

# REVISTA ORBIS LATINA

**ISSN 2237-6976**

---

***Especial - Políticas Públicas de Desenvolvimento na América Latina***

---



REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976  
**Volume 14, Número 2**  
**Edição Especial - Maio 2024**



INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:





REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976  
Volume 14, Número 2  
Edição Especial - Maio 2024



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<sup>a</sup>. Claudia Lucia Bisaggio Soares (UNILA)  
Dr. Dirceu Basso (UNILA)  
Dr. Exzolvildres Queiroz Neto (UNILA)  
Dr. Gilcéia Aparecida Cordeiro (UNILA)  
Dr. Gilson Batista de Oliveira, Editor (UNILA)  
Dr<sup>a</sup>. 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>

**Volume 14, Número 2, Edição Especial - Maio de 2024.**

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 Ruínas, Sala 11

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

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



REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976  
Volume 14, Número 2  
Edição Especial - Maio 2024



---

#### INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:





REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976  
Volume 14, Número 2  
Edição Especial - Maio 2024



## ***ESPECIAL POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA***

Esse número especial da Revista Orbis Latina foi editado para atender a política de incentivo e promoção de publicações dos discentes e dos docentes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (PPGPPD/UNILA).

A ideia dessa publicação começou a ser construída em 2022 e, após debates e discussões no colegiado do PPGPPD/UNILA, formou-se uma comissão para organizar a revista, em formato de *dossiê* temático, com artigos em consonância com área de concentração do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Desenvolvimento, denominada de “Políticas Públicas de Desenvolvimento na América Latina”. A comissão do *dossiê* formada pelos professores Gilson Batista de Oliveira, Sérgio Henrique de Oliveira Teixeira e Renata Peixoto de Oliveira, como membros titulares, e Francisca Paula Soares Maia e Gladys Amelia Velez Benito, como suplentes, foi institucionalizada pela Portaria 29/2023 do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade Política.

Para atender os desígnios do colegiado, a comissão organizadora elaborou uma chamada para submissão dos artigos com base nas duas linhas de pesquisa do programa: i) Estratégias de Desenvolvimento e; ii) Políticas Públicas e Sociedade. As normas e diretrizes para submissão foram ditadas pela Revista Orbis Latina, em cumprimento a sua política editorial. Como regras adicionais, a comissão estabeleceu que: a) No mínimo um(a) dos(as) autores(as) deveria pertencer ao quadro de docentes do PPGPPD/UNILA; b) Discentes e egressos(as) somente poderiam submeter artigos em coautoria com pelo menos um(a) docente do PPGPPD/UNILA; c) Os artigos deveriam ter, no máximo, quatro (4) coautores(as) e; d) A submissão dos artigos seria realizada até o dia 31 de março, sendo prorrogada para dia 22 de abril de 2024 através do sistema da revista. Exceções seriam avaliadas pela comissão organizadora e pelo editor da revista.

A chamada foi publicada e divulgada, a partir de dezembro de 2023, através do *e-mail* institucional, grupo de *WhatsApp* e cartazes afixados nos murais da universidade.

O resultado desse *dossiê* se traduz na publicação de 18 artigos de pesquisas realizadas dentro do PPGPPD/UNILA, por docentes e discentes, nos respectivos projetos e grupos de pesquisa. Trata-se de uma contribuição que ressalta a importância do PPGPPD/UNILA na região onde está instalado e cumpre sua vocação institucional de atuação na Região da Tríplice Fronteira, nos países do MERCOSUL com os demais países da América Latina.

Ótima leitura!

Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira (Editor)



REVISTA ORBIS LATINA  
ISSN: 2237 6976  
Volume 14, Número 2  
Edição Especial - Maio 2024



INDEXADORES E BASES BIBLIOGRÁFICAS:



## SUMÁRIO

### APRESENTAÇÃO

#### ESPECIAL POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

*Gilson Batista de Oliveira* .....02

### ARTIGOS CIENTÍFICOS

#### ITAIPU BINACIONAL E A EXPERIÊNCIA FRONTEIRIÇA NA TRÍPLICE FRONTEIRA (ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI)

*Micael Alvino da Silva* .....05

#### OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MUNICIPIO DE FOZ DO IGUAÇU

*Daniela Alejandra Osorio Dominguez e Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor* .....10

#### DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO IDOSA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

*Cláudia Batista Santos e Walfrido Kühl Svoboda* .....21

#### PRÁTICAS EDUCATIVAS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO INFANTO JUVENIL EM FOZ DO IGUAÇU-PR

*Ana Flávia da Silva e Francisca Paula Soares Maia* .....45

#### A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CONTROLE POPULACIONAL E SANITÁRIO DE CÃES E GATOS NO MUNICÍPIO DE SANTA TEREZINHA DE ITAIPU-PR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL

*Carlos Antônio Martins da Silva, Maria Carolina O. Sestak Rodrigues e Walfrido Kühl Svoboda* .....53

#### COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA

*Francisco Wenderson Pereira de Souza e Francisca Paula Soares Maia* .....68

#### EXPANSIÓN DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA EN ARGENTINA

*Aura María Diaz Caceres e Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor* .....80

#### ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA MUNICIPAL Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE RÍO GRANDE DEL SUR – BRASIL

*Ramón Ángel Estigarribia Ferreira, Jamur Johnas Marchi e Diego Milnitz* .....88

#### A INTERFACE ENTRE A GOVERNANÇA E A DIGITALIZAÇÃO EM COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

*Jamila Francine de Godoy Borkowski, Dirceu Basso e Hayla Cunha Messias* .....115

#### CRISE E O AUMENTO DA POBREZA NO BRASIL: NOTAS PARA DEBATE

*Marcos Adriano Gabriel, Pâmela di Christine Franco de Oliveira e Gilson Batista de Oliveira* .....123



**CULTIVANDO ESPAÇOS SOCIOAMBIENTAIS: PERSPECTIVAS E TRANSFORMAÇÕES ATRAVÉS DA AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU – PR**

*Exzolvildres Queiroz Neto, Gilson Batista de Oliveira, Marcelha Silva de Andrade, Suncar Dabor e Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor.....135*

**CONHECIMENTOS E LIMITAÇÕES DE DIRETORES DE ESCOLAS MUNICIPAIS E CMEIs SOBRE A REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

*Ana Carolina Cordeiro Magni, Francisca Paula Soares Maia e Vicente Aguiar Parreiras.....154*

**GOVERNANÇA EM ECOSSISTEMAS DE INOVAÇÃO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ÚLTIMOS 10 ANOS**

*Marcio Aparecido Yokomizo, Alberto Sampaio e Daniel Teotonio do Nascimento.....186*

**FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL EM CABO FRIO/RJ**

*Izábia Coutinho da Silva e Sérgio Henrique de Oliveira Teixeira.....209*

**OS ASPECTOS TECNOLÓGICOS NOS PROCESSOS DEMOCRÁTICOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS ‘JORNADAS DE JUNHO’**

*Newton Camargo da Silva Cruz e Renata Peixoto de Oliveira.....222*

**INCUBADORAS DE EMPRESAS DE BASES TECNOLÓGICAS NO BRASIL: UMA REVISÃO DA LITERATURA DOS ÚLTIMOS 10 ANOS**

*Francisco Wenderson Pereira de Souza e Daniel Teotonio do Nascimento.....239*

**AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC’S) NO SERVIÇO PÚBLICO: BRASIL E UCRÂNIA EM PERSPECTIVA**

*Maria Alejandra Nicolás, Svitlana Viktorivna Gazaryan e Gladys Amelia Velez Benito.....253*

**DESAFÍOS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA A LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO Y A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL LATINOAMERICANOS: OBSERVACIONES DESDE EL MERCOSUR**

*Silvia Lilian Ferro.....274*

**ORIENTAÇÕES AOS COLABORADORES**

**ORIENTAÇÃO AOS COLABORADORES E NORMAS PARA PUBLICAÇÃO.....307**

## ITAIPU BINACIONAL E A EXPERIÊNCIA FRONTEIRIÇA NA TRÍPLICE FRONTEIRA (ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI)

Micael Alvino da Silva<sup>1</sup>

### Resumo:

Desde o final do século XIX a Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai tem sido alvo de iniciativas para a promoção do desenvolvimento regional. O objetivo desse texto é analisar a experiência fronteiriça decorrente da estratégia brasileiro-paraguaia de construir uma usina e gerar energia hidrelétrica. Responsável por um *boom* populacional, por construir novos espaços públicos, a Itaipu Binacional também proporcionou uma experiência fronteiriça única na América do Sul. Em caráter ensaístico e não exaustivo, meu objetivo com esse texto é analisar essa experiência fronteiriça que teve início na década de 1970 com a construção da usina e deixou um legado permanente de aproximação social entre brasileiros e paraguaios no território da Tríplice Fronteira.

**Palavras-chave:** desenvolvimento regional, Tríplice Fronteira, Itaipu Binacional

## ITAIPU BINACIONAL Y LA EXPERIENCIA FRONTERIZA EN LA TRIPLE FRONTERA (ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY)

### Resumen:

Desde finales del siglo XIX, la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay ha sido objeto de iniciativas para promover el desarrollo regional. El objetivo de este texto es analizar la experiencia fronteriza resultante de la estrategia brasileño-paraguaya de construir una planta y generar energía hidroeléctrica. Responsable por un *boom* poblacional, de la construcción de nuevos espacios públicos, Itaipú Binacional también brindó una experiencia fronteriza única en América del Sur. De manera ensayística y no exhaustiva, mi objetivo con este texto es analizar esta experiencia fronteriza que comenzó en la década de 1970 con la construcción de la planta y dejó un legado permanente de acercamiento social entre brasileños y paraguayos en el territorio de la Triple Frontera.

**Palabras clave:** desarrollo regional, Triple Frontera, Itaipú Binacional

## Introdução

A Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai é um *locus* privilegiado para o estudo das estratégias de desenvolvimento regional. Desde a consolidação dos Estados Nacionais, mais especificamente após a Guerra da Tríplice Aliança (1870), aquela fronteira tornou-se alvo dos governos argentino e brasileiro. No final do século XIX, especialmente por conta da área em torno das Cataratas do Iguaçu, agentes históricos a serviço da Argentina comandaram expedições e fizeram planos estratégicos para ocupação do território e exploração do potencial turístico regional (PEYRET, 1889) (BALSADÚA, 1901). Do lado brasileiro, iniciaram-se os planos para um parque nacional com objetivos de demarcar a

---

<sup>1</sup> Doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP), Professor Adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD). ORCID: 0000-0001-5113-5106, [micael.silva@unila.edu.br](mailto:micael.silva@unila.edu.br)

presença do Brasil e, ao mesmo tempo, promover a preservação ambiental (REBOUÇAS, 1898).

A atenção do governo federal brasileiro à sua parte da Tríplice Fronteira a tornou um espaço historicamente diferente de todo o oeste do Paraná. Enquanto o restante do oeste e sudoeste Estado paranaense possui uma narrativa histórica baseada na expansão agrícola e populacional vinda do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, em Foz do Iguaçu – a cidade fronteiriça – passaram a coexistir as estratégias de desenvolvimento regional fomentadas pelo governo federal. Para as finalidades desse ensaio, importa-nos quatro dessas estratégias: a primeira foi a implantação da Colônia Militar, em 1889; a segunda foi a criação do Parque Nacional do Iguaçu, em 1939; a terceira foi a rota Assunção-Paranaguá, iniciada com o depósito franco ao Paraguai no Porto de Santos, 1943; e a quarta a decisão de construir a usina Itaipu Binacional, cujo tratado foi assinado em 1973.

Todas essas estratégias de desenvolvimento regional mencionadas possuem em comum o fato de terem sido implementadas do lado brasileiro da Tríplice Fronteira. Ainda que cada qual mereça uma análise específica, para os fins desse ensaio abordarei a estratégia binacional brasileiro-paraguaia que recentemente completou cinquenta anos. Itaipu Binacional, ao lado do comércio em *Ciudad del Este* (Paraguai), é uma das chaves para se compreender a Tríplice Fronteira contemporânea. Responsável por um *boom* populacional, por construir novos espaços públicos, a Itaipu também proporcionou uma experiência fronteiriça única na América do Sul. Em caráter ensaístico e não exaustivo, meu objetivo com esse texto é analisar essa experiência fronteiriça que teve início na década de 1970 com a construção da usina e deixou um legado permanente de aproximação social entre brasileiros e paraguaios no território da Tríplice Fronteira.

