

REVISTA ORBIS LATINA

ISSN 2237-6976

*Edição
Especial*

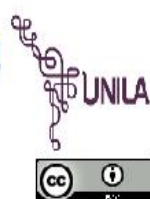
Dossiê do I Seminário Discente de Políticas Públicas e Desenvolvimento - SDPPD



Volume 12, Número 2

Dossiê do I SDPPD 2021

Junho - 2022



INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237 6976
Volume 12, Número 2
Dossiê do I SDPPD 2021
Junho - 2022



Os artigos publicados na *Revista Orbis Latina* são de responsabilidade plena de seus autores. As opiniões e conclusões neles expressas não refletem necessariamente a interpretação do GIRA – Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Conselho Editorial

Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira (UTFPR)
Dr^a. Claudia Lucia Bisaggio Soares (UNILA)
Dr. Dirceu Basso (UNILA)
Dr. Exzolvildres Queiroz Neto (UNILA)
Dr. Gilcélia Aparecida Cordeiro (UNILA)
Dr. Gilson Batista de Oliveira, Editor (UNILA)
Dr^a. Janine Padilha Botton (UNILA)
Dr. Lucas Lautert Dezordi (UP/PR)
Dr. Luiz Alberto Esteves (UFPR)
Dr. Mauro Cardoso Simões (UNICAMP)
Dr. Regis Cunha Belém (UNILA)
Dr. Rodrigo Bloot (UNILA)

Edição e Capa

Gilson Batista de Oliveira

Revista Orbis Latina

web site: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis> e ou <https://sites.google.com/site/orbislatina/>

Volume 12, Número 02, Edição Especial, Junho de 2022.

Foz do Iguaçu – Paraná – Brasil

Periodicidade Semestral.

Multidisciplinar. Interdisciplinar. Planejamento Urbano e Regional.

ISSN 2237-6976

I. Conteúdo interdisciplinar com ênfase em racionalidades, desenvolvimento, fronteiras, políticas públicas, planejamento urbano e regional.

II. Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras – GIRA.

III. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD/UNILA.

Endereço para correspondência:

Revista Orbis Latina – **Editor** Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/UNILA)

Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

Avenida Tancredo Neves, nº 6731/Bloco 04, Espaço 03, Sala 10

CEP 85867-970 / PTI - Foz do Iguaçu/Paraná – Brasil

Tel.: +55(45)3529 2830 / *E-mail*: orbislatina@gmail.com e ou gilson.oliveira@unila.edu.br

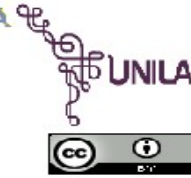
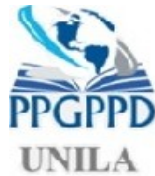


Volume 12, Número 2
Dossiê do I SDPPD 2021
Junho - 2022



INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:





POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO NA PROMOÇÃO DA DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA

Iniciado em 2016, a partir da oferta do Curso de Mestrado Acadêmico, o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), emergiu para contribuir com pesquisas científicas acerca da função do poder público perante os maiores problemas da sociedade na presente conjuntura. Suprindo a demanda acadêmica na referida frente de atuação, visa-se o fornecimento de subsídios para a solução dos desequilíbrios sociais e regionais gerados pelos processos nacionais-desenvolvimentistas na América Latina.

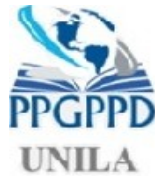
Nesta edição especial da Revista Orbis Latina foram compilados seis artigos produzidos pelos discentes do Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Desenvolvimento para o I Seminário Discente de Políticas Públicas e Desenvolvimento (SDPPD), realizado virtualmente de 14 a 16 de dezembro de 2021. A fim de aprimorar o conteúdo dos textos, formou-se uma Comissão Científica constituída pelos docentes: Antonio de la Peña Garcia, Francisca Paula Soares Maia, Patricia dos Santos Pinheiro, Pedro Marcelo Staevie e Renata Peixoto de Oliveira.

Integram esse *dossiê* as produções: I. Institucionalização da Educação Ambiental em Foz do Iguaçu como Instrumento de Gestão Territorial, produzido por Derliz Hong Hung Moreno e pela docente Luciana Mello Ribeiro; II. *Plan Municipal de Mata Atlântica PMMA en Foz do Iguaçu: Su Construcción desde la Perspectiva de la Gobernanza*, elaborado por Héctor Enrique Colmenarez Espinoza; III. Políticas Públicas de Currículo Escolar: As Possibilidades da Educação Ambiental na BNCC [Base Nacional Comum Curricular], escrito por Isabelle Cristina da Silva; IV. *El Uribismo de Iván Duque y la Crisis Colombiana: Reflexiones a partir del Post-Acuerdo de Paz*, redigido por Yudi Lorena Gomez Bravo; V. Estudo sobre a Construção Histórica da Concepção de Infância até o Estabelecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, desenvolvido por Ana Carolina Cordeiro Magni e pela docente Francisca Paula Soares Maia; e VI. A Política Pública de Assistência Social e sua Essencialidade no Combate às Vulnerabilidades Sociais Agravadas pela Pandemia da *COVID-19*, de autoria de Andressa Trevisan dos Santos.

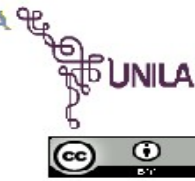
Organizado pelos representantes discentes no Colegiado do PPGPPD, Derliz Hong Hung Moreno, Héctor Enrique Colmenarez Espinoza, Isabelle Cristina da Silva e Yudi Lorena Gomez Bravo, o I SDPPD objetivou a visibilização do espaço de produção do conhecimento, além de difundir, ampliar e valorizar os trabalhos científicos dos alunos às comunidades interna e externa. Houve 16 palestras, aglutinadas em cinco mesas redondas, sendo duas no primeiro e segundo dia e uma no terceiro dia. Transmitido via canal do PPGPPD no YouTube (https://www.youtube.com/channel/UCceJDCGvG_7Hb207yON3SKA), o evento foi prestigiado por um público representante de 16 instituições externas: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); Faculdade Metropolitana de Manaus (FAMETRO); Instituto Federal Farroupilha (IFFar); Universidade de São Paulo (USP); Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Universidade Federal de Catalão (UFCAT); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal de Rondônia (UNIR); Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Ibirapuera (Unib); Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (ULHT); Universidade Norte do Paraná (Unopar); e Università della Calabria (UniCal).

Na abertura do I SDPPD, lançou-se a coletânea "Estudos sobre Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional", organizada pelo idealizador e primeiro coordenador do PPGPPD, o professor Gilson Batista de Oliveira. Durante a ocasião, o mestrando Derliz Hong Hung Moreno e os egressos Newton Camargo da Silva Cruz e Renann Ferreira socializaram, respectivamente, os capítulos intitulados: A Agenda Ambiental Internacional e o Brasil: Cinco Décadas de Avanços e Retrocessos; Um Laboratório Vivo na Tríplice Fronteira: A Experiência da "Iniciativa Vila A Inteligente" em Foz do





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237 6976
Volume 12, Número 2
Dossiê do I SDPPD 2021
Junho - 2022



Iguaçu-PR como Estratégia de Desenvolvimento Regional; e E Agora José? A Atribuição de Quem é? Conselhos *versus* Poderes Legislativos.

Referente às demais mesas redondas, estas versaram sobre os eixos: I. Políticas Públicas de Meio Ambiente; II. Políticas Públicas e Sociedade; III. Políticas Públicas, Planejamento e Desenvolvimento; e IV. Políticas Públicas de Gestão Ambiental. Os diálogos foram mediados, sequencialmente, pelo egresso Sergio Paulo de Oliveira, pela professora Patricia dos Santos Pinheiro, pelo egresso Renann Ferreira e pela mestrandia Izabelle Cristina da Silva. Bem como os representantes discentes no Colegiado do PPGPPD e os respectivos autores supracitados, compuseram os diálogos os mestrandos Claudia Kelly Mamani Catachura, Eduardo Matheus Figueira, Fernando Carneiro Pires, Jackson Jose Sales Miranda Junior, Jamila Francine de Godoy Borkowski e Liliane Flores de Freitas Gonçalves, além do ex-aluno Sergio Paulo de Oliveira.

Perante os temas abordados pelos seis artigos reunidos nesta publicação, convida-se o público à reflexão e à ação sobre os desafios enfrentados na dimensão das Políticas Públicas e Desenvolvimento no continente latino-americano. Mais do que sinalizar as problemáticas latentes na promoção da dignidade e qualidade de vida, a proposta é apresentar possibilidades rumo à resolução dos imbróglis, convocando-se governos e sociedades à corresponsabilização na esfera pública. É a partir deste entendimento que intervenções efetivas podem ser formuladas, implementadas e sustentadas, precipuamente, por meio de uma educação alicerçada na criticidade, na democracia participativa e na emancipação cidadã. Sob este direcionamento, o PPGPPD se esforça na formação de docentes-multiplicadores, almejando-se a construção de neoestruturas sociais compostas por processos retroalimentadores, cujos pilares são a articulação e a mobilização entre todos os setores.

Boa leitura!

Derliz Hong Hung Moreno
Organizador do Dossiê do I SDPPD

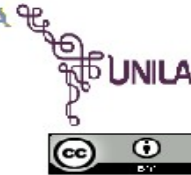


Volume 12, Número 2
Dossiê do I SDPPD 2021
Junho - 2022



INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:



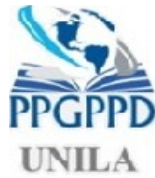


SUMÁRIO

ARTIGOS CIENTÍFICOS

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM FOZ DO IGUAÇU COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO TERRITORIAL Derlitz Hong Hung Moreno e Luciana Mello Ribeiro.....	05
PLAN MUNICIPAL DE MATA ATLÂNTICA PMMA EN FOZ DO IGUAÇU: SU CONSTRUCCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA Héctor Enrique Colmenarez Espinoza	27
POLÍTICAS PÚBLICAS DE CURRÍCULO ESCOLAR: AS POSSIBILIDADES DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA BNCC Izabelle Cristina da Silva.....	49
EL URIBISMO DE IVÁN DUQUE Y LA CRISIS COLOMBIANA: REFLEXIONES A PARTIR DEL POST-ACUERDO DE PAZ Yudi Lorena Gomez Bravo	62
ESTUDO SOBRE A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA CONCEPÇÃO DE INFÂNCIA ATÉ O ESTABELECIMENTO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE Ana Carolina Cordeiro Magni e Francisca Paula Soares Maia.....	73
A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA ESSENCIALIDADE NO COMBATE ÀS VULNERABILIDADES SOCIAIS AGRAVADAS PELA PANDEMIA DA COVID-19 Andressa Trevisan dos Santos.....	90





REVISTA ORBIS LATINA
 ISSN: 2237 6976
Volume 12, Número 2
Dossiê do I SDPPD 2021
 Junho - 2022



ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO.....106



Volume 12, Número 2
Dossiê do I SDPPD 2021
 Junho - 2022



INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:



INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM FOZ DO IGUAÇU COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO TERRITORIAL

Derliz Hong Hung Moreno¹
Luciana Mello Ribeiro²

RESUMO

Entendendo-se a institucionalidade educativa ambiental na função de instrumento contínuo e permanente de gestão do território, sob viés da corresponsabilidade entre governos e sociedades, o artigo em questão investiga os problemas socioambientais mais percebidos pela população de Foz do Iguaçu e quais as soluções apontadas por ela. Almeja-se, por conseguinte, contribuir com a construção de diretrizes para o Plano Municipal de Educação Ambiental, responsável pela materialidade desta política pública. Houve coleta e análise de dados parciais de uma pesquisa realizada pelo Coletivo Educador Municipal entre 2018 e 2019, a fim de conhecer a percepção dos moradores sobre seu entorno. Como ferramentas, utilizaram-se entrevistas presenciais semiestruturadas, questionário *on-line*, expedição fotográfica e oficinas de Cartografia Social. Observou-se que as práticas de Educação Ambiental devem, primariamente, convocar os cidadãos à responsabilidade compartilhada na gestão territorial, tendo em vista que parte dos municípios atribui a resolução das problemáticas ao poder público, ente que catalisa medidas conjuntas. Dentre os temas mais mencionados pela comunidade local, estão o descarte e destinação inadequada de resíduos, podas inadequadas de árvores, desmatamento e poluições em geral. Tratando-se da interação entre pessoas, foi denotada a necessidade de incluir práticas que incitem o convívio harmônico e despertem o senso de coletividade.

Palavras-chave: Planejamento Urbano e Regional; Políticas Públicas e Desenvolvimento; Gestão Urbana; Políticas Públicas Ambientais; Educação Ambiental.

INSTITUTIONALISATION OF ENVIRONMENTAL EDUCATION IN FOZ DO IGUAÇU AS A TERRITORIAL MANAGEMENT INSTRUMENT

ABSTRACT

Understanding environmental education institutionalization as a continuous and permanent instrument of territorial management, under the bias of co-responsibility between governments and societies, this article investigates the socio-environmental problems and indicated solutions perceived by the population of Foz do Iguaçu. Therefore, we aim to contribute to the construction of guidelines for the Municipal Environmental Education Plan, responsible for the development of this public policy. There was collection and analysis of partial data from a survey carried out by the Municipal Educator Collective between 2018 and 2019, in order to know the perception of residents about their surroundings. As tools, semi-structured face-to-face interviews, online questionnaires, photographic expeditions and Social Cartography workshops were used. It was observed that Environmental Education practices should, primarily, convene citizens to shared responsibility in territorial management; considering that part of the citizens attribute the resolution of problems to the public power, an entity that catalyses joint measures. Among the most mentioned topics by the local community, are: the improper disposal and disposal of waste, inadequate tree pruning, deforestation and pollution in general. Concerning the interaction between people, the need to include practices that encourage harmonious coexistence and awaken the sense of collectivity was denoted.

Keywords: Urban and Regional Planning; Public Policy and Development; Urban Management; Environmental Education; Foz do Iguaçu.

¹ Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento e especialista em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). *E-mail:* derlizhmoreno@gmail.com.

² Doutora e Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/UNILA). *E-mail:* luciana.ribeiro@unila.edu.br.

INTRODUÇÃO

Operacionalizada entre 1975 e 1982, a construção da binacional Usina Hidrelétrica de Itaipu em Foz do Iguaçu (Brasil) e Hernandarias (Paraguai) foi a grande responsável por modificar o ambiente da região da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3 (BP3). Houve expansão demográfica no território e a rápida urbanização (BADE e ROCHA, 2018, p. 60; BLANC, 2018), passando de 28.080 habitantes em 1960 para 33.970 em 1970. Nas duas margens do Rio Paraná, de 1975 a 1978, mais de nove mil residências foram erguidas para os primeiros trabalhadores, cujo número total até o final da obra, em 1982, chegou a quase 40 mil pessoas, além de suas famílias. De 1970 a 1980, a população iguaçuense saltou de 33.970 para 136.320 mil. Conforme a última estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgada em agosto de 2020, hoje, o município tem 256.088 habitantes.

Localizado na fronteira latino-americana mais movimentada, o município de Foz do Iguaçu – cuja área urbana é de 216,098 km² e a área rural de 113,185 km² – também apresenta grande fluxo de população flutuante, em razão de ser um destino turístico internacional reconhecido pelas Cataratas do Iguaçu³. Junto às cidades de Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), o território forma a Tríplice Fronteira (TF), um espaço geográfico com dimensões local e global (GIMENEZ *et al.*, 2018). Sua dimensão local se refere à integração entre as três nações no âmbito ambiental, social, econômico e político, considerando o grande fluxo de pessoas e mercadorias. Na segunda dimensão (global), a geopolítica mundial trata a Tríplice Fronteira como região periférica, que também é contemplada pela agenda de segurança internacional pós-Guerra Fria.

Pertencente à região Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu demanda um planejamento e gestão do território adequados a estas especificidades. Isto é, "um processo de concertação social e tomada de decisão, envolvendo atores sociais, econômicos e agentes governamentais de um determinado recorte territorial, com vistas à definição de seu futuro" (DALLABRIDA, 2020, p. 13). Conflituosos em decorrência da conciliação de múltiplas perspectivas de forma colaborativa e democrática, tanto os procedimentos da concertação social como da tomada de decisão implicam em uma prática de governança territorial que resulte: I. "Na definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e na implementação das condições necessárias para sua gestão"; II. "Na construção de pactos socioterritoriais, resultantes de formas de concertação social, como exercício da ação coletiva"; e III. "Na construção de uma visão prospectiva de futuro".

Haja vista a necessidade da prevalência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a qualidade de vida da população, conforme o Artigo 225 da vigente Constituição da República Federativa do Brasil (5 de outubro de 1988), é necessário pensar a gestão territorial de modo integrado à conservação ambiental (BRASIL, 2016, p. 131). Um dos pilares da necessária proteção e recuperação do meio ambiente é a Educação Ambiental

³ Localizada em área de uso público do Parque Nacional do Iguaçu (PNI), as quedas d'água são uma das Sete Novas Maravilhas da Natureza – eleitas pela campanha internacional New7Wonders. A Unidade de Conservação (UC) que abriga as Cataratas do Iguaçu, por sua vez, foi tombada como Patrimônio Natural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

(EA), que contribui para que a sociedade coopere com as políticas públicas direcionadas a esta frente de atuação. Posta em prática pelo poder público municipal, como afirma o Artigo 182⁴, a política de desenvolvimento urbano "tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (BRASIL, 2016, p. 112).

Quatro décadas de práticas educativas ambientais de instituições públicas e privadas e da sociedade civil, de forma individual e conjunta, confluíram recentemente na sanção da "Lei nº 4.954, de 18 de dezembro de 2020", a qual instituiu a Política Municipal de Educação Ambiental (PMEA) e o Sistema Municipal de Educação Ambiental (SISMEA) de Foz do Iguaçu. Este último tem por finalidade a integração, sistematização e difusão de "informações e experiências, programas, projetos e ações, bem como realizar diagnósticos, estabelecer indicadores e avaliar a política de Educação Ambiental no Município de Foz do Iguaçu" (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 52). Trata-se da replicação do modelo gestor da estrutura política, desde a dimensão federal, na qual os ministérios da Educação (MEC) e do Meio Ambiente (MMA) compõem o Órgão Gestor da EA. O mesmo ocorre nos âmbitos estaduais e municipais, objetivando-se a indução de práticas interinstitucionais, interdisciplinares e cooperativas. Ressalta-se que a legislação tem caráter multicêntrico, tendo sido construída de forma colaborativa, participativa e representativa pelo Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu (CEMFI).

Diante da relevância da legislação para que a EA seja um instrumento contínuo e permanente de gestão do território, este trabalho visa apresentar quais os problemas socioambientais mais percebidos pela população local e quais as apontadas maneiras de transpasse dos obstáculos ao equilíbrio ecológico, a fim de contribuir com a proposição de diretrizes para as práticas de EA. Coletaram-se dados parciais do diagnóstico de percepção socioambiental posto em prática entre 2018 e 2019 – detalhado adiante. Por meio desta pesquisa, destarte, é possível vislumbrar a materialização da PMEa a partir do vindouro Plano Municipal de Educação Ambiental, o qual encontra-se em elaboração. Isto é, inserido no terceiro estágio do ciclo de políticas públicas: a tomada de decisão.

TRAJETÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EA NO TERRITÓRIO

A confluência dos acumulados aprendizados institucionais e sociais, os quais propiciaram a elaboração da legislação em tela, adveio da materialização participativa da "Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999" – referente à Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) – pelo Governo Federal do Brasil e instituições parceiras em nível local, principalmente do setor público. Ocorrida por meio de várias frentes articuladoras e formadoras, o processo de enraizamento desencadeado pela PNEA no território nacional se desenvolveu, dentre outras maneiras, por meio da formação de coletivos educadores, implantação de Salas Verdes, Conferências Juvenis, formação de lideranças territoriais⁵, a

⁴ Este e o Artigo 183 foram regulamentados pela "Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001", denominada de Estatuto da Cidade, que fundamenta o "Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável" (PDDIS) de Foz do Iguaçu.

⁵ Dada em cascata por meio do Programa de Formação de Educadores Ambientais (ProFEA), um componente do ProNEA e que adota a metodologia de Pesquisa-Ação Participante (PAP). Ou seja, na formação de multiplicadores que devem replicar e construir conhecimentos em comunidades de aprendizagem.

"Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012"⁶ e as comissões articuladoras estaduais e municipais – cada uma denominada Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA).

Em Foz do Iguaçu, desde 2005, estabeleceu-se parceria com atores institucionais locais, como a Itaipu Binacional e o Parque Nacional do Iguaçu (PNI). Na sequência, formando uma equipe de EA vinculada à pasta de Meio Ambiente, o Governo do Município de Foz do Iguaçu (PMFI) emergiu enquanto protagonista ao lado da empresa estatal. No decorrer dos anos, a Itaipu Binacional e a PMFI se configuraram como espinha dorsal de práticas e movimentos no território iguaçuense. Sem embargo, foi o continuado e permanente comprometimento dos atores individuais locais, por meio de suas respectivas instituições, que possibilitou condições para a manutenção da capilarização e enraizamento da EA no município (MORENO e RIBEIRO, 2021).

Sem embargo, apesar de ter possibilitado e estimulado práticas de sensibilização ambiental, a Itaipu Binacional nunca teve a EA enquanto foco e intenção institucional. A empresa, em parceria com o MMA, materializou o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA) [BRASIL, 2018a], por meio do programa Cultivando Água Boa (CAB) nos 29 municípios da BP3, incluindo Foz do Iguaçu. Idealizado e coordenado por Nelton Miguel Friedrich – que foi diretor de Coordenação e Meio Ambiente da estatal no período de 2003 a 2017 –, o CAB teve a contribuição da socióloga e educadora ambiental Moema Libera Viezzer como idealizadora e alimentadora dos processos. Friedrich, além de ter aberto essa possibilidade institucional, sustentou o programa pelos anos em que lá permaneceu, tendo também enfrentado dificuldades ao longo do tempo de operacionalização do ProNEA.

Por ter ocasionado um sem-número de problemas ambientais e sociais no território (ALCÂNTARA *et al.*, 2019; BADE e ROCHA, 2018; BLANC, 2018; SILVA, 2018), a Itaipu Binacional empregou o Cultivando Água Boa enquanto meio temporário de reparação de danos e, sobretudo, de recuperar as condições de manutenção da qualidade da água do Lago de Itaipu. Como toda instituição, ela abriga pessoas de orientações diversas, e o CAB reuniu e fez convergir esforços de pessoas interessadas na questão ambiental, cujo perfil não é majoritário nem representa propriamente a instituição.

Deve-se enfatizar, ainda, que a elaboração (entre 2018 e 2019) e a instituição da PMEa fizeram de Foz do Iguaçu um "oásis democrático em conjuntura de crise da democracia liberal" (MORENO, ESPINOZA e RIBEIRO, 2021). Iniciada em 2013, a onda de ataques populares às instituições democráticas culminou na ascensão da direita política ao Governo Federal, o que enfraqueceu as políticas públicas de ordem ambiental, educacional, sanitária e social (AVRITZER, 2019; BURGINSKI, ÁVILA e NASCIMENTO, 2021; GALLEGO, 2018). O fenômeno de desmontes (BAUER *et al.*, 2014) se agravou ainda mais com a eleição de Jair Messias Bolsonaro, no poder desde 1º de janeiro de 2019 e cuja orientação neoliberal totalitária desfavoreceu, sobretudo, as populações marginalizadas e a proteção do meio ambiente, incluindo as políticas públicas de Educação Ambiental (ROSA, SORRENTINO e RAYMUNDO, 2022).

Tanto a PMEa como o SISMEA, de acordo com o Artigo 1º do texto em tela, foram elaborados em conformidade com os objetivos e princípios da PNEA, do ProNEA e da "Lei nº 17.505", datada de 11 de janeiro de 2013, – a qual institui a Política Estadual de Educação Ambiental. Incluem-se, ainda, no rol de diretrizes inspiradoras, os documentos planetários

⁶ Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (DCNEA).

"Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global", "Carta da Terra" e "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 49-50). Sob a perspectiva da "Lei nº 4.954, de 18 de dezembro de 2020", a EA é tida como meio de possibilitar a transição para sociedades sustentáveis e é definida enquanto processo de caráter contínuo, permanente, transdisciplinar e transversal de formação e de informação, seja individual ou coletiva. A Educação Ambiental nos termos da Lei Nacional se orienta à construção, incorporação e reflexão "de valores sociais, saberes, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas à conservação do meio ambiente", além da participação das comunidades com vistas à melhoria da qualidade de vida e à incorporação de uma sustentável relação entre seres humanos e ambiente⁷.

Congregando instituições públicas e privadas e a sociedade civil, no ano de 2017, o Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu se articulou para ampliar a capilarização e enraízam ento da EA no município a partir de uma lei. Nas ações e projetos do Coletivo Educador, cada membro contribui conforme sua *expertise* e possibilidades materiais, intelectuais, políticas e sociais. Neste sentido, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) que, primeiramente, estudou as políticas públicas de EA, a partir da criação do Projeto de Extensão "Elaboração da Política Municipal de Educação Ambiental por meio do Coletivo Educador do Município de Foz do Iguaçu", vinculado ao Instituto Federal do Paraná (IFPR) – Campus Foz do Iguaçu.

Os estudos resultaram na proposição de uma pesquisa participante com fins de compreender as necessidades populares quanto à educação ambiental, bem como as possibilidades de parceria. Esta etapa, por sua vez, foi vinculada ao Projeto de Pesquisa "Marco Zero: Percepção Ambiental na Condição de Fundamento para a Política Municipal de Educação Ambiental" – cadastrado na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) pelo OBEAMV. Na sequência, portanto, entre 2018 e 2019, realizou-se um diagnóstico de percepção socioambiental dos munícipes e mapeamento de práticas comunitárias ligadas ao meio ambiente. Para organizar o diagnóstico, somaram forças os membros do Coletivo Educador, tanto acadêmicos (do IFPR e da UNILA) quanto não acadêmicos, incluindo a equipe de EA da SMMA e a SANEPAR, contando com o apoio do Centro de Controle de Zoonoses (CCZ) para questões logísticas e de voluntários diversos para a realização das oficinas.

O aporte financeiro para parte do diagnóstico do CEMFI adveio do convênio com a Linha Ecológica, uma parceria entre a Itaipu Binacional e o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu. Também houve apoio da PMFI, via Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), enquanto membro do Coletivo Educador. Para a coleta de dados, dividiu-se o território iguaçuense em 36 microbacias hidrográficas⁸ identificadas e realizaram-se: I. Entrevistas semiestruturadas; II. Aplicação de questionário *on-line*; III. Expedição fotográfica; e IV. Seis oficinas de Cartografia Social.

⁷ Para entender como a participação afeta processo de desenvolvimento ver Sant'Anna e Oliveira (2019).

⁸ Rios Mathias Almada I, II e III; Arroio Pé Feio; Arroio Vitória; Rios M'Boicy I, II, III, IV, V, VI e VII; Córrego Águas Claras; Córrego Brasília; Córrego Esperança; Córrego Viva Vida; Córrego do Festugato; H10; Arroios Jupira I, II e III; Rio Carimã; Rio dos Porcos; Rio Iguaçu I; Rio Mimbi; Rio Monjolo; Rio Ouro Verde; Rio Paraná I, II e III; Rio Poti; Rio Renascer; Sanga Romão; Sanga Santa Rosa; Rio Tamanduazinho; e Vila C.

Em parceria com a empresa de consultoria ambiental Bioadapt, sob orientação do Observatório Educador Ambiental Moema Viezzer (OBEAMV), grupo de ensino, pesquisa e extensão da UNILA, a primeira fase da pesquisa foi posta em prática de 28 de maio a 15 de junho de 2018, entrevistando-se 72 moradores, de diversas faixas etárias, sendo um do sexo masculino e outro do sexo feminino em cada microbacia, tendo encontrado principalmente, donas de casa, aposentados e desempregados. Para este levantamento, foram recrutados 24 acadêmicos voluntários da disciplina optativa Meio Ambiente e Relações Internacionais – parte do curso de Relações Internacionais e Integração (RII) da UNILA. Para os estudantes, as entrevistas constituíram parte dos trabalhos da disciplina.

De 7 de agosto de 2019 até o fim do primeiro semestre de 2019, foi disponibilizado o questionário *on-line* na plataforma *Google Forms*, obtendo-se a participação de 336 pessoas, entre aposentados, empresários, funcionários públicos, profissionais liberais e moradores em geral. Sobretudo docentes e discentes de todos os níveis e modalidades de ensino. Já em novembro de 2018, realizou-se a expedição fotográfica intitulada "Olhares sobre Foz do Iguaçu", na qual participaram 77 residentes. Esta iniciativa possibilitou a obtenção de registros de observação ao longo das 36 microbacias, a fim de entender as condições delas.

Quanto às oficinas de Cartografia Social, estas foram promovidas entre 14 de novembro e 4 de dezembro de 2018, sob condução do OBEAMV, com a presença de 92 lideranças e moradores das 36 microbacias hidrográficas, as quais, desta vez, foram aglutinadas em seis bacias⁹. Os encontros resultaram em 16 mapas situacionais construídos pela própria comunidade iguaçuense, formando um registro de percepção socioambiental do território.

Por fim, o CEMFI selecionou oito integrantes para compor o “Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que institua a Política Municipal de Educação Ambiental”, criado via “Decreto nº 27.583, de 9 de outubro de 2019” e cuja nomeação dos integrantes se deu por meio do “Decreto nº 27.657, de 11 de novembro de 2019” (FOZ DO IGUAÇU, 2019a e 2019b, respectivamente). Fizeram parte do conjunto dois representantes de secretarias municipais, dois de instituições de ensino, dois de setores econômicos e dois da sociedade civil organizada. Ocorreram seis reuniões ordinárias entre 31 de outubro e 7, 14, 19, 21 e 28 de novembro de 2019 para a elaboração do texto da vindoura legislação, que tramitou na condição de “Projeto de Lei, de 11 de novembro de 2020”, tendo sido protocolado na Câmara Municipal como “Documento nº 128/2020”, na data de 16 de novembro de 2020 (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, 2020). Na manhã de 15 de dezembro de 2020, o texto foi aprovado enquanto sétima matéria da Ordem do Dia, durante a 55ª Ordinária da 4ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura. O ato realizado virtualmente foi transmitido por meio da página da Casa de Leis no *Facebook* (CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2020). Sancionada pelo prefeito municipal Francisco Lacerda Brasileiro (Chico Brasileiro), a então “Lei nº 4.954, de 18 de dezembro de 2020” foi publicada no “Diário Oficial nº 4.039 de 22 de dezembro de 2020”.

⁹ I. Bacia Hidrográfica do Rio Mathias Almada; II. Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Iguaçu; III. Bacia Hidrográfica do Rio M'Boicy; IV. Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Paraná; V. Bacia Hidrográfica dos Rios Centrais; e VI. Bacia Hidrográfica dos Rios Jupira e Paraná.

O MODELO CÍCLICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Haja vista a construção do Plano Municipal de Educação Ambiental, a PMEa de Foz do Iguaçu se encontra na tomada de decisão, a terceira etapa do ciclo de políticas públicas. O modelo cíclico de análise é compreendido pelas seguintes etapas: I. Definição de agenda; II. Formulação; III. Tomada de decisão; IV. Implementação; e V. Avaliação (WU *et al.*, 2014). Estas podem ocorrer na sequência, com uma etapa iniciada após a conclusão de outra, como também podem ser materializadas de forma simultânea. A política pública é uma maneira de regulação do Estado Moderno no que tange às relações entre a esfera estatal, o mercado e a sociedade.

O Estado enquanto regulador constitui a organização das sociedades presentes no mundo contemporâneo, tanto em países de capitalismo avançado, tardio ou recém-convertido. Bega (2019, p. 15-16) afirma que as políticas públicas abrangem "a totalidade de metas, ações, programas e planos que o governo em qualquer instância – nacional, estadual ou municipal – define e executa visando alcançar o bem-estar da sociedade ou de grupos selecionados no corpo do social, bem como atender ao interesse público".

Portanto, da mesma forma como analisa Souza (2006, p. 25-26), Bega observa que, designando, em princípio, o Estado em ação, a política pública necessita, "obrigatoriamente, ser realizada diretamente pelo ente público ou por sua solicitação, passando por todas as instâncias públicas": I. Estrutura burocrática estatal (Poder Executivo); II. Mecanismos de delegação democrática (Poder Legislativo); e III. Instâncias de fiscalização (Poder Judiciário).

Souza (2006, p. 25) considera que as teorias, necessariamente, devem "explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade" – fator responsável pelo interesse e contribuição de avanços teóricos e empíricos da política pública por pesquisadores de outras disciplinas, como antropólogos e geógrafos. Em geral, as definições para o campo em tela possuem perspectiva holística, sendo o todo "mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores". Pautas de governo e de Estado estão inseridos no conceito de políticas públicas (PARADA, 2006, p. 71). As iniciativas estatais possuem caráter permanente, em contraposição ao estado transitório das ações de governos, e confluem os poderes do Estado no projeto de implementação.

Políticas de gestão e recuperação do meio ambiente, tal como a "Lei nº 4.954, de 18 de dezembro de 2020", emanam dos governos, tendo em vista que são aderências a acordos, declarações, negociações e relatórios acordados no âmbito da agenda ambiental internacional estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972 (MORENO, BRZEZINSKI e NICOLÁS, 2021). Ao serem adotados pelos Estados-membros, estes são instituídos e operacionalizados enquanto legislações nacionais, estaduais e municipais. As políticas públicas de EA tendem a ser construídas de forma multicêntrica, convergindo "organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas" (SECCHI, 2013, p. 3).

Legitima-se a abordagem multicêntrica da PMEa a partir de contornos coletivos comprometidos com o bem comum e por pactuações com propósitos públicos (RAYMUNDO *et al.*, 2017, p. 30). Destarte, o governo e sua estrutura administrativa não são os únicos entes políticos (HEIDEMANN, 2010, p. 31). Como complementa Secchi (2013, p. 2), o inverso

desta perspectiva é a concepção estatista de políticas públicas, na qual “o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. (...) Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal”.

Os mecanismos de participação social no Brasil e em outros países latino-americanos redemocratizados começaram ao fim do século XX, incentivando “profícua produção em torno das modalidades participativas como forma de interferência nos processos decisórios governamentais” (JOHNSON e SILVA, 2011, p. 17). Leva-se em conta “a diversidade dos movimentos sociais (incluindo os denominados novos) ou a formação de capital social, frequentemente relacionada ao surgimento de novas institucionalidades”. Desta mesma maneira, relevantes documentos, como a Agenda 21 brasileira (2002) e a “Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999”, foram formuladas e implementadas com a participação de atores não estatais. A construção da Agenda 21 nacional ocorreu via “Decreto de 26 de fevereiro de 1997”, o qual estabeleceu a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional, de caráter parietal. O documento em questão possui 21 objetivos distribuídos em cinco áreas: A economia da poupança na sociedade do conhecimento; Inclusão social para uma sociedade solidária; Estratégias para a sustentabilidade urbana e rural; Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas; e Governança e ética para a promoção da sustentabilidade (BRASIL, 2012).

No tocante à legislação supracitada, esta instituiu a PNEA com base na atual Constituição Federal, conceituando no Artigo 1º que a EA abrange “processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente” (BRASIL, 2018b, p. 43). Já o Artigo 2º da “Lei nº 17.505”, responsável por instituir a Política Estadual de Educação Ambiental e o Sistema de Educação Ambiental, afirma serem “contínuos e permanentes [os processos educativos ambientais] de aprendizagem, em todos os níveis e modalidades de ensino, em caráter formal e não-formal” [sic] (PARANÁ, 2013, p. 5). Por sua vez, a Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu está na etapa de tomada de decisão, referente à terceira fase do ciclo de políticas públicas, já que o Plano de EA que operacionaliza a política ainda está em construção.

Nesta concepção, também denominada de elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2013, p. 33), de acordo com Wu *et al.* (2014), “as atividades das políticas não ocorrem em “estágios”, com uma progressão linear de um para o outro”, mas, sim, agrupam “atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas”. O modelo cíclico, segundo Bichir (2020, p. 26-27, grifo da autora), sintetiza “o racionalismo e a visão etapista de políticas públicas”, sendo ambos “elementos distintivos da abordagem *top-down*” (de cima para baixo) no que tange a avaliação de políticas públicas. Isto é, compreender a implementação de uma política pública de cima para baixo, a qual privilegia “processos decisórios de alto nível, cristalizados em normativos (leis e outros arranjos formais do desenho da política), que seriam a principal baliza para acompanhar os desdobramentos”.

