exercício para aprofundar nossa compreensão sobre como a precariedade se manifesta em diferentes tipologias. Essa abordagem nos permitiu realizar percepções e análises baseadas em nosso desenvolvimento pessoal e acadêmico, além das leituras realizadas ao longo do trabalho. Vale ressaltar que a régua da precariedade pode ser aplicada e adaptada em outros contextos acadêmicos e até mesmo em oficinas de planejamento urbano.

Conforme exposto na régua, vemos que grande parte das tipologias aparece em diferentes graus de precariedade, porém percebemos que para além dos problemas presentes na régua, uma tipologia pode ser destacada em precariedade, por ser a única a ter o risco de vulnerabilidade e pelo fato de a maioria dos moradores das demais formas de se residir se identificarem com uma das situações: não terem passado por essa experiência de se viver dessa forma, mas buscarem as demais por terem receio ou terem de fugir da mesma.

Assim como diz o senhor José Aldo, de 66 anos, “Morar nas ruas é sofrimento” (OLIVEIRA, 2021, online), essa tipologia traz muita vulnerabilidade por não fornecer abrigo ou qualquer suporte. Pelo contrário, muito se têm como forma de resistência e impedimento para essa tipologia. Como exemplo disso, temos a arquitetura do medo, também chamada de arquitetura hostil, por ser excludente e hostil com grupos da sociedade, dentre eles um que pouco é escutado, as pessoas em situação de rua.

A partir da transformação de mobiliários públicos em estruturas hostis, como bancos comuns em bancos “antimendigos” e o uso de pinos, cercas, grades e etc (assim como o exposto ao lado), esses mobiliários pensados para proporcionar conforto e tornar os ambientes agradáveis passam a servir como instrumentos para controle de espaços que são públicos, ou seja, que podem ser utilizados por todas as pessoas. (FARIA, 2020). “[Essas] estruturas que estão afixadas ou instaladas em espaços de uso público a fim de torná-los inutilizáveis para certos usos ou por certos grupos” (FARIA, 2020, p. 33, apud PETTY, 2016, p. 68), melhor dizendo, essas estruturas tornam-se barreiras para afastar e esconder certos grupos, deixando suas causas menos visíveis para estudos.

## **4 A RUA COMO MORADA: OS DESAFIOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA FRONTEIRA TRINACIONAL**

### **4.1 PANORAMA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM FOZ DO IGUAÇU**

A partir do que foi exposto, vimos que a tipologia mais precarizada é a da que possui a rua como morada, dessa forma é nela que iremos aprofundar e trazer para a discussão aqui apresentada o cenário de Foz do Iguaçu, que é uma cidade turística, presente na Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai) e que também é conhecida mundialmente por ter uma das sete maravilhas da natureza: as Cataratas do Iguaçu. E apesar de ser considerada uma cidade média atualmente, tem crescido cada vez mais, tendo como foco tornar-se uma grande cidade conhecida por todo o mundo, assim como diz o governador Ratinho Junior “Foz do Iguaçu cresce sem parar. Estamos fazendo de tudo para acompanhar essa evolução. São investimentos próprios, mas também parcerias do Governo do Estado e do governo federal para estruturar a cidade que o mundo sonha em conhecer”. (AEN, 2022). No entanto, em Foz do Iguaçu, também podemos observar uma realidade semelhante às grandes cidades: uma estrutura segregada que se evidencia através de dados significativos de pessoas em situação de rua, refletindo os impactos do contexto neoliberal.

Em Foz do Iguaçu temos, segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) de Foz do Iguaçu

<sup>4</sup> Este artigo é um trecho do Trabalho de Conclusão de Curso de Vitória Carmo Meireles, defendido no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Integração Latino-Americana/UNILA em 2023. A régua mencionada por ser acessada e visualizada junto à íntegra da pesquisa no seguinte endereço eletrônico: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/7374>

çu, cerca de duzentas pessoas em situação de rua, “a gente tem em média 200, mas não é um número real, porque a gente tem uma subnotificação”. (SMAS, 2023), todavia esses números não correspondem à população real residente das ruas, por haver subnotificação, já comentada neste trabalho e reafirmada por Maria Elza Mendes e a SMAS.

Hoje, o Cadastro Único Nacional não dá conta de dizer para Foz de Iguaçu quantas pessoas têm em situação de rua. Por quê? Porque o sistema é falho, porque as pessoas não estão orientadas a fazer o Cadastro Único nos CRAS e, a cada dois anos, renovar. Isso é muito sério, porque sempre vai ter defasagem[...]Mas a estimativa é o nome, já diz estimativa. Nós estamos acabando de sair de um censo que não cessou essas pessoas porque não está registrado que ele não tem endereço fixo. O sistema é falho desde a hora do censo. O cadastro único não dá conta.[...]E aí nós temos falhas graves humanitárias. (MENDES, 2023).