### Itaipu e experiência fronteiriça

O projeto da usina de Itaipu representa o maior empreendimento do contexto da aproximação contemporânea entre o Brasil e o Paraguai, que teve início na década de 1940 e foi iniciada pela busca de entendimento em prol de uma saída terrestre do Paraguai para o Oceano Atlântico. Como resultado, o Brasil concedeu um Depósito Franco ao Paraguai no Porto de Santos (1941) e em Paranaguá (1955). Contudo, faltava o básico: estradas e pontes que conectassem a capital do Paraguai ao litoral do Brasil. Um marco importante nesse contexto foi a conclusão da Ponte da Amizade, em 1965.

A abertura da rota terrestre foi fundamental para que o pêndulo da política externa do Paraguai pendesse mais para o Brasil do que para a Argentina (YEGROS e BREZZO, 2013, p. 159). Tanto a rota Paraguai-Paraná (Assunção-Paranaguá), simbolizada pela conclusão da Ponte da Amizade, quanto a Itaipu Binacional foram macroprojetos de integração no contexto das relações sul-americanas contemporâneas. Em comum, a ponte e a usina integram o mesmo espaço chamado de Tríplice Fronteira.

Em um pequeno raio de cerca de 12 quilômetros a partir da Ponte da Amizade, encontra-se a confluência entre Argentina, Brasil e Paraguai, a Itaipu Binacional e as principais atividades econômicas da região (SILVA e CASTRO, 2021, p. 13). As cidades fronteiriças de Porto Iguaçu (Argentina) e Foz do Iguaçu (Brasil) compartilham principalmente o turismo (Cataratas do Iguaçu), enquanto Foz do Iguaçu e a Região

Metropolitana de Ciudad del Este (Paraguai) compartilham comércio, serviços e a geração de energia elétrica.

Passados cinquenta anos da assinatura do Tratado de 1973, quero chamar a atenção para um aspecto histórico: a formação de uma nova experiência fronteiriça promovida pela construção da usina, com reflexos no passado, no presente e no futuro. Chamo de experiência nova porque o Brasil e seus vizinhos da América do Sul mantém relações fronteiriças pelo menos desde as independências. Mas, foi a partir de 1973 que uma obra de grandes proporções foi capaz de mobilizar um grande contingente de migrantes para um ponto de fronteira específico. Mais do que isso, erguia-se um edifício em sociedade com o país vizinho a partir do paradigma da integração física e energética.

Um exemplo oposto à essa integração pode ser buscado na própria região da Tríplice Fronteira. Na década de 1930, dois parques nacionais foram criados de lado cada lado da fronteira Brasil-Argentina, em torno das Cataratas do Iguaçu. Aquelas iniciativas baseadas na afirmação das fronteiras nacionais não consideravam a integração, ainda que o objetivo de preservação ambiental e desenvolvimento regional fosse comum em ambos os lados da fronteira. Para ficar em um exemplo do distanciamento desses projetos, os diretores dos parques nacionais teriam a primeira reunião conjunta duas décadas depois da criação das instituições (FREITAS, 2021).

Apesar do caráter nacional e do desenvolvimento regional que os parques trouxeram à região, nada pode ser comparado à capacidade de atrair pessoas da Itaipu Binacional. Quando o Parque Nacional do Iguaçu foi construído, uma vila de 18 casas foi necessária para abrigar os funcionários públicos que viriam para Foz do Iguaçu (MURGEL, 1945). A iniciativa de Itaipu contou com a construção de 9515 casas e com uma novidade importante: dos dois lados da fronteira (VICTAL e SOUZA, 2011, p. 83).

Portanto, a Itaipu foi capaz de atrair novas pessoas (migração e imigração), construir novos espaços (11 vilas residenciais) e proporcionar uma nova experiência fronteiriça (SILVA, 2022). Para se ter uma ideia de dimensão, Foz do Iguaçu era uma cidade de 28 mil habitantes em 1960 (IBGE, 1960, p. 82). No final de 1970, somente a Itaipu demandava 40 mil trabalhadores na construção da obra. Para abrigar parte dessa demanda, 5.226 casas foram construídas do lado brasileiro e 4.289 do lado paraguaio (VICTAL e SOUZA, 2011, p. 83).

No aspecto físico, do lado paraguaio e brasileiro da fronteira, as áreas e vilas residenciais de Itaipu formavam uma espécie de cidades gêmeas conectadas pela Ponte da Amizade. Nessa continuidade transfronteiriça, a percepção dos limites nacionais foi diminuída e a fronteira passou a fazer parte do cotidiano de milhares de trabalhadores. O resultado foi a formação de uma sociedade fronteiriça em torno da construção da usina. Entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, durante o “pico da obra”, centenas de brasileiros ocuparam as vilas do lado paraguaio da fronteira provisoriamente. Estar do outro lado, conhecer e trabalhar com outras pessoas levou paraguaios e brasileiros ao convívio diário por conta da construção da usina.

Além dessa experiência fronteiriça em grande escala, o encontro de cidadãos brasileiros e paraguaios para a construção de uma obra que impactaria nas futuras gerações é particularmente relevante. Um século antes dessa nova experiência fronteiriça na Tríplice Fronteira, a Argentina, o Brasil e o Uruguai estavam em guerra contra o Paraguai em um dos conflitos mais sangrentos da história da América do Sul. A Guerra da Tríplice Aliança (1865-



1870) trouxe prejuízos avassaladores ao Paraguai e terminou na ocupação brasileira de Assunção (FERREIRA, LOUREIRO e ARIAS NETO, 2021).

Evidentemente que a convivência proporcionada pela construção de Itaipu não apagou a pesada memória do conflito, que é especialmente forte no Paraguai. Mas, aproximação foi importante para o conhecimento mútuo dos cidadãos nacionais sob a política de aproximação entre o Brasil e o Paraguai. Nesse sentido, a geração dos filhos e netos de “barrageiros” brasileiros e paraguaios podem ensinar sobre convivência com o outro fronteiro não porque teorizou, mas porque experimentou o processo integrador na prática. Para aqueles que construíram Itaipu há quase meio século, a fronteira para não era sinônimo de separação, mas de aproximação entre dois territórios e dois povos.

### Considerações finais

As famílias que chegavam ao Brasil ou ao Paraguai para trabalhar na construção Itaipu não filosofavam sobre integração ou aproximação entre povos da América do Sul. Eles faziam parte de um processo de integração social promovido pela necessidade de construir a usina. Não estudavam integração, mas faziam integração. Reservadas as diferenças, o caso das crianças brasileiras que compartilhavam o espaço escolar com as crianças paraguaias lembra o que ocorreu nos primórdios da União Europeia. O primeiro passo da integração social na Europa também começou com crianças francesas compartilhando o espaço escolar com crianças alemãs. Como resultado, essas experiências contribuíram para conhecimento, respeito mútuo e relações sociais cada vez mais estreitas entre brasileiros e paraguaios.

Esse aspecto que destaquei da nova experiência fronteira é apenas uma parte da história da mais importante fronteira da América do Sul e de uma das fronteiras mais dinâmicas da América Latina (BLANC e FREITAS, 2018, p. 6). Para os fins deste ensaio, reforço que a evidência para meu argumento da formação de uma nova mentalidade fronteira de integração regional a partir da Itaipu reside principalmente na memória dos construtores da usina. Chamados de barrageiros, é comum encontrar septuagenários nos espaços sociais dos bairros residenciais construídos por Itaipu na década de 1970. Essas pessoas, seus filhos e seus netos entendem a fronteira, especialmente a Tríplice Fronteira, como um lugar de encontro e não de separação entre o Brasil e o Paraguai. Esse foi um dos resultados produzidos depois que os Estados brasileiro e paraguaio decidiram seguir adiante com uma estratégia binacional de desenvolvimento regional.

### Referências

BALSADÚA, F. D. **Pasado - Presente - Porvenir del Territorio Nacional de Misiones**. La Plata: Instituto Geográfico Argentino, 1901.

BLANC, J.; FREITAS, F. **Big Water: The Making of Borderlands Between Brazil, Argentina and Paraguay**. Chicago: University of Arizona Press, 2018.

FERREIRA, L. D. C.; LOUREIRO, M. J. G.; ARIAS NETO, J. M. **O Legado de Marte: Olhares Múltiplos sobre a Guerra do Paraguai**. Curitiba: Appris, 2021.

FREITAS, F. **Nationalizing Nature: Iguazu Falls and National Parks at the Brazil-Argentina Border.** Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

IBGE. **Censo Demográfico de 1960:** Paraná. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1960.

MURGEL, A. **Parques Nacionais.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945.

PEYRET, A. **Una visita a las colonias de la Republica Argentina.** Buenos Aires: Imprenta Tribuna Nacional, 1889.

REBOUÇAS, A. Excursão ao Salto da Guayra ou Sete Quedas pelo Capitão Nestor Borba - Notas e Considerações de André Rebouças [1876]. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, jan. 1898. 65-87.

SILVA, M. A. **Breve História da Tríplice Fronteira.** Foz do Iguaçu: 100Fronteiras, 2022.

SILVA, M. A.; CASTRO, I. C. S. **Além dos limites: a Tríplice Fronteira nas Relações Internacionais Contemporâneas.** São Paulo: Alameda, 2021.

VICTAL, J.; SOUZA, A. A. D. A urbanização de fronteira e as relações latino-americanas: Estudo de Caso das Vilas de Itaipu. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, 13, n. 1, 2011. 75-89.

YEGROS, R. S.; BREZZO, L. M. **História das Relações Internacionais do Paraguai.** Brasília: FUNAG, 2013.

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MUNICIPIO DE FOZ DO IGUAÇU

Daniela Alejandra Osorio Dominguez<sup>1</sup>  
Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor<sup>2</sup>

### Resumen:

El objetivo de este artículo es analizar algunos indicadores disponibles relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible del municipio de Foz do Iguaçu. Además, el estudio presenta una breve contextualización del concepto de desarrollo sostenible y lo que ha significado la adopción de la Agenda 2030, materializada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El estudio utiliza un enfoque descriptivo y exploratorio, recopilando datos a través de investigaciones bibliográficas y aplicando métodos estadísticos descriptivos. Se analizan los indicadores para el municipio de Foz do Iguaçu, contemplando los ODS 1, 2 y 8, usando las mediciones que dispone el “Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)”. Por fin, se resalta la importancia de equilibrar el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y el bienestar social en la búsqueda del desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** Sostenibilidad; indicadores sociales; calidad de vida.

## OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

### Resumo:

O objetivo deste artigo é analisar alguns indicadores disponíveis relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do município de Foz do Iguaçu. Além disso, o estudo apresenta uma breve contextualização do conceito de desenvolvimento sustentável e o que significou a adoção da Agenda 2030, materializada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O estudo utiliza uma abordagem descritiva e exploratória, coletando dados por meio de pesquisas bibliográficas e aplicando métodos estatísticos descritivos. São analisados os indicadores para o município de Foz do Iguaçu, contemplando os ODS 1, 2 e 8, utilizando as medições disponibilizadas pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). Por fim, destaca-se a importância de equilibrar o crescimento econômico, a sustentabilidade ambiental e o bem-estar social na busca pelo desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade; indicadores sociais; qualidade de vida.

## 1 Introducción

La idea de crecimiento económico y su relación con el bienestar social se acuñó tras la Segunda Guerra Mundial, cuando por la necesidad de reconstruir un mundo devastado por la guerra, se usaron medidas para generar bienestar para los habitantes de aquellos países. La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 tiene en sus bases la premisa de la libertad del individuo, garantizando los Derechos Humanos y, para ello, fueron creadas instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras (Oliveira, 2002).

<sup>1</sup> Economista y estudiante de maestría de Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). E-mail: daosoriord32@gmail.com.

<sup>2</sup> Doctorado en Desarrollo Regional y Agronegocios por la Universidad Estatal del Oeste de Paraná (UNIOESTE/Campus Toledo). Licenciatura en Ciencias Económicas por la Universidad Estatal de Maringá (UEM). Profesora del Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo – PPGPPD (Maestría) de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). E-mail: geisiane.pintor@unila.edu.br.