Lotta (2019, p. 15, grifo da autora) afirma que a perspectiva tem “como referência os objetivos previamente propostos (democraticamente) para encontrar qual camada burocrática teria pervertido os objetivos”, buscando identificar “os erros (ou “*gaps*”) de implementação e corrigi-los”. Já a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) de análise de uma política pública, de acordo com Bichir (2020, p. 23-24), “considera o processo contínuo de

transformação dos objetivos da política". Conforme Lotta (2019, p. 16), tem-se "como base o que de fato acontece no momento de implementação (analisando, por exemplo, salas de aula, consultórios médicos etc.)". Preocupa-se, então, com o "que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. O olhar central é para descrever e analisar processos complexos e a performabilidade, resultado, dele".

Composto pelas etapas de formação de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (WU *et al.*, 2014), em conformidade com a versão consolidada na década de 1990 e na literatura do campo, o ciclo de políticas públicas entra no "momento de tradução de decisões previamente tomadas em processos administrativos e práticas" a partir da quarta etapa (implementação), "por meio de instrumentos de políticas e da atuação de burocratas com pouca margem decisória" (BICHIR, 2020, p. 27). A formação de agenda compreende o "processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção", enfocando, dentre outros elementos, a "determinação e definição do que constitui o "problema", que ações de política pública subsequentes são destinadas a resolver" (WU *et al.*, 2014, p. 29). Em outra versão do processo tratada por Secchi (2013, p. 33-60), esta primeira etapa é dividida em: I. Identificação do problema; e, posteriormente, II. Formação de agenda.

Igual a um problema definido a partir de uma perspectiva ampla, o problema público é referente à "discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível" e um conceito intersubjetivo, tendo em vista que "uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes" (SECCHI, 2013, p. 34-36, grifo do autor). O momento de identificação de problema envolve três passos: I. Percepção do problema; II. Definição ou delimitação do problema; e III. Avaliação da possibilidade de resolução. Já a formação de agenda trata da entrada ou saída de "um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes" na agenda política. Há, contudo, dois tipos de agenda: I. Política: "Conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública"; e II. Formal: "Também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar".

No tocante à formulação, esta abrange um "processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas", em que "uma gama de potenciais escolhas de políticas é identificada e uma avaliação preliminar da sua viabilidade é oferecida" (WU *et al.*, 2014, p. 52). Secchi (2013, p. 36-37) corrobora que, "idealmente, a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo de potenciais consequências de cada alternativa de solução". Tomar decisão no ciclo de políticas públicas diz respeito a iniciar "um curso de ação (ou não ação) para tratar de um problema de políticas", constituindo "uma fase extremamente importante do processo, muitas vezes envolvendo um grupo relativamente pequeno de agentes de alto nível autorizados a vincular o governo a um curso específico de ação" (WU *et al.*, 2014, p. 77). Há, então, "uma série de considerações e análises políticas e técnicas". De acordo com Secchi (2013, p. 40), "a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas".

Quanto à implementação, esta "ocorre na fase do processo de políticas públicas em que as decisões de política pública se traduzem em ações" (WU *et al.*, 2014, p. 97). Devido ao potencial de "qualquer deficiência na concepção das políticas ou quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo" emergirem à superfície, esta quarta etapa "é considerada

uma das etapas mais difíceis e críticas no processo de políticas para os gestores públicos". É nesta etapa que, conforme Secchi (2013, p. 44), "são produzidos os resultados concretos da política pública" e "em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações".

Ao estudar a fase de implementação, é possível "visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas da política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.)", além de "visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados" (SECCHI, 2013, p. 45-46). Como elementos básicos do processo de implementação, devem ser consideradas pessoas e organizações, cujas multiplicidade de interesses, competências, relações, regras, recursos de todo tipo e comportamentos requerem negociação e conciliação.

Já a última fase, a qual poderia ter maior atenção do poder público em geral, é referente, de forma ampla, "a todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro" (WU *et al.*, 2014, p. 117-118). Examina-se "tanto os meios utilizados, como os objetivos alcançados por uma política pública na prática", a fim de enviar os resultados e recomendações obtidas "de volta para novas rodadas de criação de políticas, e podem levar ao aprimoramento do desenho e da implementação de uma política pública, ou, raramente, à sua completa reforma ou revogação". Compreende-se, como especifica Secchi (2013, p. 50-51, grifo do autor), "a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*)". Por conseguinte, operacionalizados a partir de indicadores, os quais são comparados por meio de padrões ou parâmetros, os principais critérios aplicados para avaliar uma política pública implementada são: I. Economicidade; II. Eficiência; III. Eficiência administrativa; IV. Eficácia; e V. Equidade.

Uma sétima etapa no modelo apresentado por Secchi (2013, p. 53-54), que também fragmenta a etapa inicial em duas e acrescenta, em analogia ao ciclo vital dos seres vivos: a extinção (morte), a "fase esquecida" do modelo cíclico de elaboração (SOUZA e SECCHI, 2015). Estudos acerca da conclusão, extinção ou substituição de políticas públicas foram impulsionadas "a partir da década de 1970, nos países desenvolvidos, quando diversas políticas sociais vinculadas ao Estado de bem-estar social foram colocadas em xeque" (SECCHI, 2013, p. 53). Em geral, é possível elencar três principais causas da extinção de uma política: I. "O problema que originou a política é percebido como resolvido"; II. "Os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes"; e III. "O problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais".

Justifica-se, neste trabalho, a utilização da versão do ciclo dividida em cinco etapas em razão do caráter continuado, permanente e transversal da EA, tal como consta nos documentos planetários "Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global" e "Carta da Terra", além de, obviamente, nas políticas Nacional, Estadual e Municipal de EA.

Cabe também entender o fenômeno analisado enquanto processo de formulação definido por Capella (2018, p. 9; 13; 71). Esta é compreendida por dois elementos principais: I. Definição de agenda; e II. Definição de alternativas. Enquanto o primeiro se refere ao "direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos", o segundo trata

"a exploração e o desenho de um plano possível para a ação". O processo inicial tem a ver com o "conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros". É o "momento em que um problema chama a atenção do governo e passa a ser considerado seriamente pelos tomadores de decisão". Quanto à fase seguinte (formulação), esta corresponde à definição de alternativas, "momento em que diferentes cursos de ação (alternativas, propostas, soluções, ações) são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com uma questão".

Feitas as contextualizações acerca do modelo cíclico de análise de políticas públicas, retoma-se que o presente trabalho desconsidera a futura extinção ou substituição da PME, tendo em vista o caráter contínuo e permanente da Educação Ambiental. Entende-se que o estágio atual da política pública em tela corresponde à terceira etapa do ciclo: a tomada de decisão, em que ocorre a construção do Plano Municipal de Educação Ambiental. Do ponto de vista da formulação percorrida por Capella (2018), observa-se que os envolvidos na iniciativa trabalham com ambas as etapas em paralelo, considerando uma pesquisa direcionada aos professores da rede pública municipal de ensino (definição de agenda) e a elaboração de estratégias de atuação a partir dos resultados do diagnóstico de percepção socioambiental já analisados e em análise, a partir de uma pesquisa de doutoramento (definição de alternativa).

A GESTÃO TERRITORIAL NA EA INSTITUCIONALIZADA

Dentre os 16 princípios basilares da EA, conforme o Artigo 3º da "Lei nº 4.954, de 18 de dezembro de 2020", está a criação de espaços para debater as realidades locais, a fim de desenvolver "mecanismos de articulação social, fortalecendo as práticas comunitárias sustentáveis e garantindo a participação da população nos processos decisórios sobre a gestão dos recursos ambientais" (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 51). No caso de Foz do Iguaçu, desde a realização do diagnóstico participativo da percepção ambiental, a PME vem sendo pensada no sentido de fortalecer as práticas ambientais comunitárias e incluir as preocupações da população quanto aos problemas socioambientais ao modo de temas geradores dos programas e planos de EA derivados da implantação da PME.

Ao poder público, de acordo com o Artigo 5º da referida legislação, compete "a formação e a transversalidade no âmbito interno do poder público local garantindo a universalização e prática dos princípios da sustentabilidade socioambiental no exercício das atividades públicas" (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 52). Estas abrangem também "os setores envolvidos no planejamento e gestão territorial urbana, a exemplo do Programa de Educação Ambiental na Administração Pública". Nesse sentido, o Coletivo Educador tem se organizado para desenvolver diagnósticos complementares quanto à percepção ambiental, a fim de melhor entender e atender atores sociais específicos, como a comunidade escolar, o empresariado, a mídia, o funcionalismo público do setor governamental, entre outros.

Quanto ao SISMEA, segundo o Artigo 6º do documento supracitado, compreende-se parte do processo educativo e da ampla gestão ambiental do território, estabelecendo que todos possuem direitos e deveres no tocante à EA. Sua operacionalização e coordenação compete ao Governo do Município, "por meio das secretarias municipais, com a colaboração de todas as instituições públicas e privadas". Considerando o movimento realizado até o

momento, há necessidade de estreitar relações entre os entes públicos. O CEMFI se dispôs a apoiar o processo por meio de atividades formativas e de monitoramento.

Tanto nas entrevistas presenciais semiestruturadas como nas seis oficinas de Cartografia Social para a construção da legislação, foi possível criar um banco de dados contendo contatos de possíveis colaboradores para a operacionalização da PMEA de Foz do Iguaçu, considerando-se que estes já realizam trabalhos voltados à melhoria da qualidade de vida em seus entornos. No tocante ao questionário *on-line*, de 336 respondentes, 335 submeteram respostas à pergunta referente ao interesse em aderir às ações de EA. Um total de 274 afirmaram que contribuiriam (81,8%), enquanto 61 disseram que não tem essa disponibilidade ou interesse (18,2%). Configura-se, assim, cenário favorável à implantação dos futuros programas derivados da implantação da PMEA.

Referente aos problemas socioambientais, na primeira etapa da pesquisa, que contou com o envolvimento de 72 municípios, observou-se que, dentre os obstáculos para o equilíbrio ecológico, foram apontados: alagamento, corte de árvores urbanas, desmatamento, destinação incorreta de resíduos, falta de esgotamento sanitário, poluição pelo uso de substâncias nocivas e queimadas. Concentram-se os problemas, portanto, em três focos principais: água, lixo/poluição e árvores. Tais focos podem constituir-se temas geradores para os cardápios de aprendizagem (TORSO, 2005) dos futuros programas de EA.

Enquanto soluções, os respondentes que conseguiram identificar problemas socioambientais mencionaram orientação do poder público à população quanto às problemáticas existentes; pesquisa que embasa legislação; instituição de punição; e convívio sadio entre vizinhos. Sob estas perspectivas, subentende-se que parte dos municípios reivindicam ações de EA para que moradores cooperem com a resolução dos problemas socioambientais e estabeleçam relações sociais pacíficas; construção participativa de leis; e criação de instrumentos punitivos para crimes ambientais. Houve quem não soubesse propor solução, apesar de reconhecer que necessárias medidas devem ser implementadas, ou justificasse que a problemática gerada faz parte da sobrevivência.

Extrapolando-se o âmbito educativo, foram sugeridos planejamento governamental para resolver necessidades básicas, a exemplo do esgotamento sanitário; criação de local adequado para destinação de resíduos como carcaças de animais abatidos; e realocamento e cumprimento efetivo do Plano Diretor. No entanto, parte dos respondentes por meio do questionário semiestruturado transferiram integralmente a responsabilidade ao setor governamental, sugerindo: criação e implementação de projeto com o apoio de instituições como a Itaipu Binacional; e iniciativa do Governo Municipal para resolução do problema. Mencionaram também a criação do já existente serviço público de coleta de resíduos, despejados incorretamente, e a melhoria no Programa Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS, comumente denominado de Coleta Seletiva) – o qual havia sido recentemente implantado, em junho de 2018, e gradativamente expandido pelo território até julho de 2021. Sugeriram, ainda, a proposição de novos espaços para expansão urbana. Cabe observar, contudo, no tocante a esta última sugestão, que Foz do Iguaçu possui vários vazios urbanos que apresentam adequada infraestrutura.

Perante estas evidências, ressalta-se a necessária correlação da EA com a gestão do município, pois a questão ambiental também inclui a dimensão social, na qual estão embutidas as pautas habitacionais, sanitárias e de mobilidade urbana. Os dados supracitados demonstram que, em geral, os municípios interpretam haver uma dependência da população no

que tange à gestão do território, cuja responsabilidade seria exclusivamente do poder público, e, ainda assim, dependeria do interesse por parte deste. Ou seja, os atores locais ainda se veem desprestigiados ou não empoderados para agirem sobre os problemas, desconhecendo que parte das soluções reside na cobrança e no monitoramento da esfera pública pela sociedade.

Não obstante, os temas apontados indicam o entendimento da conexão entre ambiente e gestão, demonstrando que a convivência com as problemáticas pode ser fonte de informação e de articulação com vistas à definição de medidas prioritárias para os territórios. Logo, a cogestão territorial e o controle social (SILVA, 2002) podem constituir tópicos fundamentais nos cardápios de aprendizagem da PMEA operacionalizada, tendo-se em vista que a Educação Ambiental atua a partir de problemas locais, os quais são utilizados enquanto temas geradores para o desenvolvimento do senso de pertença, do pensamento complexo, da corresponsabilidade e da ética da sustentabilidade (LAYRARGUES, 1999; REIGOTA, 2009; TRATADO, 2018).

No que se refere ao questionário *on-line*, 334 moradores responderam à pergunta que buscou mapear as problemáticas com maior prevalência. Sobressaiu-se o descarte inadequado de resíduos, apontado por 271 pessoas (81,1%). Em segundo lugar estiveram as ocorrências de abandono e/ou maus-tratos a outros animais, pontuado por 158 residentes (47,3%). Um total de 149 moradores assinalou as queimadas (44,6%), 145 o excesso de barulho (43,4%), 131 a poluição do ar (39,2%), 130 a poluição da água (38,9%), 123 a presença de vetores de doença (36,8%), 107 o corte irregular de árvores (32%), 89 a contaminação do solo (26,6%), 83 o desmatamento (24,9%), 78 a poda drástica (23,4%) e 60 a falta de coleta de esgoto (18%). Novamente observa-se a concentração de problemas em torno das temáticas lixo/poluição, água e árvores, acrescida da conservação do solo e da relação com animais. Essa convergência de resultados entre questionário *on-line* e entrevistas ao vivo amplia a consistência dos achados. Inclusive pelo perfil de respondentes a cada instrumento ser bastante diferente. Enquanto o questionário acolhe respostas da parcela digitalmente incluída da população, as entrevistas centraram-se em populares presentes em suas residências durante o dia.

Com menos de cinquenta indicações, estiveram o uso de agrotóxicos, com 46 apontamentos (13,8%), a erosão com 41 (12,3%), o esgoto a céu aberto com 31 (9,3%), a falta de água com 15 (4,5%), a caça com 13 (3,9%), a ausência de abastecimento de água com 6 (1,8%), mantendo-se, portanto, as temáticas já citadas, embora com outras palavras. Onze (11) municípios ainda assinalaram a opção "outros" (3,3%). Nesta opção, houve 16 detalhamentos, apesar da repetição de itens já mencionados nas opções incluídas no questionário. As respostas foram transcritas na íntegra, sem correção ortográfica e de pontuação: I. "Violência, miséria, violação de direitos humanos e direitos da criança e adolescente"; II. "Acumulou de resíduos da coleta"; III. "Sem coleta seletiva de lixo"; IV. "Áreas abandonadas e mato alto"; V. "LIXO"; VI. "Destruição de patrimônios públicos, crianças e mães com sede e fome, desemprego, os jovens trocando a escola pelo tráfico, garotas jovens não se previnem, os postos de saúde sem atendimento adequado e falta de medicamentos e médicos, etc.."; VII. "Muitos terrenos baldios/abandonados sem nenhum cuidado"; VIII. "Lixo e lixeiras inadequadas, ausência de lixo seletivo"; IX. "Vazamento de água em alguns momentos."; X. "Buracos no asfalto"; XI. "Não"; XII. "Muitos cães de rua"; XIII. "não tem boca de lobo deixando tudo alagado quando chove"; XIV. "Falta de coleta adequada do lixo."; XV. "Muito mato nos lotes"; e XVI. "Paraguai queima e a poluição vem

para o Brasil. Atrás do restaurante do Português tem um crematório e isso deve ser tirado do centro". Estas respostas apontam para a sensação de um vazio de atuação do poder público quanto à segurança e saúde.

No tocante às soluções para os conflitos ambientais assinalados ou descritos, foram obtidas 166 respostas, as quais demonstraram novamente a pujante necessidade da materialização da PME, tendo em vista que uma parcela razoável afirmou não saber quais medidas deveriam ser postas em prática e outra parte declarou que sinalizações educativas e fomento a ações com adequados métodos de sensibilização contribuiriam para a resolução das problemáticas. Implicitamente, portanto, estes moradores entendem que a responsabilidade é compartilhada entre governo e sociedade. De forma explícita, sem mencionar ações, outra parcela dos respondentes declarou que cada morador tem o dever de colaborar e houve quem mencionasse o cuidado com o patrimônio público e o descarte adequado de resíduos.

Outrossim, alguns munícipes afirmaram que a responsabilidade era totalmente do poder público, embora parte destes não tenham especificado quais frentes de atuação seriam necessárias. Parte dos respondentes enumerou ações governamentais como inserção de placas educativas, sensibilização voltada ao esclarecimento dos riscos dos agrotóxicos à saúde e educação ambiental com enfoque na transição para sociedades ecologicamente equilibradas, na qual predomina um modelo de produção e consumo voltado exclusivamente a promover qualidade de vida e não a acumulação do capital. Vale salientar, nestes aspectos, que o antropocentrismo e o sistema econômico capitalista expandido *a posteriori* gera desigualdades, extrativismo predatório dos elementos naturais e prejuízos para todas as formas de vida (ESCOBAR, 1999, p. 82; LEFF, 2006, p. 8; SATO e PASSOS, 2007, p. 23).

Sugeriram-se também o fomento à participação dos cidadãos na tomada de decisão na esfera pública, o estabelecimento de mecanismos que facilitem o acesso da população a órgãos públicos e a interação entre secretarias municipais com atuação na área ambiental, principalmente da Fazenda, da Saúde, de Meio Ambiente e de Obras. Foram mencionados, ainda, a necessidade do posteriormente implementado programa de coleta seletiva, as respectivas Unidades de Valorização de Resíduos (UVRs) – dentre as quais algumas foram criadas após o início do PMGIRS – e o preexistente serviço público de limpeza urbana.

Ultrapassando-se a alçada da Educação Ambiental, foram mencionados: maior fiscalização e atuação para poluições atmosférica, do solo, hídrica e sonora; realocação de moradores de locais inadequados para locais dignos; revitalização de espaços degradados pela ocupação antrópica; limpeza nos bairros e de corpos d'água; tratamento e reflorestamento de lixões abandonados; castração gratuita de animais e incentivos à adoção destes; gestão mais eficiente dos resíduos produzidos no território; estabelecimento de corredores verdes; recuperação de áreas degradadas em margens de rio; remoção por substituição de árvores que apresentam riscos à população e patrimônios; remoção de pingos-de-ouro (*Duranta erecta*) de praças em que tais plantas impedem a visão externa e interna; obras de adequação das redes de água pluvial e de esgoto; regularização de moradias; diminuição de áreas destinadas ao cultivo; reestruturação de vias; e projetos de compostagem. Pensando no planejamento do território, também houve as seguintes sugestões: melhoria no zoneamento; melhoria nos mobiliários urbanos; criação de novas áreas de lazer; maior fomento à cultura em praças públicas; e mudanças nos parâmetros orientadores para atividades agrícolas e urbanísticas. Na alçada externa à PMFI, foi sugerida a regulamentação e imposição de rígidas normativas para a exploração do Parque Nacional do Iguaçu e seu entorno. De todo modo, tais sugestões

mostram-se coerentes com os problemas apontados pelos respondentes, seja no tocante às temáticas, seja na responsabilização do poder público e demanda por sua presença no planejamento do território e na gestão urbana.

Quanto às oficinas de Cartografia Social, os 16 mapas situacionais – elaborados pelos 92 participantes das seis bacias hidrográficas do município – também revelaram que os problemas socioambientais mais observados eram descarte inadequado de resíduos, desmatamento e poluição da água – o que amplia, uma vez mais, a consistência dos achados. Referente às mais evidenciadas soluções, os moradores coerentemente e convergentemente mencionaram: sensibilização da comunidade, limpeza de áreas públicas, recuperação de áreas degradadas, coleta seletiva, maior fiscalização e autuação dos infratores. Na primeira oficina¹⁰, realizada em 14 de novembro de 2018, com a presença de 27 munícipes, os três mapas construídos revelaram: forte odor; bueiros entupidos por resíduos; assoreamento e esgoto em rio; moradias irregulares; poluição atmosférica; e sacos plásticos despejados em via pública durante o serviço de coleta operacionalizado por caminhões.

Referente às soluções, os participantes citaram: ampla cobertura de esgotamento sanitário; recuperação de mata ciliar; proteção às nascentes; implantação de bacias de evapotranspiração; reflorestamento da Sanga Santa Rosa; fiscalização de galerias pluviais; e realocação de moradores de áreas irregulares. Mencionaram, ainda, específicas ações educativas: sensibilização de garis; oficinas para o consumo e reaproveitamento responsáveis; ações de limpeza acompanhadas de orientações em relação à separação de resíduos; e visitas técnicas de reconhecimento do território, apontando para a diversidade social e educacional do público pesquisado. Evidencia-se, então, que foram elencados temas geradores, atividades, projetos e ações enquanto soluções de natureza abrangente e outras específicas, as quais podem ser aproveitadas na construção do Plano Municipal de EA.

Já na segunda oficina¹¹, ocorrida em 20 de novembro de 2018, os nove participantes produziram três mapas situacionais contendo os seguintes problemas: despejo de resíduos em áreas de lazer; falta de manejo integral de resíduos orgânicos; poluição de lagos e rios; maior presença do serviço público de coleta seletiva de materiais recicláveis; carência de iluminação pública; falta de saneamento básico para os residentes do antigo lixão; e prevalência de doenças provocadas pelo contato com agrotóxicos. Foram propostas as seguintes soluções: mais ações de sensibilização da comunidade para a resolução dos problemas socioambientais, incluindo a necessária separação de materiais recicláveis; proteção e recuperação de corpos d'água; autuações para casos de poluição sonora; fiscalização de desmatamento e de destinação inadequada de resíduos; e proteção ao pequeno produtor agrícola via legislação específica.

Referente à terceira oficina de Cartografia Social¹², em 24 de novembro de 2018, o encontro com 21 munícipes resultou em três mapas, os quais evidenciaram a poluição por descarte inadequado de resíduos; ausência de responsabilidade dos cidadãos; falta de

¹⁰ Realizada na Biblioteca Comunitária do bairro Cidade Nova para moradores da Bacia Hidrográfica do Rio Mathias Almada: Rios Mathias Almada I, II e III; Arroio Vitória; Córrego Brasília; Córrego Esperança; Córrego Viva Vida; H10; Rio Renascer; Vila C; e Sanga Santa Rosa.

¹¹ Realizada na Escola Municipal Augusto Werner para moradores da Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Iguazu: Rio Carimã; Rio Iguazu I; e Rio Tamanduazinho.

¹² Realizada no Centro da Juventude (CEJU) Jardim Naipi para moradores da Bacia Hidrográfica do Rio M'Boicy: Rio Boicy I, II, III, IV, V, VI e VII; Córrego Águas Claras; Rio Mimbi; Rio Poti; e Sanga Romão.

canalização; criação de focos de proliferação do mosquito *Aedes aegypti* – transmissor da dengue e febre amarela; presença de empreendimento sobre a nascente do Rio M'Boicy; e alagamentos de residências. Propuseram-se como soluções: sensibilização da comunidade; reivindicação popular pela aplicação de recursos para a conservação ambiental; arborização urbana; reflorestação de bosque; limpeza de nascente; canalização do Rio M'Boicy; reparação de ruas e seus entornos; implantação de meio fio; implantação de pista de caminhada; e criação de escola de futebol.

A quarta oficina¹³, realizada em 27 de novembro de 2018, com a presença de 16 participantes também gerou três mapas de percepção socioambiental, os quais revelaram os seguintes problemas: falta de canalização de águas pluviais e sistema de esgoto, inundações, despejo de resíduos em áreas verdes e outros locais impróprios, descarte inadequado de resíduos químicos pelo comércio e cursos d'água poluídos. Como medidas para solucionar tais problemáticas, definiram-se: intensificação de práticas educativas ambientais em escolas; fomento à interação entre instituições e a comunidade; instituição de normas para resíduos químicos comerciais; separação e destinação apropriada de resíduos; criação de políticas de controle e regulação para a destinação de resíduos; controle e regulação da ocupação e uso do solo; controle e regulação do uso da água; eficientes redes de esgoto; e implantação e melhoria das galerias pluviais; recuperação de arroios e rios.

Por meio da quinta oficina de Cartografia Social¹⁴, promovida em 1º de dezembro de 2018, os 12 municípios que participaram da ocasião elaboraram dois mapas situacionais, os quais apontam problemas de drenagem de águas pluviais, má gestão de lagos e resíduos descartados em locais inapropriados. Dentre as soluções, os moradores presentes no encontro propuseram revitalização de corpos d'água, arborização de parque, obras de drenagem e a existente regularização da Coleta Seletiva. Finalmente, a sexta e última oficina¹⁵ do diagnóstico de percepção socioambiental, realizada em 4 de dezembro de 2018, também teve como resultado dois mapas, produzidos por sete moradores de Foz do Iguaçu. Os problemas identificados se referem à contaminação por meio de esgoto, ocupação inadequada do território, matagais e resíduos despejados em locais inapropriados, como rios. Melhoria do PMGIRS e implementação de saneamento domiciliar foram as possibilidades apresentadas para resolução das problemáticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assume-se que, inegavelmente, a gestão territorial, para efetivamente funcionar, é trabalho conjunto, entre governos e sociedades – fato evidenciado pelos resultados parciais do diagnóstico de percepção socioambiental. Sem embargo, saliente-se que, mais do que contribuir para a qualidade de vida no município de Foz do Iguaçu, a institucionalização da Educação Ambiental deve contribuir para a formação de cidadãos críticos e livres, aptos a

¹³ Realizada no Centro Estadual de Educação Profissional (CEEP) Manoel Moreira Pena (Colégio Agrícola) para moradores da Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Paraná: Arroio Pé Feio; Rio dos Porcos; Rio Ouro Verde; e Rio Paraná III.

¹⁴ Realizada no salão da Comunidade Nossa Senhora de Fátima, vinculada à Paróquia Bom Jesus do Migrante, reunindo moradores da Bacia Hidrográfica dos Rios Centrais: Rio Monjolo; e Córrego do Festugato.

¹⁵ Realizada no IFPR – Campus Foz do Iguaçu para moradores da Bacia Hidrográfica dos Rios Jupira e Paraná: Rios Jupira I, II e III; e Rios Paraná I e II.

exercer o controle social e a cogestão do território. Por desconhecimento do exercício da cidadania e da responsabilidade compartilhada na gestão ecologicamente equilibrada do território, uma parcela da população atribui integralmente a resolução de problemas ao poder público, que, na verdade, deve impulsionar medidas compartilhadas. Um aprendizado ainda inicial nas práticas de gestão do município, porém com passos que, se consolidados, representarão avanço real. Exemplo disso são o Programa Foz ComUnidade¹⁶ e as cada vez mais frequentes audiências públicas por demanda da população, justamente tratando de temas apontados nesta pesquisa, como os resíduos.

Observou-se que outra parte da sociedade iguaçuense já percebe que a EA institucionalizada é *conditio sine qua non* para uma eficiente e qualificada gestão territorial, haja vista que grande parte dos moradores estão inertes em relação às consequências de suas práticas nocivas ao meio ambiente e ao seu papel de cidadão. Conhecendo-se as funções do poder público, do setor econômico e da sociedade, é possível propiciar empoderamento aos indivíduos para que se apropriem dos mecanismos concernentes, a fim de que esforços conjuntos favoreçam as mudanças almejadas. Nesse sentido, o avanço na implantação da PMEA poderia contemplar fortemente a relação entre cidadania, cogestão e equilíbrio ambiental. De acordo com o resultado do diagnóstico de percepção socioambiental, as temáticas emergentes em Foz do Iguaçu dizem respeito, sobretudo, ao descarte e a destinação incorretas de resíduos; podas inadequadas de árvores e desmatamento; e poluições atmosférica, do solo, hídrica e sonora – revelando-se, de fato, bons temas geradores.

Quanto ao âmbito das relações sociais, foi perceptível que o convívio com a diversidade e a adequada gestão dos conflitos gerados pela tensão entre interesses distintos, além do senso de coletividade, também devem permear as práticas educativas ambientais, considerando que constituem pilares do processo transversal, contínuo e permanente de transformação interna e externa. Desta forma, na elaboração do plano municipal de EA podem ser itens do cardápio de aprendizagem, por um lado, e também elementos a considerar na escolha das atividades e abordagens didáticas, por outro.

Referente ao Governo do Município de Foz do Iguaçu, ficou nítido que o ente exerceu o papel de impulsionador de práticas e movimentos, demandando, posteriormente, o comprometimento dos servidores atuantes no campo da Educação Ambiental e da articulação destes com as instituições privadas e com a sociedade civil organizada (MORENO e RIBEIRO, 2021). Nesse sentido, concordando com Secchi (2013, p. 46), o momento de implementação da PMEA precisa ser gerenciado com cuidado, pois, quando se explicitam as motivações dos envolvidos, os obstáculos técnicos, as deficiências organizacionais e os conflitos potenciais, são necessárias negociações, bem como concertação cooperativa entre implementadores e destinatários.

Levando-se em conta que parte das soluções implicam em intervenções externas à educação, as ações de EA contribuiriam para que, de fato, existisse cooperação entre poder público e população. Via operacionalização da PMEA de Foz do Iguaçu, a partir do Plano Municipal de Educação Ambiental, será possível perpetuar e enraizar o legado de quatro

¹⁶ Iniciativa realizada em formato de evento pela PMFI, a partir da reunião de suas autarquias e secretarias. Oferecem-se serviços gratuitos à população, como cadastro para vagas em unidades escolares da rede pública municipal de ensino, vacinação, emissão de boletos referentes aos serviços públicos, orientações jurídicas e consultoria sobre alvarás.

décadas de experiências individuais e coletivas, além de capilarizar e enriquecer a trajetória por meio de novas possibilidades mais adequadas às especificidades de cada região do município na atualidade.

Destaca-se, por fim, que as 72 entrevistas presenciais semiestruturadas, a expedição fotográfica de sensibilização para 77 municípios e as seis oficinas de Cartografia Social com 92 participantes foram fundamentais para acessar moradores que possivelmente não teriam acesso ou não conseguiriam responder ao questionário *on-line*. A partir deste último, que obteve aderência de 336 pessoas, foi possível conferir amplitude de público, a fim de que o resultado do diagnóstico de percepção socioambiental refletisse a pluralidade de realidades presentes no espaço geográfico. No entanto, percebe-se que os três instrumentos de coleta de dados revelam a similitude no tocante a determinados problemas ambientais, a exemplo do despejo de resíduos em áreas públicas e privadas e em rios. Junto às demais políticas de gestão e proteção ambiental, a institucionalização da Educação Ambiental em Foz do Iguaçu como instrumento de gestão territorial propiciará a incidência nas problemáticas apontadas pelo resultado do diagnóstico de percepção socioambiental dos municípios. Da mesma forma, legitimam-se e garantem-se a perpetuação de práticas e movimentos preexistentes, os quais visam a melhoria da qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Gustavo Kenner; OMOTO, João Akira; ARAUJO JUNIOR, Julio José; RAMOS, Luciana Maria de Moura (org.). **Avá-Guarani: a construção de Itaipu e os direitos territoriais**. Brasília: ESMPU, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.

BADE, Maicol Rafael; ROCHA, Anderson Sandro da. Caracterização Histórica e Evolução Temporal do Uso e Cobertura da Terra na Bacia Hidrográfica do Paraná 3. In: ROCHA, Anderson Sandro da; BADE, Maicol Rafael. **Geografia da bacia hidrográfica do Paraná 3: fragilidades e potencialidades socioambientais**. Jundiaí: Editora In House, 2018, p. 39-72.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BEGA, Maria Tarcisa Silva. Algumas reflexões sobre políticas sociais. In: BEGA, Maria Tarcisa Silva; HOFFMANN-HOROCHOVSKI, Marisete Teresinha (org.). **Políticas públicas sociais: Notas conceituais e de pesquisas**. Curitiba: CRV, 2019, p. 15-38.

BICHIR, Renata. Para Além da “Fracassomania”: Os Estudos Brasileiros sobre Implementação de Políticas Públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020, p. 23-43.

BLANC, Jacob. *A Turbulent Border: Geopolitics and the Hydroelectric Development of the Paraná River*. In: BLANC, Jacob; FREITAS, Frederico (ed.). **Big Water: The Making of the Borderlands Between Brazil, Argentina, and Paraguay**. Tucson: The University of Arizona Press, 2018, p. 211-241.

BRASIL. **Agenda 21 brasileira**: avaliação e resultados. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n^o 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável**: ProNEA, Marcos Legais e Normativos. Brasília: MMA, 2018a.

BRASIL. Lei N^o 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. In: BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável**: ProNEA, Marcos Legais e Normativos. Brasília: MMA, 2018b. p. 43-47.

BURGINSKI, Vanda Micheli; ÁVILA, Heleni Duarte Dantas de; NASCIMENTO, Jucileide Ferreira do (org.). Estado, política social e territórios: reflexões sobre a pandemia. Palmas: EDUFT, 2021. p. 17-34.

CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Câmara Foz – Sessões Plenárias – 15-12-2020**. 2020. Disponível em: <<https://www.facebook.com/225530987783302/videos/390340908910319/>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

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

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Planejamento e gestão territorial**: aportes teórico-metodológicos como referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios. Mafra: Ed. da UnC, 2020.

ESCOBAR, Arturo. **El final del salvaje**: Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. Santafé de Bogotá: ICAN/CEREC, 1999.

FOZ DO IGUAÇU. Decreto n^o 27.583, de 9 de outubro de 2019. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que institua a Política Municipal de Educação Ambiental e dá outras providências. In: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial n^o 3.701 de 11 de outubro de 2019**, Foz do Iguazu, PR, 11 out. 2019a. p. 6.

FOZ DO IGUAÇU. Decreto nº 27.657, de 11 de Novembro de 2019. Designa membros para compor Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que institua a Política Municipal e [sic] Educação Ambiental no Município de Foz do Iguaçu. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial nº 3.733 de 27 de novembro de 2019**, Foz do Iguaçu, PR, 27 nov. 2019b. p. 8.

FOZ DO IGUAÇU. Lei nº 4.954, de 18 de dezembro de 2020. Institui a Política Municipal de Educação Ambiental e o Sistema Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial nº 4.039 de 22 de dezembro de 2020**, Foz do Iguaçu, PR, 22 dez. 2020. p. 49-55.

GALLEGO, Esther Solano (org.). **O ódio como política: a reinvenção da direita no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

GIMENEZ, Heloisa Marques; LISBOA, Marcelino Teixeira; SILVA, Micael Alvino da; DIALLO, Mamadou Alpha. A Tríplice Fronteira como Região: Dimensões Internacionais. *In*: **Cadernos Prolam/USP**, v. 17, n. 33, p. 148-167, jul./dez. 2018.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Do Sonho do Progresso às Políticas de Desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 23-40.

JOHNSON, Guillermo Alfredo; SILVA; Marcos Antonio da. Participação política e processo decisório: paradoxos latino-americanos. *In*: **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, vol. 5, n. 1, 2011. p. 16-32.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. A resolução de problemas ambientais locais deve ser um tema-gerador ou a atividade-fim da educação ambiental?. *In*: REIGOTA, Marcos (org.). **Verde cotidiano: o meio ambiente em discussão**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999. p. 131-148.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Luis Carlos Cabral (trad.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

MORENO, Derliz Hong Hung; RIBEIRO, Luciana Mello. Facilitação Governamental na Elaboração e Instituição da Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu. *In*: Gilson Batista de Oliveira (org.). **Estudos sobre Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional**. 1. ed. Curitiba: Bagai, 2021. p. 284-327.

MORENO, Derliz Hong Hung; ESPINOZA, Hector Enrique Colmenarez; RIBEIRO, Luciana Mello. Resistência Democrática na Construção da Política Municipal de Educação Ambiental

de Foz do Iguaçu. *In*: Gilson Batista de Oliveira (org.). **Estudos sobre Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional**. 1. ed. Curitiba: Bagai, 2021. p. 435-477.