Como a fala acima apresenta, os moradores normalmente não são orientados a respeito da necessidade do CadÚnico, os documentos exigidos e muito menos o prazo para a renovação do cadastro, sem contar as falhas já expostas do censo, em que os dados correspondem a pessoas domiciliadas, por apenas detentores de endereços conseguirem fazer o cadastro.

#### 4.2 AÇÃO DE DEFENSORES PÚBLICOS EM FOZ DO IGUAÇU

É a partir dessa demanda e dessa subnotificação que um grupo do curso FIC (Formação Inicial Continuada) de defensoria popular (que recentemente se formou), disponibilizado pelo IFPR - Instituto Federal do Paraná Campus Foz do Iguaçu juntamente com a UNILA - Universidade Federal de Integração Latino-Americana e a DPEPR - Defensoria Pública do Paraná, desenvolveu uma cartilha com o panorama sobre as pessoas em situação de rua, as legislações, as ações de movimentos sociais e as redes de apoio das pessoas em situação de rua em Foz do Iguaçu, e efetuou uma ação no CAPS III AD no dia 14 de março de 2023, às 9 horas, para orientação e conversa com a população. Além disso, o evento contou com o FozHabita para o cadastramento das pessoas do município.

A ação colheu resultados positivos, ocorrendo vinte e cinco orientações e três cadastros (os demais foram orientados a agrupar os documentos necessários e a procurar novamente o FozHabita para o cadastramento) no programa de habitação, tendo uma avaliação positiva do Fozhabita pela quantidade de cadastros do dia. Além disso, depois da ação a instituição busca tornar o serviço mais acessível a todos.

### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desta pesquisa foi possível olhar e analisar tipologias que carecem de mais investigações. Outrossim, foi possível atentar para vozes que raramente são escutadas, ouvir suas histórias e compreender o motivo da escolha daquela forma de morar. Com ele, tornou-se possível pensar em outra forma de segregação socioespacial, que também assombra a sociedade e que traz sérios graus de precariedade colocando as vidas de pessoas em risco.

Ao longo deste trabalho, nosso objetivo foi investigar a segregação socioespacial presente na sociedade, considerando suas implicações em diversas escalas em diferentes regiões do mundo, incluindo a municipal, com um foco específico em Foz do Iguaçu-PR. Buscamos compreender os impactos dessa segregação na escala do corpo, exemplificada pela história de Paulo Cordeiro, cujo história de vida reflete as precariedades vivenciadas como consequência dessa segregação. Dessa forma, exploramos a conexão entre a questão macroestrutural da segregação socioespacial e suas manifestações no nível pessoal, destacando as interseções complexas entre espaço, sociedade e experiências individuais.

Devido ao trabalho ter sido iniciado no fim da pandemia de Covid-19, tornou-se impossível realizar visitas de campo às áreas de estudo. No entanto, foram adotadas medidas para aproximar a pesquisadora das áreas em estudo, como a seleção cuidadosa de referências relevantes e o uso de trabalhos que apresentam relatos reais de pessoas que vivenciaram ou vivem essa realidade.

Um dos principais aprendizados, no entanto, foi a importância de reservar espaço para as questões abordadas ao longo do texto serem discutidas em salas de aula. É fundamental incluir essas situações de habitação no currículo do curso de Arquitetura e Urbanismo, a fim de formar arquitetos, urbanistas e planejadores conscientes da realidade social do país e do mundo. Dessa forma, podemos conceber espaços e malhas urbanas que abrangem essas pessoas, tornando a arquitetura e o urbanismo menos opressivos e evitando a repetição de situações como as descritas na arquitetura hostil, por exemplo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEN, Agência Estadual de Notícias -. **Com apoio do Estado, Foz do Iguaçu vira canteiro de obras e prevê crescimento no turismo**. 2022. Governo do estado do Paraná. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Com-apoio-do-Estado-Foz-do-Iguacu-vira-canteiro-de-obras-e-preve-crescimento-no-turismo>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ANGILELI, Cecília Maria de Moraes Machado; ASSUMPÇÃO, Solange Bonomo; ALVARADO, Angélica Santamaria; OLIVEIRA, Luiz Henrique Rubens Pastores Alves de; ORTELLADO, Noelia Fernanda Mallorquín. **A CIDADE-MERCADORIA INTERIORANA FRONTEIRIÇA: la ciudad mercancia, interiorana fronteriza**. *Projectare: Revista de Arquitetura e Urbanismo*, Pelotas, p. 1-21, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpel.edu.br/index.php/projectare/article/view/543/499>. Acesso em: 02 maio 2023.

CABANHA, Samuel; RODRIGUES, Zoraide de Lima Soares. **Panorama Municipal da População em Situação de Rua: boletim da vigilância socioassistencial**. 2. ed. Foz do Iguaçu: Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, 2020. 60 p. Secretaria Municipal de Foz do Iguaçu - SMAS.

CAMINHA, Julia Vilela. Sobre as ocupações urbanas e suas potencialidades como comum. **XV Colóquio Internacional de Geocrítica: Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista**, Barcelona, p. 1-16, 12 maio 2018. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/JuliaCaminha.pdf>. Acesso em: 07-12 mar. 2023.