Las autoras agradecen a la Prorectoría de Investigación y Posgrado de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana por el apoyo financiero a través del Programa Institucional Triple Agenda.

Por otra parte, el concepto de desarrollo ha venido ganando espacio hace algunas décadas, en especial, en materia de teoría económica. Entre las definiciones más ortodoxas, por ejemplo, para la economía clásica, significa esencialmente el crecimiento del producto, el PIB. Sería, por tanto, sólo crecimiento, es decir, mayor productividad y mayores bienes, pero desconociendo el efecto que tiene la acumulación desenfrenada.

Ahora bien, las actuales definiciones sobre el desarrollo contemplan el medio ambiente. Por ejemplo, mucho se ha discutido sobre que la “superpoblación” resulta ser perjudicial, pues los recursos son limitados y, desde la perspectiva malthusiana, el crecimiento de la población siempre sería mayor que el de la producción de alimentos. Sin embargo, la innovación tecnológica ha traído mayor productividad en la agricultura y los estudios demográficos han demostrado que las tasas de crecimiento de la población se han reducido. El Club de Roma, en 1972, aun basándose en Malthus, presentó sus postulados en un informe y se adhirieron nuevos elementos, tales como: la aceleración de la industrialización; el aumento de los indicadores de desnutrición; el rápido crecimiento poblacional; la devastación de los recursos naturales no renovables; y el deterioro del medio ambiente (Oliveira, 2017). El impacto del informe hizo que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) promoviera la denominada Conferencia de Estocolmo en el mismo año y con ello se empezará a discutir el concepto de desarrollo sostenible (Iaquinto, 2018; Magalhães, 2016; Mendes, 2009; Veiga; Zatz, 2008).

Después de los resultados de la Conferencia de Estocolmo se creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, consiguiendo empezar a relacionar el medio ambiente con el crecimiento económico. En 1987, la comisión presentó por primera vez el concepto de desarrollo sostenible en el informe Brundtland (Nascimento, 2012; Silva; Souza; Leal, 2012), en donde es concebido como aquel que debe atender las necesidades del presente, pero sin comprometer las garantías de las propias condiciones básicas de las generaciones futuras (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991).

El concepto de desarrollo, además de contemplar el bienestar social de las personas en dimensiones como la salud, educación y renta, también lleva en cuenta el medio ambiente, pues estas variables afectan la calidad de vida de la población. Así, en 2015, 193 Estados Miembros de la ONU adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 objetivos y 169 metas para cumplirse hasta el 2030, entendiendo el desarrollo de una manera holística.

Debido al compromiso de los países por garantizar el bienestar de su población y el de las generaciones futuras, así como cada vez es más notorio la preocupación de la sociedad con el crecimiento y la calidad de vida de las personas; la presente pesquisa busca analizar los indicadores acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del municipio de Foz do Iguaçu.

## 2 Metodologia

El estudio realizado se ubica en un tipo de pesquisa descriptiva, pues esta permite la descripción de dadas características de una población, buscando identificar relaciones entre las variables, así como su origen (Gil, 2010). Además, se aproxima a ser una investigación exploratoria porque procura informaciones que puedan llevar a una aproximación para entender el objeto de estudio (Severino, 2007).



Para la recolección de datos, se usa una investigación bibliográfica y el método estadístico descriptivo. El primero, permite una fundamentación teórica del trabajo y la identificación del estado actual de dado conocimiento (Gil, 2010). El segundo, tiene la bondad de ofrecer una descripción cuantitativa de la sociedad, también, es un método de experimentación y de prueba que proporciona la posibilidad de análisis (Marconi; Lakatos, 2003).

De esta manera, para analizar los indicadores relacionados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible del municipio de Foz do Iguaçu se utilizará la estadística descriptiva, por medio de la cual se organiza, sintetiza y describe un grupo de datos. Además, mediante gráficas se permite una mejor comprensión de las variables expresadas en los datos usados (Martins; Domingues, 2011). La fuente de datos a usar serán los suministrados por el “Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)”.

### 3 Revisión de Literatura

La definición de sostenibilidad abarca una dimensión en la biología y otra en la economía. La primera se refiere a la resiliencia con la que cuentan los ecosistemas para enfrentar el uso abusivo de los recursos naturales o a los propios desastres, tales como: los terremotos, los tsunamis, etc. El segundo, se refiere, al entendimiento acerca de cómo el modo de consumo actual es insostenible (Nascimento, 2012).

Entre el siglo XVIII y XX, con las turbulencias ocasionadas por la revolución industrial, la sociedad tenía una fuerte preocupación por buscar cambios en materia política con miras a garantizar derechos civiles. Ya para mediados del siglo XX se procuró buscar cambios en materia social, donde diversos movimientos sociales ganaron protagonismo y fueron adhiriéndose al recién nacido mundo globalizado. En esta trayectoria, el ser humano nunca estuvo tan preocupado por su propia extinción como ahora, en los siglos pasados la preocupación se centraba en las epidemias, en las propias guerras o en la bomba atómica, pero en la actualidad más que nunca la atención se encuentra en el medio ambiente y en la necesidad de asegurar un planeta habitable para las próximas generaciones (Nascimento, 2012).

Ahora pues, la sostenibilidad viene ganando terreno en la academia, en la política y en los organismos internacionales desde el siglo XX, pero acompañada del “desarrollo”. Por tanto, es común referirse al “desarrollo sostenible”. Pero ¿qué es el desarrollo?, por un largo tiempo fue considerado como crecimiento económico vinculado al consumo, empero este concepto también está relacionado con la calidad de vida de las personas. Por otro lado, existe una diferencia sustancial en el desarrollo sostenible para los países más ricos y los más pobres o de periferia. Los primeros con las necesidades básicas suplidas pueden considerar que el desarrollo sostenible se relaciona con el medio ambiente. Los segundos, sin garantía siquiera de servicios básicos, aunque asocian el concepto al medio ambiente, le adicionan la necesidad de salir de la pobreza (Nascimento, 2012).

Es pues, producto de la Conferencia de Estocolmo de 1972 que comienza un debate álgido acerca del desarrollo sostenible, pues desde entonces se considera que los problemas ambientales son producto de las externalidades económicas inherentes al consumo y al exceso de desarrollo y, además se agrega una dimensión social. Esta sería la “triada de la sostenibilidad”, pero dejando de lado el aspecto político (Nascimento, 2012).

Mientras que el Club de Roma en 1973 aún identificaba los límites del crecimiento económico en la naturaleza, ya sea en términos de recursos o de captura de carbono, el discurso neoliberal reconoce únicamente los límites en la gobernanza insuficiente, especialmente por parte de los gobiernos, y en las inversiones de capital insuficientes. Por lo tanto, los gobiernos deberían mejorar sus instituciones de gobernanza y las correspondientes reglas, generando, a partir de un mayor crecimiento, también una mayor capacidad para resolver los problemas causados por un crecimiento demasiado reducido. Además, los rendimientos deberían ser potenciados de tal manera que las inversiones con efectos en el crecimiento valgan la pena. Este lenguaje es hermético, pues en última instancia, lo que importa es que el crecimiento requiere una redistribución de las ganancias, con la esperanza de que los inversores privados inviertan. Por eso, no sorprende que el crecimiento aumente la desigualdad en lugar de reducirla (Altwater, 2010, p. 161, traducción propia).

En 1992 se llevó a cabo la Conferencia de Río, la cual contribuyó para entender que los daños ambientales son mayoritariamente responsabilidad de los países desarrollados, reconociéndose que los países en vía de desarrollo debían recibir mayor apoyo financiero y tecnológico para enfrentar la crisis climática. Este encuentro permitió que cada dos años se convocara una reunión de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo. Posteriormente, en la Cúpula de Johannesburgo en 2002, se estableció un plan para la aplicación de los principios aprobados en Río de Janeiro. Aquí se concluyó que el desarrollo sostenible está formado por tres pilares: el económico, el social y el ambiental (Corrêa do Lago, 2013).

Aunque el concepto de desarrollo está necesariamente ligado al crecimiento económico, también está relacionado con la calidad de vida de la población, ya que las variaciones del producto no son suficientes para medir el desarrollo de un país. Desde el siglo pasado se ha discutido el desarrollo y lo que significa para la sociedad, llevando a que a principios del siglo XXI los países miembros de las Naciones Unidas se adhieran al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015. Estos buscaron cumplir con metas relacionadas a la erradicación de la pobreza; el aumento de la cobertura educativa; la promoción de la igualdad de género; la reducción de las enfermedades endémicas; la sostenibilidad ambiental; entre otros (ONU, 2022).

En septiembre de 2015, 193 Estados Miembros de la ONU, se adhieren a la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en donde los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las instituciones de investigación contribuyeron por medio de la plataforma “My World”, dando continuidad a la pasada Agenda de Desarrollo del Milenio (2000-2015), no obstante ampliando su alcance, considerando el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza, el enfrentamiento al hambre, la inclusión social, el medio ambiente y, particularmente, la “buena gobernanza”. Adicionalmente, agregando la seguridad y la paz (IBGE, SEAA, 2021).

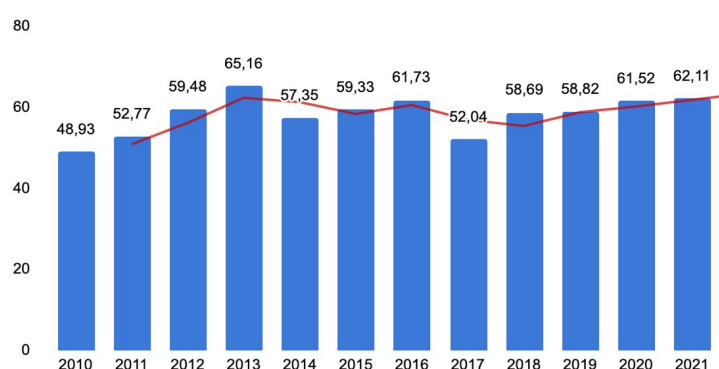
La Agenda 2030 está constituida por 17 objetivos y 169 metas para cumplir hasta 2030, integrando varias dimensiones coherentes con las nuevas definiciones de desarrollo. Con la distinción de la necesidad de un mayor compromiso por los países y que estos definan sus propias metas nacionales de acuerdo con su estructura. Para que así puedan ser incorporadas en sus políticas públicas, programas, planes de gobierno, etc.

#### 4 Resultados

Los siguientes indicadores presentados son usados por el IPARDES para señalar el cumplimiento de algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Estado de Paraná, en la ciudad de Foz do Iguaçu. Para el estudio se tuvieron en cuenta el Objetivo 1- erradicación de la pobreza; el Objetivo 2 - hambre cero y agricultura sostenible y; el Objetivo 8 - empleo decente y crecimiento económico.

El grafico 1 presenta la proporción de gastos públicos municipales en educación, pensión y asistencia social. El IPARDES relaciona este indicador con el Objetivo 1.

**Gráfico 1 - ODS - Objetivo 1- Proporción del total de los gastos públicos municipales con educación y seguridad social**



Fuente: IPARDES, 2023.

Teniendo en cuenta los gastos corrientes y de capital, estos corresponden a las acciones del municipio de Foz do Iguaçu para cumplir con los objetivos del gobierno. Muestran la participación porcentual de los gastos públicos entre 2010 y 2021 respecto al total del gasto efectivamente realizado durante el ejercicio fiscal (IPARDES, 2023).

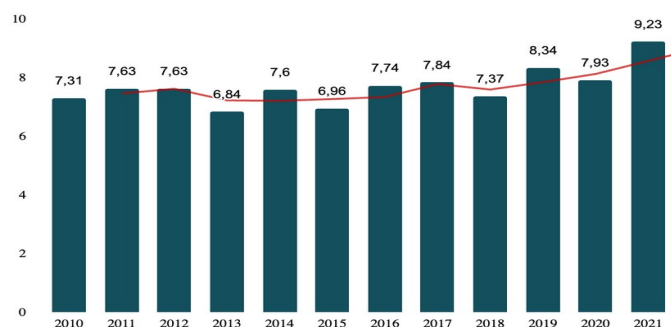
Como se puede observar, los gastos han tenido tendencia al aumento entre 2010 y 2013, disminuyen en 2017 y desde 2018 comienzan a aumentar. En general se observa que los gastos se mantuvieron, con un considerable crecimiento en 2020. Resaltando que desde 2019 los entes gubernamentales han tenido que ampliar los gastos sociales para enfrentar la pandemia del COVID-19, por tanto, aumentando entre 2019 y 2021 en un 5.6% aproximadamente.