MORENO, Derliz Hong Hung; BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. NICOLÁS, María Alejandra. A Agenda Ambiental Internacional e o Brasil: Cinco Décadas de Avanços e Retrocessos. *In*: Gilson Batista de Oliveira (org.). **Estudos sobre Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional**. 1. ed. Curitiba: Bagai, 2021. p. 15-61.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1**. Brasília: ENAP, 2006. p. 67-95.

PARANÁ. Lei nº. 17.505. Institui a Política Estadual de Educação Ambiental e o Sistema de Educação Ambiental e adota outras providências. *In*: PARANÁ. **Diário Oficial Executivo: Poder Executivo Estadual**: Curitiba, PR, ano XCIX, n. 8875, p. 5-7, 11 jan. 2013.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. **Projeto de Lei, de 11 de novembro de 2020**. Institui a Política Municipal de Educação Ambiental e o Sistema Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu: Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu, 2020.

RAYMUNDO, Maria Henriqueta Andrade; BRANCO, Evandro Albiach; BIASOLI, Semíramis; SORRENTINO, Marcos; MARANHÃO, Renata. Indicadores de monitoramento e avaliação de projetos e políticas públicas de Educação Ambiental no Brasil. *In*: **Ambientalmente Sustentável**, v. 1, n. 23/24, 2017. p. 25-39. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6482975>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

REIGOTA, Marcos. **O que é Educação Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2009.

ROSA, Antonio Vitor; SORRENTINO, Marcos; RAYMUNDO, Maria Henriqueta Andrade (org.). **Dossiê sobre o desmonte das Políticas Públicas de Educação Ambiental na gestão do Governo Federal: 2019-2022**. Brasília: EAResiste, 2022.

SANT'ANNA, Alessandra de; OLIVEIRA, Gilson Batista de. Os atores locais como promotores de Desenvolvimento Territorial Endógeno. **Revista Colóquio**, Taquara/RS - v. 16, n. 3, jul./dez. 2019.

SATO, Michèle; PASSOS, Luiz Augusto. Pelo Prazer Fenomenológico de um Não-Texto. *In*: GUIMARÃES, Mauro (org.) **Caminhos da Educação Ambiental: da Forma à Ação**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 2007. p. 17-30.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Evaldo Mendes da. *Walking on the Bad Land: The Guarani Indians in the Triple Frontier*. In: BLANC, Jacob; FREITAS, Frederico (ed.). **Big Water: The Making of the Borderlands Between Brazil, Argentina, and Paraguay**. Tucson: The University of Arizona Press, 2018. p. 186-208.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: **O&S**, v. 9, n. 24, maio/ago. 2002. p. 115-137.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006. p. 20-45.

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, jan./jun. 2015.

TORSO, Sandro. Cardápio de Aprendizagem. In: FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio (org.). **Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. p. 47-56.

TRATADO de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. In: BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável: ProNEA, Marcos Legais e Normativos**. Brasília: MMA, 2018. p. 89-94.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Ricardo Avelar de Souza (trad.). Brasília: Enap, 2014.

PLAN MUNICIPAL DE MATA ATLÁNTICA PMMA EN FOZ DO IGUAÇU: SU CONSTRUCCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA

Héctor Enrique Colmenarez Espinoza¹

RESUMEN

El presente artículo tiene la finalidad de analizar los mecanismos de gobernanza y participación que intervinieron en la construcción del Plan Municipal de Mata Atlántica (PMMA), en Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil, este se estructura de la siguiente manera. En una primera parte; el lector podrá familiarizarse con algunos elementos teóricos y arreglos institucionales globales que inciden en la estructura de gobernanza en Brasil, también algunas particularidades sobre al concepto de gobernanza, especialmente la gobernanza ambiental, ya que atañe directamente al caso de estudio, en la segunda parte; serán presentadas las particularidades de la gobernanza ambiental brasileña y algunos debates sobre la legislación ambiental que sustenta los mecanismos de gobernanza que permitieron la interacción de los actores en la creación del PMMA en el municipio, finalmente, se hará una discusión sobre la creación del plan dentro del territorio iguaçuense, con énfasis en los siguientes elementos: legislación ambiental, participación social, interacción entre actores y grupos de interés, arreglos interinstitucionales, consenso, toma de decisiones, y producto final, todo esto en contraste con los elementos teóricos y prácticos analizados en las primeras secciones, este análisis será posible mediante una revisión teórica sobre los diferentes debates que se tejen en torno a la gobernanza, con énfasis en el ambiente, así como también, una revisión documental que permita recopilar información directa del proceso de construcción del PMMA como actas, comunicados oficiales de la prefectura, documentos entre otros, este será auxiliado por un proceso de triangulación que permitirá el cruce de información durante todo el proceso facilitando la configuración de las conclusiones y recomendaciones finales, que giran en torno a la consolidación de los mecanismos de gobernanza en las próximas etapas, como generación de consenso a través del debate público, y la participación activa de actores para la generación de propuestas sustentables para las áreas prioritarias.

Palabras clave: Gobernanza ambiental; Participación; PMMA; Foz do Iguaçu; Políticas públicas; Preservación; Mata atlántica.

ATLANTIC FOREST MUNICIPAL PLAN PMMA IN FOZ DO IGUAÇU: ITS CONSTRUCTION FROM A GOVERNANCE PERSPECTIVE

ABSTRACT

This article aims to analyse the governance and participation mechanisms involved in the construction of the *Mata Atlântica* Municipal Plan PMMA, in Foz do Iguassu, Parana, Brazil, and is structured as follows. In the first part, the reader will be able to familiarize himself with some theoretical elements and global institutional arrangements that affect the governance structure in Brazil, also some particularities on the concept of governance, especially environmental governance, as it directly concerns the case study. As a second, the particularities of the Brazilian environmental governance and some debates on the environmental legislation that supports the governance mechanisms that allowed the interaction of actors in the creation of the PMMA in the municipality are presented. Finally, there will be a discussion on the development of the plan within the territory of Iguazu, with emphasis on the following elements: environmental legislation, social participation, interaction between actors and stakeholders, inter-institutional arrangements, consensus in decision making, and final product, all this in contrast to the theoretical and practical elements discussed in the first sections, this analysis

¹ Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional UNEFA/Venezuela. Diplomado en Gerencia de la construcción por la Universidad José Antonio Páez UJAP/Venezuela. Actualmente es Maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo en el Programa de Postgrado en Políticas Públicas y Desarrollo PPGPPD en la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana UNILA. El presente trabajo fue realizado con apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal del Nivel Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamiento 001. Contacto: hectorcolm22@gmail.com

will be possible through a theoretical review of the different debates that are woven around governance with emphasis on the environment, as well as a documentary review that allows to collect direct information from the process of construction of the PMMA as minutes, official communiqués of the prefecture, documents among others, which in turn will be assisted by a process of triangulation that will allow the crossing of information throughout the process and thus facilitate the configuration of the conclusions and final recommendations, that revolve around the consolidation of governance mechanisms in the next stages, such as generating consensus through public debate, and the active participation of actors for the generation of sustainable proposals for priority areas.

Keywords: Environmental governance; Participation; PMMA; Foz do Iguassu; Public policies; Preservation; Atlantic Forest.

INTRODUCCIÓN

Las sociedades capitalistas contemporáneas, presentan grandes retos para la manutención del sistema a la vez que intentan conseguir un equilibrio ambiental, mediante diversas acciones, vínculos y alianzas público-privadas que permita mantener el nivel de desarrollo ideal predicado desde el fin de la segunda guerra mundial. La superación de estos retos se ve limitada, por una parte, por la crisis de la democracia liberal en su capacidad de mantener el orden social (CASTELLS, 2017).

Por ende, la creación de políticas públicas debe dar respuestas a las exigencias y necesidades de las sociedades contemporáneas, garantizando el orden social, político y económico. Por otra parte, el gran desafío es detener los impactos del ser humano sobre la naturaleza, los cuales, están llevando a las sociedades contemporáneas al colapso inminente.

En este sentido, los Estados tienen el desafío de garantizar la participación democrática en todos los niveles institucionales, y todas las esferas de la vida pública, a la vez que sustenta el modelo capitalista de explotación de la naturaleza, en consecuencia, tiene que lidiar con las contradicciones propias del sistema - expansión y acumulación de riqueza - a costa de la degradación ambiental y la explotación del hombre. En vista de tal situación, son necesarios algunos arreglos institucionales de orden nacional y global, que permitan la coordinación de esfuerzos para mantener las instituciones democráticas en el actual modelo.

De allí la importancia de que de los organismos internacionales a través de sus diferentes instituciones puedan crear mecanismos que busquen concretar acciones en todos los niveles de actuación (globales, regionales y locales), con énfasis en las unidades político territoriales más próximas a los ciudadanos (municipios), esto permitirá, desde lo local, - en unión con los entes público privados - lograr un desarrollo sustentable, y como consecuencia, sentar las bases que permiten la transición del sistema creando sociedades sustentables, ejemplo de ello en materia institucional, es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de la aplicación de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS).

Por otra parte, la creación de sociedades sustentables pasa, en un primer momento, por la creación del marco ambiental institucionalizado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) denominado Régimen Internacional Ambiental, así como también, la construcción de un pacto socio-ambiental basado en la construcción y aplicación de nuevos valores ambientales y en la concreción de acciones para la preservación del ambiente, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la preservación de todas las formas de vida en el planeta. En este proceso de construcción de sociedades sustentables, es fundamental el anclaje a las

bases democráticas, que permiten la interacción y participación de actores² clave como, Estados, sociedades, empresas, instituciones público-privadas movimientos sociales, e individuos con interés en la solución de los problemas de su entorno socioambiental y político, en un ambiente de consenso y conciliación de intereses.

Dada la escala y diversidad de actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones desde el ámbito local hasta lo global, la interacción de estos resulta un tanto complejo, por tanto, se hace necesario disminuir la escala para poder concretar acciones más allá de los acuerdos internacionales, que en el marco de la ONU y los diferentes Organismos internacionales del Régimen Mundial para el Medio Ambiente son suscritos por diversos organismos y Estados, uno de los problemas a escala global tiene que ver con la interacción de los actores, las dinámicas que los articulan en la generación de propuestas y la toma de decisiones.

Este problema fue analizado en la década de los 80 del siglo XX, y en consecuencia Sabatier de la *University of California* propone la *Advocacy Coalition Framework* (CARVALHO, 2012) el cual analiza diversos actores involucrados en la gobernanza ambiental global (*stakeholders*), los cuales se agrupan de acuerdo a ciertas estructuras marcadas por las creencias de los actores formales e informales³. Además de los intereses económicos y políticos a lo interno de los Estados.

Para Carvalho (2012), no existe una gobernanza global propiamente dicha, dadas las dificultades en la articulación de instituciones, organismos y entre los actores, muy a pesar de los avances evidenciados en la estructura internacional para la gobernanza y especialmente para la gobernanza ambiental, no cabe en este trabajo agotar el debate en función de las limitaciones de la gobernanza global, ya que el análisis se enfocará en las dinámicas participativas de los actores de orden local es decir en el ámbito municipal, sin embargo, se trata de brindar un panorama amplio de las escalas de la gobernanza, para entender sus mecanismos y de esta manera tener una mejor comprensión del proceso en el caso objeto de estudio.

En ese mismo orden de ideas, es necesario caracterizar algunos actores globales que influyen el Sistema Internacional para la consolidación de la gobernanza ambiental global; por un lado se encuentran los organismos oficiales como la ONU, PNUD, ODS y los diferentes Estados que alineados a los parámetros de estas organizaciones, firman los diferentes acuerdos para coordinar acciones, y por otro lado los organismos no oficiales con influencia internacional como el *Greenpeace* y el *World Wildlife Fund* (CARVALHO, 2012).

En esa estructura se encuentran los diferentes acuerdos y protocolos firmados por los Estados, sin embargo, una de las limitantes para la concreción de tareas en materia ambiental

²A los efectos del presente trabajo un actor es todo individuo, persona natural o jurídica, grupo social que actuando de manera unitaria está implicado activamente en el problema público que origina la política (SUBIRATS, KNOEPFEL, *et al.*, 2012), estos tienen la capacidad no solo de participar sino que tienen capacidad de influenciar directa o indirectamente el contenido y los resultados de la política pública (SECCHI, 2013; SANT'ANNA; OLIVEIRA, 2019).

³En este caso un actor formal corresponde a los Estados, Organismos oficiales internacionales, mientras que, organismos no oficiales son aquellos que no están directamente ligados a los Estados, aunque actúen en su territorio o fuera de él, como ONG's, movimientos sociales, indígenas entre otros, pero que de alguna forma tienen alcance internacional (SARFATI, 2005)

tiene que ver con los principios de las relaciones internacionales, relacionados a la anarquía internacional⁴. De esto deriva que los acuerdos firmados no son vinculantes para las naciones por lo que los resultados dependen de la voluntad de los Estados y las presiones internas de todos los sectores de la población para direccionar acciones y políticas públicas que se encuadren en el cumplimiento de dichos acuerdos. De allí la importancia de la creación de políticas, que congreguen a todas las fuerzas del Estado tanto públicas, como privadas y la sociedad civil para concretar acciones de preservación del medio ambiente. Es de recalcar que, desde la incorporación de la variable ambiental en la Constitución Brasileira de 1988, hasta su posterior transversalización en todas las áreas de desarrollo nacional, Brasil experimentó un proceso de adecuación continua en su legislación e institucionalidad direccionada hacia la sustentabilidad y preservación ambiental destacándose entre los países de la región.

En otro orden de ideas, los diferentes organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Comisión Económica para América Latina y Caribe CEPAL, EUROCLIMA+, entre otros, destacan que las acciones y los esfuerzos realizados hasta ahora no han sido suficientes. Para que estos esfuerzos sean efectivos deben circunscribirse al entorno local (municipios), a través de políticas coherentes en todos los ámbitos del sector público que permita afrontar las transformaciones necesarias y los efectos negativos del cambio climático (ALICIA BÁRCENA, 2018).

El planteamiento de Bárcena (2018) concuerda con lo planteado por Villamizar (2011), refiriéndose al papel de América Latina respecto a la deuda en la implementación de acciones para la gestión del cambio climático (GCC), en este sentido la autora señala, que para la adecuada GCC hace falta una institucionalidad del cambio climático (ICC) y la falta de esa estructura institucional, representa una deuda creciente en nuestro continente pese a los avances en materia de gobernanza ambiental global y local en especial sobre el cambio climático.

En este sentido, Brasil, ha estado trabajando junto a los principales organismos multilaterales en materia ambiental para colocarse a la vanguardia en el tema de preservación ambiental, un ejemplo notable fue la organización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro 1992. Desde su constitución democrática de 1988 reflejaba dichos avances, específicamente en su capítulo VI donde había incorporado la variable ambiental y aún un aspecto más importante el reconocimiento de la mata atlántica como patrimonio nacional (BRASIL, 2016).

Adicionalmente, se crea la *Lei nº 11.428 (Lei da Mata Atlântica)*, de 2006, (BRASIL, 2006) que busca implementar mecanismos de protección del bioma mata atlántica en el país, otorgándole facultades a los municipios para la creación de mecanismos, asimismo el Decreto Federal Nº 6.660/08 regula sobre el contenido mínimo que debe contener dicho plan, de allí el surgimiento de los respectivos planes municipales PMMA para la protección de este bioma.

En consecuencia, el PMMA es el instrumento que rige la actuación de los municipios para la operativización de la Política Nacional de Protección de la Mata Atlántica, promoviendo el alineamiento y el equilibrio entre los principios de sustentabilidad y el

⁴ El principio de Anarquía rige las relaciones entre Estados dentro del Sistema Internacional y se refiere a que no existe una autoridad única o supranacional que que ordene el funcionamiento del sistema tal como ocurriría con los Estados nación (SARFATI, 2005)

ordenamiento territorial, la gestión ambiental y el desarrollo municipal garantizando la participación de la sociedad en todas las etapas (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

Por su parte, el presente trabajo busca analizar los mecanismos de participación y articulación entre actores, de los diferentes actores involucrados a escala local (municipios) para la concreción de acciones que impacten el orden global y atender los 17 objetivos del desarrollo sustentable propuesto por la ONU a través del PNUD, que en lo sucesivo denominaremos gobernanza.

Para ello, se realizó una revisión bibliográfica sobre los principales conceptos y procesos que conforman la gobernanza en todas sus dimensiones, especialmente la relacionada con la gobernanza ambiental, asimismo, es fundamental para el análisis del PMMA como política pública, compilar y revisar la bibliografía sobre teorías de las políticas públicas. La revisión bibliográfica planteada permitirá enlazar estos dos procesos que orbitan independientes, en uno solo, en torno a la construcción del PMMA en Foz do Iguaçu. Adicionalmente, la revisión documental consistirá en la revisión de documentos oficiales de la prefectura y la comisión organizadora, así como también el análisis de actas de reunión y documentos de acuerdos asumidos por los actores.

Para el presente trabajo, se recopilaron y analizaron un total de 16 documentos oficiales entre ellas, actas de reunión, cartas de invitación, acuerdos asumidos, organización de grupos de trabajo, correspondiente a la etapa de movilización inicial y diagnóstico para la construcción del PMMA en Foz do Iguaçu, estas etapas se desarrollaron entre los años 2014 y 2015, así como también, el análisis del propio instrumento aprobado el 3 de julio del 2020.

Esto permitirá, caracterizar y categorizar a cada uno de los actores involucrados, sus interacciones con la prefectura, y entre ellos, para la generación de propuestas, sin dejar de lado el registro y sistematización de los aportes que hicieron posible la construcción del plan.

Asimismo, se pretende a través de la revisión documental analizar los procesos de gobernanza dados en el proceso de construcción del PMMA, el papel de la prefectura y de los actores, en contraste con la bibliografía escogida en materia de gobernanza en Brasil. Todo esto, podrá evidenciarse a lo largo del texto que en un primer segmento aborda los elementos teóricos de la gobernanza especialmente de la gobernanza ambiental.

Seguidamente, se analizarán algunos elementos teórico-prácticos de la gobernanza ambiental brasileña en la especificidad del municipio, para finalmente presentar algunas consideraciones finales a manera de conclusión de los procesos observados durante el estudio.

GOBERNANZA: LA ESPECIFICIDAD DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

En un ámbito genérico y en referencia a la Comisión sobre Gobernanza Global (CGG) de las Naciones Unidas se define la gobernanza como la suma total de las varias formas o mecanismos, que los individuos e instituciones, públicos y privados, administran sus negocios comunes (MOURA BEZERRA, 2016), asimismo, en este proceso de interacción entre los actores para la toma de decisiones intervienen elementos como leyes, instituciones y procedimientos, que acogen y promueven escenarios de diálogo para que pueda darse la interacción y dirimir los conflictos de intereses que puedan surgir debido a la diversidad de actores actuando en la solución de problemas públicos.

Para Moura y Bezerra (2016) la gobernanza es una forma de operacionalizar políticas gubernamentales en el contexto de los procesos decisivos que articulan los diferentes segmentos de la sociedad, es por ello, que en el ámbito nacional y local, el proceso de interacción de actores involucrados en la creación de políticas públicas se torna complejo, por lo general, se presenta como un proceso jerárquico inherente al Estado y sus instituciones como único actor responsable en la toma de decisiones.

Sin embargo, debe considerarse que en él intervienen una multiplicidad de actores en diferentes niveles, trabajando en torno de un tema u objetivo común, pero resguardando sus intereses; estos actores tienen la capacidad de influenciar directa o indirectamente tanto en el contenido como en los resultados de una política pública (SECCHI, 2013) no obstante, ¿cómo se dan esas interacciones en un sistema democrático en constante cambio y donde las demandas sociales son crecientes?

De acuerdo a la interrogante anterior, es pertinente presentar a la gobernanza como la herramienta de gestión pública que permite la participación de manera horizontal, entre actores públicos y privados en la creación de políticas públicas (SECCHI, 2009). De acuerdo a este autor, la gobernanza denota además pluralismo en el sentido de que diferentes actores tienen o debería tener, el derecho de influenciar el proceso de elaboración de políticas públicas.

Esa interacción horizontal entre actores resulta de gran valor para dar respuestas a demandas colectivas o de ciertos sectores de intereses variados para la sociedad en cuestión especialmente aquellas de base democrática que priorice el pluralismo. Por lo que, “la gobernanza pública suministra plataformas organizacionales para facilitar el alcance de objetivos públicos tales como el involucramiento de ciudadanos en la construcción de políticas, haciendo uso de mecanismos de democracia deliberativa” (SECCHI, 2009, p. 360).

Ahora bien, ¿esa horizontalidad implica restricción del poder del Estado sobre los asuntos públicos? De acuerdo con Secchi (2009), refiriéndose al planteamiento de Richards & Smith (2002), señala que, aunque la gobernanza pública genera diferentes polos de debates entorno a la formulación de políticas públicas en los diversos niveles de la administración pública, el Estado, mantiene su papel de coordinación y control en la elaboración y desvía las funciones en las áreas de construcción y coordinación hacia los actores.

Por otra parte, Cerrillo (2005) señala que la gobernanza se relaciona con las interacciones o relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad, esta además, incrementa la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivo, esto se traduce en ampliación del pluralismo y la democracia, a pesar de brindar esa apertura, y la vez que permite el protagonismo de ciertos actores, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político.

En ese sentido, la gobernanza en el sector público “comprende esencialmente los mecanismos de liderazgo, estrategia y control, puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear, la actuación de la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés de la sociedad” (BRASIL, 2014, p. 26). Asimismo, de acuerdo al mismo Referencial Básico de Gobernanza del TCU⁵, para que la gobernanza pública pueda ser efectiva, se necesita la existencia de un Estado de Derecho ayudado por una sociedad civil con vocación a la participación respecto a los asuntos públicos. Ambos sectores

⁵ *Tribunal de Contas da União*. En traducción simple Tribunal de Cuentas de la Unión federal brasileña.

deben estar dirigidos por una sólida ética profesional que va a impregnar la planificación para que el proceso pueda ser predecible, abierto, consensado, de esta manera la actuación de cada actor será de forma consciente y responsable (BRASIL, 2014).

En suma, la Gobernanza Pública representa una continuación del modelo burocrático weberiano presente en la administración desde sus orígenes, siendo el Estado el actor principal responsable por la coordinación y el control del proceso de construcción, implementación y seguimiento de las políticas públicas, sin embargo, se presenta como una reforma a los modelos tradicionales de administración y gestión pública que permite ampliar la democracia abriendo escenarios de participación pública para la solución de problemas mediante la creación de políticas públicas.

En este sentido, pueden identificarse dos ventajas de la gobernanza pública, en primer lugar, identifica y fija la atención en los cambios claves en los gobiernos actuales y, en segundo lugar, se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de las decisiones públicas (CERRILLO, 2005).

Por otra parte, Rhodes (2005) señala que la gobernanza implica un cambio en el significado de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno o un cambio en la condición de la norma establecida o el nuevo método con el que se gobierna la sociedad y lo visualiza como redes autoorganizadas e interdependientes y que Secchi (2013) define como una estructura de interacciones, predominantemente informales, entre actores públicos y privados involucrados en la formulación e implementación de políticas públicas.

Los actores de la red poseen intereses distintos, pero que son interdependientes e intentan resolver problemas colectivos de una manera no jerárquica. Frecuentemente los actores se organizan de acuerdo a la afinidad de intereses, creando coaliciones para tener mayor poder e influencia en la toma de decisiones, formando lo que se conoce como Comunidades de políticas públicas (*Policy Communities*), que son lo que Secchi define como “redes de actores organizados en torno a un área de políticas públicas, que se reconocen recíprocamente y comparten un lenguaje y un sistema de valores”. (SECCHI, 2013, p.120).

Asimismo, para complementar el debate es necesario presentar algunos elementos teórico-prácticos, que son importantes sobre gobernanza a fin de entender la construcción del PMMA en Foz do Iguaçu, esto tiene que ver con la gobernanza ambiental, que de acuerdo con Montoya & Rojas (2016) citando a Moreno (2013) es definida como: Conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, estos mecanismos tienen por motivación la discusión y la concertación para la adopción de procedimientos y concreción en las decisiones que promuevan o fortalezcan políticas ambientales; refuercen la institucionalidad para coordinar el cumplimiento de estos mandatos e integren a diferentes actores y niveles en la coordinación.

Por otra parte, destacan dos prioridades en la gobernanza ambiental, por un lado, un elemento político, en términos de propiciar el empoderamiento de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones para construcción de un bien colectivo; y por el otro, el elemento medioambiental como una respuesta para contener el deterioro existente en el medio ambiente a través de los instrumentos políticos y la presión social.

En este sentido, entra al debate el marco político institucional que estructura los procesos participativos y decisorios en un Estado de democracia liberal, sabiendo que el Estado liberal tributa a la manutención del sistema capitalista, en consecuencia, algunos autores decoloniales sugieren una gobernanza antineoliberal donde el Estado no sea el actor central del proceso, disminuyendo su actuación como rector y articulador en la toma de decisiones.

Antes bien, este planteamiento se centra en los procesos colectivos, donde los sujetos y las colectividades son definidos a partir de su historia, sus intereses particulares y de su poder, una vez definidos sus intereses se constituye como bloque, esto les permite organizarse para movilizar recursos, bienes y servicios del gobierno, marcando las directrices del debate y planteando las soluciones. Los actores son quienes elaboran, a través de una relación social, las pautas de la administración (DOMÍNGUEZ; ROBLES, 2016), bajo esta perspectiva el estado es un actor que suministra los recursos, técnicos, financieros, logísticos para que la gestión social pueda convertirse en una política pública.

Para Domínguez & Robles (2016) existe otro tipo de gobernanza, la cual se da mediante la incorporación efectiva de los actores en la toma de decisiones por parte de movimientos sociales, indígenas, mujeres, ONG's, en un proceso de debate, concertación y construcción de propuestas en un marco democrático, siendo la efectiva de toma de decisiones sin coacción de grupos de intereses transnacionales y capitalistas. Este marco de actuación se denomina gobernanza no hegemónica, desde esta perspectiva la gobernanza ambiental se trabaja en las dimensiones personal, política y económica propiciada por una amplia representación social.

Bajo estas premisas, un correcto uso de esta gobernanza traería cambios en las organizaciones, en los individuos y en las comunidades, sobre todo en términos de mejora de la toma de conciencia y en el comportamiento de cara a lo medioambiental (DOMÍNGUEZ; ROBLES, 2016). Desde la perspectiva de la ecología política, estos procesos democráticos dan origen a la transición hacia nuevos modos de producción y consumo no capitalistas, es decir la construcción de sociedades sustentables.

En torno a estos debates se tejen los hilos teóricos y normativos que rigen la articulación de actores que permiten la gobernanza desde lo local hacia lo global y en particular la gobernanza ambiental, en el caso de Brasil, cuenta con una amplia legislación en materia ambiental y con un referencial básico de gobernanza donde se circunscriben las acciones emprendidas por el Estado brasileiro en materia de gobernanza a fin de contar con una estructura convergente y regulada para facilitar la participación y definir la actuación de los entes públicos en la gestión y control de los mecanismos de gobernanza (BRASIL, 2014).

En definitiva, estos son algunos de los debates teóricos que nutren la presente investigación a fin de determinar cómo intervinieron estos elementos de gobernanza y debates sobre la participación del Estado durante la construcción del PMMA.

GOBERNANZA AMBIENTAL BRASILEIRA: LA ESPECIFICIDAD DEL MUNICIPIO

Como fue planteado anteriormente, los procesos internacionales influyen el proceso de gobernanza a través de las instituciones globales que marcan la pauta en torno a la

participación, interacción de actores y la toma de decisiones democráticas, estos parámetros internacionales estructuran el conglomerado de reglas, instituciones, procesos y comportamientos que afectan la manera como los poderes son ejercidos en las distintas esferas del Estado, especialmente cuando se trata del medio ambiente y su impacto sobre las sociedades y la economía.

La evolución de la política ambiental brasileña es un reflejo de evolución de las políticas en el contexto internacional, así como también en la adopción de principios de descentralización, la participación social y de la institucionalización, que, junto a la instauración de procesos de gestión integrales y dinámicos, conforman el aparato burocrático para la creación de políticas públicas ambientales (CÂMARA, 2013).

Para observar la estructura de institucionalidad de gobernanza ambiental en Brasil, basta analizar cada uno de los niveles institucionales creado en todos los estratos burocráticos de los entes federados, Estados, Ministerios, Municipios, para este análisis, es necesario partir desde la incorporación de la variable ambiental en su estructura de gobierno que como fue descrito anteriormente se da desde la constitución de 1988. En este sentido, Brasil ha estado trabajando junto a los principales organismos multilaterales en materia ambiental para colocarse a la vanguardia en el tema de preservación ambiental.

Por otra parte, es importante señalar la importancia de la creación del Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA) que junto a la amplia legislación ambiental configuran la institucionalidad para la preservación del medio ambiente en el país. El SISNAMA busca incorporar el principio de la democratización de las políticas públicas y la participación social en el proceso de toma de decisión y en acción descentralizada (CÂMARA, 2013). Para Câmara (2013), consolidar la descentralización es contribuir a procesos decisorios diversos, es decir la gobernanza.

Asimismo, dentro de esta estructura se encuentran el *Sistema Estadual de Meio Ambiente* (SISEMA) y la *Política Nacional de Meio Ambiente*. Este sistema permite transversalizar la variable ambiental e incorporarla en todos los niveles de la estructura federativa del Estado brasileiro, entre ellos se destaca especialmente el SISEMA por su aspecto dinámico en el sentido de la ampliación gradual de actores y la distribución de responsabilidades en la toma de decisión. Este sistema permitió a la mayoría de los municipios brasileños configurar una estructura institucional para la gobernanza.

Por su parte, Foz do Iguaçu, anclado en la estructura ambiental nacional antes mencionada, busca la incorporación efectiva de todas las fuerzas vivas del municipio en la formulación de propuestas, discusión de políticas y leyes, y la participación para la formulación y seguimiento de políticas públicas que abarquen toda la realidad social del municipio. Para ello, utiliza estrategias de consulta y concertación para una efectiva toma de decisiones, esta vocación a la participación puede observarse en la metodología aplicada para la creación del *Plano Municipal de Educação Ambiental* que la delinea como una política democrática que consolida la gobernanza en el municipio incorporando todos los actores estratégicos para la toma de decisiones (MORENO; ESPINOZA; RIBEIRO, 2021).

En vista de lo anteriormente planteado, surge la necesidad de analizar los mecanismos de participación que permitieron la construcción en el municipio de Foz do Iguaçu. Para ello se analizará la metodología de construcción, así como también la actuación de los diferentes

actores que influenciaron el proceso, en consecuencia, es pertinente analizar la gobernanza en sus diferentes variantes a fin de determinar su influencia en la construcción del PMMA.

PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL PMMA FOZ DO IGUAÇU: REDES DE POLÍTICAS

Foz do Iguaçu se encuentra ubicado al extremo oeste del estado Paraná en Brasil, teniendo un área de extensión de 61.805,7 ha, formando parte de la llamada Triple Frontera⁶, su posición geográfica y las dinámicas que en torno a ella se han dado, configuran la estructura de la ciudad y las relaciones socioeconómicas que tienen origen en ella. Desde el punto de vista de su historia económica Foz do Iguaçu puede dividirse en cuatro periodos importantes: Extractivista (Periodo colonial); hidroeléctrico; exportación y turismo de compras; turismo comercio y eventos (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 3).

El municipio está asentado en lo que una vez estuvo cubierto por el bioma mata atlántica que originalmente cubría el 15% del territorio brasileiro, extendiéndose desde la costa atlántica en el oeste paranaense hasta zonas del norte de Argentina y este Paraguay. Desde el punto de vista ecológico se considera un ecosistema frágil, que alberga procesos biofísicos complejos necesarios para el equilibrio ambiental, como nacientes de agua, producción de oxígeno, equilibrio y regulación de erosión en zonas montañosas y costeras, además de abrigar el 70% de las especies brasileiras en peligro de extinción (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 10).

Ahora bien, Foz do Iguaçu, es un importante municipio en cuanto a extensión de reductos de mata atlántica, siendo el Parque Nacional Iguaçu la extensión continua de este bioma más grande, entre otras pequeñas porciones urbanas importante para el equilibrio ecológico de la ciudad, así como también para el suministro de servicios ecosistémicos. Sin embargo, hasta 2015 no existió ninguna iniciativa para la creación del plan de preservación de este bioma, aunque existía toda una estructura organizativa federal para orientar las acciones a ser desarrolladas para acometer esta labor. En consecuencia, resulta necesario operativizar las leyes y la estructura institucional de orden nacional regional y local para dar origen al Plan Municipal de Mata Atlántica en Foz do Iguaçu.

El PMMA es en esencia:

Un instrumento que rige la actuación de los municipios para la puesta en marcha de la Política Nacional de Protección de la Mata Atlántica El plan promueve el alineamiento y equilibrio entre los principios de la sustentabilidad y las definiciones de ordenamiento territorial, gestión ambiental y desarrollo municipal, garantizando la participación de la sociedad en todas las etapas – elaboración, implementación y monitoreo. (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 9)

⁶ **Triple frontera** es un concepto construido desde una visión externa (RABOSSO, 2011) entendiéndola misma para describir las dinámicas transnacionales, socioeconómicas y culturales (legales e ilegales) que tiene lugar en la región geográfica compuesta por las ciudades de Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu, y la zona metropolitana de Ciudad del Este; Argentina, Brasil y Paraguay respectivamente. Para profundizar en la triple frontera y sus dinámicas ver también Gimenez, *et al.* (2018).

La metodología de construcción del PMMA amerita la participación activa de los diferentes actores que se desenvuelven en el ámbito territorial del municipio, contemplando las dinámicas económicas sociales, demográficas y urbanísticas del municipio, lo que la convierte en una política dinámica, moldeable, que parte del respeto a la pluralidad, la diversidad cultural, priorizando la actuación colectiva organizada, para la construcción de una sociedad sustentable y crear mecanismos de AbE⁷ (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

Por otra parte, la construcción del PMMA en Foz do Iguazu puede dividirse en tres etapas: una etapa de movilización inicial, otra etapa de revisión técnica, y etapa de participación pública y creación del plan. Es importante recalcar que, como producto de la revisión de las actas analizadas, las cuales permitieron categorizar a los actores en cuatro tipos o categorías descritos a continuación:

- **Actores Estatales:** Prefeitura de Foz do Iguazu, Secretaria de Medio Ambiente, Secretaria de Agricultura, Secretaria de Turismo, Secretaria de Trabajo, Secretaria de Planificación, Secretaria de Desarrollo, Procuraduría;
- **Seguridad:** Ejercito, Defensa Civil, Policía Ambiental;
- **Colaboración técnica y educativa:** Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), Observatorio Educador Ambiental Moema Viezzer (OEAMV), Instituto Federal de Paraná (IFPR), Poloiguassu, Colectivo Educador de Foz do Iguazu (CEMFI), *SOS Mata Atlântica*, Centro Internacional de Hidroinformática (CIH), Ambiental Consulting;
- **Actores del sector privado y de desarrollo económico:** Proprietarios de tierras, representantes de parques, Parque Nacional Iguazu (PNI), Parque de las Aves, ITAIPU, Nativa Sociambiental;
- **Sociedad civil:** ADERE⁸, Poloiguassu, Profoz, Fundación Iguazu, Asociación de Desarrollo del Oeste de Paraná (ADEOP), PROFOZ, Asociación Comercial y Empresarial de Foz do Iguazu (ACIFI), Bioma Brasil, Fundación Iguazu. Comunidad Organizada y;
- **Especiales:** Concejo de Desarrollo de Foz do Iguazu (CODEFOZ), Restaura Foz. Estos actores se consideran especiales en virtud de su naturaleza organizativa.

Al respecto de los actores considerados especiales, es necesario definir los elementos que permitieron incluirlos en esta categoría. Por su parte el CODEFOZ⁹, quien funge como actor que rige las acciones de dirección en los procesos de participación y decisión, se constituye como un autor unitario en la medida que congrega dentro de su estructura de acción municipal, diversas organizaciones públicas y privadas para la formulación de proyectos que promuevan el desarrollo sustentable de la ciudad. Y por otra parte, el grupo Restaura Foz, se constituye como un actor unitario mediante la integración de diversos actores publico privados, unidos por los principios de sustentabilidad y preservación, trayendo el

⁷AbE Adaptación al Cambio Climático basado en Ecosistemas.

⁸Traducción simple de sus siglas en portugués. Asociación de Desarrollo de Deportes Extremos y ecología (ADERE: Associação de Desenvolvimento de Esportes Radicais e Ecologia).

⁹ Para ampliar la información sobre la naturaleza y rango de acción dentro de la esfera sociopolítica del municipio consultar <http://www.codefoz.org.br/>.

debate de preservación ambiental y desarrollo económico en el proceso decisorio en la construcción del PMMA.