CANZIAN, F. **Apartheid e ‘cidades de lata’ marcam o país mais desigual**. 2019. Folha de S. Paulo. Disponível em: <https://temas.folha.uol.com.br/desigualdade-global/afrika-do-sul/apartheid-e-cidades-de-lata-marcam-o-pais-mais-desigual.shtml>. Acesso em: 28 fev. 2023.

CARLOS, A. F. A. **Segregação socioespacial e o “direito à cidade”**. *Geosp – Espaço e Tempo (On-line)*, v. 24, n. 3, p. 412-424, dez. 2020. ISSN 2179-0892. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/177180>. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2020.177180>. Acesso em: 11 set. 2023.

CONFLITOS, Mapa de. SP – **A luta de centenas de famílias da Ocupação Mauá por moradia**. 2014. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/sp-a-luta-de-centenas-de-familias-da-ocupacao-maua-por-moradia/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

CUSTODIO, André Luis Dias. **‘Povo toupeira’: as pessoas que moram nos esgotos de Las Vegas**. 2021. *Mega Curioso*. Disponível em: <https://www.megacurioso.com.br/artes-cultura/120100-povo-toupeira-as-pessoas-que-moram-nos-esgotos-de-las-vegas.htm>. Acesso em: 05 nov. 2022.

ESTADÃO, Summit Saúde & Bem-Estar. **A qualidade de vida dos moradores de periferias**. 2020. Estadão. Disponível em: <https://summitsaude.estadao.com.br/desafios-no-brasil/a-qualidade-de-vida-dos-moradores-de-periferias/>. Acesso em: 28 fev. 2023.

FREIRE, Rafael; LOPES, Claudiane. **Mais de 280 mil brasileiros sobrevivem nas ruas do país**. 2023. A verdade. Disponível em: <https://averdade.org.br/2023/02/mais-de-280-mil-brasileiros-sobrevivem-nas-ruas-do-pais/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

HARI, Johann. **Rachaduras no paraíso**. 2009. Folha de S. Paulo. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/rachaduras-no-paraíso/>. Acesso em: 09 dez. 2022.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -. **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil: estimativa divulgada pelo Ipea aponta crescimento de 38% desse segmento, durante a pandemia de covid-19**. 2023. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil#:~:text=Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua%20supera%20281%2C4%20mil%20pessoas%20no%20Brasil,-Estimativa%20divulgada%20pelo&text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de,2022%2C%20quando%20atingiu%20281.472%20pessoas](https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil#:~:text=Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua%20supera%20281%2C4%20mil%20pessoas%20no%20Brasil,-Estimativa%20divulgada%20pelo&text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de,2022%2C%20quando%20atingiu%20281.472%20pessoas.). Acesso em: 07 mar. 2023.

LING, Anthony. **Cortiços eram melhores que as favelas**. 2019. ArchDaily Brasil. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/925627/corticose-eram-melhores-que-as-favelas>. Acesso em: 01 mar. 2023.

LIRA, Pablo Silva. **Geografia do crime e arquitetura do medo: uma análise dialética da criminalidade violenta e das instâncias urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. 184 p. Observatório das Metrópoles. Disponível em: [http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20171128\\_es01751\\_geografiadocrime\\_lyra2017\\_.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20171128_es01751_geografiadocrime_lyra2017_.pdf). Acesso em: 10 dez. 2022.

LIMA, Adelina. **Povo Toupeira: os moradores do esgoto de las vegas. os moradores do esgoto de Las Vegas**. 2021. Segredos do Mundo. Disponível em: <https://segredosdomundo.r7.com/povo-toupeira/>. Acesso em: 03 mar. 2023.

MENDES, Maria Elza. **Entrevista 2**. [Entrevista concedida a] Vitória Carmo Meireles.

MUNIZ, Claudia Andreoli. **As palavras sobre os cortiços: análise dos relatórios municipais e da produção acadêmica em São Paulo entre as décadas de 1970 e 1980**. Artigos: CIDADE, HISTÓRIA E CULTURA, São Paulo, v. 24, p. 1-27, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/fLCTbgTtvpKvDQJ5THRhQFM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 mar. 2023.

OLIVEIRA, Caroline; SOUZA, Marina Duarte de. **Movimentos denunciam subnotificação em censo sobre população de rua de SP: prefeitura identificou cerca de 24 mil pessoas nessa situação; movimentos estimam cerca de 30 mil**. 2020. Brasil de Fato 20 anos - Uma visão popular do Brasil e Mundo. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/31/movimentos-denunciam-subnotificacao-em-censo-sobre-populacao-de-rua-de-sp>. Acesso em: 08 mar. 2023.

OLIVEIRA, Sibebe. **Idosos contam como é não ter para onde ir: 'morar nas ruas é sofrimento'**. 'Morar nas ruas é sofrimento'. 2021. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2021/08/02/idosos-contam-como-e-nao-ter-para-onde-ir-morar-nas-ruas-e-sofrimento.htm>. Acesso em: 15 mar. 2023.