Cabe aclarar que este indicador corresponde a la meta 1.A, la cual señala que hasta 2030 se pretende erradicar la pobreza extrema para todas las personas en todos los lugares de Brasil, es decir, personas viviendo con menos de PPC\$ 3,20 *per cápita* por día (IPEA, 2023). Barros, Carvalho y Mendoza (2006) ya han apuntado a que la disminución de la desigualdad en Brasil en ciertos periodos se ha debido tanto a los factores vinculados al mercado del trabajo como al desarrollo de redes de protección social. Por otra parte, Barros y Foguel (2000) sugieren que con el diseño de programas públicos adecuadamente focalizados es posible enfrentar el problema de la pobreza más que con el simple aumento del gasto.

De esta manera, los gastos públicos en educación y seguridad social son importantes herramientas para erradicar la pobreza.

En el gráfico 2 se aprecia la proporción de nacidos vivos con bajo peso al nacer entre 2010 y 2021. Se refiere a los nacidos vivos con menos de 2.500 gramos del total en el mismo periodo, según el lugar de residencia de la madre (IPARDES, 2023).

**Gráfico 2 - ODS - Objetivo 2 - Proporción de nacidos vivos con bajo peso al nacer (%)**



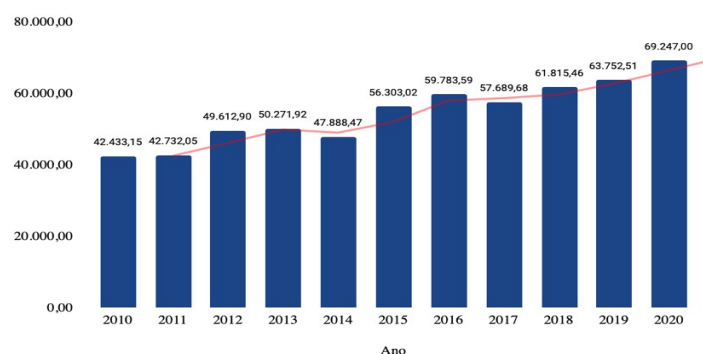
Fuente: IPARDES, 2023.

Este indicador corresponde a la meta 2.1 que para Brasil indica erradicar el hambre y garantizar el acceso a todas las personas, en especial, a aquellas más pobres y vulnerables, donde se incluyen niños y ancianos, a alimentos seguros, saludables y suficientes durante todo el año (IPEA, 2023).

Según los resultados de este objetivo, la proporción de nacidos vivos con bajo peso al nacer se incrementó en 16,40% en ese periodo. El bajo peso al nacer posee una naturaleza multifactorial, puede estar asociada a la inadecuada atención sanitaria con falencias en la asistencia neonatal y posnatal, a las enfermedades preexistentes de la madre o incluso a la incorrecta nutrición. Para la Organización Mundial de la Salud las intervenciones para prevenir el bajo peso al nacer con énfasis en entornos comunitarios incluyen educación, atención sanitaria, un apropiado sistema de seguridad social, acceso a agua potable, promoción de vida saludable, entre otros (OMS, 2024). En Foz do Iguaçu, el año 2021 presentó el mayor porcentaje de nacidos vivos con menos de 2.500 gramos.

El gráfico 3 presenta el PIB per cápita de Foz do Iguaçu entre 2010 y 2020.

**Gráfico 3- ODS - Objetivo 8 - Producto Interno Bruto *per cápita* (R\$1,00)**



Nota: Valores deflacionados mediante el Índice de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) de 2020.

Fuente: IPARDES, 2023.

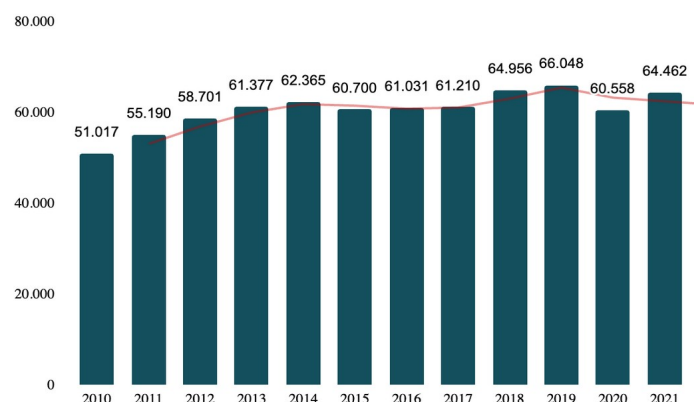


El PIB corresponde al total de la riqueza (bienes y servicios) generada en un periodo de tiempo y en un determinado espacio geográfico. El PIB *per cápita* es el valor del PIB global dividido por el número absoluto de habitantes de un determinado lugar (IPARDES, 2023). Entre 2015 y 2020 el PIB *per cápita* aumentó en cerca del 23%

Este indicador corresponde a la meta 8.1, que para Brasil significa registrar un crecimiento económico *per cápita* anual medio de 1,6% entre 2016 y 2018, y de 2,55% entre 2019 y 2030 (IPEA, 2023). Este objetivo busca promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible, con trabajo formal para todos los ciudadanos, siendo una de las medidas para combatir la pobreza.

El gráfico 4 presenta el número de empleos o puestos de trabajo correspondiente al total de vínculos laborales activos.

**Gráfico 4 - ODS- Objetivo 8 - Empleos (RAIS)**



Fuente: IPARDES, 2023.

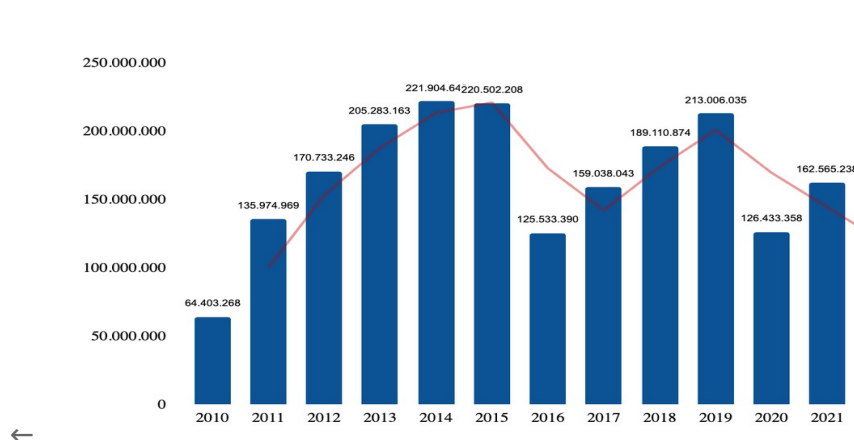
Este indicador se entiende como la relación de empleo mantenida con el empleador durante el año base y que se establece cuando existe un trabajo remunerado con sumisión jerárquica al empleador. Aquí se tiene en cuenta la suma de los principales sectores de la actividad económica (construcción civil, comercio, servicios, agropecuaria y actividades no especificadas o no clasificadas) (IPARDES, 2023).

Las mediciones corresponden a la meta 8.5 que indica que hasta 2030 se debe reducir en 40% la tasa de desempleo y otras formas de subutilización de la fuerza de trabajo, garantizando trabajo digno con igualdad (IPEA, 2023).

Según el gráfico 4, el número de empleos ha aumentado en el municipio, pero con una importante caída en 2020, recuperándose sustancialmente en 2021. Así, a pesar de la caída de aproximadamente 8,30% en los empleos entre 2019 y 2020, hubo una recuperación de 6,45% en 2021. Es menester mencionar que este indicador contempla todo tipo de vinculación como el de trabajo temporal o de jóvenes aprendices, por tanto, no es posible analizar si existe o no precariedad laboral.

El gráfico 5 muestra el Valor Adicionado Fiscal (VAF) en las actividades relacionadas con el turismo entre 2010 y 2021 en Foz do Iguaçu.

**Gráfico 5 – ODS - Objetivo 8 - Valor adicionado fiscal en las actividades características con el turismo**



Fuente: IPARDES, 2023.

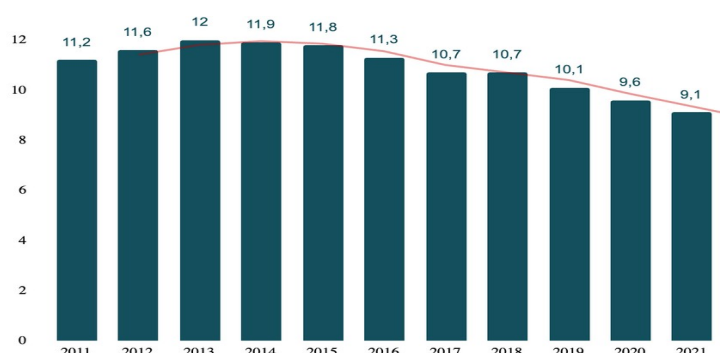
El Valor Adicionado Fiscal (VAF) corresponde a la diferencia entre el valor de salidas de mercancías, aumentando el valor de las prestaciones de servicios tributables por el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) y el valor de las entradas de mercancías y servicios recibidos en una empresa a cada año. Se contemplan grupos característicos del turismo: alojamiento, alimentación, transporte, agencia de viaje, alquiler de transporte, cultura y ocio (IPARDES, 2023).

El indicador corresponde a la meta 8.9, la cual exhorta a la creación e implementación de políticas para promover el turismo sostenible, responsable y accesible para todos, con generación de empleo y trabajo digno (IPEA, 2023).

El VAF ha variado durante el periodo presentado. Entre 2019 y 2021 registró un declino de 23,68%, esto por cuenta de la pandemia. En 2021 vuelve a recuperarse cuando las restricciones sanitarias se empezaron a flexibilizar.

El gráfico 6 presenta el número de agencias bancarias del municipio de Foz do Iguaçu. Estas que están dispuestas para la prestación de servicios conforme con el ejercicio de las actividades de cada institución (IPARDES, 2023).

**Gráfico 6 - ODS - Objetivo 8 - Número de agencias bancarias**



Fuente: IPARDES, 2023.

El indicador corresponde a la meta 8.10, la cual señala la necesidad de expandir de forma sostenible el acceso a los servicios bancarios y financieros para toda la población. Según lo que se puede apreciar, el número de agencias ha disminuido entre 2011 y 2021, explicado por la expansión de los bancos digitales y por la ampliación de los servicios bancarios que para prestarlos no precisan de un punto físico.

## 5 Consideraciones Finales

Las metas de las ODS's en cada país deben ser adaptadas, teniendo en cuenta las realidades y capacidades locales, permitiendo un impacto significativo y real en el que se establezcan metas ambiciosas, pero alcanzables. Los indicadores que suministra el IPARDES son una de las maneras posibles para verificar el cumplimiento de las metas que corresponden al contexto municipal. Así que, pueden existir otros indicadores que ayuden a medir el cumplimiento de los objetivos.

Para el estudio se tuvieron en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1, 2 y 8. El ODS 1 - erradicación de la pobreza, es medido, según el IPARDES, como la proporción de gastos públicos en salud, educación y asistencia social; observándose que el gasto se ha mantenido, pero que aumentó en 2020, aunque ha tenido años de mayores gastos. Como se mencionó, estudios de Barros, Foguel y otros expertos, han demostrado que el gasto en salud, educación y asistencia social contribuyen con la disminución de la pobreza. Foguel y Barros (2000) apuntan a que los gastos bien direccionados tienen mayor efectividad.

El ODS 2 - hambre cero y agricultura sostenible se analizó con el indicador de proporción de nacidos vivos con bajo peso al nacer, el cual mostró aumento a través de los años. La adecuada nutrición de las madres y la garantía en el acceso a servicios de salud permite que los recién nacidos posean un adecuado peso. Este indicador es una de las maneras de medir este objetivo, sin embargo, pueden existir otros que, por ejemplo, determinen la seguridad alimentaria de la población o también puede usarse los índices de nutrición en menores de cinco años, entre otros.