Asimismo, es de destacar que los actores antes descritos fueron incorporándose en diferentes etapas del proceso, estos, participaban del proceso de acuerdo a las necesidades que iban surgiendo durante la interacción de acuerdo a las capacidades técnicas de generación y procesamiento de datos e información, así como también en función de las capacidades de gestión de dichos actores, también alternaban sus funciones de liderazgo en la conducción del proceso, tal es el caso del COMAFI, la Secretaría de Medio Ambiente y el OEAMV, quienes lideraron la conducción del debate y las acciones dependiendo de la etapa.

A pesar de que COMAFI mantuvo la centralidad de actor conductor hasta la presentación de plan a la prefectura, la etapa de diagnóstico y validación fue liderada por el OEAMV hasta la etapa de aprobación asumida por la Secretaría de Medio Ambiente, es decir, hubo un proceso de alternancia en estas funciones. Es importante destacar esta peculiaridad del proceso para entender el los mecanismos de gobernanza en la construcción democrática del plan, la conciliación de intereses, el liderazgo en la conducción, ya que estos elementos permitieron que el proceso llegara a buen término con la aprobación del plan en el año 2020.

Ahora bien, en cuanto a la etapa de movilización inicial, comienza en el año 2014, cuando por iniciativa de la ADERE, quien planteó ante el CODEFOZ la iniciativa de organizarse para construir el PMMA en Foz do Iguaçu. Adicionalmente, la fundación *SOS Mata Atlântica*, comienza un proceso de formación y capacitación de promotores para la preservación de este ecosistema, esto ayudó en la facilitación de herramientas metodológicas para la creación del plan.

Por iniciativa de la Cámara Técnica de Medio Ambiente del CODEFOZ y en alianza con la COMAFI, se convoca a una reunión para el día 04 de septiembre del 2014, esta cuenta con 16 actores considerados importantes para el desarrollo del plan en el municipio, la presentación de la propuesta se da con la participación de *SOS Mata Atlântica* y representantes de la prefectura de Maringá quienes expusieron el éxito que tuvo la implementación del plan en dicho municipio (CODEFOZ, 2014). A partir de esa primera reunión queda conformada la Comisión para la Preparación del PMMA en Foz do Iguaçu, con la participación de actores importantes como, UNILA, Poloiguassu, y el propio CODEFOZ (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

En consecuencia, se dan una serie de reuniones entre septiembre de 2014 y abril 2015, donde se conformaron algunos GT de acuerdo a las dimensiones prioritarias detectadas para acometer los trabajos iniciales de la etapa de diagnóstico, estas dimensiones estarán enfocadas en, la identificación de áreas prioritarias, vectores de presión, capacidad de gestión, evaluación de planes y programas gubernamentales.

En cada una de estas reuniones, puede observarse - a partir del análisis de las Actas de Reunión - la preocupación de los actores involucrados, en especial CODEFOZ como líder conductor, de incorporar más actores considerados importante en cuanto al suministro de información y generación de propuestas, entre ellos destaca la anexión de la prefectura y sus entes dependientes (secretarías) en todas las reuniones como un actor activo e importante para seguir con las actividades.

Entre los puntos de pauta y acuerdos reflejados en las actas de reunión de ese periodo destacan: invitación al prefecto, solicitar apoyo a las diferentes secretarías municipales, hacer

circular una carta de adhesión para incorporar más actores al proceso, búsqueda continua de nuevas alianzas (CODEFOZ, 2015). Cabe destacar, la importancia de la cata adhesión como un instrumento eficaz para generar compromiso por parte de los actores, haciendo orbitar a los participantes en torno a los valores comunes tales como, la preservación, la sustentabilidad y la participación activa para la concreción del plan.

En ese sentido, hay que resaltar la labor de la comisión organizadora en dos temas importantes, por una parte, detectar las áreas con debilidades (de logística, de recopilación información o de articulación) las cuales son determinantes para la prosecución de las tareas, y por otra, y en desarrollar las capacidades de los actores hasta el momento activos, en la búsqueda y captación de actores clave para colaborar en las áreas consideradas importantes o donde los involucrados no tienen capacidades para intervenir.

Es por ello que se dividen las tareas en grupos de trabajo direccionados a la articulación, movilización y diagnóstico, esta última, a cargo de los actores con capacidades de desarrollar acciones investigativas para acometer los trabajos de recopilación de información. Para ello, UNILA, aperturó proyectos de extensión e investigación, a fin de poner a disposición del proceso su capacidad técnica-investigativa a las labores de construcción del PMMA, y posteriormente se incorporó el IFPR.

La incorporación de la UNILA abre paso a la etapa de diagnóstico, efectuada, entre el 2014-2015, pausada por un periodo, y finalmente desarrollada entre los años 2016-2017, esta universidad pretendía “identificar áreas prioritarias para la conservación y recuperación, sus vectores de presión y los documentos relacionados a la gestión del territorio y la compatibilidad estos documentos con el PMMA” (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 11).

Es destacar hasta este periodo, el trabajo de actuación y articulación en red, de los actores presentados en los apartados anteriores, esto hizo posible la divulgación de acciones como, concurso de realización de un logotipo para el plan, recolección de firmas en la comunidad para el apoyo al mismo, y también en cuanto a la sensibilización comunitaria y de otros actores, para la preservación de la mata atlántica en el municipio, y finalmente la incorporación sucesiva de los actores que requería el proceso para la concreción del PMMA.

Por otra parte, en el proceso de recolección y análisis de los documentos (PMMA, actas) se pudo detectar que, entre la etapa de movilización inicial, donde la articulación de actores sensibilizados con el problema, y la incorporación de éste en la agenda pública de la prefectura, transcurrieron 4 años de trabajo intermitente para la consolidación del diagnóstico, esta intermitencia se debe al propio proceso participativo, al analizar las actas de reunión de estos periodos se nota que en las etapas de menos participación la comisión emprendió acciones de convocatoria, movilización de actores poco constantes y apertura para el ingreso de nuevos actores.

En la información extraída de las actas puede observarse que el número de actores presentes en las reuniones oscila entre 16 - cuando se emprendía campañas masivas de comunicación, articulación y sensibilización para la convocatoria - y de 6 actores en los periodos de suministro, recolección y procesamiento de datos. Estos periodos observados representan un desafío para los actores conductores del proceso, que es el de mantener la dinámica participativa y deliberativa en todo el proceso, sobre todo cuando la incorporación de la prefectura no se había dado de manera efectiva.

Es de recalcar, que actividades específicas como identificación y diagnóstico de las áreas requiere una participación menor puesto que amerita personal técnico para el levantamiento, sin embargo, la baja participación en estas actividades no le resta importancia al proceso participativo, puesto que otros actores participaban de acciones paralelas como planificación sistematización de la información, divulgación etc.

En cuanto a la partición en los periodos de levantamiento de datos, se observa la adhesión de pocos actores, puesto que requiere un nivel de especialización, sin embargo, no se evidencia participación en otros frentes de trabajo que pudieran atacarse en paralelo, como la recopilación de datos, revisión de documentos, o conformación de grupos de trabajo para las etapas siguientes pautadas en el guión metodológico.

En este sentido, y en correlación con los autores presentados en las secciones anteriores se destacan las capacidades de los actores no gubernamentales para liderar el proceso, en ausencia del actor estatal, y por otra, la capacidad de convocatoria y articulación de los actores sensibilizados con la resolución de problemas en el entorno municipal, y finalmente la articulación de las instituciones educativas y de investigación para aportar capacidades de recopilación y procesamiento de datos técnicos necesarios, y que a cargo de actores no especializados se tornaría cuesta arriba o una traba para el proceso.

Entre el 2014 y 2019 se realizaron encuentros de articulación y divulgación de la propuesta del PMMA y fueron evaluadas áreas de fragmentación de la vegetación prioritarias para la conservación, áreas que fueron revisadas y validadas por la sociedad iguaçuense de modo participativo, mediante talleres de análisis y percepción de áreas, y la formulación de sugerencias para posibles usos de las áreas de acuerdo con el PMMA 80 personas estuvieron involucradas en el proceso de elaboración y otras 70 en la consulta de validación (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

En otro orden de ideas, resulta interesante que para la validación inicial de datos se plantea la creación indicadores sobre conservación y uso sustentable, bien como la propuesta de adaptación al cambio climático basada en servicios ecosistémicos AbE. Esto amerita tanto de los actores técnicos, como comunidad en general, una sensibilidad y conocimiento de los procesos biofísicos que ocurren en este bioma, fundamentales para la creación del plan, además de un pleno alineamiento con la agenda global ambiental planteada por la ONU, en todos sus órganos de actuación ambiental, y por otra parte, y asimismo tributar en el tránsito hacia la consolidación de ciudades sustentables, conocimiento que permite una participación activa en las discusiones sobre las posibles medidas a implementar.

Este proceso de formación ambiental es producto de la gobernanza ambiental en el municipio con la implementación del Plan Municipal de Educación Ambiental PMEA y las labores desempeñadas por dos actores activos en el área ambiental dentro del municipio, el Colectivo Educador Ambiental, y el Observatorio de Educación Ambiental Moema Viezzer.

En 2018, se organizó en la ciudad un grupo formado por ciudadanos liderado por el Instituto Conocer para Conservar, denominado Restaura Foz, que aportó la visión de la sociedad al proceso e incorporó el elemento deliberativo, especialmente en el área de preservación y desarrollo económico, a los avances en el diagnóstico presentado, a ello se le sumaron varias secretarías de la prefectura, algunas ONGs, instituciones educativas y de investigación (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 11) esta conjugación de actores, representó un avance en la consolidación de la gobernanza en el proceso, ya que estaban participando y

deliberando los actores clave para llevar el PMMA al próximo nivel, la evaluación y posterior aprobación.

El grupo conocer para restaurar incorpora elementos importantes al proceso de gobernanza, especialmente cuando se trata de la concertación y alineación de los intereses económicos, que en este caso representa al sector turismo, este actor reúne iniciativas de empresas turísticas que en el área de turismo de naturaleza ven en los reductos de mata atlántica del municipio una fuente de ingresos y crecimiento del sector en el municipio.

Sin duda el tema económico genera conflictos en los procesos de gobernanza, aún más cuando el objeto de discusión es considerado un bien público como el medio ambiente, tomando en cuenta que la expansión hotelera y turística representa un vector de presión sobre las áreas del bosque nativo a ser conservadas, se requiere un consenso por parte de los actores al respecto. Es por ello que al formar Restaura Foz se crea un escenario de debate en torno a los posibles usos de las áreas permitiendo la conservación con una visión de aprovechamiento económico y sustentable, siendo el turismo ecológico una opción a plantear y desarrollar.

Otro elemento para alcanzar consenso en el debate que surge de la convergencia y el conflicto de intereses tiene que ver con la sensibilización de los actores en torno al tema de preservación y aprovechamiento sustentable, siendo la educación ambiental uno de los medios para educar y sensibilizar a los actores y la comunidad en general sobre la importancia para preservar tan importante bioma, este trabajo fue desarrollado por el OEAMV y el CEMFI a través de las diferentes charlas y talleres ministrados durante el proceso, inclusive durante las presentaciones de validación de acciones.

Para 2019, se realiza el Taller de Validación Social del Diagnóstico, presentado en forma de informe, al Concejo Municipal de Medio Ambiente de Foz do Iguaçu - COMAFI, el cual, es la instancia responsable por la aprobación del PMMA, a partir de allí la prefectura a través del COMAFI se incorpora de manera activa en el proceso, y acomete los trabajos de revisión final del informe e incorporación de acciones para la implementación de dicho plan (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 11). Este acercamiento, marcó la diferencia para la incorporación del PMMA en la agenda política de la prefectura de Foz do Iguaçu.

Entre las fases de la identificación del problema y la incorporación del problema a la agenda pública, es importante recalcar la actuación de la sociedad civil y la comunidad organizada, la cual, pasó por un proceso formativo de educación ambiental de la mano de *SOS Mata Atlântica*¹⁰, el Observatorio Educador Ambiental Moema Viezzer y el Colectivo Educador CEMFI, que le permitió tener una adecuada percepción y delimitación del problema, entendiendo el problema como “la discrepancia entre el *statu quo* y una situación ideal posible” (SECCHI, 2013), esto permitió que la percepción del problema pasara de la agenda política a la agenda formal en el municipio.

Hasta esta etapa puede observarse, la incorporación activa de los actores, poniendo a disposición de la comisión organizadora sus capacidades de actuación y gestión en materia ambiental, dejando manifiesto la capacidad de participación, deliberación y convergencia en

¹⁰ SOS Mata atlântica es una ONG sin fines de lucro que se encarga de identificar, registrar, monitorear los reductos del bosque nativo denominado Mata atlântica, para su protección, realizando acciones de reforestación y protección ya que es un área bastante amenazada por las actividades humanas. Para ampliar la información ver <https://www.sosma.org.br/>.

el proceso de gobernanza pública¹¹ en este caso específicamente la gobernanza ambiental¹², entendiendo en esta etapa que la etiqueta de gobernanza denota pluralismo, en el sentido de que diferentes actores tienen o deberían tener, el derecho de influenciar el proceso de elaboración de políticas públicas (SECCHI, 2013).

Cabe destacar que el pluralismo evidenciado en el proceso, se da gracias al empeño de los actores conductores de la comisión por incorporar a todas las fuerzas vivas que hacen vida en el municipio, especialmente la incorporación de la prefectura como actor estatal, ya que es el actor que debe canalizar los medios técnicos, financieros y burocráticos para la aprobación del plan a través de la Secretaría de Medio Ambiente su posterior implementación.

En este proceso se evidenciaron conflictos de intereses, pues la mayoría de las áreas prioritarias no pertenecen al poder público, los propietarios de estas áreas están ligados a las actividades de la agroindustria, del turismo o propietarios individuales, esta diversidad de propietarios reveló diversos usos de posibles para esas áreas, como expansión turística o inmobiliaria, agricultura, entre otras. Mientras que, la comunidad visualizaba la preservación de las áreas y contempla usos como, recreación, parques, corredores biológicos, áreas verdes de uso público, deportes entre otros.

En consecuencia, la gobernanza se torna fundamental para las etapas de implementación y monitoreo del plan a fin de buscar el consenso, dirimir los conflictos de intereses y buscar en un ambiente democrático y participativo para la formulación de propuestas en cuanto al uso sustentable de esas áreas prioritarias (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

Esto significa que es la búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social, lo que coloca en el centro la cuestión de la relación entre distintos sectores gubernamentales (CUNILL-GRAU, 2014, p. 7), de allí una característica importante en el proceso de construcción del PMMA, al activar a las diferentes secretarías, y la alternancia con los diferentes sectores dinamizadores de la economía en el municipio, como dueños de tierras, empresarios entre otros, tal como fue descrito anteriormente.

Una vez realizadas estas actividades se inicia la etapa de revisión técnica iniciada en 2020 como etapa previa para la aprobación del plan, esta etapa fue un proceso de revisión técnico burocrático, por parte de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente, fueron incluidas las estrategias de acción, monitoreo y los indicadores, para su posterior aprobación y la emisión de recomendaciones y usos de las áreas protegidas. Es de recalcar que el plan fue aprobado¹³ por unanimidad el 03 de julio de 2020 en reunión ordinaria del COMAFI (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 99).

¹¹ De acuerdo con el Referencial Básico de Gobernanza, la gobernanza pública es un conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control, puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios para la sociedad (BRASIL, 2014, p. 6).

¹² Se entiende la gobernanza ambiental, como conjunto de reglas, instituciones, procesos y comportamientos que afectan la manera como los poderes son ejercidos en la esfera de políticas o acciones ligadas a las relaciones de la sociedad con el sistema ecológico según Cavalcante (2004) citado por Câmara (2013).

¹³ Para efectos del presente trabajo, se destacó la participación de algunos actores para profundizar en otros actores y procesos, ver (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

Ahora bien, al analizar el PMMA como un instrumento que operativiza la Política Nacional de Protección de la Mata Atlántica es importante destacar que luego de su aprobación, este actúa como una institución de referencia en materia de protección de la mata atlántica en el municipio, en correlación con otros estados y municipios en un proceso de coordinación y correlación interestatal, de acuerdo con Jaccoud (2020) los instrumentos crean un efecto de agregación y aprendizaje creando reglas y procedimientos que intervienen para favorecer las interacciones y reducir las incertidumbres, así como también la promoción de formas de acción colectiva, asimismo, esta autora destaca que los instrumentos estructuran las relaciones sociales entre el poder público y los destinatarios de las políticas públicas (JACCOUD, 2020, p. 41), tal como pudo observarse en el proceso de construcción del PMMA.

De lo anteriormente expuesto se puede destacar el nivel de articulación y los arreglos institucionales de gobernanza que configuraron y articularon a los diversos actores en la construcción del PMMA en Foz do Iguazu, ya que la nueva gobernanza pública está transformando el papel del gobierno, donde los actores exigen del sector público una mayor confianza y capacidad de coordinación social que se debe basar en la colaboración entre diversos sectores del Estado en favor del alcance de los objetivos comunes (VIEIRA; TAVARES, 2019).

Por otra parte, como balance del proceso constructivo, se puede decir que el análisis de una política pública es un proceso complejo, “el proceso de política pública no posee una racionalidad manifiesta. No es un ordenamiento tranquilo en el cual cada actor social conoce y desempeña el papel esperado” (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 29), el PMMA es reflejo de ello, la interacción de los actores en forma intercalada, con aportes significativos en cada área, especialmente, la vinculación de las instituciones de investigación a través de la extensión universitaria fue crucial a la hora del diagnóstico y la emisión de recomendaciones.

Asimismo, la sociedad civil y los actores privados aportaron valor agregado a la hora de evaluar las acciones y proponer acciones en cuanto a los posibles usos de las áreas e incentivos a la preservación, sin duda, todos los actores en pleno conocimiento de su papel protagónico en el proceso de construcción y compromiso con la preservación del medio ambiente, aportan elementos importantes para la creación de sociedades sustentables.

En suma, se evidencian los arreglos institucionales, legales, burocráticos por parte de la prefectura como actor principal de la gobernanza pública, así como también, protagonismo de actores independientes que encararon el proceso y consiguieron sortear todos los obstáculos que la participación y el debate traen consigo, sin dejar de lado el papel de los actores de educación e investigación que aportaron los elementos técnicos y científicos relativos a la búsqueda y sistematización de la información.

Por otra parte, los actores conflictivos como los agentes privados, dueños de tierra, empresas del sector turismo, si bien mostraron los nudos críticos para la prosecución de las próximas etapas, también evidenciaron que el PMMA es un escenario de concertación y diálogo para la búsqueda de soluciones a los problemas comunes en el municipio.

En consecuencia, es importante decir que la metodología aplicada de acuerdo al modelo de estructura propuesto por *SOS Mata Atlántica* contenido a su vez en el guión metodológico elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente en 2016, permitió la concertación y el debate de todos los actores en torno al eje central la preservación del bioma

bosque atlántico, el cual solo puede ser posible mediante la operativización del Plan Nacional de Mata Atlántica a través del PMMA, configurando la gobernanza ambiental en los escenarios de concertación y diálogo articulados en el municipio de Foz do Iguazu.

Por ello, se puede decir que la metodología de participación implementada por la comisión organizadora y posteriormente asimilada por la prefectura de Foz de Iguazu, se configura como un elemento de la gobernanza ambiental en el municipio en cuanto a la construcción de sus políticas públicas, ya que se evidencia tanto en la construcción del PMMA como en la PME A, al envolver la pluralidad y las capacidades técnicas y de gestión de los actores que hacen vida en el territorio y direccionar el debate político, económico en torno a la preservación ambiental.

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con la premisa presentada por Castells (2017) sobre la crisis de la democracia liberal y las constantes luchas de la sociedad por tener una participación más activa en los rumbos de sus sociedades, aunado a una profunda crisis socio ambiental originada por el modelo de desarrollo capitalista (ESCOBAR, 2007), el Estado se ve en la necesidad de renovar su aparato de gestión de la administración pública con la finalidad de dar respuesta rápida y oportuna a las demandas sociales, aún más cuando esas renovaciones o ajustes vienen impulsadas por la sociedad civil, como es el caso del PMMA.

Bajo este escenario, es necesario analizar los mecanismos de participación que dieron origen al PMMA en Foz de Iguazu como una iniciativa de gobernanza de una red de políticas públicas consolidadas en el municipio, impulsadas por actores no estatales, que trabajan para la concreción de acciones de preservación del medio ambiente, el tránsito hacia una sociedad sustentable, y la participación social como herramienta de solución de problemas públicos.

Dado que la aprobación del PMMA es de reciente data, e impacta a toda la región de frontera, representa una herramienta para la preservación de este bioma en la región, y, por tanto, surge la necesidad de documentar estos mecanismos para su posterior reproducción en la región, tributando además a la renovación teórico conceptual de la participación dentro de las teorías de las políticas públicas y la gobernanza.

En consecuencia, se puede decir que la estructura global de gobernanza impacta la construcción del PMMA, ya que se rige por los lineamientos del desarrollo sustentable planteado por la ONU a través de los ODS el PNUMA y el PNUD que a su vez se inserta en toda la estructura burocrática institucional brasileña que acoge los diferentes mecanismos de participación que dan vida al PMMA.

Sin embargo, es oportuno recalcar que la metodología usada para la construcción e implementación del PMMA de Foz do Iguazu - en cuanto a las estrategias de convocatoria e inserción de los actores en la participación - fortalece el proceso democrático de toma de decisiones sin dejar de lado los preceptos de la gobernanza pública contenido en el referencial básico de gobernanza del TCU donde señala la importancia de la centralidad del Estado y sus entes descentralizados en dirigir tales procesos y encauzar los debates públicos para la toma de decisiones (BRASIL, 2014).

Cabe destacar que las discusiones del presente artículo forman parte de una investigación aún en curso y por ende los resultados obtenidos no son concluyentes, por tanto

basado en las evidencias empíricas compiladas, luego del análisis y el proceso de triangulación de la información, se puede decir que la construcción del PMMA se realizó gracias a la inserción activa de todos los actores involucrados en el proceso, en un ambiente de pluralidad, horizontalidad y concertación democrática donde, mediante la metodología aplicada fueron dirimidos los conflictos de intereses, en cada una de las etapas de construcción del plan. En lo sucesivo, queda realizar un seguimiento continuo al proceso participativo en la etapa de implementación y monitoreo a fin de ver el comportamiento de los actores en la prosecución de esta política pública.

La gobernanza pública para ser efectiva presupone la existencia de un Estado de Derecho; de una sociedad Civil, participativa con respecto a los asuntos públicos de una burocracia influenciada por la ética profesional - de políticas planificadas de forma predecible, abierta y responsabilizada por sus acciones (BRASIL, 2014), por lo que la participación de la prefectura de Foz do Iguaçu para liderar el proceso y canalizar los recursos logísticos, técnicos y financieros para la prosecución del plan es fundamental.

En suma, el PMMA se configura como una política pública democrática y participativa que pudo ser posible gracias a los mecanismos de gobernanza que interfirieron en su proceso de construcción, entre estos elementos destacan: una estructura burocrática institucional descentralizada que se adapte a las realidades locales y a las demandas sociales; la participación activa de los actores durante todo el proceso; así como también el conglomerado de leyes que hacen posible la participación democrática, y finalmente la centralidad del Estado en el proceso de debate y toma de decisiones y en el direccionamiento de la agenda pública aunque siendo presionado por las demandas de los actores locales.

Finalmente, hay que recalcar la importancia de implementar mecanismos de gobernanza para las etapas siguientes de implementación y monitoreo, ya que corresponde a esta etapa la propuesta de usos para las áreas prioritarias, especialmente las pertenecientes a los actores privados, en este caso los procesos de gobernanza estarían direccionados a la creación de escenarios de diálogo para dirimir conflictos de intereses, sobre todo en la búsqueda de soluciones económica y ambientalmente sustentables que sean viables y atractivas para los actores.

En referencia a la participación de los actores privados en el proceso de construcción del PMMA, es importante recalcar, que estos se desempeñan en la actuación multisectorial desde dos puntos de vista; por una parte, para facilitar la actuación multisectorial en la búsqueda de creación de vínculos público - privado en la creación de incentivos para preservación, se consultaron dueños de parcelas con reductos de mata atlántica, empresas turísticas entre otras. Y, por otra parte, para tener una visión holística, dada la caracterización del problema, que no solo amerita la actuación de actores no gubernamentales sino intra e inter gubernamentales, donde la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral.

A manera de recomendación, se insta a la prefectura de Foz do Iguaçu a liderar el proceso de gobernanza en las etapas de implementación y monitoreo, creando escenarios de encuentro para dirimir los conflictos de intereses que puedan generarse, en torno a los usos actuales de las áreas y la búsqueda de usos sustentables que prioricen la preservación de este bioma, especialmente los relacionados a la explotación económica de las áreas prioritarias. Puesto que los actores privados pueden contemplar o no, usos no sustentables de acuerdo con sus intereses y necesidades socioeconómicas.

Por otra parte, la prefectura debe disponer de una estructura técnica y logística para acometer los trabajos de monitoreo en colaboración y supervisión de los otros actores, esta acción puede darse mediante la creación de comisiones de contraloría social y acompañamiento del plan, de lo contrario, el espíritu participativo y los mecanismos de gobernanza se perderían concentrando las acciones en la centralidad y unidireccionalidad en el actor estatal.

Asimismo, se debe incentivar a los actores educacionales y de investigación a emprender acciones de educación ambiental a los otros actores involucrados, y la sociedad civil en general, así como difundir los valores de la sustentabilidad en el municipio.

En definitiva, todos los actores que participaron del proceso lo hicieron poniendo a disposición de la comisión sus capacidades y desde allí pudieron aportar para la construcción del PMMA, esta metodología pudiera mantenerse en las próximas etapas, aunque el proceso sea liderado por la Prefeitura de Foz do Iguaçu y servirá como contrabalanza en la toma de decisiones, fortaleciendo la democracia en el municipio.

REFERENCIAS

ATLÂNTICA, Fundação S. M. SOS Mata Atlântica, 2021. Disponível em:
<<https://www.sosma.org.br/sobre/quem-somos/>>. Acessado em: 25 julho 2021.

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.**, Brasília, 31 ago 1981.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.**, Brasília, 22 dez 2006.

BRASIL. DECRETO Nº 6.660, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2008. **Regulamenta dispositivos da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.** Brasília, 21 nov 2008.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo Nro 186/2008**, Brasília, 18 fevereiro 2016.

BRASIL, Tribunal D. C. D. Referencial básico de governança TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**, Brasília, 2014.

CÂMARA, João B. D. GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: ECOS DO PASSADO. **REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, junho 2013.

CARVALHO, Kleverton M. D. Governança Ambiental y Actores Globales- Creencias, Estructuras y (Des) Articulación. **ANPAD**, Rio de Janeiro, p. 1-15, set 2012.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura. A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2017.

CERRILLO, AGUSTÍ. **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. 1era. ed. Pública, Instituto Nacional de Administración, Madrid, 2005.

CODEFOZ. [Ofício] agos. 2014 [universidades/empresas/órgãos/ instituições]. A Câmara Técnica do Meio Ambiente - CODEFOZ. Convoca à "**Elaboração do Plano Municipal de Mata Atlântica**".

CODEFOZ. [Ata de Reunião] mar. 2015 [Pauta: Organização para o semestre] Câmara Técnica do Meio Ambiente - CODEFOZ, Foz do Iguaçu 10 de março 2015. "**Elaboração do Plano Municipal de Mata Atlântica**".

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, México, v. XXIII, n. 1, p. 5-46, enero-junio 2014.

DOMÍNGUEZ, Estefanía M.; ROBLES, Rosario R. Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. **Gestión y Ambiente**, Bogotá, v. 2, n. 19, p. 302-3017, dic 2016.

DOMÍNGUEZ, Estefanía M.; ROBLES, Rosario R. Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. **Gestión y ambiente UNAL**, Bogotá, v. 2, n. 19, p. 302-317, dic 2016.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo**. 1ra. ed. Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

FOZ DO IGUAÇU. DECRETO Nº 28.348, DE 27 DE JULHO DE 2020. **Institui o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica - PMMA no âmbito do Município de Foz do Iguaçu.**, Foz do Iguaçu, 27 jul 2020.

FOZ DO IGUAÇU. Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica de 03 de julho de 2020. **Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica Recuperação da Mata Atlântica**, Foz do Iguaçu, 3 jul 2020.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Editora Alianza, 2010.

GIMENEZ, Heloisa M. *et al.* A Tríplice Fronteira como região. **cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 148-167, julho-dezembro 2018.

JACCOUD, Luciana. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais**. Editora IPEA, Brasília 2020.

MORENO, Derliz H. H.; ESPINOZA, Hector E. C.; RIBEIRO, Luciana M. RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DE FOZ DO IGUAÇU. *In*: OLIVEIRA, Gilson B. D. **Estudos sobre políticas públicas de desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Bagai, 2021. p. 435-477.

MOURA, Alexandrina S. D.; BEZERRA, Maria D. C. GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. *In*: MOURA, Adriana M. M. D. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016. p. 91-110.

RABOSSI, Fernando. Como pensamos a Tríplice Fronteira? *In*: MACAGNO, Lorenzo; MONTENEGRO, Silvia; BELIVAU, Verónica G. **A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais**. Curitiba: UFPR, 2011. p. 39-61.

SANT'ANNA, Alessandra de; OLIVEIRA, Gilson Batista de. Os atores locais como promotores de Desenvolvimento Territorial Endógeno. **Revista Colóquio**, Taquara/RS - v. 16, n. 3, jul./dez. 2019.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Brasília 2006.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais**. Editora Saraiva, São Paulo, 2007.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública RAP**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p. 347-369, mar/abr 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2da. ed. Editora Cengage Learning, São Paulo, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. Editora Cengage Learning, São Paulo, 2017.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. 1a. ed. Editorial Planeta, Barcelona 2012.

VIEIRA, James B.; TAVARES, Rodrigo. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Editora ENAP, Brasília, 2019.

VILLAMIZAR, Alicia. Adaptación al Cambio Climático y Políticas Públicas: una Deuda de Alto Riesgo para América Latina?. *In*: **Mundo Nuevo**, Caracas, v. 1, n. 6, p. 301-338, 2011.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CURRÍCULO ESCOLAR: AS POSSIBILIDADES DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA BNCC

Izabelle Cristina da Silva¹

RESUMO

A Educação Ambiental (EA) tem a capacidade de perpassar diversas áreas do conhecimento, tendo uma prática interdisciplinar que, se desenvolvida em ambientes escolares, torna-se um aspecto necessário para o embasamento de discussões que possam construir um futuro melhor por meio da educação de crianças e adolescentes. Partindo dessas elucidações, de metodologia de revisão e articulação bibliográfica, este trabalho tem como objetivo expor como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) materializa interesses políticos e econômicos no contexto das políticas públicas de currículo escolar, bem como a Educação Ambiental (EA) está inserida na base mencionada e suas possibilidades para práticas pedagógicas. Dessa maneira, em primeiro momento discute-se sobre a importância das políticas públicas para a construção dos currículos escolares e problematização da BNCC, para em seguida, trazer os exemplos das correntes teóricas da EA presentes em algumas competências destinadas para o ensino fundamental na base curricular e problematizar suas possibilidades dentro do processo de ensino-aprendizagem.

Palavras chave: Educação Ambiental; políticas públicas educacionais; currículo escolar; BNCC.

PUBLIC SCHOOL CURRICULUM POLICIES: THE POSSIBILITIES OF ENVIRONMENTAL EDUCATION AT BNCC

ABSTRACT

Environmental Education (EE) has the ability to permeate several areas of knowledge, having an interdisciplinary practice that, if developed in school environments, becomes a necessary aspect for the basis of discussions that can build a better future through the education of children and teenagers. Starting from these elucidations, the methodology of review and bibliographic articulation, this work aims to expose how the National Common Curricular Base (BNCC) materializes political and economic interests in the context of public policies for school curriculum, as well as how Environmental Education (EE) is inserted in the mentioned base and its possibilities for pedagogical practices. In this way, at first, we discuss the importance of public policies for the construction of school curriculum and the problematization of the BNCC, and then bring the examples of the theoretical currents of EE present in some of competences destined for elementary education in Brazil curriculum base and problematize its possibilities within the teaching-learning process.

Keywords: Environmental Education; educational public policies; school curriculum; BNCC.

INTRODUÇÃO

A Educação Ambiental (EA) tem a capacidade de perpassar diversas áreas do conhecimento, tendo uma prática interdisciplinar que, se desenvolvida em ambientes escolares, torna-se um aspecto necessário para o embasamento de discussões que possam construir um futuro melhor a partir da educação de crianças e adolescentes e gerar um reflexo positivo quando forem mais velhos.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Bacharel em Geografia e graduanda em Geografia (licenciatura) pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. E-mail icd.silva.2016@aluno.unila.edu.br.

Nesse sentido, é fundamental que o poder público e os agentes que fazem parte da estrutura e organização da escola direcionem seu apoio na constituição de um currículo escolar que faça jus às demandas geradas pela nossa sociedade em constante interação com a natureza. Ou seja, por meio da Educação Ambiental (EA) em conjunto com outras disciplinas, como a Geografia que permite a leitura e compreensão da dinâmica socioambiental como aponta Callai (2011, p. 133), “os homens na sua vida em sociedade produzem a sua história e esta se materializa no espaço”, é que podemos nos entender como peça fundamental destes processos de mudanças na natureza.

Inclusive, o termo “socioambiental” reflete essa interação e aproximação da humanidade com a natureza, segundo Mendonça (2001), enfatizando o envolvimento necessário da sociedade enquanto sujeito posto no espaço e parte fundamental dos processos relacionados com as problemáticas ambientais contemporâneas. Sant’Anna e Oliveira (2019) também enfatizam a necessidade de participação da sociedade no processo de desenvolvimento sustentável.

Partindo dessas elucidações, a partir da metodologia de revisão e articulação bibliográfica, este trabalho tem como objetivo expor como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) materializa interesses políticos e econômicos no contexto das políticas públicas de currículo escolar, bem como a Educação Ambiental (EA) está inserida na base mencionada e suas possibilidades para as práticas pedagógicas em ambiente escolar. Dessa maneira, em primeiro momento discute-se sobre a importância das políticas públicas para a construção dos currículos escolares e problematização da BNCC, para em seguida, trazer os exemplos das correntes teóricas da EA presentes em alguns exemplos de competências destinadas para o ensino fundamental e problematizar suas possibilidades dentro do processo de ensino-aprendizagem.

POLÍTICAS PÚBLICAS E CURRÍCULO ESCOLAR

A partir de estudos na área da educação, o currículo escolar pode ser definido como tudo o que uma sociedade considera necessário que os estudantes aprendam ao longo do período em que estão inseridos na escola (MARQUES; RAIMUNDO; XAVIER, 2019). Muito se debate sobre as diferentes maneiras de organização do currículo escolar, já que o mesmo também é um campo permeado de ideologia, cultura e relações de poder (MARQUES; RAIMUNDO; XAVIER, 2019). De acordo com Silva (1996), o currículo é um dos locais onde o saber e o poder se cruzam, bem como a representação e o domínio, o discurso e a regulação. Relações cruciais para o processo de formação da subjetividade social dos indivíduos.

Assim, o currículo vai conter uma seleção de saberes, que organizados, compreendem o planejamento do processo de ensino e aprendizagem (BORBA; RABELO; ALMEIDA, 2017). No entanto, o currículo não pode se resumir a somente um plano de atividades e experiências, pois na prática escolar, o currículo vivido na prática e o currículo de intencionalidades ocultas apresentam particularidades culturais, uma visão de mundo e da própria realidade onde esse currículo está inserido (BORBA; RABELO; ALMEIDA, 2017). De acordo com os autores, para compreender os elementos objetivos e subjetivos de um

currículo, temos que nos permitir compreender os aspectos fundamentais da cultura escolar também.

Nesse sentido, a construção e implementação de um currículo envolve a gestão pública, gestão escolar e da comunidade como um todo. O currículo escolar que é vivido se materializa pela ação dos diversos agentes envolvidos direta ou indiretamente com aquela escola (BORBA; RABELO; ALMEIDA, 2017). Além da comunidade inserida, também entendemos o currículo como uma representação de um projeto de escola e sociedade (BORBA; RABELO; ALMEIDA, 2017), e é nesse contexto que as políticas públicas estão estritamente ligadas ao processo de elaboração do currículo educacional, já que serão elas as responsáveis pelo acompanhamento da implementação e avaliação deste mesmo currículo conforme previsto pela legislação.