El ODS 8 - empleo decente y crecimiento económico, fue analizado con: la trayectoria del PIB *per cápita*; el número de empleos; el Valor Adicionado Fiscal relacionado con las actividades turísticas y; el número de entidades bancarias. Estas mediciones proporcionan una mayor posibilidad de análisis para el cumplimiento de este objetivo, pero no permiten identificar si, por ejemplo, los empleos generados son o no precarizados. No se puede tener certeza si ese crecimiento está acompañado de una adecuada distribución de la riqueza.

Adicionalmente, en cada una de las mediciones disponibles es posible observar que la pandemia del COVID-19 cambió considerablemente las cifras, en cuanto al gasto social; la proporción de nacidos vivos con bajo peso; la cantidad de empleos; la actividad turística; y sugiere que la dinámica como las personas obtienen los servicios bancarios mudó.

Estos tres objetivos son afines con las metas e indicadores planteados por el gobierno. Sin embargo, aún son pocos los indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos. Además, con ellos no es posible medir si realmente existe, por ejemplo, la dimensión de sostenibilidad ambiental en las actividades relacionadas con el turismo o la adecuada nutrición de sus habitantes.

En fin, es menester continuar incentivando la medición de indicadores que permitan analizar el cumplimiento de los ODS. Entendiendo la importancia de equilibrar el crecimiento

econômico, a sustentabilidade ambiental e o bem-estar social na busca do desenvolvimento sustentável.

### Referências

ALTVATER, Elmar. **O fim do capitalismo como o conhecemos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. S. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. **Revista Econômica**, n. 8, p. 117-147, 2006.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 719-739.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORRÊA DO LAGO, André. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IAQUINTO, B. O. A sustentabilidade e suas dimensões. **Revista da ESMESC**, v. 25, n. 31, p. 157-178, 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; SEAA - SECRETARIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>>. Consultado em: 30 mai. 2021.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Bases de dados do Estado-BDEweb**. Disponível em <<http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>>. Consultado em: 10 de abr.2023.

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods1.html>>. Consultado em 20 mai. de 2023.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed.- São Paulo: Atlas, 2003.

NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.



OMS. Metas mundiales de nutrición 2025: documento normativo sobre bajo peso al nacer. Disponible en: <<https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-NMH-NHD-14.5>>. Consultado el: 16 mar. 2024.

ONU. Concepto de desarrollo. Disponible en: <<https://research.un.org/es/docs/dev/intro>>. Consultado el: 12 ago. 2023.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, [S. l.], v. 5, n. 2, 2017. Disponible en: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>>. Consultado el 20 may.2023

SEVERINO, Antônio, Joaquim. **Metodologia de trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

## DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO IDOSA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

Cláudia Batista Santos<sup>1</sup>  
Walfrido Kühl Svoboda<sup>2</sup>

### Resumo:

Este artigo aborda as políticas públicas de atendimento aos idosos existentes em Foz do Iguaçu com a utilização das informações obtidas junto aos órgãos e instituições que se dedicam à proteção aos direitos das pessoas com mais de 60 anos residentes no município. A legislação estabelece os limites, os meios e os recursos para que as políticas públicas alcancem a todos os cidadãos, assim a pesquisa buscou a solução para o questionamento a respeito de quais políticas públicas devem ser implementadas para garantir que a população idosa seja respeitada em seus direitos à vida saudável e com qualidade. Analisando a pesquisa aplicada por meio de questionário com os conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos dos Idosos, a legislação e outros documentos e publicações que poderiam esclarecer sobre as políticas adotadas pelo CMDI, buscou-se compreender como se estabelece o diagnóstico situacional das políticas públicas voltadas à população idosa do município de Foz do Iguaçu-PR, para isso estabeleceu-se os objetivos específicos: (1) caracterizar a população idosa do município de Foz do Iguaçu-PR no período de 2000 à 2021; (2) verificar e descrever as políticas públicas e/ou programas e/ou ações voltadas à população idosa (quando existentes) com a ajuda dos representantes do CMDI do município de Foz do Iguaçu-PR e; (3) Compreender como o Planejamento Estratégico Situacional (PES) contribui para aprimorar e implementar políticas públicas voltadas à população idosa no município de Foz do Iguaçu-PR.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Idosos; Direitos sociais; Legislação. Organização social.

## SITUATIONAL DIAGNOSTIC OF PUBLIC POLICIES AIMED AT THE ELDERLY POPULATION IN THE MUNICIPALITY OF FOZ DO IGUAÇU

### Abstract:

This article addresses public policies for elderly care in Foz do Iguaçu using information obtained from bodies and institutions dedicated to protecting the rights of people over 60 years of age living in the municipality. Legislation establishes the limits, means and resources for public policies to reach all citizens, so the research sought a solution to the question regarding which public policies should be implemented to ensure that the elderly population is respected in their rights to a healthy and quality life. Analyzing the research applied through a questionnaire with the counselors of the Municipal Council for the Rights of the Elderly, the legislation and other documents and publications that could clarify the policies adopted by the CMDI, we sought to understand how the situational diagnosis of public policies aimed at to the elderly population of the municipality of Foz do Iguaçu-PR, for this purpose specific objectives were established: (1) characterize the elderly population of the municipality of Foz do Iguaçu-PR in the period from 2000 to 2021; (2) verify and describe public policies and/or programs and/or actions aimed at the elderly population (when existing) with the help of CMDI representatives from the municipality of Foz do Iguaçu-PR and; (3) Understand how Situational Strategic Planning (PES) contributes to improving and implementing public policies aimed at the elderly population in the municipality of Foz do Iguaçu-PR.

**Keywords:** Public Policies; Elderly; Social rights; Legislation; Social organization.

<sup>1</sup> Graduada e licenciada em Educação Física pela Faculdade UNIAMERICA (2006). Especialista em Educação Escolar Unioeste (2009). Educação Especial pela IBGE (2011). Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Professora da Rede Estadual de Ensino do Paraná. E-mail: cb.batista.2019@aluno.unila.edu.br.

<sup>2</sup> Doutor (PhD) em Ciência Animal (Saúde Animal / Saúde Pública Veterinária) pela Universidade Estadual de Londrina-UEL (2007). Professor Associado do Curso de Saúde Coletiva e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: walfrido.svoboda@unila.edu.br.

## Introdução

De acordo com o Estatuto do Idoso brasileiro, uma pessoa para ser considerada idosa deve ter 60 anos ou mais (BRASIL, 2003). Segundo o IBGE (2020), o número de idosos no Brasil aumenta a cada década, este aumento é datado desde 1950, quando o número de brasileiros com mais de 60 anos era de 2,6 milhões, no entanto no ano 2020 passou para 29,9 milhões. Isso, se deve ao fato de que a expectativa de vida do brasileiro aumentou significativamente a partir dos anos 80, multiplicando o número de pessoas com mais de 60 anos de idade.

Segundo Lenzi (2019), o Brasil já é o 6º país do mundo em população idosa. O crescimento dessa população traz consigo uma preocupação, essa faixa etária exige cuidados que podem culminar com a falência do sistema previdenciário, por isso há necessidade de investir em vida com qualidade para os idosos, garantindo não apenas a longevidade, mas também uma vida saudável e produtiva.

Há necessidade de implementar estratégias nacionais de ação, não só do ponto de vista social, mas também do ponto de vista de promover recursos econômicos e, principalmente, humanos, a fim de atender a uma população que tem comprometimentos particulares em suas necessidades fisiológicas e psicossociais (PINHEIRO; AREOSA, 2018). No mundo todo, o crescente número de idosos tem sido justificado por fatores determinantes, como o desenvolvimento científico e a cura de muitas doenças, a melhoria da qualidade de vida em alguns segmentos sociais e o consequente aumento da expectativa desta, a redução das taxas de natalidade e fecundidade e a evolução tecnológica, com a incorporação de procedimentos diagnósticos e terapêuticos cada vez mais sofisticados. Na sociedade brasileira isso não é diferente, aqui também há indicativos dessa desigualdade e desses avanços (PINHEIRO; AREOSA, 2018).

Entretanto, o envelhecimento da população não recebe do poder público, o tratamento adequado em relação à adoção de medidas preventivas de doenças comuns ao envelhecimento, sendo a geriatria uma especialidade não prioritária nas unidades básicas de saúde, permanecendo os idosos em tratamento curativo com médicos de clínica geral e do Programa Saúde da Família. Desta forma, o estabelecimento de políticas públicas específicas voltadas para este segmento populacional pode amenizar os efeitos naturais advindos com a progressão da idade, evitando que haja efeitos negativos tanto a nível individual quanto coletivo.

Assim, percebe-se a necessidade de investir em vida com qualidade para os idosos, garantindo a longevidade, vida saudável e ativa. Para isso, é necessário estabelecer políticas públicas específicas para elaboração de programas estratégicos com ações específicas e direcionadas a este segmento populacional em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), permitindo as adaptações necessárias para atender as necessidades particulares de cada região, estado e município.

A pesquisa sobre políticas públicas voltadas para a população idosa foi pautada na constatação empírica do crescimento exponencial dessa população que ocorre em todos os níveis (mundial, nacional, estadual e municipal) e na necessidade de analisar essa situação com certa preocupação. Esta pesquisa teve como ponto de partida informações obtidas junto ao Conselho Municipal de Direitos do Idoso (CMDI) do município de Foz do Iguaçu-PR para entender as pautas de políticas públicas que atendam às necessidades dos idosos no acesso a

serviços de saúde, ambiente saudável, segurança, recursos financeiros, atividade de lazer, moradia, e meios de transporte.

O objetivo desta pesquisa foi estabelecer o diagnóstico situacional das políticas públicas específicas voltadas à população idosa do município de Foz do Iguaçu-PR.

### **Características da população idosa do município de Foz do Iguaçu-PR**

No Estado do Paraná em 2023, o IBGE (2020) indica que o Estado tem 1.712.479 habitantes com mais de 60 anos. O levantamento foi realizado pelo MP-PR, em parceria com o Conselho Estadual dos Direitos do Idoso e a Associação dos Municípios do Paraná e apresenta as políticas públicas adotadas em cada município do estado para atender essa população, que representa 16% da população paranaense. As informações demonstram como acontece a atuação dos conselhos municipais de direitos dos idosos e entidades de longa permanência (asilos), formas alternativas de institucionalização em casas de acolhimento para proteção aos idosos e outras políticas desenvolvidas no estado.

Nos últimos anos não houve avanços significativos na aplicação de políticas públicas de assistência aos idosos no município de Foz do Iguaçu, a maioria dos idosos nem sabem da existência do Conselho Municipal de Direitos do Idoso, o que indica que se trata de uma organização burocrática que pouco se insere na realidade dos idosos. No entanto, encontra-se nos arquivos e publicações digitais da Prefeitura de Foz do Iguaçu o “Plano Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Foz do Iguaçu 2022/2025”, que pode ser acessado tanto para consultas quanto para sugestões da população, por meio do link (<https://www5.pmfi.pr.gov.br/orgao-69>).

O Plano apresenta nove eixos das políticas de Assistência Social; Educação; Saúde; Esporte e Lazer; Cultura; Habitação; Trabalho e Previdência Social; Transporte; Mobilidade e Urbanismo; e Controle Social. O IBGE (2020) considera-se que a população idosa residente em Foz do Iguaçu é de aproximadamente 30 mil habitantes, porém os registros da Secretaria Municipal de Saúde apontam o cadastro de 47.439 pessoas com mais de 60 anos, o que requer que sejam implementadas políticas públicas de inclusão dessa população, visando valorizar as pessoas e combater a vulnerabilidade dos idosos que apresentam necessidades de assistência.

A partir do Decreto nº 30.278, de 24 de maio de 2022, foi instituído o Grupo de Trabalho para Elaboração do Plano Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, formado por integrantes da gestão municipal e do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa. O grupo formado avaliou as temáticas para otimizar e democratizar as discussões. O site da Secretaria Municipal de Assistência Social disponibiliza as informações a respeito das ações que devem ser implementadas. Entretanto a maioria dos idosos apresentam dificuldades de acessar a internet, seja por ausência de recursos, seja pela falta de habilidade para tal ação, o que pode tornar as ações inviáveis e desconhecidas da maioria da população.

### **Políticas públicas voltadas à população idosa em Foz do Iguaçu-PR**

O Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI) foi criado pela Lei no 2.959, de 30 de agosto de 2004, trata-se de um órgão permanente, paritário, consultivo, normativo,



deliberativo, formulador e controlador das políticas públicas e ações voltadas para o idoso no âmbito do município de Foz do Iguaçu-PR. Este conselho está vinculado ao órgão municipal responsável pela coordenação e execução da Política Municipal do Idoso competindo-lhe formular, acompanhar, fiscalizar e avaliar a Política Municipal dos Direitos do Idoso, zelando pela sua execução.

Compete ao CMDI subsidiar a elaboração de leis atinentes aos interesses da pessoa idosa em todos os níveis e indicar as prioridades a serem incluídas no planejamento municipal quanto às questões que dizem respeito ao idoso estabelecendo prioridades de atuação e definindo a aplicação dos recursos públicos federais, estaduais e municipais destinados à política municipal da pessoa idosa, em suas diversas áreas e propondo aos poderes constituídos, modificações nas estruturas dos órgãos governamentais diretamente ligados à promoção, à proteção e à defesa dos direitos dos idosos.

Além disso, pertence ainda ao conselho o dever de cumprir e zelar pelo cumprimento das normas constitucionais e legais referentes ao idoso, sobretudo a Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 (criou a Política Nacional do Idoso), a Lei Federal nº 10.741, de 1 de outubro de 2003 (criou o Estatuto do Idoso) e leis pertinentes de caráter estadual e municipal, denunciando à autoridade competente e ao Ministério Público o descumprimento de qualquer uma delas e receber petições, denúncias, reclamações, representações ou notícias de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados aos idosos, protegendo as informações sigilosas, emitindo parecer e encaminhando aos órgãos competentes para adoção das medidas cabíveis.

Além disso, é sua função também fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais de atendimento ao idoso, conforme o disposto no art. 52, da Lei Federal nº 10.741/2003, propondo, incentivando e apoiando a realização de eventos, estudos, programas e pesquisas voltadas para a promoção, a proteção e a defesa dos direitos do idoso para inscrever os programas das entidades governamentais e não governamentais de assistência ao idoso, de acordo com critérios e requisitos estabelecidos na Lei Federal nº 10.741/2003 e manter cadastro dessas entidades atualizado.

O Conselho deve estabelecer a forma de cobrança de participação prevista no § 1º do Art. 35 da Lei Federal nº 10.741/2003 que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso. Analisar e apreciar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a proposta orçamentária anual e suas eventuais alterações, zelando pela inclusão de ações voltadas à política de atendimento do idoso. É também atribuição do conselho deliberar sobre a destinação e fiscalizar os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, zelando pela efetiva descentralização político-administrativa e pela participação de organizações representativas dos idosos na implementação de política, planos, programas e projetos de atendimento ao idoso.

A organização e convocação de Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa para estabelecer normas de funcionamento em regimento próprio, é uma necessidade que deve ser realizada pelo Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, deliberando e propondo ao órgão executivo a capacitação de seus conselheiros membros, para elaborar, aprovar e alterar o seu Regimento Interno e realizar outras ações visando à proteção do Direito do Idoso.

Conforme disposto no Art. 3º da lei, o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso é composto de forma paritária entre o Poder Público Municipal e a sociedade civil, sendo

constituído por representantes de 10 secretarias municipais e 11 representantes da sociedade civil, eleitos em assembleia própria, realizada preferencialmente durante a Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa e convocada especialmente para esta finalidade, sob fiscalização do Ministério Público.

O município conta com determinações legais para a existência de entidades de defesa e garantia de direitos são aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, que prestam serviços e executam programas ou projetos voltados 39 prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos do idoso, construção de novos direitos, promoção da cidadania, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público idoso.

As entidades de atendimento são aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos aos idosos e suas famílias e as organizações representativas são as de classe, tais como sindicatos, conselhos e ordem de categorias profissionais e associações, cabendo-lhes a indicação de seus representantes, para nomeação, no prazo de 20 (vinte) dias após a realização do Fórum que as elegeu, sob pena de substituição por entidade suplente, conforme ordem decrescente de votação.

A referida lei apresenta também todos os direcionamentos para a eleição e escolha dos conselheiros, que atuam na aprovação e fiscalização do cumprimento das leis supracitadas. No dia 1º de outubro de ano de 2003, o então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 10.741 que dispõe sobre o Estatuto do Idoso. O documento conta com 118 artigos aprovados pelo Congresso Nacional, distribuídos em sete títulos que abordam: (I) Disposições preliminares; (II) Dos Direitos Fundamentais; (III) Das medidas de proteção; (IV) Das políticas de atendimento ao Idoso; (V) Do acesso à Justiça; (VI) Dos crimes e, (VII) Disposições finais e transitórias. Ao longo dos anos a legislação vem sendo adaptada para dar provimento ao cuidado e proteção aos idosos.

A Lei nº 11.765, de 5 de agosto de 2008, acrescentou um inciso ao parágrafo único do Art. 3º da Lei no 10.741, de 1 de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso, para dar prioridade ao idoso no recebimento da restituição do Imposto de Renda. Em 2008, a Lei nº 11.737 aprovada no mês de Julho alterou o Art. 13º da Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso, para atribuir aos Defensores Públicos o poder de referendar transações relativas a alimentos, passando a vigorar com a seguinte redação: “Art. 13º - As transações relativas a alimentos poderão ser celebradas perante o Promotor de Justiça ou Defensor Público, que as referendará, e passarão a ter efeito de título executivo extrajudicial nos termos da lei processual civil.”

A Lei nº 12.461, de 26 de julho de 2011 altera a Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003, para estabelecer a notificação compulsória dos atos de violência praticada contra o idoso atendido em serviço de saúde. Da mesma forma, a Lei no 10.048, de 8 de novembro de 2000, determina que as pessoas portadoras de deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei.

A ampla legislação nacional disposta no atendimento e proteção aos direitos dos idosos recebe a complementação da legislação estadual em cada estado da federação e das instâncias municipais. Diante da verificação de mudanças nos termos das leis de proteção aos idosos é importante analisar como são desenvolvidos estudos científicos na abordagem deste assunto nas últimas duas décadas, desde a implementação delas.

Além disso, verificar quais políticas públicas poderiam ser implementadas para garantir que a população idosa seja respeitada em seus direitos à vida saudável e com qualidade. Em princípio, todas as leis são valiosas, porém para que seja uma legislação competente, as regras e normas por elas estabelecidas precisam ser cumpridas e alcançar o objetivo de não ceder aos interesses de pessoas que se consideram acima das mesmas.

### **Análise situacional das políticas e/ou ações existentes voltadas para os idosos do município de Foz do Iguaçu-PR**

O atendimento aos idosos no município de Foz do Iguaçu-PR acontece por institucionalização daqueles que não tem família, ou que as famílias não podem cuidar e, nesses casos, destaca-se o trabalho realizado pelo “Lar dos Velhinhos Antônio Aguirra”. Além disso, o município conta com um “Centro de Convivência do Idoso”, que se encarrega de desenvolver atividades de melhoria da qualidade de vida para a população com mais de 60 anos de idade. Da mesma forma, algumas Associações de Moradores desenvolvem ações de lazer, possuem academias em praças dos bairros para garantir a participação dos idosos em atividades físicas.

Uma das ações de amparo é “Lar dos Velhinhos Antônio Aguirra”, que realiza amparo institucional aos idosos que não possuem atendimento familiar. Nesta entidade, os idosos recebem alimentação, pouso, Atendimento Social, Psicológico e conta com uma equipe de 01 (um) Enfermeiro e 03 (três) Auxiliares de Enfermagem que atendem aos cuidados básicos de higiene e saúde, sendo que consultas médicas e encaminhamentos são feitos pela Estratégia Saúde da Família (ESF) com apoio do Núcleo de Ampliado de Saúde da Família (NASF), contando com especialidades médicas e odontológicas.

A instituição foi fundada em 26 de setembro de 1983, por um grupo de pessoas na residência do Senhor Antônio Aires de Aguirra, onde se propuseram criar um abrigo para atender idosos acima de 60 (sessenta) anos residentes em Foz do Iguaçu-PR. A entidade está localizada na Avenida General Meira, 2100, Jardim Social/III, é uma Instituição de Longa Permanência para Idosos, sem fins lucrativos, que visa o atendimento integral ao idoso. Possui uma demanda variável de aproximadamente oitenta (80) internos encaminhados pela família; Secretaria Municipal da Assistência Social, Hospitais, amigos ou ainda por conta própria, e outros 20 transitórios, que fazem fisioterapia nesta instituição e ou recebem alimentação e apoio no período diurno

O Centro de Convivência do Idoso (CCI) está situado na Rua Piquiri s/nº, Conjunto Libra / Jardim São Paulo, Foz do Iguaçu-PR e visa a promoção do bem-estar dos idosos. No município de Foz do Iguaçu-PR o CCI é o único Centro de Convivência específico para idosos existente e está localizado no Jardim São Paulo, embora o município possua 29 Grupos de Convivência que se reúnem semanalmente nas Associações de Moradores e mensalmente no CCI para reuniões e atendimentos sociais, culturais e de promoção do bem comum, realizando cursos, passatempos e lazer. O CCI está em bom estado de conservação, porém a cidade é grande e a acessibilidade dos idosos ao Centro depende de transporte e de investimentos.

O local conta com um amplo salão social, onde são realizadas as atividades de dança, ginástica, cursos e reuniões. Possui cozinha equipada para o atendimento de eventos, cantina,

sanitários, área administrativa, consultório médico e sala de enfermagem, área de lazer com mesas de sinuca, cancha de jogo de bocha e quadra esportiva. As atividades oferecidas pelo CCI compreendem ginástica duas vezes por semana, atendimento de enfermagem, alongamento, aulas de artesanato, fonoaudióloga uma vez por semana, aula de dança cultural duas vezes por semana aula de dança de salão duas por semana, coral da melhor idade, bailes, cinemas, palestras, sinuca, churrascos, festivais de talentos, gincanas, viagens, passeios, e atendimento psicológico.

Embora muitas atividades desenvolvidas no Centro de Convivência dos Idosos sejam de grande importância social, as políticas públicas desenvolvidas pelo município de Foz do Iguaçu, ainda não são suficientes para garantir o bem-estar da população idosa.

### **Análise da Política de Saúde voltada para os Idosos do Município de Foz do Iguaçu-PR**

A análise das políticas de saúde voltadas aos idosos passa pelo conhecimento do funcionamento dos conselhos e sua participação na elaboração das políticas de atendimento, visto que estas são essenciais para garantir a aplicação da lei de proteção aos idosos. É importante considerar que a política brasileira passa por mudanças significativas nas últimas décadas, essas mudanças afetam a legislação por serem fruto de transformações ideológicas.

Para Destro de Oliveira (2015), os pressupostos da teoria marxista indicam que o ser humano existe porque é um ser social, pois a participação social ativa representa as necessidades sociais. A vivência em sociedade permite a participação popular e a representação de uma crítica ao sistema visando a redução das desigualdades sociais. É preciso entender o pensamento da evolução participativa dos trabalhadores na discussão de viés social, uma vez que para Karl Marx as mudanças sociais ocorrem quando a infraestrutura determina o surgimento de uma superestrutura.

O poder público em sendo a multiplicação das representações burguesas e, desta forma, a sociedade não consegue satisfazer a suas próprias necessidades, uma vez que uma sociedade que é pautada no lucro precisa controlar e aniquilar tudo o que possa romper a cadeia produtiva, assim na teoria marxista a mola propulsora do desenvolvimento é resultado do rompimento da infraestrutura. Neste contexto, segundo Muller; Parada (2013), vários segmentos da sociedade apoiam-se na ideologia marxista para demonstrar as suas necessidades, também os idosos estabelecem mudanças para melhorar e transformar as suas realidades locais e com o surgimento dos Conselhos dos Idosos desenvolvem-se espaços democráticos de participação social e política.