Em suma, o currículo corporifica as relações sociais. Enquanto campo de ação das políticas públicas, o currículo escolar mostra que o Estado também tem um papel regulador e de orientação dessas práticas curriculares no país (BORBA; RABELO; ALMEIDA, 2017). No Brasil, a lei mais importante para a área educacional, além da constituição de 1988, é a LDB – Lei de Diretrizes e Bases (nº 9.394/96), que define e regulamenta o sistema educacional brasileiro.

Também pode-se citar os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) de 1997, que são uma das políticas públicas que orientam os currículos e estabelecem um referencial de qualidade para educação no ensino fundamental em todo o país. Os PCN's são uma série de documentos (dez volumes ao todo) direcionados para a segunda etapa do processo de escolarização, o ensino fundamental, se constituindo como referencial para a renovação e reelaboração das propostas curriculares tanto em nível estadual quanto municipal.

Como Marques, Raimundo e Xavier (2019) demonstram, a proposta de um currículo nacional não é recente, já que uma das primeiras iniciativas partiu pela LDB, com o movimento de ratificação de seu texto em relação a proposta de uma base comum curricular em 2013, estabelecendo em seu artigo 26, que os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio precisam de uma base nacional comum implementada em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, levando em consideração as características regionais e locais da cultura, da economia e dos próprios estudantes (Lei nº 12.796, de 2013) (BRASIL, 1996).

Outro dispositivo legal que remete à criação da BNCC, é o PNE – Plano Nacional de Educação, que foi aprovado previamente pela Constituição Federal de 88. Instaurado em junho de 2014, o PNE possui como meta melhorar a educação nacional estabelecendo e implementando, mediante pactos interfederativos, diretrizes pedagógicas para educação e uma base nacional comum dos currículos. Desse modo, pode se reafirmar a intenção da estruturação de uma base de caráter nacional, cujas leis citadas e demais dispositivos legais, culminaram na versão preliminar da BNCC publicada em 2015 (PEREIRA; SANTOS, 2019). A sua homologação só aconteceu de fato em dezembro de 2017, na terceira versão do documento.

Assim, pode-se entender a BNCC como um documento de caráter normativo que tem como propósito o estabelecimento de conhecimentos, competências e habilidades que devem ser desenvolvidas por todos os estudantes durante o ensino básico, fundamental e médio, resguardando suas especificidades regionais e locais. O documento também prevê que devem

ser estabelecidas competências gerais e específicas para as diferentes áreas de conhecimento, respeitando os componentes curriculares conforme estabelecidos pelo PNE (BRASIL, 2014, p. 7), que são definidas pelo próprio documento como: “[...] a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho” (BRASIL, 2018, p. 8).

No entanto, é necessário advertir que a BNCC, em nível nacional, vem gerando impactos em diferentes segmentos do campo educacional como na formação dos professores, na elaboração dos materiais didáticos e nas avaliações educacionais em grande escala (MARQUES; RAIMUNDO; XAVIER, 2019). De acordo com o mesmo autor, podemos acreditar que tais impactos não são garantias de avanços na educação, pelo contrário, representam o retrocesso histórico e homogeneização do complexo processo educacional brasileiro.

Marques, Raimundo e Xavier (2019) apontam com indignação que os investimentos em direitos sociais são os mais atacados durante a elaboração da BNCC e que por conveniência, compreende a educação tanto como um fardo ou como um investimento, dependendo da situação e do seu interesse. Ou seja, não é raro a identificação de uma aproximação entre a educação e a economia, que se concretiza no uso de palavras que apontam para o âmbito econômico durante o processo pedagógico (ADRIÃO et al., 2016).

Sobre isso Maingueneau (2008) demonstra, de um ponto de vista linguístico e discursivo, que o uso de termos como atividade, competência, eficácia, eficiência e desempenho é cada vez mais naturalizado, não só nas instituições de ensino, mas também em textos de documentos que pautam a educação do Brasil, evidenciando a mercantilização da educação nas políticas públicas.

Portanto, observa-se que embora tenha um objetivo geral e particular, a estrutura fragmentada da BNCC, centrada em conteúdos padronizados das disciplinas escolares, não permite a consolidação das suas próprias proposições de apropriação e acesso aos conhecimentos historicamente construídos que lhes permitem realizar uma leitura crítica do mundo natural e social (MEC, CONSED, UNDIME, 2016, p. 34).

Não apenas esse contexto de relação da mercantilização da educação durante a elaboração da BNCC chama a atenção, mas também a inserção pífia e praticamente nula, como bem apontam Andrade e Piccinini (2017), do debate sobre a estrutura capitalista e suas consequências sociais, econômicas e políticas no documento, bem como a falta de ênfase nas problemáticas ambientais contemporâneas, ignorando a necessidade da perspectiva socioambiental tão necessária para a construção de uma educação crítica.

Como já mencionado, este trabalho pretende analisar de maneira breve a inserção da Educação Ambiental (EA) na BNCC. Podemos entender que a EA também pode perpassar os cuidados individuais para a conservação do meio ambiente, seguindo uma lógica de cuidado individual e da conservação da natureza pelo indivíduo, mas materializando-se de forma fragmentada e restrita à concepção ecológica na base. Andrade e Piccinini (2017) assinalam que essa concepção pode nos afastar dos problemas ambientais reais existentes dentro do modelo econômico de desenvolvimento e consumo que vivemos, bem como das questões relacionadas à produção excessiva de mercadorias, obsolescência programada, a acumulação de

lixo, a privação do saneamento básico, bem com a pobreza e outras situações urgentes que comumente atingem uma parte da população marginalizada.

Temos assim que fica claro que as políticas educacionais, no contexto atual, são convenientes com as políticas neoliberais que reproduzem uma discussão ambiental sem aprofundar nas questões econômicas, políticas e sociais ou mesmo de conhecimento específico que auxiliam na compreensão dessa complexa dinâmica a qual se insere esse tema (SANTINELO; ROYER; ZANATTA, 2016).

Mesmo que essas reformas educacionais atuais sejam anunciadas com o intuito de promover a necessidade de uma educação de qualidade, crítica e reflexiva que pode levar a equidade, ao se desprender das aparências e a análise aprofunda-se em direção a suas essências, pode-se perceber que na materialidade, essas propostas de centralização curricular contradizem completamente o que se espera alcançar com a educação ambiental.

Dessa forma, Andrade e Piccinini (2017) afirmam que embora a centralidade das questões socioambientais seja reafirmada de forma recorrente por diferentes setores da sociedade, persiste o fato de que a temática da Educação Ambiental vem sendo trabalhada de modo fragmentado, mediante a realização de projetos pontuais e escassos. Desse modo, as políticas educacionais não caminham em sentido oposto do retrocesso, pelo contrário, se identifica que há uma clara supressão do debate socioambiental, o que dificulta ainda mais sua inserção nos currículos escolares.

Ou seja, isso não significa que a educação ambiental foi “esquecida” pela base ou que os termos socioambientais não sejam de interesse durante o processo educativo. No entanto, tratam-se de escolhas políticas centradas no afastamento crítico da educação nas questões próximas ao cotidiano socioambiental das escolas, principalmente das escolas públicas. Portanto, não se pode deixar de questionar a quem interessa essa supressão e retrocesso em relação aos debates socioambientais.

O ocultamento da educação ambiental na BNCC pode ser compreendido especialmente pelo papel político-pedagógico que a mesma possui e seu caráter emancipatório, transformador e problematizador das relações vigentes durante o processo de conscientização, que se caracteriza pela ação com conhecimento e pela capacidade de ter compromisso com o outro e com a vida (LOUREIRO, 2006). Assim, a perspectiva transformadora e revolucionária da EA vai na contramão e oposição à política neoliberal que está em expansão no país, que aposta no sucateamento da educação, na sua precarização e do trabalho, bem como na exploração e dos recursos naturais.

Destacado por Girotto (2016), verificou-se que a implementação da BNCC é um projeto específico de desenvolvimento, tanto econômico como social, para o país e que segundo Guimarães (2018), é marcado por uma imposição de ideias de determinados grupos, reduzindo a participação dos docentes, profissionais da educação e da sociedade civil em geral. Soares (2020) também demonstra que a BNCC traz implícita em seu texto, um discurso de cunho neoliberal da educação, demonstrando que a formação dos discentes é vista como a formação de mão de obra apenas, ocorrendo a desvalorização da formação crítica.

Nesta parceria entre os setores público e privado, onde a BNCC está inserida, o objetivo de promover o direito à aprendizagem e desenvolvimento aos alunos, nada mais é do que uma ferramenta de apoio aos interesses do mercado (AGUIAR, 2018), sendo garantido principalmente pelas conexões com o setor empresarial que se infiltram na educação pública

também. O discurso dessa parceria parte de outro que tende a legitimar que o público é uma extensão do privado e “[...] a redução da esfera pública poderia ser compensada pelo fortalecimento da esfera privada” (LEHER, 2005, p. 132). Por isso é cada vez mais frequente a associação e parcerias com instituições privadas como Itaú social, Instituto Ayrton Senna, Todos pela Educação e Fundação Lemann para ações e projetos voltados para a escola pública.

Laval (2019) ao refletir sobre o neoliberalismo, também demonstra que nesse novo modelo de educação, a mesma é considerada como um bem de capitalização privado. Basicamente, a educação é compreendida como uma etapa do preparo da mão de obra para o ingresso no mercado de trabalho, e é nesse momento que a educação passa a ser apenas um mecanismo de alavancagem do capital, prioritariamente internacional. Nessa perspectiva, um dos motivos para implementação da BNCC é assegurar que as políticas privilegiem a formação de uma mão de obra qualificada (em teoria) e adequada para as novas demandas contemporaneidade, mas sem uma autonomia e pensamento crítico (COSTA; RODRIGUES; STRIBEL, 2019).

Para Girotto (2016), a mudança na qualidade da educação brasileira focada apenas na reformulação do currículo escolar é enfrentar um problema multidimensional com uma perspectiva unidimensional e idealizada. O aperfeiçoamento da educação brasileira é fundamental para um país melhor, mas para isso, apenas reformular o currículo não é suficiente para alcançar uma educação que cumpra seu papel social emancipador, como nas palavras do autor.

Por fim, destaca-se que um currículo que tem como base o desenvolvimento de competências e habilidades nos estudantes, pode vir a priorizar uma educação na esfera mercadológica, enfatizando as noções de competência e habilidade desconectadas com as reflexões educacionais e pedagógicas. Em resumo, a educação e a economia apresentam objetivos distintos que não devem ser concebidos de forma indiscriminadamente associadas.

A EDUCAÇÃO AMBIENTAL (EA) PRESENTE NA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC)

A Educação Ambiental (EA), de acordo com a Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA (Lei nº 9.795/1999), é definida como um processo que permite construir valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para conservação do meio ambiente, bem como seu uso comum e essencial de forma sadia, valorizando a vida e sua sustentabilidade em coletivo (BRASIL, 1999). A PNEA determina que a inclusão da educação ambiental, em todos os níveis de ensino, deve vir com a missão de contribuir com a educação para um desenvolvimento sustentável (BARBOSA, 2008).

Santinel, Royer e Zanatta (2016) analisaram a Educação Ambiental no contexto da primeira edição da BNCC. Tal versão preliminar apontou que, como assunto, a EA foi superficialmente abordada e reforçou a ênfase nas ciências naturais e uma visão ecológica. Por outro lado, Andrade e Piccinini (2017) analisaram a segunda edição do documento e constataram que a Educação Ambiental, além de inibir significativamente os debates socioambientais críticos, teve muita perda de espaço, tornando ainda mais difícil sua inclusão no currículo escolar.

E na versão final da BNCC, a Educação Ambiental apareceu pontualmente, citada literalmente uma vez na introdução do documento, especificamente na página 19, para comprovar sua relação com o currículo escolar e a Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA (SILVA; LOUREIRO, 2020). Nesse caso, a Educação Ambiental se reduz a um tema que deve estar inserido no currículo e nas sugestões pedagógicas, mas não está incluso de forma explícita nas competências dos componentes curriculares, e ao longo do texto, o termo desaparece por completo sem fornecer elementos o suficiente sobre a forma como deve ser articulada nas aulas (SILVA; LOUREIRO, 2020).

Dessa maneira, por um lado, a EA não foi excluída totalmente da BNCC, como aconteceu com outras abordagens, como gênero e sexualidade, mas foi apenas citada sem garantia de sua execução de fato.

Ao se analisar as unidades temáticas, pode se trazer para discussão as seguintes palavras-chaves e termos como “conservação ambiental”, “diversidade ambiental” e “qualidade ambiental”, mostrando o predomínio das correntes naturalista e conservacionista (MARQUES; RAIMUNDO; XAVIER, 2019).

Sauvé (2005) define as correntes teóricas como uma maneira de conceber e de praticar educação ambiental. As concepções e práticas sobre a educação ambiental, sociedade e natureza destacam como diferentes grupos sociais percebem e atuam no ambiente, configurando suas tendências político-pedagógicas e se identificando pelas diferentes denominações que lhe são atribuídas (SILVA; LOUREIRO, 2020).

Entre outras classificações possíveis, podemos encontrar a corrente pragmática, pautada na numa metodologia de resolução de problemas locais e que se fundamenta numa mudança comportamental. A conservacionista, onde a prática é estabelecida por meio de uma sensibilização e culto a natureza pautada na preservação e na conscientização ecológica, prevalecendo práticas voltadas para a conservação dos recursos naturais (SAUVÉ, 2005). E por fim a crítica, onde aborda-se o processo de reprodução social pensando na relação entre a sociedade e a natureza, investigando-a a partir das relações socioculturais e de classes (LAYRARGUES; LIMA, 2014).

Outra corrente relevante a debater, é a corrente naturalista que é centrada na preservação e na relação com a natureza, onde a intenção principal da EA é reconstruir uma relação com a mesma (SAUVÉ, 2005). Já Tristão (2008), aponta que a concepção naturalista traz consigo uma série de impactos negativos ao processo educacional, pois faz com que se corra o risco de perder a importância da análise social, econômica e política no ensino.

Segundo Marques, Raimundo e Xavier (2019), as correntes conservacionista e naturalista são as que mais estão presentes nas unidades temáticas relacionadas às áreas de conhecimento das Ciências da Natureza, História e Geografia dentro da BNCC. Existe um grande destaque para as unidades temáticas em que o objeto de conhecimento e as habilidades a serem desenvolvidas estão direcionados para uma identificação da diferença entre o espaço doméstico, espaço público e de áreas de conservação ambiental (MARQUES; RAIMUNDO; XAVIER, 2019).

Nessa linha de raciocínio, a categoria socioambiental é apresentada na BNCC a partir de uma visão puramente ecológica, presente apenas nas áreas das ciências da natureza no ensino fundamental e ciências humanas no ensino médio (MARQUES; RAIMUNDO; XAVIER, 2019), orientadas pelas unidades temáticas de “Vida e evolução” e “Terra e

universo”. Essas unidades temáticas em que se encontra os termos, estão destinadas ao estudo de questões relacionadas aos seres vivos e as características de corpos celestes, mostrando o predomínio da corrente naturalista.

Outros exemplos de palavras-chaves que estão relacionados com a corrente naturalista são “diversidade ambiental” e “qualidade ambiental”, já que ambas estão destacadas na unidade temática “Natureza, ambientes e qualidade de vida” no ensino de Geografia. Aqui, a diversidade ambiental é um objeto de conhecimento que representa a transformação das paisagens no ensino da Geografia, enquanto a qualidade ambiental é destacada como objeto de conhecimento, visando reconhecer e comparar as características dos cursos de água e dos oceanos (por exemplo, esgotos, efluentes industriais, marés e etc.) (BRASIL, 2018). Compreende-se assim que a visão conservacionista e naturalista presentes na BNCC coloca o ser humano separado do meio ambiente como um mero espectador, sem laços de pertencimento e responsabilidade com o meio (MARQUES; RAIMUNDO; XAVIER, 2019)..

A seguir, apresenta-se alguns exemplos de classificações das habilidades da BNCC (BRASIL, 2018) para o ensino fundamental e as macrotendências/correntes da Educação Ambiental que estão inseridas (PEREIRA; SANTOS, 2019).

A habilidade (EF05CI03): “Selecionar argumentos que justifiquem a importância da cobertura vegetal para a manutenção do ciclo da água, a conservação dos solos, dos cursos de água e da qualidade do ar atmosférico” (BRASIL, 2018, p. 341), ilustra como a macrotendência conservacionista encaminha a perspectiva de compreensão do meio ambiente desvinculada da ação antrópica, escapando de uma abordagem em que se incentiva o debate de cunho social, político e econômico, além de não propor apontar os atores responsáveis que podem atuar, tanto na degradação, quanto na promoção da qualidade dos elementos citados.

Layrargues e Lima (2014) explicam que na década de 90, a Educação Ambiental era conservadora, demonstrando-se insatisfatória e limitada, pois existia um predomínio de práticas educativas de ações individuais no âmbito doméstico e privado, de maneira apolítica, conteudista e normativa, não superando o paradigma hegemônico que tendia a tratar o ser humano como um ente genérico e abstrato, reduzindo a uma condição de vítimas da crise ambiental, desconsiderando qualquer recorte social e de crítica às ações humanas que pudesse ser levantado no debate.

A habilidade (EF07CI08): “Avaliar como os impactos provocados por catástrofes naturais ou mudanças nos componentes físicos, biológicos ou sociais de um ecossistema afetam suas populações, podendo ameaçar ou provocar a extinção de espécies, alteração de hábitos, migração etc.” (BRASIL, 2018, p. 347), demonstra um viés ecológico marcante, alocando a responsabilidade do ser humano na degradação ambiental para eventos de ordem natural. Desse modo, além de não levantar o debate da causa dos problemas, a proposta não aponta responsabilidade humana pelas mazelas ambientais (PEREIRA; SANTOS, 2019).

Nessa mesma linha, Layrargues e Lima (2014) explicitam que a corrente pragmática, diferente da conservacionista, aproxima-se de uma lógica de mercado de produção e consumo, colocando ênfase na dimensão comportamental de mudança e sacrifício individual no enfrentamento das crises ambientais.

Assim, propostas como “uso consciente”, “consumo sustentável” e “combate ao desperdício” são ações que estão alinhadas ao escopo dessa corrente pragmática. A habilidade (EF03CI10): “Identificar os diferentes usos do solo (plantação e extração de materiais, dentre

outras possibilidades), reconhecendo a importância do solo para a agricultura e para a vida”. (BRASIL, 2018, p. 337), permite a compreensão de que as abordagens pragmáticas adotam uma perspectiva utilitarista do meio ambiente, abrindo a interpretação de que a natureza é um recurso a ser explorado pelo ser humano, e deste modo, não contribui para superação do paradigma exploratório vigente do sistema capitalista de produção.

As habilidades (EF05CI04): “Identificar os principais usos da água e de outros materiais nas atividades cotidianas para discutir e propor formas sustentáveis de utilização desses recursos” e (EF05CI05): “Construir propostas coletivas para um consumo mais consciente e criar soluções tecnológicas para o descarte adequado e a reutilização ou reciclagem de materiais consumidos na escola e/ou na vida cotidiana” (BRASIL, 2018, p. 341), são práticas voltadas para resolução de problemas em âmbito local, também classificadas como pragmáticas.

A partir dessas propostas, é sim possível alavancar questões e discussões sobre os setores que estruturam a sociedade que mais consomem energia elétrica ou a água, mas podem estar desnudas dos interesses políticos e econômicos e perspectivas conflitantes, além de não discutir a desigualdade na distribuição dos recursos. Reforçando, se essas habilidades não forem exploradas, por si só vão perder seu direcionamento, correndo risco de se resumirem a práticas rasas e superficiais (PEREIRA; SANTOS, 2019).

Também podemos apontar quatro exemplos de habilidades que podem ser classificadas na macrotendência crítica. Uma delas adota uma perspectiva que articula uma necessidade social, que é a produção de medicamentos, sem deixar de incluir na sua abordagem as consequências que decorrem a partir desse processo, (EF06CI04): “Associar a produção de medicamentos e outros materiais sintéticos ao desenvolvimento científico e tecnológico, reconhecendo benefícios e avaliando impactos socioambientais” (BRASIL, 2018, p. 345).

Outra habilidade similar é a (EF07CI05): “Discutir o uso de diferentes tipos de combustível e máquinas térmicas ao longo do tempo, para avaliar avanços, questões econômicas e problemas socioambientais causados pela produção e uso desses materiais e máquinas” (BRASIL, 2018, p. 347), que pode privilegiar um comparativo histórico e incluir a dimensão econômica na discussão, aproximando-se da vertente crítica da EA (PEREIRA; SANTOS, 2019).

No argumento de Carvalho (2012), é importante considerar a historicidade das problemáticas ambientais, para assim, evitar uma abordagem atemporal e essencialista, capaz de ignorar as circunstâncias históricas que os diferentes modos de compreensão humana no meio ambiente podem se produzir.

As outras duas habilidades que estão no caminho de uma abordagem crítica ao tratar do tema da temática ambiental, priorizam as discussões que são mais amplas e envolvem uma maior gama de elementos, já que os problemas socioambientais enfrentados atualmente, além de ser multicausais, são expressos numa variedade de dimensões cuja negligência é nociva ao processo. Tais habilidades são a (EF07CI13): “Descrever o mecanismo natural do efeito estufa, seu papel fundamental para o desenvolvimento da vida na Terra, discutir as ações humanas responsáveis pelo seu aumento artificial (queima dos combustíveis fósseis, desmatamento, queimadas etc.) e selecionar e implementar propostas para a reversão ou controle desse quadro” (BRASIL, 2018, p. 347) e a (EF08CI06): “Discutir e avaliar usinas de

geração de energia elétrica (termelétricas, hidrelétricas, eólicas etc.), suas semelhanças e diferenças, seus impactos socioambientais, e como essa energia chega e é usada em sua cidade, comunidade, casa ou escola.” (BRASIL, 2018, p. 349).

Por fim, é possível acreditar que os conceitos relativos à Educação Ambiental propostos na BNCC, sob a orientação da consciência ecológica, têm intencionalmente fortalecido as correntes naturalista e conservacionista, pois essas correntes ignoram os aspectos políticos, culturais e sociais e não incluem os conflitos de classe e as diferentes responsabilidades dos atores sociais envolvidos na atual crise ambiental (LAYRARGUES; LIMA, 2011).

Além disso, a BNCC que discute questões sociais e ambientais de uma perspectiva ecológica, não problematiza a EA como um campo político que desempenha um importante papel crítico no equilíbrio das relações de poder (MARQUES; RAIMUNDO; XAVIER, 2019), demonstrando como a BNCC não propôs grandes mudanças para fortalecer a Educação Ambiental na educação nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise presente neste trabalho permitiu demonstrar que a EA na BNCC está limitada a poucos e específicos anos das áreas da disciplina de Ciências para o ensino fundamental, a partir de conteúdos que estão dentro de uma lógica organizacional de unidades temáticas, não aparecendo nas unidades de outras disciplinas. Essa constatação nos leva a concluir que a EA é apresentada de maneira reduzida e fragmentada na base curricular, o completo oposto do que a legislação vigente visa assegurar.

Desse modo, compreende-se que a EA perdeu um espaço considerável e importante durante a disputa para sua inserção no currículo nacional escolar, tal fato que não é apenas reflexo de uma “desconsideração” pela Educação Ambiental em si, mas uma ação intencional na medida em que oculta e proporciona o silenciamento dos educadores e dos próprios estudantes, que não recebem a oportunidade de uma prática educacional reflexiva e autônoma.

Quando se trata do contexto da educação brasileira na BNCC, percebe-se uma forte disposição para aprovar e implementar políticas neoliberais e conservadoras que, além de envidar todos os esforços para proteger o meio ambiente, também se opõem a Educação Ambiental nas escolas, que por ser uma disciplina transversal, é essencial para o cultivo da cidadania crítica e se estende à economia, justiça, qualidade de vida, cidadania e igualdade.

Portanto, mostra-se que é cada vez mais urgente a necessidade de consolidar a EA nas escolas dentro de uma perspectiva crítica e transformadora, buscando problematizar as relações sociais e apostar na educação para emancipação. A resistência ao sistema, que busca a mercantilização da educação, pode ser potencializada pelos debates e pela *práxis* da EA, pois como educadores, precisamos exercer a prática pedagógica em busca de uma cidadania que seja responsável e com capacidade de transformação social, valorizando a vida em coletivo.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. M. F. et al. Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 37, n. 134, 2016.

AGUIAR, M. A. S. **Relato da resistência à instituição da BNCC pelo Conselho Nacional de Educação mediante pedido de vista e declarações de voto**. In: AGUIAR, M. A.; DOURADO, L. F. (org.). A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas. Recife: ANPAE, 2018.

ANDRADE, M. C. P.; PICCININI, C. L. **Educação ambiental na base nacional comum curricular: retrocessos e contradições e o apagamento do debate socioambiental**. In: Encontro e Pesquisa em Educação Ambiental, Juiz de Fora: UFJF, 2017.

BARBOSA, L. C. **Políticas Públicas de Educação Ambiental numa sociedade de risco: Tendências e desafios no Brasil**. Brasília, 2008.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília/DF: MEC, 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Diário Oficial da União, Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei número 9.795 de 27 de abril de 1999**. Política Nacional de Educação Ambiental, Diário Oficial da União, Brasília, 1999.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BORBA, O. F.; RABELO, K. S. P.; ALMEIDA, M. R. **Políticas Públicas para o currículo: as incertezas quanto ao ensino de Geografia na educação básica a partir da BNCC**. In: IX Fórum nacional nepeg de formação de professores de geografia, 2017.

CARVALHO, I. C. M. **Educação ambiental: a formação do sujeito ecológico**. 6 ed^a. São Paulo: Cortez, 2012.

CALLAI, H. C. A geografia escolar e os conteúdos da geografia. **Anekumene**, v. 1, n. 1, 2011.

COSTA, H. H. C.; RODRIGUES, P. F.; STRIBEL, G. P. Teoria curricular e Geografia: convites à reflexão sobre a BNCC. **Revista Brasileira de Educação em Geografia**, v. 09, n. 17, 2019.

GIROTTO, E. D. Dos PCNS a BNCC: o ensino de geografia sob o domínio neoliberal. **Geo UERJ**, n. 30, 2016.

GUIMARÃES, I. V. Ensinar e aprender geografia na base nacional comum curricular (BNCC). **Ensino em Revista**, v. 25, n. especial, 2018.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**. São Paulo: Boitempo, 2019.

LAYRARGUES, P. P.; LIMA, G. F. C. As macro-tendências político-pedagógicas da educação ambiental brasileira. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 1, 2014.

LAYRARGUES, P. P.; LIMA, G. F. C. **Mapeando as macro-tendências político-pedagógicas da educação ambiental contemporânea no Brasil**. In: Encontro de pesquisadores em Educação Ambiental, 2011.

LEHER, R. A sociedade civil contra a esfera pública. **Revista de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, 2005.

LOUREIRO, C. F. B. **Trajétoria e fundamentos da Educação Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2006.

MAINGUENEAU, D. **Gênese dos discursos**. São Paulo: Parábola, 2008.

MARQUES, R.; RAIMUNDO, J. A.; XAVIER, C. R. Educação Ambiental: retrocessos e contradições na Base Nacional Comum Curricular. **Interfaces da Educação**, v. 10, n. 28, 2019.

MEC. CONSED. UNDIME. **Base Nacional Comum Curricular**, segunda versão revista. 2016.

MENDONÇA, F. Geografia Socioambiental. **Revista Terra Livre - AGB**, n. 16, 2001.

SANT'ANNA, Alessandra de; OLIVEIRA, Gilson Batista de. Os atores locais como promotores de Desenvolvimento Territorial Endógeno. **Revista Colóquio**, Taquara/RS - v. 16, n. 3, jul./dez. 2019.

SAUVÉ, L. **Uma cartografia das correntes em Educação Ambiental**. In: SATO, M; CARVALHO, I. C. M (Orgs.). Educação Ambiental: pesquisas e desafios. Porto Alegre: Artmed, 2005.

SANTINELO, P. C. C.; ROYER, M. R.; ZANATTA, S. C. A Educação Ambiental no contexto preliminar da Base Nacional Comum Curricular. **Pedagogia em Foco**, v. 11, n. 6, 2016.

SILVA, S. N.; LOUREIRO, F. B. As vozes de professores-pesquisadores do campo da educação ambiental sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). **Ciência & Educação**, v. 26, 2020.

SILVA, T. T. **Identidades terminais**: as transformações na política da pedagogia e na pedagogia da política. Petrópolis: Vozes, 1996.

SOARES, F. P. A influência do banco mundial e da OCDE na educação básica no Brasil e no ensino de geografia. **Geografia – Ensino e Pesquisa**, v. 24, n. 16, 2020.

PEREIRA, A. A.; SANTOS, J. R. **Educação Ambiental na Base Nacional Comum Curricular**: inferências e apontamentos. *In*: X EPEA – Encontro Pesquisa em Educação Ambiental, Universidade Federal de Sergipe, 2019.

TRISTÃO, M. A. **Educação ambiental na formação de professores**: redes de saberes. 2 ed^a. São Paulo: Annablume, 2008.

EL URIBISMO DE IVÁN DUQUE Y LA CRISIS COLOMBIANA: REFLEXIONES A PARTIR DEL POST-ACUERDO DE PAZ

Yudi Lorena Gomez Bravo¹

RESUMEN

En este artículo, analizaremos los desafíos colombianos después de la firma del acuerdo de paz, considerando sus limitaciones y acciones gubernamentales que llevan a su no cumplimiento y creciente insatisfacción popular. El uribismo conservador y neoliberal del gobierno Duque ha conducido Colombia a una grave crisis política, social y económica, pocos años pasados desde la firma del acuerdo y su promesa de realizar cambios importantes en el sentido del avance y profundización de la democracia y respecto a los derechos humanitarios. En un primer momento, trazamos elementos importantes para comprender la política colombiana y la dinámica de su guerra civil, que se dio a partir de la década cuarenta tenemos en Colombia el primer líder populista Jorge Eliecer Gaitán dentro de la historia de este país, asesinado, este acontecimiento generó una onda de violencia dentro de todo el territorio. En Colombia intrínsecamente no fue impuesto un régimen militar, tampoco se dio una dictadura como en sus países vecinos, se estableció un pacto entre los dos partidos, este régimen fue el Frente nacional que perduro durante décadas, el cual no puso término a la violencia, sino que borró toda amenaza de guerra interpartidista. Al existir una democracia acordada se da el espacio para que las fuerzas de izquierda más radicales se movilizaran a través de las guerrillas, siendo uno de los principales objetivos para incentivar la apertura para las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. En seguida, tratamos del fenómeno político uribista y su herencia en el gobierno del actual presidente Iván Duque. Finalizamos al analizar la decepción del acuerdo de paz y las acciones del actual gobierno que coinciden con el mismo y ocasionan movilizaciones contrarias de rechazo en 2019 y 2021. De esta manera, en el desarrollo de este trabajo pretendemos evaluar los elementos centrales de la crisis democrática colombiana actual.

Palabras claves: Crisis democrática; Colombia; Acuerdos de paz.

THE URIBISM OF IVAN DUQUE AND THE COLOMBIAN CRISIS: REFLECTIONS FROM THE POST-PEACE AGREEMENT

ABSTRACT

In this article, we will analyze the Colombian challenges after the signing of the peace agreement, considering its limitations and government actions that lead to its non-compliance and growing popular dissatisfaction. The conservative and neoliberal uribism of the Duque government has led Colombia to a serious political, social and economic crisis, a few years after the signing of the agreement and its promise to make important changes in the sense of advancing and deepening democracy and with respect to the humanitarian rights. At first, we trace important elements to understand Colombian politics and the dynamics of its civil war, which began in the forties, we have in Colombia the first populist leader Jorge Eliecer Gaitan in the history of this country, assassinated, this event generated a wave of violence within the entire territory. In Colombia, a military regime was not intrinsically imposed, nor was there a dictatorship as in its neighboring countries, a pact was established between the two parties, this regime was the National Front that lasted for decades, which did not put an end to the violence, rather, it erased any threat of interparty war. The existence of an agreed democracy provides the space for the most radical leftist forces to mobilize through the guerrillas, being one of the main objectives to encourage the opening for the Revolutionary Armed Forces of Colombia FARC. Next, we deal with the Uribe political phenomenon and its legacy in the government of current President Ivan Duque. We finish by analyzing the disappointment of the peace agreement and the actions of the current government that coincide with it and cause contrary mobilizations of rejection in 2019 and 2021 In this way, in the development of this work we intend to evaluate the central elements of the current Colombian democratic crisis.

Keywords: Democratic Crisis; Colombia; Peace Agreements.

¹Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: yudilorenagomez@gmail.com.

POLÍTICA UNA MIRADA DESDE LA HISTORIA

A partir de la década cuarenta tenemos en Colombia el primer líder populista Jorge Eliecer Gaitán dentro de la historia de este país, asesinado, este acontecimiento generó una onda de violencia dentro de todo el territorio, generando la apertura para una crisis política interna, con el conflicto entre partidos políticos entre los seguidores de Gaitán y sus opositores generando una polarización social por cuenta de su asesinato, este periodo de conflicto fue conocido como “periodo de la violencia”. Como menciona Borda “violencia múltiple como un conjunto de hechos y procesos repulsivos vinculados en tiempo y espacio” (BORDA, 2005 p.13).

En la década de los sesenta dentro del contexto histórico mundial estaba la guerra fría, la crisis económica con la concentración de tierras, entre ese mundo polarizado de superpotencias e ideologías, surge en Colombia el movimiento guerrillero de izquierda, a su vez es la apertura para las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Una de las medidas que el Estado presento para contrarrestar esta violencia, fue un régimen de democracia acordada o combinada, que sería impuesta por los principales partidos, conservador y liberal, los cuales permitía que solamente ellos llegasen al poder, o se intercalarían uno de cada vez, quien llegaría al poder (OLIVEIRA, 2019).

En Colombia intrínsecamente no fue impuesto un régimen militar, tampoco se dio una dictadura como en sus países vecinos, se estableció un pacto entre los dos partidos, este régimen fue el Frente nacional que perduro durante décadas, el cual no puso término a la violencia, sino que borró toda amenaza de guerra inter-partidista. Al existir una democracia acordada se da el espacio para que las fuerzas de izquierda más radicales se movilizaran a través de las guerrillas (OLIVEIRA, 2019).

Dentro del sistema sobre la hegemonía por vía dominante del mundo industrial sobre el trabajo, los campesinos, vieron como aliados a las fuerzas insurgentes, para este caso las Fuerzas Armadas de Colombia del Pueblo, que, con el apoyo social, su crecimiento fue exponencial (1950-1980). Dentro del contexto el apogeo de la industria ilícita (es decir de la coca) y el narcotráfico, establecidas como bases de la renta, de los acaudalados que perseguían el control, bajo la conformación de estructuras criminales y paramilitares. Es así como se forma una nueva forma de control armada por medio de la burguesía, para controlar las resistencias populares y la apropiación del negocio ilícito de las drogas (JIMÉNEZ, LIBREROS e *at.* 2021, p. 9-10).

Es así como lo menciona los autores en el que esa fuerza bajo el mando de la burguesía pasa a ser el sistema justiciero, en el que lo usan como mecanismo de poder en el que pueden silenciar voces a su antojo, generando en la sociedad terror, miedo, ante las diferentes injusticias sociales a los que son sometidos. De acuerdo con Jiménez, Libreros e *at.* (2021, p.10). “ (...) A Uribe Vélez se le suele vincular a los orígenes y el sostenimiento del paramilitarismo en Colombia y de allí su poder en el Palacio de Nariño (...) ”, en este escenario en una sociedad que está el narcotráfico, se establecen los actores de la política colombiana.

Las diferentes configuraciones por las que Colombia atravesó por un lado una disputa entre partidos políticos, el factor guerrillas, posteriormente el narcotráfico, se han generado

diferentes ciclos de terror y de violencia que se repiten con el transcurso de los años, así como actores y autores renacidos apenas cambian de nombre, pero continúan cometiendo los mismos crímenes, sucesivas generaciones de sicarios, paramilitares, narcotraficantes autodefensas que han hecho de la suya con la protección del Estado (BORDA, 2005).

Para la década de los noventa e inicio de los dos mil el gobierno de Pastrana en iniciativa del gobierno estadounidense ponen en marcha la estrategia gubernamental llamada Plan Colombia, con la finalidad de establecer la Paz dentro del territorio, a su vez se fomentó el comercio externo entre los dos países en pro del combate al narcotráfico, la sociedad colombiana fue testigo de una grande presencia militar extranjera en todo el territorio.

Con este proceso de implementación de paz y combate al narcotráfico, se intensifico una guerra civil, aumentaron las denuncias de irrespeto a los derechos humanos, pues han sido acusados de estar a favor de las autodefensas, grupos de derecha, y en contra de los grupos de izquierda, responsables por la mayoría de las masacres cometidas en las zonas rurales (PEREIRA, 2003).