Para Destro de Oliveira (2015), o conceito de velhice há muito tempo fugiu da concepção de que velhos aposentados são velhinhos analfabetos que jogam nos bancos das praças enquanto tomam sol, os idosos são trabalhadores que carregam a sabedoria sobre os meios de produção e detém o direito de viver e se manter com o salário que resulta de sua contribuição previdenciária de toda a sua vida produtiva, mas infelizmente a sociedade não tem essa visão, quando se fala em previdência social logo vem à mente que se trata de exploração que pessoas não produtivas se mantêm às custas do Estado.

Diante de tais constatações, é importante analisar o surgimento das políticas públicas de defesa dos direitos dos idosos e de conselhos formados por pessoas que defendem os





O campo de atenção à saúde, é realizado e financiado pelo SUS, visando o atendimento das demandas do setor de atendimento à Saúde, para isso é importante e extremamente necessária a atuação técnica e especializada na realização de pesquisas, na organização do planejamento da Saúde, desenvolvendo a orientação, coordenação, execução e avaliação de todas as ações e políticas de saúde previstas pelo SUS. Neste aspecto, o município atua no controle de endemias, realiza ações e serviços de vigilância epidemiológica, controla e inspeciona as ações e serviços de vigilância em saúde, de atendimento à alimentação e nutrição da população, de saúde ambiental e saneamento básico e na assistência primária à saúde.

Segundo a Lei nº 4971/2021 cabe à Secretaria da Saúde o monitoramento da Residência Multiprofissional, bem como, aplicar boas práticas de gestão do sistema municipal de saúde incorporando novas tecnologias no atendimento em saúde, a fim de promover a eficiência no atendimento dos usuários da Rede de Saúde SUS. É função específica desta secretaria coordenar, monitorar e avaliar as ações desenvolvidas pelas equipes da estratégia do Programa Saúde da Família, realizando a gestão em acordo com a administração municipal, fornecendo dados e informações que contribuam para subsidiar a tomada de decisão do executivo.

O atendimento aos idosos no sistema de saúde do município de Foz do Iguaçu compreende o atendimento do Programa Saúde da Família - PSF, que dedica aos idosos o cadastramento por região ligada a uma Unidade Básica de Saúde – UBS, indicando prioridade no atendimento para acamados em domicílio, atendimento prioritário a diabéticos e hipertensos e encaminhamento para especialistas sempre que houver necessidade. O atendimento de prevenção a doenças restringe-se ao acompanhamento e orientação de vacinas para prevenir a Gripe e COVID-19. O PSF não atua no desenvolvimento de ações de melhoria da qualidade de vida dos idosos, pois não há orientação de fisioterapia, nutrição e outras especialidades agregadas ao programa.

De acordo com Murillo (2021) o projeto busca articular com representantes do Centro de Convivência do Idoso, visando o desenvolvimento de ações propostas a esse grupo de cidadãos, o que exige a troca de informações, empoderamento e participação dos idosos na organização do SUS no município. A participação ativa dos idosos na sociedade é uma meta indicada na Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, garantindo que estas pessoas possam se expressar comunitariamente com todas as faixas etárias da população, o que permite a redução do preconceito contra o idoso e dá voz e vez a este segmento populacional.

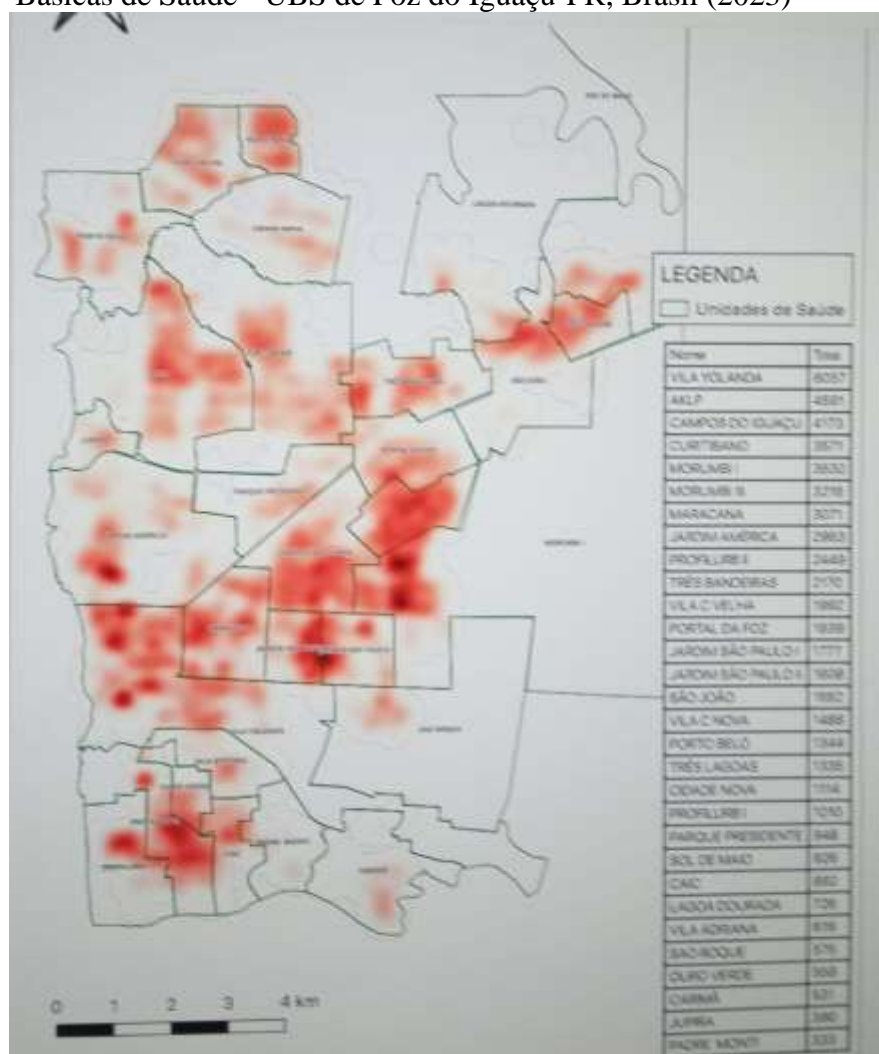
Um estudo recente, realizado por Murillo *et al.* (2021), apresenta um mapeamento e impacto do envelhecimento da população na Estratégia Saúde da Família (ESF) do município de Foz do Iguaçu-PR. O perfil de envelhecimento populacional Iguaçuense, apresentado neste estudo demonstra uma análise atualizada da população idosa entre os anos de 2000 a 2019, partindo da análise que constata a convergência das tendências nacional e regional de aumento de idosos nessas duas décadas. Considera-se que entre 2000 a 2010 houve um aumento expressivo no índice de envelhecimento (+16,5%), isto decorre do fenômeno social de feminização da velhice (53,0%), ou seja, as mulheres envelhecem e projetam com sua expectativa de vida superior essa feminização dentro desta faixa etária.

O mapeamento realizado no estudo de Murillo *et al.* (2021) apresenta um processo evolutivo onde a população idosa que era de 12.163 habitantes com sessenta ou mais anos de idade no ano 2000, passou para 20.610 em 2010. No entanto, recentemente, foi estimada em

aproximadamente 33.000 em 2020, pela Secretaria de Saúde, para atender à frente de vacinação dos idosos como prioridade. A busca de conhecimento a respeito de como são desenvolvidas as políticas públicas de atendimento aos idosos conduziu à constatação de que existe um Conselho Municipal que tem poder de deliberar a respeito das políticas mais urgentes e das ações de atendimento essencial para garantir melhorias na qualidade de vida dos idosos de Foz do Iguaçu-PR.

A Figura 1 apresenta o recente mapa de calor cedido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, indicando os índices de habitantes com mais de sessenta anos por região da cidade de Foz do Iguaçu.

**Figura 1** - Mapa de calor com a distribuição da população idosa adscrita nas Unidades Básicas de Saúde - UBS de Foz do Iguaçu-PR, Brasil (2023)



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde, 2023

O mapa realizado com dados das Unidades Básicas de Saúde – UBS no primeiro semestre de 2023 indica que estão inscritos nas UBS, 47.439 pessoas com mais de 60 anos de idade, o que supera os dados coletados no censo do IBGE de 2022. Isso indica que os dados

se renovam nas UBS e que pode ocorrer também o registro de moradores de áreas fora do âmbito do município, causado pela proximidade da fronteira, o que pode causar impacto no atendimento aos moradores idosos do município e que necessita de análise diferenciada, especialmente, pelo Programa Saúde da Família – PSF, que é encarregado da assistência aos idosos no município.

O Conselho Municipal de Direito dos Idosos realizou a IV Conferência Municipal do Idoso, quando foram realizados debates a respeito do Novo Plano Municipal para Atendimento aos Idosos. Cabe, pois, às secretarias indicar as políticas públicas que foram desenvolvidas em acordo com o plano traçado. O CMDI realiza reuniões setoriais, principalmente com a Secretaria da Saúde, quando são alinhadas as ações e debatidas as atividades ligadas às instituições de longa permanência e acolhimento, na perspectiva do CREAS I para atendimento aos idosos em situação de vulnerabilidade.

A atenção aos idosos é também assunto amplamente debatido pelo Conselho Municipal de Saúde (COMUS). A secretaria da Saúde tem a preocupação com o atendimento aos idosos na rede pública de saúde enquanto prioridade. Decreto nº 29.612, de 29 de setembro de 2021 que dispõe sobre a composição do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI) de Foz do Iguaçu-PR. A formação do CMDI cumpre a determinação do art.86 da Lei Orgânica do município de acordo com a Lei Municipal nº 4.380, de 15 de outubro de 2015, e, em atendimento ao Memorando Interno nº 33633, de 17 de setembro de 2021, emitido pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

### **Análise dos questionários aplicados junto aos conselheiros do CMDI-Foz**

A pesquisa foi desenvolvida junto ao Conselho Municipal de Direito dos Idosos (CMDI) durante o mês de outubro de 2022, e embora os questionários tenham sido disponibilizados para os 19 membros do conselho, somente 7 (sete) conselheiros devolveram os questionários respondidos. As questões iniciais procuram definir um perfil dos conselheiros que participaram da pesquisa, sendo que responderam às questões o vice-presidente do CMDI e seis conselheiros representantes de secretarias municipais e instituições afins, para garantir a integridade da pesquisa e o respeito à identidade dos participantes da mesma, cada participante será identificado neste tratamento de dados por código, usando a letra C da palavra Conselheiro e um número na sequência de 1 a 7 (C1, C2, C3, C4, C5, C6 e C7).

Os conselheiros que participaram da pesquisa são representantes das seguintes secretarias e instituições:

- C1 – Secretaria Municipal de Assistência Social
- C2 – Associação de Moradores
- C3 – APAE – Associação de Pais e Mestres dos Excepcionais
- C4 – Procuradoria da Guarda Municipal
- C5 – Conselho Regional de Psicologia
- C6 – Fundação Cultural
- C7 – Instituto ADIFI – Associação dos Diabéticos de Foz do Iguaçu.

Uma das características que marca a participação dos conselheiros é que 4 (quatro) participantes são do gênero masculino e três são do gênero feminino. Somente um dos



participantes da pesquisa tem idade menor que 40 anos, os outros 06 (seis) possuem idade que variam da 45 a 73 anos.

Perguntado aos conselheiros se possuem conhecimento a respeito do conceito de políticas públicas 5 conselheiros (C1, C4, C5, C6 e C7) responderam que sim, C3 disse não conhecer o conceito de políticas públicas e C2 optou por não responder.

De acordo com Souza e Machado (2018), as políticas públicas são representadas pelas ações que os órgãos governamentais desenvolvem para garantir os direitos da população, estas ações podem ser desenvolvidas no nível federal, estadual ou municipal e são essenciais para garantir o desenvolvimento do país, pois as pessoas providas de direitos agem em favor do bem comum.

Para Oliveira; Mendes e Lima (2023), os governantes não atuam sozinhos na realização das políticas públicas, também as pessoas comuns e grupos a sociedade civil contribuem para transformar a realidade, elaborando políticas públicas e contribuindo para sua implementação, além de atuar na fiscalização das políticas que já se encontram desenvolvidas e que, pressionam para que outras políticas sejam criadas.