Dentro de este contexto el país aparentaba que institucionalmente estaba todo perfecto, pues las elecciones estaban ocurriendo, solo que la violencia cada vez estaba siendo más frecuente, por todas las zonas del territorio con los diferentes actores, dentro de este mismo proceso histórico estaba siendo establecidas reformas neoliberales, privatizaciones de Estado, Colombia llega al siglo XXI aun con grande parte de estos problemas sin resolver, por más que la muerte de Escobar, no disminuyera por completo este ciclos de violencia aún prevalecen (OLIVEIRA, 2019). Dentro de este escenario marcado por el terror la autora Renata, explica en su libro “*Sem revoluções*” como:

A dinâmica política colombiana é muito particular já que o Estado disputa espaço com outros poderes paralelos, a mesmo tempo que fomenta alguns deles, como os grupos paramilitares, ou se torna fomentando por outro grupo como o crime organizado que infiltrou nas bases institucionais de sua democracia. (OLIVEIRA, 2019, p.63)

Son evidentes las transformaciones del territorio producto de las acciones de los grupos al margen de la ley y como lo expone la autora por parte del Estado, que promueve a través de sus acciones una disputa por el poder. Dentro de esta coyuntura enmarcada por el producto de estos conflictos conlleva a referirse a Colombia como un Estado fallido, a punto de colapsar por causa de las nuevas guerras marcadas por ola de violencia (GONZÁLEZ, 2014). De tal manera que como Alvares menciona en las tesis del conflicto:

En el año de 2002, con el gobierno de Uribe Vélez en Colombia (2002-2006 y 2006-2010), la interpretación del conflicto armado cambio gramatical y substancialmente. A partir de este gobierno fue impuesta la tesis de que en Colombia existe una guerra contra el terrorismo. Con esa tesis se descartó considerar las causas objetivas del conflicto de carácter estructural, pero también de desconocer los conflictos agrarios. Según esta tesis hay en las organizaciones guerrilleras una motivación de acción racional de apropiación de recursos económicos mediante acciones criminales y la participación en el narcotráfico. Esas acciones no tienen una finalidad ideológica de izquierda, sino que busca el enriquecimiento personal o de su grupo (ALVAREZ, 2017, p.12)

De esta manera como lo expone el autor expone la relación entre el conflicto armado y el problema agrarios. Según el informe nacional de desplazamiento forzado, enfatiza la relación entre el conflicto y el patrón de concentración de tierras, a pesar de la violencia y el conflicto, la economía campesina mantiene un papel importante en el sector agropecuario colombiano. Dentro de las razones estructurales del conflicto las disputas de tierra no se desvanecen, con la retirada de la FARC, que estaban bajo su dominio, nuevas disputas surgirán para su dominio (OLIVEIRA, 2019).

FENÓMENO POLÍTICO URIBISTA

Dentro de esta dinámica en la que el uribismo está asociado directamente con el paramilitarismo, responsables por los despojos de tierras y el desplazamiento forzado de millones de personas en su mayoría de las zonas rurales. Uribe y su aparato de miedo en el proceso de violencia estatal, son los responsables en desatar crímenes de guerra, manifestados en las grandes ejecuciones extrajudiciales de falsos positivos en el lapso de gobierno de 2002 y 2010 (JIMÉNEZ; LIBREROS; *et at.*, 2021).

El centro democrático es el partido creado por Uribe y del cual forma parte los sucesores en el gobierno colombiano, Santos y Duque, institución caracterizada por ser neoliberal, pero a su vez promueve la parapolítica, como una nueva forma de hegemonía dentro del Estado, en las que consecuentemente fuera del alcance de la justicia. Uribe como vocero ultraconservador ha conseguido permear en el pensamiento político, con su política de la seguridad democrática, impuesta durante sus gobiernos. Dentro de este contexto la concepción de seguridad es acoplada a los proyectos políticos de la derecha transnacional, cuya intención es su presencia en todo el territorio, bajo los intereses geopolíticos de los Estados Unidos (ESTRADA, 2019).

El uribismo, formado por una base social de la clase alta, que logra construir una hegemonía conservadora en importantes sectores populares construyendo así su poder. Se puede atribuir que inicio desde la alcaldía de Medellín y la gobernación, la guerra con el narcotráfico en esta región acabara con la dinámica de la parapolítica en el que protagoniza Uribe. Dentro de esta dinámica en la que se ve el paramilitarismo y la figura política que lo representa Álvaro Uribe, tiene la posibilidad de dominar las protestas y permitir un modelo neocolonial burgués, el cual se asume como una fuerza dominante que circula libremente entre lo legal y lo ilegal (JIMÉNEZ; LIBREROS; *et at.*, 2021).

De acuerdo con Oliveira (2019), se puede establecer que, en los últimos años, en el sector de la política colombiana, se ha visto inmersa y a su vez palpable de los escándalos políticos con el narcotráfico y los crimines de corrupción, dentro de los cuales:

Em 2018, o ex-presidente Álvaro Uribe passa a ser investigado por possível manipulação de testemunhas em caso remontado a 2012, quando o Senador Iván Cepeda vinculou Uribe a grupos paramilitares de Antioquia. Na época, Uribe afirmou que Cepeda engendrou uma trama manipulando informações e testemunhas e um processo foi aberto contra o senador. Agora Cepeda foi absolvido e Uribe será investigado. (OLIVEIRA, 2019, p.66)

De esta manera como la expone la autora este líder burgués que durante muchos años obstaculizo desde una perspectiva excluyente la democracia colombiana, es investigado por la manipulación de testigos después de más de una década de ostentar el poder y ejercer control sobre las instituciones, se da el inicio a una era en el que la sociedad colombiana conseguirá justicia, en un largo camino que falta por recorrer.

EL FRACASO DEL ACUERDO DE PAZ

Entre los meses de febrero y agosto del 2012, el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC - EP) mantuvieron los encuentros exploratorios con el objetivo de poner fin al conflicto armado nacional (Mesa de Conversaciones, 2017). A partir de estos diálogos, tras cuatro años de negociaciones en agosto del 2016, firmaron el Acuerdo Final.

El Acuerdo contempla seis puntos fundamentales, como: 1) la Reforma Rural Integral; 2) la Participación política y la Apertura democrática; 3) el Fin del conflicto (armado); 4) la Solución al problema de las drogas ilícitas; 5) un Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, incluido un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; la Jurisdicción Especial para la Paz y compromisos sobre Derechos Humanos, y 6) los principios generales para la Implementación del Acuerdo Final en el que preveían los mecanismos y criterios para su monitoreo y verificación (PUELLO, 2019). El panorama de los acuerdos es bien diferente en relación con el tiempo, con las responsabilidades asumidas por el Estado y los gobiernos de la implementación de los acuerdos, el cual ha presentado una tendencia al incumplimiento. Se ha tornado más difícil y compleja inferir en la valoración de compromiso real del gobierno.

Desde la firma de los acuerdos, se ha evidenciado una masacre de líderes sociales, defensores de los derechos humanos, han pasado como inadvertidos dentro de esta guerra pactada solo en documentos por en los hechos, ellos representan un numero dentro los crímenes y sobre todo de víctimas. Estas personas defendían los derechos de las tierras, denunciaban actos de corrupción, presencia de actores armados, reclutamiento forzado, eran un punto vital dentro de la implementación de los acuerdos de paz.

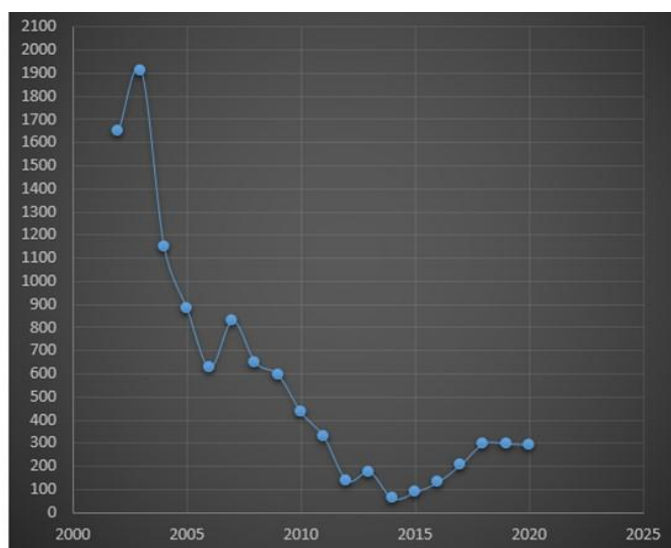
De acuerdo al informe de pos-acuerdo traumático: coletazos en la transición desde el acuerdo de paz al posconflicto, se puede observar en el siguiente tabla y gráfico 1 la relación de los asesinatos de los líderes, que entre enero de 2016 y el mismo mes de 2019 se registraron 438 casos de asesinatos contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. Esto quiere decir que durante los seis meses de la administración de Duque se han producido algo más de 100 asesinatos; crímenes que se sucedieron en 27 de los 32 departamentos y que comprometieron 142 municipios de Colombia. En 2020 se llegó a más de 291 líderes sociales asesinados. No se observa un quiebre de la tendencia en estos asesinatos que se acercan a la cifra de 2018. Las masacres se convirtieron en Colombia en parte de un sistema de control de poblaciones, territorios, riqueza y poder mediante el terror criminal (INDEPAZ, 2020).

Tabla 1: Asesinatos de líderes sociales 2002 - 2020

AÑO	ASESINATO DE LÍDERES
2002	1649
2003	1912
2004	1151
2005	884
2006	627
2007	829
2008	649
2009	595
2010	434
2011	327
2012	139
2013	175
2014	61
2015	87
2016	132
2017	207
2018	298
2019	297
2020	292

Fuente: Elaborado por el autor a partir informe de pos acuerdo traumático: coletazos en la transición desde el acuerdo de paz al posconflicto (INDEPAZ, 2020).

Gráfico 1: Evolución de Asesinatos de líderes sociales 2002 - 2020



Fuente: Elaborado por el autor a partir informe de pos acuerdo traumático: coletazos en la transición desde el acuerdo de paz al posconflicto (INDEPAZ, 2020).

Es inminente la relación de las cifras presentadas en el gráfico 1 con el periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez y sus sucesores Juan Manuel Santos e Iván Duque, en su política de defensa y seguridad democrática, en sus administraciones se ha demostrado como los procesos de conflicto social se han finalizados. La sociedad colombiana convive con el miedo a reclamar, a demandar públicamente sus derechos, a cuestionar los relatos sobre las víctimas, impuestos durante años a través de su maquinaria de propaganda de guerra.

Santos consideraba que a Colombia como un país “nuevo” gracias a los temas de crecimiento económico y el proceso de paz con las FARC-EP, haciendo referencia a la necesidad de recuperar el liderazgo que le corresponde al país, dentro del ámbito internacional, mediante su experiencia de construcción de paz y posconflicto, pasaron a ser parte del imaginario del gobierno precedente.

El gobierno de Iván Duque procede primero, desvalorizando el acuerdo de paz para mostrarlo como hecho sin mayor trascendencia. De manera que su implementación cumpliendo lo pactado, sería fortalecer el “castro chavismo” para la región frente ante la imposibilidad política. Seguidamente, la perseverancia de la violencia política demostraría la inutilidad el acuerdo de paz, dentro de sus acciones justificables remite al retorno de la política de “seguridad democrática”, impuesta por el gobierno de Álvaro Uribe, en sus dos gobiernos, en lugar de una capacidad de reconstrucción de paz. (ESTRADA, 2019).

El gobierno de Duque, presenta en su mandato el primer proyecto de acto legislativo, el insistentemente la tentativa por parte del Centro Democrático hacer tizas, el Acuerdo de Paz, por el cual pretendía establecer una reforma al Acto Legislativo 01 del 2017, el cual pretendía desincentivar la comparecencia de los miembros de la fuerza pública ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), cuyo objetivo principal era ocultar la posibilidad de conocer la verdad procesal del conflicto armado, ampliando la impunidad e impidiendo acabarla.

MOVILIZACIONES CONTRARIAS DE RECHAZO 2019-2021

De acuerdo con Carolina Jiménez, informa en su artículo geografías de la rebeldía y la dignidad popular sobre las movilizaciones en Colombia, el jueves 29 de abril del 2021, millares de personas, dentro de los cuales predominaba jóvenes, salieron a las calles ocupando espacios públicos como plazas, vías representativas, parques, para expresar su impugnación frente al gobierno de Iván Duque, del proyecto económico y político que él representa. A partir de ese día, dentro del contexto mundial de la pandemia causada por el virus SARS-COVID 19, pese a las restricciones derivadas ante esta crisis, con la represión estatal y fallos judiciales, se ha configurado Colombia en rebeldía, en contra del neoliberalismo y la fascistización del régimen. De esta manera en el país, ha constituido una geografía de la rebeldía, mediante la representación del alza de las voces perdiendo el miedo en relación con las acciones opresoras, marciales y antidemocráticas (JIMÉNEZ; LIBREROS; *et al.*, 2021).

Como lo menciona Carolina J., este levantamiento del pueblo colombiano no es ajeno a la historia, pues la población sale por los acúmulos de las diferentes luchas populares, entre la movilización de la defensa por la educación en el paro del 21 de noviembre del 2018, rechazando el llamado “paquetazo neoliberal de Duque”, la masacre de los jóvenes en Soacha en septiembre de 2020, la lucha territorial indígena, el rechazo por el asesinato de líderes sociales y sobre todo las manifestaciones a favor del proceso de paz. En una sociedad en que vivía con un miedo otorgado por el mismo Estado, se dio a la lucha e salir a las calles, en medio de la pandemia, en la búsqueda de un cambio trascendente por el Estado y se puede afirmar una total disputa contra-hegemónica en respecto al uribismo.

Colombia vive por un clima de agitación política, la pandemia marco profundamente las desigualdades, desvelando la realidad capitalista, en especial con los asalariados tradicionales, independientes, informales, bajo y otros, que están bajo las formas desiguales de distribución de la riqueza. De acuerdo con Moncayo “ (...) al concluir el año 2020 Colombia tenía más de 21 millones de habitantes en condiciones de pobreza y 7,5 millones en pobreza absoluta (...)” (2021, p.8), en esta coyuntura en la que está inmersa la población, se desarrolla una reforma tributaria, la cual afectaría la población de clase media y baja. La reforma tributaria planteada por el gobierno de Duque radicaba en pasar a cobrar el impuesto de renta a población que devengaran un salario mensual más de US\$663, y como adherido la cobranza del Impuesto del Valor Agregado (IVA) a servicios públicos como agua, energía y gas ep, servicios fúnebres, equipamientos electrónicos, y otros rubros. De manera, que Ivan Duque pretendía que el pueblo pagara por las oscilaciones macroeconómicas, empeorados por la pandemia mundial, represando cada vez más a la clase trabajadora y en específico a los más vulnerables; pretendiendo hundir la miseria, bajo las acciones del neoliberalismo (JIMÉNEZ, LIBREROS e *at.*, 2021).

La ocupación del territorio constituyo una nueva realidad en espacio y tiempo, las empresas, comercios debían parar sus actividades y cerrar sus puertas. Las estatuas de los conquistadores fueron derrumbadas y las vías principales del país fueron bloqueadas geográficamente estratégicas, por el derecho a vivir dignamente y por una Colombia mejor. El principal motivo no cabe duda fue la reforma tributaria “Ley de solidaridad sostenible” una ley que pretendía cargar a la clase trabajadora. La población colombiana reclamó a gritos la transformación del orden social.

Las movilizaciones han desbordado por todo el territorio durante el mes de mayo, demostrando de manera exacta el repudio contrala figura de Álvaro Uribe Belez, el cabecilla más influyente durante las últimas décadas. Según JIMÉNEZ, LIBREROS & *at.* “(...) Estamos en presencia de la fractura simbólica de un factor de poder dominante de la escena política nacional, de todo un cambio de época que implica además una crisis de hegemonía (...)” (2021, p.25). El país tiene plena consciencia que el uribismo está asociado al paramilitarismo y su relación directa con el Estado y dicha correlación ha sido instrumento para mantener en posición de autoridad de la población.

En relación a lo ocurrido en Colombia, se debe tener en cuenta, en primer lugar, la intensificación de las tensiones sociales expresadas en la calle, que no son hechos espontáneos, pero si a un antecedente estructural detrás de estos fenómenos. De acuerdo con los autores, se trata de una crisis no solo de carácter orgánico si no una crisis hegemónica:

(...) Se trata de una crisis orgánica porque nunca se había presentado una convergencia tan singular entre crisis económica, crisis social y crisis política (...) en parte por los efectos políticos y culturales generados por el acuerdo de paz de noviembre de 2016, efectos que fueron agudizados por una implementación traicionada y luego por la exacerbación de la violencia neoliberal, autoritaria y fascista, que aprovechó la crisis de la pandemia. En segundo lugar, la crisis colombiana también es una crisis de hegemonía puesto que es al mismo tiempo una “crisis de autoridad” y una “crisis de representación” (ZUBIRÍA, LIBREROS, 2021, p.22).

Según los autores estas crisis se comprueban mediante el desacato por parte de la ciudadanía, a las medidas de confinamiento sanitario en respecto a la pandemia, arriesgando sus vidas ante el virus, juntamente con los toques de queda nocturnos y la prohibición de las movilizaciones, a presión del paramilitarismo ((ZUBIRÍA; LIBREROS, 2021), militar y policial, los medios de comunicación deslegitimando la protesta. Por otra parte, el deterioro de los gobiernos neoliberales y su incapacidad de establecer fin al conflicto social. Colombia experimenta una pérdida de capacidad de consenso e intenta tramitar la crisis por las alturas a través de acuerdos entre las élites económicas y los partidos tradicionales.

La legitimidad de la movilización se constituye a partir arranques unidas en protección de los derechos humanos. Dentro de esta coyuntura en la que se unen los problemas estructurales con las especificaciones, se evidencia una inconformidad del país contra el creciente empobrecimiento, que sobre pasa la la reforma tributaria, de salud y educación, es más el sentir la furia, el miedo que se ha despojado de todo para enfrentarse a la opresión por parte de la fuerza pública, obedeciendo a un gobierno incapaz de encontrar salidas distintas a la violencia.

Otra de las caracterizaciones de estos levantamientos es el producto del proceso de paz, reivindicadas en la lucha política. Los movimientos sociales, una sociedad que decide salir y movilizarse para luchar para el derrocamiento de la violencia de su país. Hay una guerra deshonesto, criminal y conjeturada desde el Estado contra de la movilización social, la cual se tiene que acabar (MEDINA, 2021).

De acuerdo con el profesor Medina Gallego, estas movilizaciones fueron caracterizadas como fractal y lo define siendo un modelo de resistencia y movilizaciones en donde “(...) dinámicas particulares que irrumpen con fuerza a través de la movilización multitudinaria y pacífica, acompañada de explosiones de inconformidad popular (...) (MEDINA, 2021, p. 33); fuera de la categorización que constituye una fuerza de no posible intervención en los desiguales espacios del territorio por la población articulados en diferentes expresiones de orden e interés que se activan y se disuelven de manera inquebrantable por medio de múltiples expresiones de movilizaciones pacíficas llenas de un valor diferenciado en creatividad, mediante la fiesta, el arte y la poesía, retirando los gestos de violencia (MEDINA, 2021).

Estas formas de protesta social expresan los acúmulos de inconformidad social, expresados de una forma distinta, en los que se pueden transformar los actos de violencia, como se han caracterizado las manifestaciones anteriores, evidentes de hechos delictivos. Se ve reflejado que el Estado solo concibe el lenguaje rutinario de la violencia, es la misma con que se expresa en el ejercicio de la crueldad policial y las prácticas de crimen y subversión de Estado mediante el uso de las fuerzas parapoliciales y paramilitares (MEDINA, 2021).

CONSIDERACIONES FINALES

Delante este escenario no hay que desconsiderar que el gobierno mediante una política neoliberal, que en medio de una pandemia puso en realce todos los indicadores de pobreza, hambre acumulación económica por parte de las elites y sobre todo las prácticas de violencia institucional que se enfrentó a una sociedad movilizadada, en que no debe se debe olvidar huellas dejadas por el narco estado, sometido por elites tradicionales corruptas.”(...) el único que no ha entendido la dimensión de la protesta es el gobierno autista, experto en engaño y simulación del presidente Iván Duque Márquez (...)” (MEDINA, 2021, p. 39).

El paro nacional obtuvo significativos logros, entre los cuales la anulación de la reforma tributario y la reforma a la salud y aprobaciones parciales en el sistema educativo. Se ha expuesto a la sociedad que la institucionalidad no les soluciona las insuficiencias por el contrario actúa en contramano. Los ayuntamientos populares se empezaron a realizar desde el campo y la ciudad anunciando las salidas desde abajo, mediante una democracia directa. Esta movilización es la explosión a la que ha sido sometido el pueblo colombiano, por la dignidad, por la lucha contra la violencia criminal y opresiva por parte del Estado.

Este uso excesivo del poder también se funda en mantener la idealización de una figura política carismática y popular, no propia, sino de un benefactor político, tal es el caso del gobierno Duque frente a Álvaro Uribe. La creciente desconfianza de los ciudadanos en el gobierno de Duque y sus antecesores, para confrontar con transparencia y capacidad es en resolver conflictos. Existe un creciente descontento que falta gobernabilidad y la autoridad que otorga la constitución a las autoridades, se traza una mayor distancia entre las instituciones y el pueblo. Quizá todo lo anterior no sea sino el precio a pagar por romper con la herencia política de sistemas corruptos.

REFERENCIAS

ALVAREZ, Mauricio. **Interpretaciones de Historia y Memoria del Conflicto Armado Colombiano como Disputa de Hegemonía**. 2018.

CAMPOS, German G., BORDA, Orlando F., LUMA, Eduardo U. **La violencia en Colombia**. Bogotá: Editora Taurus, 2005.

Centro Nacional de Memoria Histórica. **Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico**, Bogotá: CNMH, 2018.

ESTRADA, Jairo. **El acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora**. Cepdipo: Bogotá, 2019.

González, Fernán. **Poder y violencia en Colombia**, Bogotá: Cinep, 2014.

INDEPAZ. **Registro de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma del acuerdo de Paz del 24|11|2016 al 15|07|2020**. Bogotá, 15 jul. 2020.

JIMÉNEZ, C., LIBREROS, D. *et al.* **Causas, preliminares y actualidad del conflicto social en Colombia.** Informe de Coyuntura Nacional: Colombia. Otras Voces en Educación, 2021.

MEDINA, Carlos G. **Movilización fractal y explosión popular Una reflexión sobre la protesta legítima.** In: ESTRADA, Jairo. El acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora. Cepdipo: Bogotá, 2021. p. 33-45.

MONCAYO, Víctor M. **Una nueva clase espectral: A propósito del paro del 28 de Abril.** In: ESTRADA, Jairo. El acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora. Cepdipo: Bogotá, 2021. p. 5-15.

OLIVEIRA, Renata P. de. Entrevista na Rádio RCI, *Sem Revoluções Os Dilemas das Democracias Neoliberais Andinas*, da Editora Appris. 13 set. 2019.

OLIVEIRA, Renata P. de. *Sem Revoluções: Os Dilemas das Democracias Neoliberais Andinas*. Curitiba: Editora Appris, 2020.

PUELLO-SOCARRÁS, José. **¿Gobernanza y nueva gestión pública para la paz? Reflexiones sobre ajustes institucionales e implementación en el Acuerdo Final.** Pg. 289-312 In: ESTRADA, Jairo (2019) El acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora. Bogotá: Cepdipo, 2019.

RIPPEL, Marcio P. *O Plano Colômbia como instrumento da política norteamericana para a América Latina e suas conseqüências.* Revista da escola de Guerra Naval, vol. 7, 2006. p. 83.

ZUBIRÍA, Sergio, LIBREROS Giovanni. **Crisis de hegemonía, subjetividades insurgentes y perspectivas.** In: ESTRADA, Jairo. El acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora. Cepdipo, Bogotá, 2019. p. 21-33.

ESTUDO SOBRE A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA CONCEPÇÃO DE INFÂNCIA ATÉ O ESTABELECIMENTO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Ana Carolina Cordeiro Magni¹
Francisca Paula Soares Maia²

RESUMO

Esta pesquisa baseia-se na prerrogativa da infância como fase do desenvolvimento integral do ser humano que pode ser determinante ao sujeito social que o mesmo virá a ser quando adulto, quanto aos cuidados e proteção. A partir dessa concepção, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e qualitativa da construção histórica da concepção de infância bem como o caminho trilhado pela sociedade na formulação de políticas públicas para solucionar os considerados problemas sociais presentes em cada período histórico até a atualidade. As crianças e adolescentes nem sempre foram reconhecidos como sujeitos de direitos, nem ao menos tinham o período denominado infância reconhecido. Retratadas como adultos, viviam em condições similares aos mesmos, concepção que se modificou no decorrer da história e que atualmente, no Brasil, possui legislações que além de reconhecer a condição da infância, reconhece a população infante juvenil como sujeitos de direitos. Para mais, o Estatuto da Criança e do Adolescente (8.069 de 1990) estabelece Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente com a função de articular e integrar as instituições e instâncias do poder público, e das demais esferas sociais, para aplicar os mecanismos de promoção, defesa e controle dos direitos das crianças e adolescentes. A instituição dessas normativas representa um marco conceitual e na formulação das Políticas Públicas que passam a atuar no combate da violação dos direitos desta população.

Palavras-chaves: Infância; Direitos; Proteção; Políticas Públicas.

ESTUDIO SOBRE LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DESDE LA CONCEPCIÓN DE LA INFANCIA HASTA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

RESUMEN

Esta investigación parte de la prerrogativa de la infancia como una fase del crecimiento integral del ser humano que puede ser decisiva para el sujeto social en el que se convertirá cuando adulto, necesitado de cuidados y protección. Así, a partir de esta concepción, se realizó una investigación bibliográfica cualitativa sobre la construcción histórica de la concepción de infancia así como el camino atravesado por la sociedad en la formulación de políticas públicas para solucionar los considerados problemas sociales presentes en cada período histórico hasta la actualidad. Los niños y adolescentes por mucho tiempo no fueron reconocidos como sujetos de derechos, ni siquiera se les reconoció el período denominado infancia, siendo retratados como adultos viviendo en condiciones similares a de los adultos, concepción que cambió a lo largo de la historia y que actualmente, en Brasil, cuenta con una legislación que, además de reconocer la condición de la infancia, reconoce a la población infantil y juvenil como sujetos de derechos. Asimismo, el Estatuto da Criança e do Adolescente (8.069 de 1990) establece un Sistema de Garantía de los Derechos de los niños y adolescentes con la función de articular e integrar a las instituciones e instancias del poder público, y otras esferas sociales, para aplicar los mecanismos de promover, defender y controlar los derechos de los niños y adolescentes. El establecimiento de esta normativa representa un marco conceptual y en la formulación de Políticas Públicas que pasan a actuar en la lucha contra la vulneración de los derechos de esta población.

Palabras clave: Infancia; Derechos; Protección; Políticas Públicas.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Graduada em Pedagogia pela UNIOESTE (2017). Professora da Rede Municipal de Foz do Iguaçu. E-mail: acc.magni.2019@aluno.unila.edu.br

² Doutora em Estudos (Sócio)Linguísticos (2012) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPPD/UNILA). E-mail: paula.maia@unila.edu.br

INTRODUÇÃO

Parte-se do pressuposto de que as crianças são seres em desenvolvimento e que as experiências vividas por elas, nesse momento chamado “infância”, terão grande influência no modo em que se relacionam, que aprendem e veem o mundo, pois é nesse período que estão vivendo as suas primeiras descobertas. É a partir delas que serão constituídas suas emoções, sua sociabilidade e a sua personalidade.

Recorro a Dias (2013) que defende a infância como um período caracterizado pela dependência, no qual o ser é incapaz de tomar decisões e de agir sozinho. Considera, que a criança é um ser que necessita de afeto, pois está vivenciando sua fragilidade psíquica e emocional. De acordo com a autora, é nesta época em que se adquire a identidade humana, se relacionando com o mundo, descobre a si mesmo e apropria-se da cultura. Essas descobertas e apropriações influenciarão este ser em suas futuras relações e o adulto que virá a ser.

Portanto, considera-se esta fase vital como uma fase em que se necessita proteção e cuidados, pois nela o ser humano encontra-se vulnerável. Entretanto, nem sempre foi assim, a concepção da criança ligada à vulnerabilidade é recente. Atualmente, díspar de outros períodos históricos, já se há um conhecimento e um consenso maior sobre a vulnerabilidade infantil. Porém, esse conhecimento não é universal. Algumas culturas ainda não reconhecem a criança como seres dependentes, imaturas para fazer algumas escolhas, influenciáveis, com pouco discernimento sobre condutas sociais (certo e errado).

A partir do panorama de violação dos direitos das crianças e adolescentes e da concepção de infância como ser vulnerável, pretende-se analisar o histórico das políticas públicas nacionais e internacionais voltadas para a redução das violações dos direitos das crianças e adolescentes, sobretudo sobre o Sistema de Garantia de Direitos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

REVISÃO DE LITERATURA - CONTEXTUALIZAÇÃO

A Organização Mundial da saúde conceitua violência como:

(...) o uso intencional da força física ou do poder, real ou por ameaça, contra a própria pessoa, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou comunidade que pode resultar em morte, lesão, dano psicológico, problemas de desenvolvimento ou de privação. (BÖHN, 2012, p. 5 Apud SCHEIFFER, 2014, p.11).

A violência está presente em todas as sociedades, por ser inerente ao ser humano, com variadas formas e características, que são representadas de acordo com a história e a cultura que vivenciam. Sob outros dizeres, a violência, como produto social, se constitui a partir de determinações culturais, sociais, econômicas, políticas e psicossociais. Desse modo, deve ser analisada como uma tendência que está presente na própria constituição e organização das sociedades (PRIOTTO, 2011, p. 71).

Ainda segundo Priotto (2011, p. 7), a violência só pode ser entendida no contexto no qual é vivenciada, ou seja, sob os ditos capitalistas em seu ideário neoliberal, que traz muitas consequências para o social, dentre as quais podemos enxergar no cenário brasileiro a má

distribuição de renda, o desemprego/subemprego/emprego sazonal, a mão-de-obra mal qualificada e barata, entre outros problemas como habitação, saúde, transporte, e inúmeros outros que, por mais que causem danos a outrem, esses quadros sociais não são considerados violentos.

Dessa maneira, as desigualdades econômicas, sociais e culturais, as exclusões econômicas, políticas e sociais, o autoritarismo que regula todas as relações sociais, a corrupção como forma de funcionamento das instituições, o racismo, o sexismo, as intolerâncias religiosas, sexual e política não são considerados formas de violência, isto é, a sociedade brasileira não é percebida como estruturalmente violenta e por isso [a violência] aparece como um fato esporádico superável (CHAUÍ, 1999, p. 89 *apud* PRIOTTO, 2011, p. 73)

Segundo Priotto (2011, p. 17), a violência esteve presente em todas as civilizações, pois esta faz parte da constituição e organização das sociedades. É um aspecto essencial na formação das sociedades, e não está restrita a apenas alguns lugares, classes sociais ou então a faixas etárias.

Conforme a abrangência do conceito, a violência pode se concretizar de diferentes modos em nossa sociedade: violência econômica (delinquência e criminalidade contra bens); violência contra pessoa; violência policial; violência contra patrimônio; violência doméstica; violência institucional, entre outras, que se caracterizam de diversas formas e de diferentes modos como através do narcotráfico, dos grupos de extermínios, das gangues, entre outras formas de organização (PRIOTTO, 2011, p. 17).

Priotto (2011, p. 17), ilustra a situação através do relatório da Organização Mundial de Saúde, em que mais de 1,6 milhões de pessoas por ano perdem a vida de forma violenta, isto sem levar em conta a deficiência na sistematização desses registros. Dessa forma, pelo elevado índice, a violência se enquadra como principal problema de saúde pública atual.

Diante desse cenário, as crianças também estão presentes. Conforme Carvalho (2010), o século XXI começa com um número de 199 mil crianças e jovens assassinados (565 por dia ou 53 por hora), sem contar os casos ocorridos em conflito armado. Aproximadamente, 29% desta população eram crianças que tinham entre 0 e 4 anos (CARVALHO, 2010, p. 31).

Segundo a Cartilha Educativa da Campanha de Prevenção da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, estão entre as principais violências recorrentes contra a infância:

- Violência física: “É o uso da força física utilizada para machucar a criança ou adolescente de forma intencional, não-acidental. Por vezes, a violência física pode deixar no corpo marcas como hematomas, arranhões, fraturas, queimaduras, cortes, entre outros” (Cartilha Educativa do Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, 2000, p.5).
- Violência psicológica: “Ameaças injúrias, privação do amor, humilhações, dentre outras palavras e ações dirigidas com o objetivo de: envergonhar, pressionar, censurar, etc.” (NEUMANN, 2000), que de acordo com Juliana Dias (2013), produzem danos nas emoções e nas afeições de crianças e adolescentes que acabam interferindo no desenvolvimento de sua personalidade.
- Negligência: “É uma forma de maus tratos onde o responsável pela criança se mostra incapaz de prestar os cuidados e a proteção necessários ao seu

desenvolvimento saudável. “A negligência inclui a falta de todo o tipo de cuidados necessários ao bem-estar da criança, tais como alimentação adequada, higiene, vestuário, cuidados médicos, afeto, atenção, vigilância e educação” (Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco).

- Abandono: “É a ausência da pessoa de quem a criança ou o adolescente está sob cuidado, guarda, vigilância ou autoridade” (Cartilha Educativa do Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, 2000, p. 4).
- Violência Sexual: “É a violação dos direitos sexuais, no sentido de abusar ou explorar do corpo e da sexualidade de crianças e adolescentes (Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco).

Os diversos tipos de violência que são cometidos contra a criança deixam marcas em seu ser, em sua personalidade. Ela está vivendo um período repleto de descobertas, de aprendizagens; um período em que ela passa por um desenvolvimento tanto corporal (crescimento) quanto emocional e social, encontrando-se, portanto, vulnerável. É nesse sentido que as experiências vividas nesta fase da vida podem interferir em seu desenvolvimento, definindo a sua personalidade, o ser social o qual ela é e será quando adulta.

Juliana Dias (2013, p. 16) conceitua a infância como um período em que o ser se encontra dependente, incapaz de tomar decisões, de agir sozinho, em que a criança necessita de afeto, pois é frágil psíquica e emocionalmente.

(...) é uma época de aquisição subjetiva e sociocultural da identidade humana na relação com o mundo, na descoberta de si mesma e na apropriação da cultura, o adulto que esse ser se tornará e suas futuras relações dependerão dessa apropriação e das suas descobertas. (NUNES e SILVA, 2000, p. 25 Apud DIAS, 2013, p. 17)

É nesse sentido que reiteramos: qualquer forma de violência nesse período pode gerar traumas permanentes na vida de qualquer criança.

Porém, esta fase vital, mesmo sendo fundamental, nem sempre foi respeitada pela sua importância que, aliás, há pouco tempo foi reconhecida.

Segundo Philippe Ariès (2006, p. 17), na Idade Média, por volta do século XII, “ (...) a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la”. No Século XI, na “Cena do Evangelho em que Jesus pede para as criancinhas virem até ele”, as crianças são retratadas como se fossem adultos.

De acordo com Ariès (2006, pp. 19-20), até o século XIII as crianças não são caracterizadas com sua expressão particular, são vistas como adultos em tamanho reduzido. Neste período, surgem alguns retratos de crianças mais aproximados com o “sentimento moderno”.

No Século XIV já se torna mais comum o retrato de crianças com traços mais arredondados e também surge o sentimento de “infância sagrada”. Para o autor em questão essas formas de representação sugerem que as crianças sempre estavam em meio aos adultos e viviam assim como eles.

Até o fim do século XVI, eram raros os quadros de crianças sozinhas. Já no século seguinte esse tipo de retrato se tornou comum. Enfim, houve alguma forma de reconhecimento da singularidade da criança (ARIÈS, 2006, pp. 24-25).

Mesmo havendo um desenvolvimento do conceito de infância, não ocorreu melhora nas condições de vida das crianças que ainda eram alvo de diversos tipos de violências. Ainda mais em uma sociedade paternalista onde algumas formas de correção usadas em busca de obediência eram bastante agressivas (DIAS, 2013).

Para Andrade (2010), com a vinda dos jesuítas para o Brasil, e com as suas ideias de santificação da infância, as crianças indígenas passaram por um violento processo de incorporação da cultura portuguesa. O autor ainda destaca que a infância da criança advinda da África também foi árdua, pois esta era obrigada a trabalhar a partir dos sete anos de idade.

Em sua pesquisa, Dias (2013) nos recorda que no Século XV, no Brasil, surgem vários casos de abandono e infanticídio. É desta época o surgimento da casa (roda) dos expostos: uma instituição que dá assistência às crianças abandonadas evitando que as mães, motivadas por controlar o número de pessoas na casa ou evitar escândalos familiares, abandonem os filhos em qualquer lugar.

Segundo o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e adolescentes (2013), em âmbito internacional, as menções aos direitos humanos começaram a aparecer apenas em 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e antes disso com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, após a Segunda Guerra Mundial. A expansão desses direitos também foi realizada por outros documentos, como os tratados internacionais.

Para Dias (2013), as crianças passam a ser vistas como vítimas apenas na década de 50, e apenas na década de 70 é que se iniciaram os estudos sobre os abusos cometidos contra a infância.

Diante da realidade histórica pela qual as crianças foram tratadas até os dias atuais, é normal sentirmos repugnância, indignação. Isso ocorre pois já internalizamos o papel de cuidado perante a infância, porém, anteriormente estes sentimentos não existiam, pois, estas relações de autoridade e poder estavam naturalizadas, tanto para quem as cometia, quanto para quem as sofria.

Mesmo com a concepção atual de que a infância é um período de cuidados devido a sua vulnerabilidade, não se pode ignorar que há um grande disparate com relação ao tratamento para com as crianças no Brasil e em outras partes do mundo. Há mudanças de cultura para cultura para com o tratamento dessas crianças, e há variação até mesmo para quem é considerado criança.

Para Sanderson (2004, p. 8), na África, fazer sexo com uma criança virgem é visto como uma espécie de antídoto. A prática também é comum para adultos que queiram se livrar de maus agouros. Também, conforme a autora, na Índia existe um dito popular que diz: “Se uma garota ainda é virgem aos 10 anos, é porque ela não tem nem irmãos, nem primos, nem pais”.

A violência expressa padrões de convivência e de poder existentes entre os povos, culturas, classes sociais, entre homens e mulheres, adultos e crianças, pais e filhos. Provoca, de forma especial, limitação aos direitos ao respeito, à dignidade, à integridade e à liberdade". (AZAMBUJA, 2004. p.19 Apud SCHEIFFER, 2014, p. 11)

Entender as políticas públicas implica esclarecer o contexto na qual estas se inserem e o modelo de Estado que influencia diretamente nos processos políticos permeados pelos conflitos sociais presentes em sua estrutura. Concordo com Paiva ao afirmar que é necessário “compreender a relação estabelecida entre concepção de Estado e a (s) política (s) que este implementa, em uma determinada sociedade (políticas sociais), em determinado período histórico” (PAIVA, 2015, pp. 30-31).

De acordo com Paiva (2015, p. 31), citando Hofling (2001), antes da compreensão do significado de políticas públicas é necessário diferenciar entre Estado e governo. O Estado é definido pela autora como “conjunto de instituições permanentes - como órgãos legislativos, tribunais, exército e outros que não formam um bloco monolítico, necessariamente - que possibilitam a ação do governo”. O último caracteriza-se como um componente do Estado como administrador do mesmo (MELO, 2014).

Conforme Paiva (2014, p. 31), o Estado se caracteriza por programas e projetos que são construídos e propostos pela e para a sociedade, seguindo configurações a partir de orientações políticas de um determinado governo, que administra e desempenha as funções do Estado.

Conforme Engels, em *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (1984, p. 192), o Estado é primeiramente caracterizado pela extensão territorial e pela distribuição de “seus súditos” pelo território e posteriormente por uma força pública que não se identifica mais com a população, que se organiza por si, se armando e impedindo que a população se arme e aja por si mesma.

De acordo com Paiva (2015, p. 30), para compreendermos as políticas que se inserem é necessário compreender o contexto de Estado que vigora, o qual é nomeado “Capitalista” (PAIVA, 2015, p.30), conforme Montaño e Duriguetto (2010, p. 76) que corroboram Marx. O Estado Capitalista constitui-se através da transformação do dinheiro em capital, em um “(...) processo de valorização do dinheiro, isto é, um processo que no final conclui um valor superior ao inicial”, devido à força de trabalho imbuída no produto que é explorada mediante a separação do produtor direto, dos meios de produção, obrigando este a vender sua força de trabalho em troca de um valor parcelar, para garantir condições de subsistência.

O Estado capitalista é descrito no Manifesto Comunista por Marx e Engels como uma sociedade que de forma revolucionária cresceu no seio da sociedade feudal com ideias de livre concorrência (MARX; ENGELS, 2012, p. 42) e que além de manter-se da alienação da força de trabalho do proletário, se mantém também de sua cultura, de sua forma de vida, de sua linguagem, de seu conhecimento científico, da sociedade, enfim de toda história (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010, p. 102).

Conforme Mascaro (2013, pp. 17-18), o Estado Capitalista é diferente de todos os anteriores, pois há uma separação estrutural da classe dominante/detentores do capital, e a classe que domina politicamente, de forma que o agente estatal não faz parte, necessariamente, da burguesia, e ainda segundo o autor, esta instância estatal é que possibilita a reprodução do capitalismo, pois é ela que garante a troca de mercadorias e a exploração da força de trabalho mediante o salário “substituindo” a violência física e a posse bruta ocorrida em outros modos de produção.

Em síntese, vivemos em uma sociedade de exploração orientada pelo capital, representada pela desigualdade social, onde um pequeno fragmento populacional possui os bens de produção e a grande maioria, apenas a força de trabalho que estão fadados a vender para garantir a sua própria existência. Também, onde os produtores diretos da riqueza não têm acesso à mesma e sobrevivem em condição de exploração e estão inconscientemente alienados, por inúmeros mecanismos que ocultam sua condição, sendo o Estado um destes mecanismos, implantado pela classe dominante para a manutenção de seu poder perante a classe dominada.

Sobrevive sob os ditames neoliberais que objetiva facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. Utilizando-se do discurso da ineficiência da gestão estatal, pretende-se a privatização dos serviços públicos e das empresas estatais almejando também um novo aparato legal para a regulamentação do mercado. A interferência do Estado sobre os empreendimentos privados deveria ser a menor possível (PAIVA, 2015, p. 32).

Este novo modelo de Estado, denominado neoliberalismo, é em suma “um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veementemente a intervenção estatal na economia” (CARINHATO, 2008, p. 38).

Segundo Paiva (2015, p. 32), o principal objetivo do Estado neoliberal é facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. Utilizando-se do discurso da ineficiência da gestão estatal, pretende-se a privatização dos serviços públicos e das empresas estatais almejando também um novo aparato legal para a regulamentação do mercado. A interferência do Estado sobre os empreendimentos privados deveria ser a menor possível.

Ainda no entendimento de Paiva (2015), a reforma apresentou como um de seus princípios fundamentais a função do Estado frente a políticas sociais, que este deveria manter e se possível ampliá-la, porém descentralizá-la para que se possa executar apenas suas funções exclusivas, tendo as demais funções direcionadas para empresas privadas ou para outras organizações públicas não estatais.

HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Conforme Priotto (2011, p. 128), políticas sociais é sinônimo de ações efetuadas pelo Estado, a fim de “ (...) garantir dignidade socioeconômica e política à população de uma nação”, para diminuir desigualdades sociais recorrentes do próprio sistema de produção capitalista. Ou seja, o papel das políticas sociais é sempre no sentido de “ (...) diminuir a diferenciação das condições sociais produzidas pela apropriação do espaço produtivo por alguns segmentos sociais em detrimento de outros” (PRIOTTO, 2011, pp. 128-129).

Até o século XIX, no Brasil eram poucas as políticas de cunho social e a maioria das que existiam eram de cunho caritativo e realizadas por entidades religiosas. A concepção de humanidade é diretamente ligada à utilidade, assim como a de humano está ligada à concepção de trabalhador que a partir do século XIX, no Brasil, começaram (os trabalhadores) a se organizar em sindicatos e partidos para a reivindicação de melhores condições de trabalho, conquistando na década de 40 a Consolidação das Leis do Trabalho que passou a regulamentar a relação trabalho x capital estabelecendo direitos sociais básicos (PRIOTTO, 2011, p.129).

Priotto (2011, p. 129), ressalta que a CLT foi criada com fortes influências fordistas que, fundada na concepção utilitarista de homem, o reduz a um ser produtivo e consumidor e que no Brasil ela foi implantada almejando atrair capital de outros países que, para investirem no Brasil, exigiam um mercado melhor estruturado.

A autora ressalta também que tal política criou uma outra segregação na sociedade brasileira. Cunhada na concepção da utilidade, o Estado passou a assistir apenas à população considerada produtiva, àqueles que detinham emprego fixo e carteira assinada. O restante da população seguia desassistida à mercê da caridade alheia (PRIOTTO, 2011, p. 130).

Com grande parte da população deixando de receber assistência, cresce as formas alternativas de garantir a existência como o tráfico, roubos, entre outras alternativas consideradas pelo Estado “ilegais”. São atividades que envolvem sérios conflitos sociais crescentes, a ponto de perpassar os controles do Estado que se vê obrigado a pensar e implantar políticas assistencialistas para as camadas sociais distanciadas do setor produtivo da sociedade (PRIOTTO, 2011, p. 130).

Atualmente a concepção de políticas sociais engloba uma série de ações para além da transferência de renda e da garantia de direitos sociais, mas também à criação de meios de produção de renda. Desta forma, as políticas educacionais também passam a constituir a rama de políticas sociais, no sentido de instrumentalizar as pessoas para que possam participar do setor produtivo. Desse modo, a educação é uma política social de responsabilidade do Estado, que, para Priotto (2011, p. 131), não deve ser pensada apenas por ele e seus organismos.

Diante da contradição de um Estado neoliberal, permeado de desigualdades sociais (classes, gênero, raça e adultocêntrica), que para Bresser (um dos precursores do neoliberalismo no Brasil), deve-se voltar mais para a estimulação da competitividade do que para a proteção (PAIVA, 2015, p. 36), é que Figueiredo e Bochi (2006, p. 57) destacam a imprescindível necessidade de adoção de políticas sociais de redistribuição de renda, bem como políticas de proteção para as camadas populacionais mais vulneráveis que, segundo a pesquisa que fizeram, é caracterizada por mulheres, negras e pardas.

Inseridas em um contexto neoliberal, com a concepção capitalista/utilitarista de ser humano, nas políticas públicas de proteção à infância estão refletidos “(...) omissão, o descaso e a negligência com a criança e com o adolescente, sujeitos considerados pouco produtivos em uma sociedade capitalista” (PAIVA, 2015, p. 36).

No entendimento de Figueiredo e Bochi (2006), as condições de pobreza, de violência extrafamiliar e intrafamiliar, por mais que não sejam determinantes, são fatores que contribuem para que milhares de crianças e adolescentes se transformem em grupos mais expostos a diversos tipos de violações de seus direitos.

De acordo com Paiva (2015), no Brasil as políticas de atendimento aos direitos da infância e da adolescência são predominantemente originadas de acordos e planejamentos políticos em esfera supranacional como as elaboradas por organismos como a Organização das Nações Unidas, UNESCO e UNICEF, salvo alguns casos de mobilização social.

Neste sentido, a “Roda dos Expostos”, foi uma das primeiras medidas de proteção no Brasil. De cunho caritativo, pretendia proteger as crianças abandonadas por seus responsáveis (GONÇALVES et al, 2015, p. 2).

Segundo Paula (2005), na época, o abandono era preferível ao controle da natalidade (seja por contracepção ou então por aborto - considerados na época infanticídio). O número de

crianças abandonadas que morriam sem batismo era alarmante, o que devido à crença da “danação da alma” gerou perplexidade e comoção para tal medida.

Somente nas duas primeiras Rodas (Rio de Janeiro e Salvador) foram acolhidas 50 mil crianças. As instituições eram financiadas pelas câmaras municipais juntamente com a Casa de Misericórdia, como por doações de pessoas ricas e se responsabilizava apenas pelo acolhimento, deixando o asilo por conta das criadeiras ou amas de leite - mulheres muito pobres e livres que se dispunham a fazer o trabalho considerado desprestigiado para a época, que eram contratadas pelas câmaras municipais que lhes pagavam um soldo, valor considerado muito pequeno para o mercado da vigente (PAULA, 2005, p. 238).

Para Paula (2005), a partir de 1828, as Rodas perdem seu caráter caritativo e passam a ser financiadas pela Assembleia Administrativa Provincial, instaurando-se um atendimento filantrópico, no qual havia-se concorrência para a destinação dos recursos.

De acordo com o Ministério Público do Rio Grande do Sul (2012, p. 4), a Roda dos Expostos não tinha apenas o interesse de salvar vidas, mas também o de orientar a população pobre para escapar dos perigos da “vadiagem e da prostituição”, interesse que coaduna com a ideia destacada no tópico anterior de que a política pública vem para amenizar e controlar o contingente de pessoas que partem para formas clandestinas de subsistência.

Conforme Paula (2005, p. 242), “a concepção filantrópica incentivará o surgimento de programas voltados para a prevenção do ‘desvio social’, da eliminação da desordem social”. No entendimento de Cunha (2014), com a abolição da escravidão, passou-se a dar mais atenção para as crianças e adolescentes que andavam pelas ruas, e que, apesar das constituições de 1824 e de 1891 omitirem, estas eram consideradas um problema.

Passou-se então a implementar políticas para acabar com o tempo ócio das crianças e dos adolescentes, sendo estes considerados risco social.

Segundo Sasson (2014, p. 48), em 1891 é criada a primeira legislação de proteção a crianças, que regulava o trabalho infantil, porém não foi executada, devido ao distanciamento entre intenção e ação recorrente no âmbito das políticas sociais.

A elite brasileira se sentiu incomodada com a quantidade crescente de crianças e adolescentes que sobreviviam nas ruas dependendo de esmolas, pequenos furtos ou até mesmo da prostituição.

O sentimento de piedade, antes presente na caridade, se transforma em incômodo e desprezo. Tais crianças e adolescentes eram considerados e tratados como embrião de criminosos (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012, p. 6).

De acordo com Cunha (2014, p. 15), as crianças em situação de abandono sem ter quem as cuidasse e ensinasse os valores sociais, passaram a representar risco à sociedade. Diferentemente da infância bem amparada, este “resto” da infância passou a ficar sob o controle estatal a partir do Código Meira Mattos de 1927. Código que, de acordo com Paula (2005, p. 243), objetivava “consolidar a assistência e proteção (sic) aos menores de 18 anos é que] estabelecerá o suporte jurídico para a criação de uma rede de estabelecimentos para a internação corretiva de menores abandonados (independentemente da idade) e delinquentes”.

O código culpabilizava a desestrutura familiar pela marginalização destas crianças e adolescentes e passava a responsabilidade destes para o Estado. Passou a instituir locais, de preferência afastados das cidades, para que cuidassem e educassem tais menores marginalizados.

(...) um estabelecimento (na parte urbana da cidade), denominado “depósito de menores”, destinado ao recolhimento daqueles “que caírem sob a ação da autoridade pública até que lhes seja dado o destino legal”; “Escola de Prevenção” para os moralmente abandonados (uma para meninos e outra para meninas, na zona suburbana do Distrito Federal); e “Escola de Reforma” (com duas seções independentes: “uma seção industrial para os menores processados absolvidos... e uma seção agrícola para os menores delinquentes condenados. (RIZZINI, 1995, p. 129 *Apud* CUNHA, 2014, pp. 15-16)

Com o mal sucedimento de algumas instituições - Abrigo de Menores (1923) /Instituto Sete de setembro (1929) – surge em 1941 o Serviço de Assistência a Menores (SAM), que sob um viés paternalista de Estado almejava prestar assistência aos menores e também “recuperá-los” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012, p. 6).

Segundo Paula (2005), a instituição era articulada com o Juizado de Menores e devido a isto possuía um caráter corretivo e repressor, sendo substituída em 1964 por outra instituição denominada FUNABEM³ (Fundação do Bem-Estar do Menor – em âmbito federal) e FEBEM (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – âmbito Estadual), mudança que intensificou o caráter repressivo, visto que foi implementada em meio ao regime ditador militar e sob os preceitos da Escola Superior de Guerra (PAULA, 2005, p. 245). Aumentou também a idade do interno.

De acordo com o Ministério Público do Rio Grande do Sul (2012):

A situação de dependência do menor não era atribuída aos fatores estruturais, mas sim interpretada como uma condição natural da orfandade, ou vista como incompetência das famílias pobres de cuidarem dos seus próprios filhos. Nasce daí que a ausência, a pobreza e a desestrutura familiar assumem-se culpadas por aquela situação do ‘menor’. (MINISTÉRIO PÚBLICO, p.11, 2012)

Em 1979, entra em vigor o 2º Código de Menores que explicita ainda mais as irregularidades caracterizadas por situação de abandono, infratores e “carentes”, aumentando ainda mais o preconceito contra crianças e adolescentes pobres. As crianças, por se encontrarem em situação de desalento, já estavam taxadas de criminosas e deveriam cumprir a determinação do código que prescrevia a internação até os 18 anos de idade (CUNHA, 2014, p. 17).

Conforme Sasson (2014, p. 50), em nenhuma das versões existentes do código (1927 e 1979), houve medidas de proteção para crianças e adolescentes que eram vítimas de violência sexual. Estes inclusive, não eram considerados vítimas e sim coautores da prática. Apenas em 1940, com o Código Penal que foram se ter os primeiros avanços na proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual à medida que dispõem sobre o estupro contra a mulher, em qualquer idade, e o atentado violento ao pudor, que consistia em ato libidinoso diverso da conjunção, à qual protegia os meninos também diante do crime.

A partir da leitura de Paula (2005), Cunha (2014) e dos conteúdos produzidos pelo Ministério Público (2012) na história da proteção à infância e adolescência, podemos

³ Já extintas.

identificar que estes são objetificados, sofrendo influência ilimitados à sua existência sob dominação do mundo adulto que obtinham a legitimação de seus atos conforme as leis e conhecimentos produzidos em seu tempo. Tais indivíduos se encontraram sujeitos da caridade ou então do incômodo alheio. Não lhes eram conferidos direitos, ficavam muitas vezes sob tutela de instituições de acolhimento, de “proteção”, e utilizavam uma pedagogia que prezava mais pelo controle destes (e da sociedade) do que por qualquer outra coisa. Medidas que, à época, eram consideradas protetivas, porém eram exercidas primeiramente pela questão da fé - do temor às almas - e posteriormente pelo medo.

As medidas educativas pretendiam mais disciplinar os corpos para a submissão ao sistema vigente (por meio de violências), que por sua vez pretendia transformá-los em algo útil à sociedade bem como não demonstrar e até mesmo amenizar que estes eram nada mais do que produtos das relações sociais, do que proteger a criança como ser em processo de desenvolvimento.

Sob contexto internacional existiram alguns documentos que, de alguma forma, posteriormente, chegaram a influenciar as medidas de proteção brasileiras. Sasson (2014, pp. 49-50) destaca a Declaração de Genebra (1924), considerado o primeiro documento universal a reconhecer o dever da sociedade perante a proteção infantil, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) que prevê a não submissão a torturas, tratamento ou castigos considerados cruéis, desumanos ou degradantes. Ainda a Declaração dos Direitos da Criança (1959), também elaborada pela ONU, que resguarda à infância proteções a quaisquer formas de negligência, crueldade, tráfico e exploração.

Apenas após a Constituição Federal de 1988 o Brasil passa a ser signatário de acordos internacionais de proteção integral à infância, instituindo em seu artigo 227 como dever da família, da sociedade e do Estado dispor, com prioridade, seus direitos (SASSON, 2014, p. 51), descrevendo da seguinte forma:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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 (BRASIL, 1988, s/p.)

Em 1989, o país se torna signatário da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, o qual lhe atribui o dever de adotar políticas de proteção à infância contra toda forma de violência e englobado no ramal de medidas deveriam estar inclusas as formas de prevenção a esses diversos tipos de violência. Um ano depois (1990), é instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente que, enfim, considera as crianças e os adolescentes do Brasil como indivíduos em fase peculiar de desenvolvimento, colocando, portanto, a responsabilidade destes sob a família, a sociedade e o Estado (SASSON, 2014, p. 51).

De acordo com Faleiros e Faleiros (2008), o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece o Sistema de Garantia de Direitos que por sua vez é o marco para que se estabeleçam as Redes de Proteção dentre as quais podem fazer parte organizações governamentais ou organizações não-governamentais, com abrangência internacional,

nacional, estadual ou municipal que se articulam para que os direitos das crianças e dos adolescentes estejam efetivamente garantidos.

Conforme Faleiros e Faleiros (2008), a Escola é parte integrante da Rede de Proteção, na modalidade de Atendimento, a qual pode proteger seus estudantes contra as demasiadas formas de violação de seus direitos, devendo lhe oportunizar plenitude em seu desenvolvimento, juntamente com os demais componentes da Rede de Proteção.

Portanto, após a Constituição Federal de 1988 e a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, o país passa a se comprometer com a proteção e a garantia de Direitos das crianças e adolescentes, pois reconhece que estes se encontram em uma fase peculiar, na qual estão se desenvolvendo e, portanto, são imaturos para agirem por si, para se defenderem sozinhos e que para que os direitos destes se efetivem é necessária uma mobilização social com redes organizadas e articuladas.

O Sistema de Garantia de Direitos estabelecido pelo ECA possui 5 eixos os quais são: Promoção, atendimento, controle/vigilância/fiscalização, exigibilidade/defesa e responsabilização. Tais eixos são compostos por diversos organismos da Rede de Proteção e são responsáveis por atingir determinados objetivos que se remetem ao cumprimento pelos quais se fazem. Faleiros e Faleiros (2008) resumem o Sistema de Garantia de Direitos no quadro 1.

Conforme os autores (2008), o sistema tem a função de articular e integrar as instituições e instâncias do poder público, e das demais esferas sociais, para aplicar os mecanismos de promoção, defesa e controle dos direitos das crianças e adolescentes, nos níveis federal, estadual e municipal, colocando em vigor as normas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A partir da integração dos componentes do Sistema de Proteção é possível elaborar estratégias e ações que dialoguem com o cenário local com as políticas nacionais.

Quadro 1: Sistema de Garantia de Direitos

EIXOS	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	ORGANISMOS
PROMOÇÃO	Formular políticas sociais públicas; Propor e destinar recursos orçamentários; Gerir Fundos da Criança e do Adolescente; Planejar ações integradas.	Planejamento; Dotação orçamentária; Plano de Aplicação de recursos dos Fundos da criança e do adolescente; Elaborar plano de garantia de direitos (Conselhos Estaduais e Municipais); Propor e realizar conferências estaduais e Municipais.	Secretarias de governo municipais e estaduais; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (nacional, estaduais e municipais). Fundo da Criança e do Adolescente
ATENDIMENTO	Manter programas e serviços de saúde, educação, assistência, cultura, profissionalização, proteção especial; Prestar atendimento.	Execução de programas de atendimento e serviços de saúde, educação, assistência, cultura, profissionalização e proteção especial; Assistência Jurídica.	Secretarias do governo estaduais e municipais executoras de políticas de saúde, educação, assistência, cultura, profissionalização e proteção especial. ONG's que mantêm programas de atendimento
CONTROLE/ VIGILÂNCIA/ FISCALIZAÇÃO	Acompanhar, fiscalizar e avaliar programas e serviços governamentais e não-governamentais da área da criança e do adolescente.	Acompanhamento, fiscalização e avaliação. Registro de entidades de atendimento (Conselhos de Direitos Municipais).	Ministério Público; Conselhos de Direitos; Vara da Infância e da Juventude; Fóruns DCA.
EXIGIBILIDADE/ DEFESA	Exigir e defender direitos assegurados em lei.	Aplicação de medidas protetivas e socioeducativas; Aplicação de medidas jurídicas e extra-judiciais previstas em lei; Requisição de serviços (Conselhos Tutelares).	Ministério Público; Conselhos de Direito; Conselhos Tutelares; Defensorias públicas; Varas da Infância e da Juventude; Defensorias públicas; ONG's de defesa de direitos; Centro de Defesa.
RESPONSABILIZAÇÃO	Responsabilizar legalmente os responsáveis pela violação de direitos.	Investigação policial; Processo Judicial; Aplicação de penalidades e sanções de natureza civil, criminal e administrativa.	Delegacias de Polícia e Delegacias Especializadas (da Mulher e DPCA); Justiça (Varas da Infância e da Juventude, Varas Especializadas em Crimes contra Crianças e Adolescentes e Varas Criminais); Centros de Defesa; Ministério Público; Defensorias Públicas; ONG's e Universidades que oferecem assistência Jurídica.

Fonte: Adaptado de FALEIROS e FALEIROS, 2008, pp .81-82

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As crianças e adolescentes nem sempre foram reconhecidos como sujeitos de direitos. Durante muito tempo a criação e educação desses ficaram sob vigência do pátrio poder, o que

delegava ao pai todo direito à criação dos filhos, o que acarretou em incontáveis casos de maus tratos às crianças e adolescentes, muitas vezes fazendo-os se submeter a péssimas condições de trabalho.

Após estudos científicos que deram o reconhecimento da infância como fase peculiar de desenvolvimento, a sociedade lança, em 1924, o primeiro acordo regulamentador, em âmbito internacional, que reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos em desenvolvimento e delega às famílias, à sociedade e ao Estado o dever de proteção para com os mesmos.

No Brasil apenas em 1988, após a Constituição Federal, foi que o Brasil passou a fazer parte de tratados e acordos internacionais, com o objetivo de proteção integral à infância. Posteriormente, o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, passa a delinear os direitos das crianças e adolescentes, estabelecendo-lhes o sistema de garantias de direitos articulando e integrando as instâncias de proteção à infância e adolescência.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é um marco de suma importância em âmbito nacional, pois devido ao mesmo, crianças e adolescentes passam a ser considerados sujeitos de direitos, e através do Sistema de Garantia de Direitos estabelece meios para a efetivação dos mesmos, auxiliando na democratização e acesso destes que por ventura possam ter os direitos violados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. B. P. **Tecendo os fios da Infância**. (2010). Disponível em:
<<http://books.scielo.org/id/h8pyf/pdf/andrade-9788579830853-06.pdf>>. Acesso: 10/12/2021

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso: 10/12/2021.

BRASIL. **ESCOLA QUE PROTEGE: Enfrentado a violência contra crianças e adolescentes**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação continuada, Alfabetização e Diversidade, 2008, 2ª edição.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm> Acesso: 10/12/2021.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas Últimas Décadas do Século XX No Brasil. **Revista Aurora**, ano II, número 3. Dezembro de 2008, p. 37 – 46.

CARVALHO, Cláudia Maciel. “Violência Infanto-Juvenil, Uma Triste Herança”. *In*:

ALMEIDA, Maria da Graça (Org.). **A violência na sociedade contemporânea. Dados eletrônicos.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

CEDECA. (2015). **Abuso Sexual: conversando com esta realidade.** Disponível em: <<http://www.cedeca.org.br/conteudo/noticia/arquivo/384BB619-A577-6B44-55158CB799D9AB10.pdf>>. Acesso: 10/12/2021

COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO. **Negligência Infantil.** Disponível em: <<http://www.usfmarginal.com/?p=121>>. Acesso: 10/12/2021

CUNHA, Flavio Silva da. **Responsabilização do adolescente em conflito com a lei: a eficácia das medidas socioeducativas.** (2014). Disponível em: <http://biblioteca.ajes.edu.br/arquivos/monografia_20150205104532.pdf> Acesso: 12/12/2017.

DIAS, Juliana. **O abuso sexual intrafamiliar, seus efeitos na criança e a perspectiva da escola quanto à prevenção.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia). Foz do Iguaçu: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2013.

DIREITOS DA CRIANÇA. **Conanda: história.** Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/historia>>. Acesso: 10/12/2021.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A, 1984.

FALEIROS, Vicente de Paula; FALEIROS, Eva Silveira. Escola que protege. Brasília: SECAD. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/escqprote_eletronico.pdf>. Acesso: 10/12/2021.

FIGUEIREDO, K., & BOCHI, S. Violência sexual: um fenômeno complexo. Brasília: CECRIA. Recuperado em novembro de 2006. Disponível em: <www.unicef.org/brazil/Cap_03.pdf>. Acesso: 10/12/2021.

GONÇALVES, Alciene de Oliveira; *et al.* Políticas Públicas à infância e adolescência: um olhar aos serviços de acolhimento. 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/politicas-publicas-a-infancia-e-adolescencia-um-olhar-aos-servicos-de-acolhimento.pdf>>. Acesso: 10/12/2021.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: La Fonte, 2012. (Coleção grandes clássicos da filosofia).

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO. **Áreas da Infância**. Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <www.mprs.mp.br/areas/infancia/arquivos/politpubl>. Acesso: 10/12/2021.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.

NEUMANN, Marcelo. O que é violência doméstica contra a criança e o adolescente. 2000. Disponível em: <<http://www.cedeca.org.br/conteudo/noticia/arquivo/3951AED0-BECC-FF80-E7951DAEE6FF4F51.pdf>>. Acesso: 10/12/2021.

NOVA ANDRADINA (Cidade). Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social. **Nova Andradina realiza campanha de enfrentamento à violência sexual**. Nova Andradina. 2014. Disponível em: <<http://www.pmna.ms.gov.br/noticias/imprimir/67890>>. Acesso: 10/12/2021.

PAIVA, Eliane Aparecida Faria. **A Prevenção Primária e Secundária do Abuso Sexual na Educação Infantil: reflexões no âmbito das políticas públicas**. Campinas, SP, Universidade Estadual de Campinas, 2015.

PAULA, Flávia Anastácio de. Concepções de atendimento à criança pequena: caridade, filantropia, assistência e educação Infantil. **Revista Línguas e Letras**, Foz do Iguaçu, v.6, n.11, 2005. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/linguaseletras/article/view/883/748>>. Acesso: 10/12/2021.

PRIOTTO, Elis Palma. **Violência Escolar: políticas públicas e práticas educativas no município de Foz do Iguaçu**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011.

Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2000). **Cartilha educativa: Campanha de Prevenção à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/cartilha_educativa.pdf> Acesso: 10/12/2021.

SANDERSON, Christiane. **Abuso Sexual em Crianças: Fortalecendo Pais e Professores para Proteger Crianças Contra Abusos Sexuais e Pedofilia**. São Paulo: Makron Books, 2004.

SASSON, Susana Karen Hans. **Os entrecortados caminhos do atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência sexual no município de Foz do Iguaçu: um estudo a partir do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)**. Dissertação de Mestrado Interdisciplinar em Sociedade, Cultura e Fronteiras. Foz do Iguaçu: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2014, 105 f.



REVISTA ORBIS LATINA

ISSN: 2237 6976

Volume 12, Número 2

Dossiê do I SDPPD 2021

Junho - 2022



página 89

SCHEIFFER, Karyne Patricia. **Abuso sexual infantil intrafamiliar**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Pedagogia. Foz do Iguaçu, PR, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. 2014.



Volume 12, Número 2

Dossiê do I SDPPD 2021

Junho - 2022



INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:



A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA ESSENCIALIDADE NO COMBATE ÀS VULNERABILIDADES SOCIAIS AGRAVADAS PELA PANDEMIA DA COVID-19

Andressa Trevisan dos Santos¹

RESUMO

A assistência social foi estruturada a partir de um histórico de luta da sociedade objetivando a garantia de acesso a direitos e a emancipação social, porém ainda busca sua consolidação enquanto política pública, e as políticas de ajuste fiscal atualmente adotadas pela nação brasileira se mostraram como empecilho para esta consolidação. Em meio a um contexto de desfinanciamento e desmonte que freou o avanço das políticas sociais no Brasil, no primeiro trimestre do ano de 2020 é determinada situação de emergência e calamidade pública devido à ascensão de uma pandemia de proporções mundiais causada pelo Novo Coronavírus. Neste cenário, a assistência social foi determinada como essencial no enfrentamento da situação de crise. Os números de atendimento e as características desta política pública denotam os desafios dessa essencialidade e tamanha importância desta política pública no enfrentamento da desigualdade agravada pela situação pandêmica. Faz-se necessário, no entanto destacar a necessidade do planejamento e implementação dessa política pública como garantidora de direitos mesmo em cenário de emergência.

Palavras chave: Assistência Social; Pandemia; Novo Coronavírus; Política Pública Essencial.

PUBLIC SOCIAL ASSISTANCE POLICY AND ITS ESSENTIALITY IN FIGHTING SOCIAL VULNERABILITIES AGGRAVATED BY THE COVID-19 PANDEMIC

ABSTRACT

Social assistance was structured from a history of society's struggle to guarantee access to rights and social emancipation, but it still seeks its consolidation as a public policy and the fiscal adjustment policies adopted by the Brazilian nation proved to be an obstacle to this consolidation. In the midst of a context of underfunding and dismantling that hampered the advance of social policies in Brazil, in the first quarter of 2020, an emergency situation and public calamity are determined due to the rise in Brazil of a worldwide pandemic caused by the coronavirus. In this scenario, social assistance was determined to be essential in facing the crisis situation. The numbers of assistance and the characteristics of this public policy denote the challenges of this essentiality and such importance of this public policy in facing the inequality aggravated by the pandemic situation. However, it is necessary to highlight the need for planning and implementing this public policy as a guarantor of rights even in an emergency scenario.

Keywords: Social Assistance; Coronavirus; Pandemic; Essential Public Policy.

INTRODUÇÃO

A pandemia global provocada pelo vírus Sars-COV2 (covid-19), que chegou ao Brasil no início do ano de 2020, de imediato exigiu atenção das políticas públicas, em especial aquelas elencadas pelo Estado como essenciais no atendimento à população. Determinada pandemia que adquiriu rapidamente grau de letalidade importante sobretudo entre os mais vulneráveis ao vírus, obrigou reflexões e a tomada de decisões em busca de equilibrar os meios de produção e geração de riqueza com a preservação da saúde e da vida.

¹ Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento - UNILA. Psicóloga. Pós-graduada em Gestão Social, rede e defesa de direitos- UNOPAR. E-mail: trevisan.andressa@gmail.com

O impacto sentido pela Pandemia do Novo Coronavírus retrata um período histórico para o desenho das políticas públicas. É necessário, no entanto, para compreender a crise pandêmica instaurada pela Covid-19, contextualizá-la no cenário da crise do capital, e no Brasil especialmente também da crise democrática e do desmonte de políticas públicas estabelecidos nos últimos anos. E é neste contexto que a assistência social ganhou destaque ao assumir seu papel na essencialidade do atendimento à população, especialmente aquela que já caracterizava seu público alvo, as classes mais fragilizadas e com acesso precarizado aos direitos. Tendo em vista a diversidade do público atendido pela assistência social e os níveis de complexidade dos serviços sócioassistenciais. Uma vez que conforme afirma Boschetti (2021) os mais atingidos pela pandemia acabam sendo a parcela mais pobre da classe trabalhadora, moradores das periferias, onde não há condições adequadas de saneamento e meios de prevenção, e onde se identificam o cerceamento do acesso às políticas públicas. (BOSCHETTI, 2021)

METODOLOGIA

Este trabalho foi desenvolvido amparado no método qualitativo de investigação e o objetivo deste artigo é discorrer sobre diante de que condições e qual a importância que a atuação da política pública de assistência social assumiu diante da situação de emergência produzida pelo Novo Coronavírus, buscando levantar elementos que poderão nos orientar na definição do eventual protagonismo da assistência social neste cenário, que a tornaram política pública essencial diante das instabilidades geradas pela crise global instaurada pelo vírus Sars-Cov2.

O estudo compõe revisão bibliográfica da literatura sobre políticas públicas, e a formulação da relação desta teoria com a realidade da política pública de assistência social apresentada através dos relatórios de gestão elaborados com dados do período pandêmico do ano de 2020.

A coleta destes dados foi realizada através de levantamento e análise documental do contido nos relatórios de gestão e Relatório Mensal de Atendimento (RMA) no período de março a dezembro de 2020, publicados pelo departamento federal de assistência social do Brasil, bem como o publicado em estudos anteriores a este. Considerando tratar-se de um período recente e repleto de especificidades em que todos os dados de RMA ainda não foram divulgados totalmente no sistema da gestão nacional da assistência social, será utilizado como base principal de fonte de informação o artigo publicado pelo Ministério da Cidadania em Maio de 2021, na revista “De olho na Cidadania” o qual devido ser elaborado pela equipe de gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social, apresenta dados extraordinários ainda não divulgados publicamente no canal do Governo Federal onde encontram-se os relatórios do RMA alimentados pelos Municípios Brasileiros.

Para melhor delineamento das questões propostas, inicialmente faremos um breve apanhado sobre políticas públicas, seguido de um mergulho na política pública de assistência social compreendendo sua estrutura e atuação, para em seguida discorrermos sobre a situação pandêmica que desafia a formulação de políticas públicas de assistência social na atualidade e os fatores que tornaram as ações da assistência social primordiais no enfrentamento das questões sociais agravadas pela pandemia do Covid-19.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS CONCEITOS ESTRUTURANTES

Bem destaca Souza (2006) que por ser um campo multidisciplinar não existe uma única e melhor definição para o termo política pública, e que o foco, portanto está na compreensão sobre sua natureza, e sobre como se estruturam os seus processos, em resumo, é como o governo se coloca em ação, analisa essa ação e propõe mudanças quando necessário (SOUZA, 2006).

Se existe um problema, e este problema é percebido pela sociedade e pelos atores políticos como importante, de forma a necessitar esforços do Estado na resolução da questão, estamos falando do início de um processo descrito pela literatura (SECCHI, 2013; SOUZA, 2006; VÁZQUEZ, 2011) como o ciclo de políticas públicas, pois conforme afirma Secchi (2013) uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.

Ao realizar o resgate do início dos estudos em políticas públicas, Capella (2018) reflete que estes estudos se dedicaram à investigação dos problemas enfrentados pelos governos. A autora afirma que de fato a forma como o problema é compreendido pelos atores políticos envolvidos definirá sua formulação na agenda, e orientará todo o debate interferindo nas escolhas que serão tomadas no processo decisório, influenciando assim as ações a serem programadas para a sua implementação e avaliação.

Diante da definição de problema que enseja ações do Governo, Capella (2018) resgata os estudos de Rochefort; Cobb (1984), que destacaram os elementos que constituem a definição de problemas em políticas públicas. Entre os diversos aspectos elencados como *causalidade, gravidade, incidência, novidade, proximidade, público alvo, meios versus fins e soluções*², encontra-se o elemento *crise* o qual destacarei, pois descreve uma situação especialmente grave e que demanda atenção e ação corretiva alinhando a noção de crise como elemento claro de calamidade, que por esta razão merece especial atenção em meio a outras possíveis questões (ROCHEFORT E COBB, 1984 *apud* CAPELLA, 2018).

Ainda é necessário atentar ao que traz Gomide (2014), quando afirma que para a compreensão do processo das políticas públicas se faz necessário aprofundar o olhar diante dos arranjos institucionais que sustentam sua implementação. Sendo que para ele, arranjo institucional se dá pelo conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública. Compreendendo então que são os processos e metodologias construídas em determinados arranjos para implementação de uma política pública que vão determinar o resultado alcançado por esta.

POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA ORGANIZAÇÃO

A Assistência Social é uma política pública não contributiva, prevista pela Constituição Federal de 1988, coordenada pela União com processos descentralizados de

² Para aprofundamento em cada um dos elementos ver CAPELLA, Ana Cláudia N. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap. 2018.

gestão, localizada no rol da Seguridade Social, compondo o chamado tripé da seguridade social, juntamente com a Saúde e a Previdência. Como política pública, visa garantir a proteção aos cidadãos e ofertar apoio a indivíduos e famílias no enfrentamento de situações de vulnerabilidade e de risco pessoal e social. (BRASIL, 1988)

Portanto a assistência social se organiza como um sistema de proteção, conforme disposto pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (BRASIL, 1993) que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção à incidência de riscos sociais, atuando no enfrentamento à pobreza e na proteção das famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco, isso que se alcançará por meio da oferta de serviços e benefícios sócioassistenciais.

A implementação da política pública de assistência social aconteceu através da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que destacou-se ao sistematizar o atendimento à população, dividindo os serviços prestados em eixos de complexidade, que vão da atenção básica com atendimento no âmbito da prevenção e orientação à população com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, até a atenção especial de média e alta complexidade através do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Indivíduos e Famílias- PAEFI, este que atua na intervenção diante de situação de risco e violação de direitos já instaurada. Desta forma se estabelece então a intervenção da assistência social conforme o objetivo do atendimento e a necessidade desta intervenção do Estado. (PNAS, BRASIL, 2004).

O quadro 1 traz a síntese descrita na Tipificação dos Serviços Socio-assistenciais, aprovada pela Resolução nº109, de novembro de 2009, e apresenta o demonstrativo do atendimento através dos equipamentos de referência do SUAS, de forma que nos permite perceber a imensa abrangência do público atendido pela política pública de assistência social dentro de seus níveis de complexidade, desde a prevenção de situação de risco até o atendimento diante da eventual violação de direitos e outras necessidades de atendimento.

Os serviços socioassistenciais, foram implementados para serem desenvolvidos de forma continuada, em substituição a programas anteriormente provisórios e pontuais, objetivando à melhoria de vida da população. Conforme trazem Colin e Rosotti (2019) a assistência social é resultado da luta histórica da classe trabalhadora e dos movimentos sociais que evoluíram das ações pontuais e segmentadas, fundamentadas na caridade e na filantropia, para o status de política pública. Complementam as autoras que estes serviços, destinam-se a todos os indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, constituindo-se em um efetivo sistema de proteção social não contributivo articulado sob a primazia da responsabilidade do Estado brasileiro na estruturação das ofertas e no cofinanciamento.

A proteção social de que trata esta política pública, no entanto, não pode ser tomada como um fim, mas como meio de suporte estratégico para o Estado promover o acesso aos direitos sociais, haja vista os programas de transferência de renda gerenciados nesta política pública como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, ou mesmo agora mais em evidência como, por exemplo, as discussões em torno da “renda básica cidadã” no intuito de dar atenção a vulnerabilidade agravada pela pandemia, que podem complementar ou substituir temporariamente a perda de direitos do trabalho, porém não atingem a capacidade de reduzir desigualdades no acesso à riqueza socialmente produzida (BOSCHETTI, 2020).

Quadro 1 - Organização dos Serviços Socio-assistenciais no SUAS

QUADRO SÍNTESE DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
NÍVEL DE PROTEÇÃO (Equipamentos deste nível de proteção)	SERVIÇO
<p>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (CRAS, CADASTRO ÚNICO, OSC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) - Serviço de atendimento domiciliar à pessoa idosa e com deficiência.
<p>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL</p>	<p>MÉDIA COMPLEXIDADE (CREAS, Centro POP, OSC)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI) - Serviço Especializado em Abordagem Social - Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	<p>ALTA COMPLEXIDADE (Casa Lar, casa de Passagem, Republica, Gestão, Família acolhedora)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Acolhimento Institucional - Serviço de Acolhimento em República - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora - Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: adaptado de, BRASIL. Tipificação Nacional Dos Serviços Socioassistenciais (2009)

Tratando-se, portanto de um sistema articulado, ainda que a União assumo o papel na coordenação, a Lei 12435 de 2011 - Lei do SUAS que complementou com outros dispositivos à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ancorou a atuação da União nas instâncias de pactuação intergovernamental. Desta forma descentralizando determinada coordenação, transferindo poder aos Estados com a responsabilidade na execução dos serviços em escala regional, e aos Municípios, como executores dos serviços em âmbito local. Determinada descentralização, se deu com a criação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), esta comissão é constituída pela União, Estados/DF e Municípios. A União é representada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); os Estados e Distrito Federal, representados

pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Assim determinou-se responsabilidades compartilhadas, como o custeio dos serviços, programas e projetos, a educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios, a vigilância sócioassistencial criada para subsidiar o planejamento dos gestores, e as ações de gestão da informação e monitoramento do SUAS (LEI DO SUAS, BRASIL, 2011).

Segundo dados do Censo SUAS que foi um importante instrumento previsto para o monitoramento da política pública de assistência social, em seu mais recente relatório geral apresentado em 2017, apontou que após 10 anos de implantação dos serviços sócioassistenciais tipificados pelo Sistema Único de Assistência Social, o Brasil possuía aproximadamente 10 mil equipamentos públicos de Assistência Social, sendo 7.446 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), 2.216 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e 153 Centros POP que prestam atendimento a população em situação de rua. Segundo o relatório, a oferta dos serviços continuados por proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, ou seja, PAIF e PAEFI totalizaram uma média nacional anual de 1,9 milhões de famílias acompanhadas pelas equipes de referência, além dos demais serviços oferecidos pelos equipamentos (COLIN; ROZZOTTI, 2019).

Acontece que após período de evolução no atendimento das vulnerabilidades sociais, a implantação do SUAS no rol das políticas públicas brasileiras, sofreu grande impacto negativo, quando no ano de 2016 houve a proposição da Emenda constitucional nº 95, que determinou o congelamento das despesas primárias do Governo Federal por 20 anos, e resultou em progressiva retirada do financiamento federal além de outras políticas públicas também de todas as políticas sociais pertinentes aos benefícios e aos serviços sócioassistenciais. Desta forma o SUAS que nasce da responsabilidade conjunta dos entes federados, se vê fragilizado pela retirada gradativa da capacidade de financiamento federal das ações de combate à pobreza e desigualdade (JACCOUD, 2019). É neste cenário que em março de 2021, a política pública de assistência social já sentindo os efeitos deste desfinanciamento como desmonte, se viu elencada em um rol de serviços apontados como essenciais e posta em linha de frente para dar atenção às demandas de uma emergência em saúde pública mundial com consequências em todos os setores da sociedade.

A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES SOCIAIS RESULTANTES DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS

O Estado Brasileiro considera as situações de emergência e calamidade pública como situações anormais, provocadas por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem no comprometimento parcial ou substancial da capacidade de resposta do poder público. Estas situações podem advir de um desastre ambiental ou da ascensão de uma doença infectocontagiosa como a Covid-19, e exigem respostas imediatas e efetivas do poder público para sua contenção. O governo brasileiro através do Decreto nº 10.282/2020 publicado em 20 de março de 2020 determinou que entre os serviços essenciais no enfrentamento a pandemia da Covid-19 estivesse a assistência social diante do atendimento à população em estado de vulnerabilidade. Segundo o Ministério da Cidadania o contexto de pandemia ocasionado pelo

novo Novo Coronavírus por apresentar-se como situação de emergência, representou desafios complexos para as políticas públicas sociais, provocando a necessidade da organização de ações e medidas emergenciais por parte dos governos, que fossem capazes de mitigar os impactos sociais desta situação pandêmica na saúde e nos outros setores.

Os Serviços sócioassistenciais neste contexto se viram diante da necessidade de reorganização para garantia da continuidade dos atendimentos, e intensificação da atenção à população, especialmente aquela que já apresentava algum aspecto de vulnerabilidade, onde se previa maior impacto das consequências da pandemia. Foi em atenção a estas questões que a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS elaborou diversas orientações divulgadas por meio de portarias, leis e recomendações, as quais colaboraram na gestão local dos serviços e direcionaram o atendimento diante da situação de emergência. Entre estas recomendações está a portaria nº 100, de 14 de julho de 2020, a qual recomendou estratégias no funcionamento da rede sócioassistencial apontando caminhos para a manutenção da oferta dos serviços na Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial do SUAS diante do cenário epidemiológico da COVID-19.

Atos normativos como estratégia de gestão durante o período pandêmico

Segundo artigo publicado em maio de 2021 pela Gestão Federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no período de março a dezembro de 2020, foram publicadas diversas portarias e decretos que orientaram as ações da assistência social em todo país considerando a situação de emergência em razão da pandemia do Novo Coronavírus. Devido a amplitude do público atendido pelos equipamentos da assistência social, estes atos normativos diversos foram editados, considerando questões como a proteção da pessoa idosa acolhida em instituições de longa permanência, da mesma forma atentou-se ao cuidado com as crianças e adolescente em situação de acolhimento, às mulheres vítimas de violência, pessoas em situação de rua, públicos vulneráveis que transitam pelos serviços sócioassistenciais, além das normativas que trataram da própria gestão destes serviços e da organização e gestão de benefícios eventuais necessários diante da situação pandêmica. Para melhor entendimento dessa diversidade, no quadro 2 estão dispostas algumas das principais orientações levantadas pelo Ministério da Cidadania.

Com base no que está descrito no quadro 2, temos, portanto, um apanhado de orientações onde tiveram que se debruçar os trabalhadores da política pública de assistência social, buscando as adaptações necessárias para manutenção dos serviços, considerando ainda as particularidades de cada território e a necessidade de intervenção nos diferentes contextos. A realidade das tomadas de decisão e elaboração destas diversas normativas vem de encontro ao que Secchi (2016) esclareceu, tratando que a política pública parte para sua materialização a partir de instrumentos concretos utilizados pelo Estado.

Quando tratamos de políticas públicas a implementação deve ser a centralidade dos processos decisórios, no entanto a política pública de assistência social, prevista em 1988, e normatizada a partir da PNAS em 2004, está vivendo pela primeira vez um impacto tamanho sem precedentes no qual a capacidade de planejamento diante da emergência de respostas está alterada devido o momento de crise, uma vez que o Estado não está operando conforme o ideal de forma planejada e rotineira é possível que o ciclo da política pública esperado para

dar atenção ao problema estabelecido possibilitando pensar intervenções esteja se reorganizando, mesmo porque Vázquez (2011) aponta que o ciclo de políticas públicas faz parte de um processo de racionalidade e análise compondo um processo contínuo, tratando-se de um ciclo que se realimenta sistematicamente.

Quadro 2 - Principais atos normativos editados pela gestão do Governo Federal em 2020 para orientação da atuação da assistência social diante do cenário pandêmico pela COVID-19

DIRECIONAMENTO	ATOS NORMATIVOS EDITADOS DE MARÇO A DEZEMBRO DE 2020 DESTACADOS PELA SNAS
Pessoas Idosas	Nota Técnica nº 23/2020 - SAPS/ GAB/SAPS/MS: orienta articulação com a Saúde para prevenção e controle de infecções pelo novo oronavírus em Unidades de Acolhimento Institucional para pessoas idosas - Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI). Portaria nº 65, de 6 de maio de 2020: Orientações e recomendações gerais para atendimento nos serviços de acolhimento de pessoas idosas ou com deficiência. Resolução nº 3, de 6 de agosto de 2020: Prorrogação do prazo de validade das Carteiras do Idoso.
Pessoas em Situação de rua	Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020: Recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus, COVID-19. Informativo: Orientações sobre o acesso ao auxílio emergencial pela população em situação de rua durante a pandemia da COVID-19.
Crianças e Adolescentes	Recomendação Conjunta nº 1, de 16 de abril de 2020: Cuidados a crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, no contexto de transmissão Comunitária do novo Novo Coronavírus. Portaria nº 59, de 22 de abril de 2020: Orientações e recomendações gerais quanto ao atendimento nos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes. Recomendação Conjunta nº 1, de 9 de setembro de 2020: Cuidados à comunidade socioeducativa, nos programas de atendimento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).
Mulheres	Portaria nº 86, de 1º de junho de 2020: Recomendações gerais para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na rede socioassistencial do SUAS.
Pessoas com Tuberculose	Orientações sobre apoio social às pessoas com Tuberculose durante a epidemia da COVID: Orientações destinadas à proteção deste público, frente às vulnerabilidades existentes.
Benefícios Eventuais	Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020: Regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19.

Entidades e Organizações da Sociedade civil	Portaria nº 419, de 22 de junho de 2020: Trata da preservação das entidades de assistência social no âmbito da rede socioassistencial do SUAS, face ao estado de emergência de saúde pública.
Gestores SUAS; Rede socioassistencial; Organizações da Sociedade Civil	PORTARIA nº 100, de 14 de julho 2020: Recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de PSB e de PSE no SUAS, de modo a assegurar a manutenção da oferta do atendimento à população . Portaria nº 148, de 13 de novembro de 2020: Recomendações gerais sobre a adaptação das ofertas socioassistenciais no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus - COVID-19.

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus. v. 6, p. 26, 2021.

A atuação dos serviços sócioassistenciais durante a pandemia refletida em números

Viés observado pelo Ministério da Cidadania, ao apresentar relatório contextualizando a assistência social durante a pandemia, é o que diz respeito aos números de ações especialmente prestadas neste período, o que veremos a seguir denota de que emergência também estamos tratando quando olhamos para os atendimentos nos serviços socioassistenciais no ano de 2020.

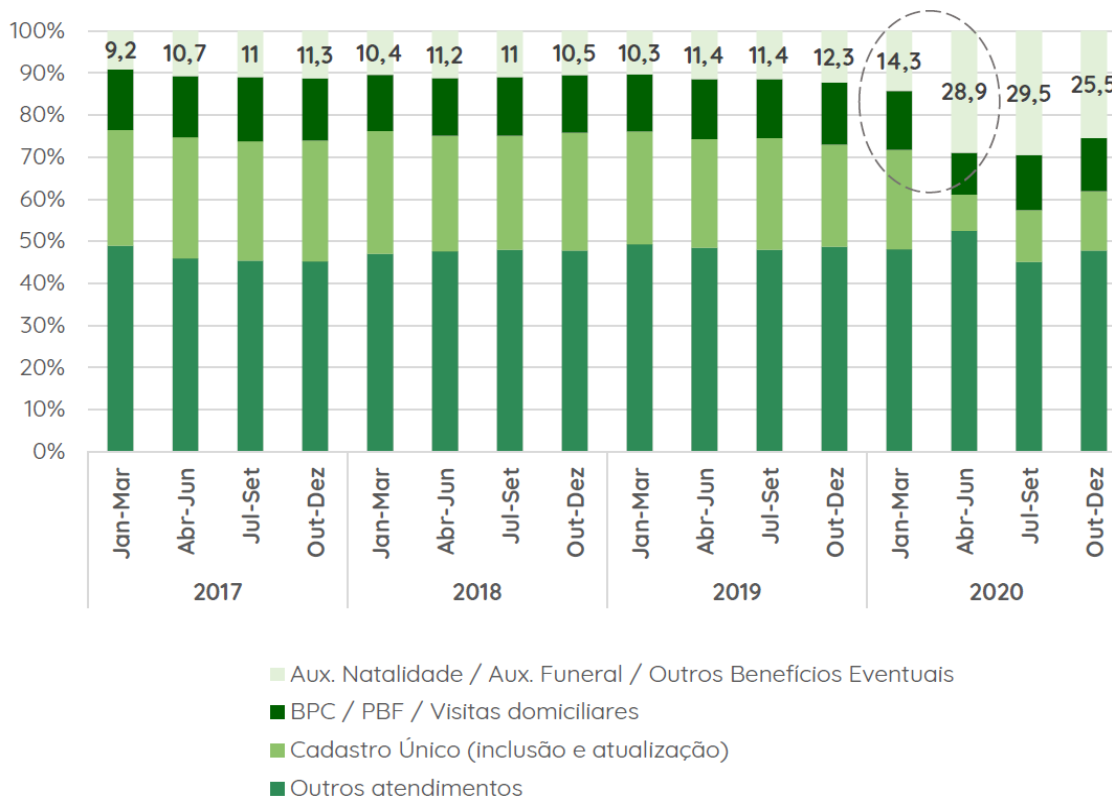
Iniciando a análise pelos números de atendimento realizados em 2020 pelo PAIF e a atenção básica de assistência social, levantados a partir do RMA, destaca-se o aumento de 31,3% de atendimento realizados nos CRAS, comparando os dados do segundo trimestre de 2020 em relação aos dados do segundo trimestre de 2019. Observa-se diante dos números apresentados que muitos lares foram atingidos por dificuldades econômicas e sociais, estes, que se acentuam a partir da necessidade do isolamento e distanciamento social, importantes para o controle da pandemia, aliado a fragilização de vínculos trabalhistas e a uberização observada antes mesmo do fenômeno do Novo Coronavírus tomar as manchetes. Dado que reflete o que tratamos neste tópico é o apresentado acerca da ampliação do número de atendimentos e alinhados com as ações de fornecimento de benefícios eventuais.

Vejamos o que traz a figura 1, a qual levanta um comparativo dos números de atendimentos realizados na assistência social desde o ano de 2017, quando iniciou o seu maior histórico de desfinanciamento até o ano de 2020, quando se deu a situação de emergência e calamidade pública pela COVID- 19. Optou-se em trazer o gráfico na íntegra conforme foi organizado pela SNAS, que traz dados do cadastro único e outros atendimentos.

Observa-se que o número de atendimentos nos equipamentos da assistência social que já vinham em uma crescente, apresentou aumento de mais de 100% em comparação do primeiro ao segundo trimestres do ano de 2020, período entre o qual foi declarada a situação de emergência em saúde pública no Brasil, devido à pandemia da Covid-19. Destaca-se que a concessão de benefícios eventuais e outros atendimentos não especificados assumiu grande parte dos números de atendimentos realizados neste período, deixando evidente que a demanda por serviços e benefícios sócioassistenciais destacou-se na importância da atuação

do Sistema Único de Assistência Social, em garantia de sobrevivência e proteção das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade agravada pela pandemia.

Figura 1: Distribuição trimestral do percentual de atendimentos, por tipo de atendimento, Brasil [2017-2020]



Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus. pg 60. 2021. Tabela extraída na íntegra, elaborada com base no RMA dos anos de 2017 a 2020.

O que foi apresentado é que o RMA registrou em termos absolutos, que as concessões de benefícios eventuais, ainda sem considerar auxílio natalidade e auxílio por morte, saltou de 3 milhões de concessões no ano de 2019 para 7,8 milhões de benefícios eventuais concedidos no mesmo período em 2020, um aumento de 163,6% superior à observada em 2019, que já vinha apresentando aumento deste 2017, porém nada tão significativo como neste recorte temporal. Conforme os dados do Censo SUAS, apresentados no mesmo artigo, dos 5.570 municípios brasileiros, 4.479 municípios informaram ter realizado ao menos uma ação de apoio aos usuários do SUAS relativa à distribuição de alimentos (BRASIL, 2021).

Os profissionais atuantes nesta política pública contam com um rico arcabouço de legislações, referências técnicas construídas ao longo de anos de trabalho e articulações técnicas e políticas, no entanto vinham deparando-se com movimentos de desmonte desta política pública, com a diminuição drástica de recursos e o atravessamento de políticas externas e fazeres sinalizando o retorno ao modo arcaico de um fazer assistencialista, ao tempo que se viram pressionados a dar respostas efetivas às consequências da pandemia nos

territórios em que atuam, ampliando ainda mais o escopo de referências técnicas normativas. Não obstante, observando os recortes de importância significativa dos números de atendimentos da atenção básica de assistência social direcionados à concessão de benefícios eventuais, embora justificada e compreensível intervenção emergencial, coloca-se em alerta o conceito de política pública de assistência social diante do que tem sido compreendido como essencial na sua atuação em contraponto ao que preconiza sua formulação.

A pobreza, não é apenas resultado desta pandemia, ainda que o momento tenha proporcionado seu agravamento, mas sim fruto de uma questão estrutural, a vulnerabilidade de que está tratando a assistência social e as políticas sociais é apenas um agravante da exploração das forças produtivas, da concentração de renda desigual, das estratégias ultraliberais e da flexibilização das leis trabalhistas. Neste sentido a proteção desempenhada pelos serviços socioassistenciais não pode ser tomada como um fim, não se trata da solução destas questões estruturais, mas de uma das estratégias em busca de melhores condições para o desenvolvimento da sociedade, conforme bem define Bosquetti (2018).

Já no que diz respeito especificamente aos serviços realizados pela divisão de proteção especial no SUAS, e no PAEFI, que atuam diretamente na atenção aqueles públicos onde já se identifica violações de direitos e situações de violência, os dados do RMA revelam que a pandemia da COVID-19, também impactou os serviços, embora em números menos substanciais. Tendo em vista que em comparação com o ano de 2019, observou-se um aumento de 8% dos atendimentos particularizados em 2020, enquanto os números de casos em acompanhamento mantiveram constância e as visitas domiciliares reduziram 26% na proteção especial, ainda mais significativa é a queda de 56,7% da inserção de novos casos de adolescentes em medidas socioeducativas, segundo os dados do RMA.

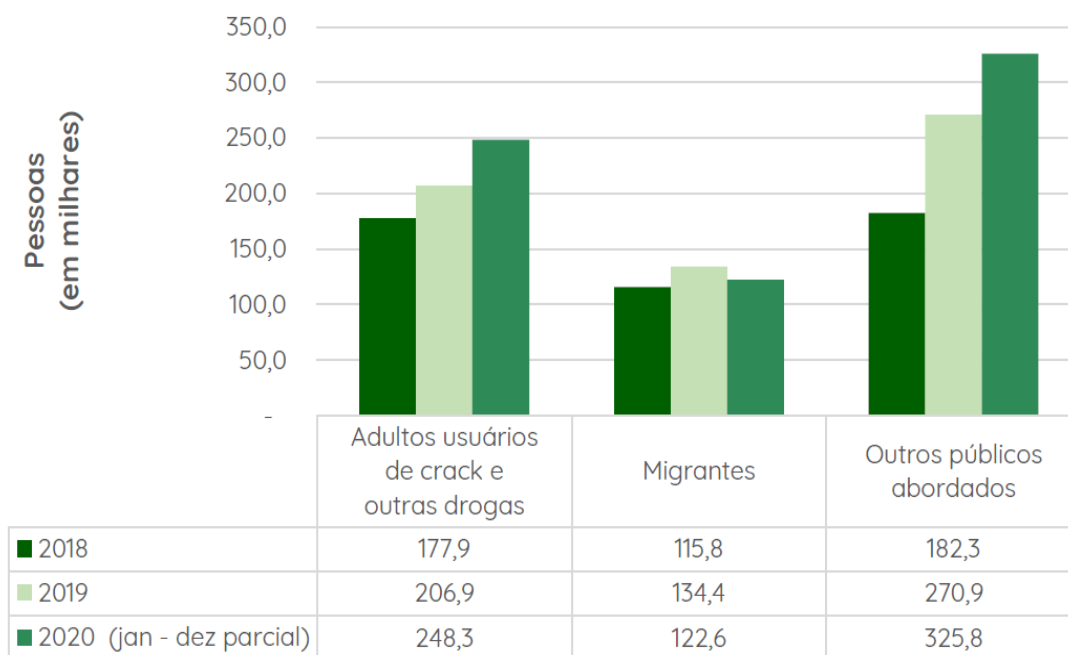
Percebe-se então que mesmo diante de normativas diversas contendo no escopo o atendimento aos públicos em situação de violência e violação de direitos, alguma questão não fez que com que o grande aumento de atendimentos na atenção básica se repetisse nos números da atenção especial, mesmo diante da possibilidade de agravamento da situação de vulnerabilidade devido às medidas restritivas tomadas durante a pandemia. Gomide (2014) tratou da necessidade de aprofundar o olhar para os arranjos institucionais que se dão pelo conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular da coordenação dos atores e interesses na implementação de uma política pública. De fato, os processos e metodologias construídos para o atendimento neste nível de proteção podem ter determinado o resultado alcançado por esta, a própria diminuição das visitas domiciliares, que foi necessária para garantir a segurança do público atendido e dos operadores dos serviços, e as medidas tomadas pelo judiciário no tratamento das medidas socioeducativas, caracterizam arranjos tomados neste momento, envolvendo a capacidade técnico administrativa e política.

Por sua vez, outro serviço considerado de importância singular na atuação frente às vulnerabilidades agravadas pela pandemia do Novo Coronavírus, é o serviço da Abordagem Social, sendo os profissionais deste serviço, o elo de ligação e informação com as pessoas em situação de rua, objetivando a identificação das situações de risco e a promoção do acesso deste público aos serviços de garantia de direitos. Os dados do RMA apresentados no artigo da Secretaria Nacional de Assistência Social demonstram o aumento dos números destas abordagens e retratam o perfil do público atendido.

A figura 2 traz um gráfico elaborado pela SNAS, apresenta um comparativo dos números de atendimentos do serviço de abordagem social, entre os anos de 2018 a 2020, com recorte para dois públicos específicos, que são os adultos usuários de crack e outras drogas e a população de migrantes, e também tratou de outros públicos abordados.

Nota-se, portanto o aumento substancial do atendimento as pessoas em situação de rua, saltando a quantidade de abordagens do público diverso de 182,3 mil pessoas em 2018, para 325,8 mil pessoas em 2020, com a observação de que ainda se trata de um número parcial. Ao mesmo tempo o número de pessoas migrantes apresentou diminuição nas abordagens em comparação ao ano anterior, o que pode ser justificado pelo fechamento das fronteiras que foi uma das primeiras medidas tomadas para conter a proliferação da contaminação pelo Novo Coronavírus. Um dos dados destacado e que merece atenção da saúde pública é o fato de que o número de pessoas adultas usuárias de drogas cresceu consideravelmente entre as abordagens sociais realizadas pela assistência social desde o ano de 2018.

Figura 2: Registro anual de atendimentos no Serviço Especializado em Abordagem Social por perfil , Brasil [2018-2020]



Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus. pg 64. 2021. Tabela extraída na íntegra, elaborada com base no RMA dos anos de 2018 a 2020.

Diante deste cenário de aumento da procura da população pelos serviços sócioassistenciais e da necessidade de intervenção da política pública de assistência social, direcionando atenção às populações atingidas significativamente pela pandemia, há de se observar que foi demandado esforço da burocracia pública para efetivação e continuidades da

prestação destes serviços, assim se colocando expostos aos riscos de contaminação pela doença, neste sentido espera-se que tenha havido agilidade na tomada de decisão nos níveis de gestão para evitar agravamentos de situação de risco de forma a garantir a continuidade do atendimento aos cidadãos com medidas de segurança condizentes com o contexto, visando à segurança e saúde de usuários e trabalhadores. Neste contexto, os profissionais trazidos por Lipsky (2019) como “nível de rua”, são atingidos no cotidiano do seu trabalho, e atuam estrategicamente no combate a intensificação das questões sociais especialmente quando tratamos dos reflexos desta crise sanitária nas camadas mais pobres e vulneráveis da sociedade. É visto, portanto que as pessoas estão precisando de suporte do Estado, e o Estado por sua vez é representado por mãos e pés que materializam a política pública para enfrentar a pandemia.

Atentando a esta questão, a SNAS afirma que algumas estratégias realizadas no âmbito dos Recursos Humanos contribuíram para garantir e otimizar o trabalho social desenvolvido nos municípios, apresentando estas estratégias como por exemplo, a atuação em escalas diferenciadas, o remanejamento de profissionais entre as unidades e os serviços sócioassistenciais e de outras políticas públicas e ainda a contratação de profissionais temporários, em alguns casos. Além de que em âmbito local, algumas gestões afirmaram disponibilizar capacitação e suporte emocional aos trabalhadores no objetivo de fortalecer a atuação frente à conjuntura adversa de emergência em saúde pública (BRASIL, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por ser uma política pública construída para ser referência nos territórios, os equipamentos da assistência social que prestam os serviços sócioassistenciais, tendem a aparecer em cenário de destaque em situações de emergências e calamidade pública como o provocado pelo advento da pandemia do Novo Coronavírus.

Observou-se que a população buscou por acesso a direitos e orientações nos equipamentos sócioassistenciais e a ação desta política pública efetivou-se fundamental no enfrentamento das consequências da crise sanitária instaurada pela covid-19, uma vez que os variados serviços públicos que se encontram nos equipamentos descentralizados da assistência social, tem promovido o suporte para superação das situações de vulnerabilidade em que se encontram a população. Diante do aumento dos números de atendimento, considera-se a possibilidade de aumento das situações de violações de direito e o agravamento da pobreza extrema, que exigem a intervenção dos serviços socioassistenciais, e como vimos constroem o escopo do trabalho nos equipamentos da assistência social.

Em se tratando de uma política pública jovem e ainda em consolidação, porém já considerada essencial pela gestão pública tendo se confirmado a sua essencialidade ao ser demandada consideravelmente pela sociedade, é mesmo necessário que se reserve espaço para pensar a implementação da assistência social mesmo estando absorvida por esse momento de emergência. Pois neste contexto não tomar a decisão correta pode implicar em prejuízos substanciais para a assistência social. Tamanho paradoxo terá que dar conta os estudos da implementação desta política pública a partir de então, pois a assistência social foi pensada para superar o viés do assistencialismo e da caridade (COLIN; ROSOTTI, 2019), enquanto os números do Ministério da Cidadania apontam que o fenômeno de sua essencialidade no

momento, destacam-se ao dar suporte a fome da população, com menos ênfase nos demais aspectos de garantia de direitos que tratam a organização desta política pública.

Ao fazermos o resgate do que trouxe Capella (2018) quando afirmou que a forma como o problema é compreendido pelos atores políticos definirá sua formulação na agenda, e orientará todo o debate interferindo no processo decisório, influenciando assim as ações a serem programadas para a sua implementação e avaliação, abrimos espaço para estudos que nos auxiliem a compreender se o caminho optado a seguir neste momento de gestão em que a assistência social está em evidência pode significar o retrocesso substancial na conceituação desta política pública no entendimento da população.

Diante deste cenário identifica-se a necessidade do resgate do sentido precípuo da Assistência Social enquanto política pública, não só por ser essencial diante do agravamento das questões sociais geradas pela crise pandêmica do Novo Coronavírus, mais para firmar sua consolidação como política que garanta direitos e compõem uma rede organizada de proteção social. Pontua-se ainda que esta política pública é essencial, porém individualmente incapaz de atender todas as mazelas deste período, portanto a articulação com outras políticas se torna primordial para prover estratégias de cuidado à população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial>. Acesso em: 13 de set 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial>. Acesso em: 10 set 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial>. Acesso em: 10 set 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Diário Oficial da União.

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 22 jun 2021.

BRASIL. lei nº 12.435, de 06 de Julho de 2011. Complementa a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a organização do setor e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Diário Oficial da União.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo Novo Coronavírus. **De Olho na Cidadania**, vol 6, maio/2021.

BOSCHETTI, I. BEHRING, E. **Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?**. 2021. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

CAPELLA, A C N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018

COLIN D. R. A. e RIZZOTTI M. L. A. A trajetória de conquistas e desafios dos serviços socioassistenciais no Brasil: dez anos da tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. **Revista Congemas**, 2019. Disponível em:
<<https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/09/revistacongemas.pdf>>. Acesso em 03 jul. 2021.

GOMIDE, A., & Pires, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Ipea: Brasília, 2014.

JACCOUD, L. Os desafios da proteção socioassistencial em contexto de restrição fiscal. **Revista Congemas**, 2019. Disponível em:
<<https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/09/revistacongemas.pdf>>. Acesso em 03 jul. 2021.

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Enap: Brasília, 2019.

LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades**. Brasília: Enap, 2021.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, 2006.

TORRES, H.; MARQUES, E.; BICHR, R. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. *In*: CUNHA, J. M. P. (org.). **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.



VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. *In: Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, n. 14, 2011.



ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A *Revista Orbis Latina* está aberta a colaborações de pesquisadores de qualquer parte do planeta. Os artigos, resenhas e demais contribuições devem girar em torno de temáticas que envolvam racionalidades, desenvolvimento, fronteiras ou temas de políticas públicas e planejamento urbano e regional. Trata-se de uma revista *online*, formatada em pdf, publicada exclusivamente em ambiente virtual (internet) de acesso irrestrito. Os artigos, resenhas e demais contribuições publicadas implicam na transferência de direitos do(s) autor(es) para a revista. É de extrema importância salientar que não são pagos direitos autorais pelos textos publicados.

Os artigos, resenhas e demais contribuições enviadas para publicação na *Revista Orbis Latina* são apreciados por pareceristas pelo sistema *blind review*.

A *Revista Orbis Latina* receberá textos que contenham as seguintes características:

- i) **Artigos Científicos** – Os textos devem conter no mínimo 5 e no máximo 30 laudas em formato *Word* ou equivalente. Os artigos devem obrigatoriamente apresentar título, resumo (300 palavras no máximo) e palavras-chave (mínimo três e máximo de sete) em, pelo menos, dois idiomas, introdução, conclusão e referências. Na folha de rosto deverá aparecer o título e o(s) nome(s) do(s) autor(es), com respectiva identificação em nota de rodapé (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico. A formatação do artigo deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte *Times New Roman* 12 e espaçamento simples. Artigos de iniciação científica devem ter, no máximo, 10 laudas.
- ii) **Resenhas** – As resenhas devem conter no mínimo 3 e no máximo 25 laudas em formato word ou equivalente. Na folha de rosto deverá aparecer os dados do livro e o nome do autor da resenha, com respectiva identificação em nota de rodapé (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico. A formatação deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte *Times New Roman* 12 e espaçamento simples.
- iii) **Demais Contribuições** – As contribuições de caráter cultural devem conter no máximo 10 laudas em formato word ou equivalente. Na folha de rosto deverá aparecer o título e os dados do autor, com respectiva identificação em nota de rodapé (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico. A formatação deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte *Times New Roman* 12 e espaçamento simples.

Os autores de artigos, resenhas e demais contribuições devem encaminhar suas colaborações, sem identificação, através do *website da revista* - <https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>.