A Organização Mundial da Saúde (OMS, 2005) apresenta orientações para que o envelhecimento ativo seja entendido e discutido por profissionais que atuam com a formulação e a implantação de políticas públicas, para ressaltar a percepção do potencial para o bem-estar físico, social e mental no curso da vida. Isso garante que as pessoas participem da sociedade e obtenham atenção para com suas necessidades, desejos e capacidades. Há que se garantir proteção, segurança e cuidados adequados à saúde como ações fundamentais para que essa realidade seja construída na sociedade.

De acordo com Ferreira (2019) estar ativo é desenvolver participação contínua em questões sociais, econômicas, culturais, espirituais e civis, porém, essa participação não está não se refere somente à capacidade de atividade física ou de praticar a força de trabalho para a garantir a sobrevivência. Mesmo as pessoas que se aposentam, seja por idade ou por tempo de serviço, ou ainda, por incapacidade física porque apresentam patologias ou necessidade especial continuam contribuindo ativamente com seus familiares, companheiros, comunidades e países. Diante disso, é fundamental repensar a utilidade do ser humano, e não somente na visão capitalista, mas manter a empatia para perceber como os seres humanos mantêm a suas atividades sociais.

Para a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2005) o envelhecimento ativo indica a ampliação da expectativa de vida saudável e de qualidade de vida para todas as pessoas, especialmente, as mais frágeis, que são fisicamente incapacitadas e requerem cuidados, para conscientizar a sociedade e preparar esse processo natural de envelhecimento, de modo a resgatar o que o ser humano pode oferecer mesmo que em idade avançada como: carinho, amor, companheirismo.

Geralmente, as políticas públicas são decorrentes das demandas e propostas apresentadas pela sociedade, muitas dessas políticas são institucionalizadas para tender a população, um exemplo disso são as políticas públicas de saúde e os direitos conquistados. A influência da população pode ser realizada por meio da institucionalização dos conselhos municipais, estaduais e federais. No caso do Conselho Municipal de Direitos dos Idosos de Foz do Iguaçu, a percepção sobre políticas públicas foi demonstrada pelos conselheiros que responderam ao questionário de pesquisa e que traz as seguintes informações:

C1: Instrumentos para a garantia dos direitos sociais

C2: O Idoso deve ser priorizado nas suas necessidades básicas, fazer valer o que está na lei e no estatuto.

C3: São um conjunto de processos criados pelos governos, sejam eles municipais, estaduais ou federais para assegurar os direitos da população

C4: Procedimento para atender/resolver um problema da coletividade

C5: São ações e/ou programas desenvolvidos pelo governo que amparados pela Constituição visam garantir direitos do cidadão pela sociedade

C6: É uma ferramenta para resolver alguns problemas da sociedade, medidas para redução do uso de tabaco, proibição de propagandas, e colocar imagens de pessoas doentes no verso da caixa de cigarros

C7: É uma solução governamental de um problema de um determinado público, por exemplo o público idoso necessita de políticas de atendimento à saúde

As demandas de políticas públicas para o atendimento aos idosos vem sendo debatidas pela sociedade com a finalidade de implementar uma legislação que realmente funcione para efetivar a proteção social. O envelhecimento da população tornou-se um fator de preocupação para a gestão pública, pois a qualidade de vida dos idosos deixa muito a desejar em todo o mundo. Os idosos não eram reconhecidos como sujeitos sociais com direito à proteção até o final do século XX, não havia legislação de proteção que garantisse o direito dos idosos à saúde e, mesmo, ao reconhecimento social. A situação de abandono social conduzia muitos idosos ao adoecimento e os mantinha sem recursos de atendimento.

Entretanto, cabe ao poder público reverter a situação dos idosos, implementando políticas públicas que garantam o atendimento, a proteção e os direitos sociais a todas as pessoas, especialmente as que se encontram em situação de vulnerabilidade. Oliveira; Mendes; Lima (2023) pontuam que as políticas públicas de atendimento aos idosos precisam ser implementadas também no sentido de esclarecer que não se trata de assistencialismo, mas de exercício de direito da classe trabalhadora que tem direito a aposentar-se sem perder a dignidade humana.

A implementação da política nacional do idoso vem sendo desenvolvida por órgãos e entidades públicos com a finalidade de promover e assistência social, a prestação de serviços e ações de atendimento às necessidades básicas dos idosos. É fundamental que as famílias, da sociedade e as entidades governamentais e não-governamentais participem efetivamente destas ações, a fim de garantir que elas realmente aconteçam.

O atendimento na área de saúde deve garantir ao idoso a assistência necessária nos diversos níveis de atendimento do Sistema Único de Saúde, de forma que se possam prevenir, recuperar e promover a saúde dos idosos. Entretanto, o serviço de geriatria oferecido pelo Sistema Único de Saúde – SUS e disponibilizados nas Unidades Básicas de Saúde não possuem profissionais especializados, o atendimento é dificultado pela concorrência dos idosos com outras pessoas que também recebem atendimento nas UBS, não prioridade nas filas que deem conta de minimizar a questão organizacional em relação ao atendimento de saúde aos idosos.

Assim, foi contextualizada uma pergunta aos conselheiros do CMDI de Foz do Iguaçu, se eles concordam que a velhice deixou de ser uma representação de doença e passou-se a valorizar este período da vida, seguindo o que determina a Organização Mundial de Saúde, que os idosos vivam com qualidade e recursos, para viver bem. A resposta demonstra que seis (6) conselheiros concordam plenamente que se deve garantir assistência para que os idosos vivam com qualidade e somente um (1) concorda em parte com essa premissa.

Mesmo o Conselho de Defesa dos Direitos dos Idosos concordando que é fundamental defender a qualidade de vida dos idosos, foi verificado que nenhum posto de saúde do município possui atendimento de geriatria, o que poderia funcionar como um serviço de medicina preventiva de doenças características dos idosos e garantir que se viva mais tempo com qualidade. Muitos idosos precisam de medicamentos de uso contínuo e dependem das unidades de saúde, mas não há atendimento preferencial nas UBS. Para viver com qualidade, os idosos precisam ter acesso à alimentação de qualidade, que lhes permita resistirem à doenças sazonais e oportunistas. Viver em segurança, participar de programas municipais de lazer e, acima de tudo, valorizar as habilidades que os idosos preservam tanto no âmbito social, quanto no cultural.

As políticas públicas não podem estar voltadas a criar ambientes segregadores para idosos, visando apenas manter os idosos em lugares específicos para não conflitar os interesses da população mais jovem. É importante criar espaços e ambiente propícios para que a população mais jovem desenvolva o respeito aos direitos e criem a esperança de um dia ser tratado com a mesma dignidade e respeito com que convive com os idosos atuais. A valorização da cultura, do conhecimento, da sabedoria dos mais velhos contribui para a humanização dos jovens na convivência com as pessoas.

A sociedade mantém no seu imaginário o conceito de inatividade, que faz com que o idoso seja considerado ultrapassado e incapaz, isso conduz a se considerar a segurança dos idosos mantendo-os isolados. Impedir que saiam e que convivam socialmente com outras pessoas pode representar o desenvolvimento de uma depressão que o levará à morte, por considerar que sua vida acabou.

É importante criar socialmente uma percepção de valor das contribuições que os idosos já realizaram na sociedade, os projetos e fatos que realizaram ou, mesmo, que presenciaram, para transformar tudo em conhecimento, de forma a enriquecer o conhecimento dos mais jovens.

As políticas de preparação para a aposentadoria devem ser desenvolvidas nas empresas e no sistema de seguridade social para garantir que as pessoas sejam educadas para velhice bem vivida em todos os níveis sociais. Todavia, ainda não se tem a obrigatoriedade para realizar essa preparação, muitas empresas ao se verem no limiar da aposentadoria de um funcionário age como se fosse perder o profissional e não atua no preparo e na humanização da aposentadoria como um direito do trabalhador.

Bernardes (2007) comenta que as relações entre o Estado e a sociedade civil são responsáveis por estabelecer as relações de direito dos idosos. Os Conselhos de Direitos, como é o caso dos Conselhos de Idosos, têm o encargo de trabalhar como uma via para o idoso se organizar, propor e reivindicar seus direitos e não como um obstáculo nessas conquistas. É preciso empenho, não só dos que compõem o Conselho, mas de todos, do coletivo.

Neste contexto, a preparação das pessoas para o envelhecimento saudável e para viver a aposentadoria de forma a perceber que é importante descansar, que existem direitos inalienáveis que não podem ser suprimidos dos trabalhadores, mesmo depois da aposentadoria, é primordial para que seja efetivada uma educação do idoso para manter a sua autonomia o máximo de tempo possível, pois quando este confia a outras pessoas o seu direito de viver com respeito, ele perde a sua vida. A consciência de valor neste sentido é um dever do Estado

e de todos os que se beneficiam com o trabalho, os conhecimentos e vivências culturais dos idosos.

Foi perguntado aos conselheiros a sua impressão a respeito da proposta da educação para o envelhecimento se considera que esta é uma ação capaz de modificar aquilo que está inscrito no imaginário social a respeito da velhice, colocando em ação toda energia estagnada, mal direcionada e levar o envelhescente a desenvolver o seu potencial de forma criativa, resgatando a naturalidade e a essência da vida. Dois (2) conselheiros responderam que concordam totalmente com a necessidade desse tipo de educação para o envelhecimento e outros cinco (5) concordam em parte, o que demonstra que essa ainda não é uma política considerada importante para o conselho.

A população idosa do Brasil chegou em 2020 a 29 milhões de pessoas com mais de 60 anos e, isso fez com aumentasse a preocupação de criação e implementação de políticas públicas que permitam satisfazer às necessidades dessa parte da sociedade, que já trabalhou e contribuiu para o desenvolvimento do país e ao chegar ao período em que precisa descansar e desfrutar dos bens que ajudou a desenvolver, não encontra respaldo do poder público para atender suas necessidades básicas. No entanto, a instituição de políticas públicas e/ou ações especificamente direcionadas ao atendimento das necessidades de saúde, melhoria da qualidade de vida e de atendimento social dos idosos é fundamental.

No Brasil, a expansão acelerada da população idosa não encontrou o suporte adequado do sistema de saúde para atender as demandas da denominada terceira idade. Existem lacunas em relação às políticas de saúde e em relação àquelas políticas que se voltam para o desenvolvimento social dos idosos e que se situam como fundamentais para possibilitar a este segmento social um envelhecimento ativo e saudável. Para Araújo e Bitener (2016), existem pontos que trazem alertas importantes sobre a expansão da população idosa que envolvem, por exemplo, ações do programa “Estratégia Saúde da Família – ESF”, como potencial para tornar concreta a participação da comunidade e tornar as ações integrais e efetivas.

Foi perguntado aos conselheiros se eles concordam com os termos do Art. 2º do Estatuto do Idoso que determina que este goze de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação da saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. Três (3) conselheiros responderam que concordam plenamente e outros quatro (4) concordam em parte.

Murillo *et al.*, (2021) pontua que, no Brasil, melhores condições de vida na população idosa justificam-se, em parte, pelo positivismo estatal das últimas décadas, que reconheceu os direitos individuais e coletivos da pessoa idosa. Desta forma, a administração pública federal, estadual e municipal orientam a promoção da capacidade funcional dos idosos, a qualificação e o aprimoramento da força de trabalho nos programas e serviços geriátricos-gerontológicos nos municípios paranaenses que compõem a rede de atenção integral à saúde do idoso, pois considera-se que idosos ocupados adoecem menos e garantem melhoria da qualidade de vida.

Para Araujo e Bitener (2016) o Sistema Único de Saúde (SUS) deve dispensar uma atenção especial à saúde dos idosos, devido à fragilidade das condições desses indivíduos no contexto social, o que torna necessário efetivar as leis, principalmente aquelas direcionadas para os idosos, tornando-as realidade. Desse modo, segundo os autores, “vivencia-se um momento em que a velhice carece de maiores investimentos e melhores alocações de



recursos” (p.79), sendo fundamental destacar a importância da adequação dos recursos que já existem, para bem atender aos anseios dessa população, não apenas nos grandes centros, mas em todo o território brasileiro, em face das peculiaridades das várias regiões brasileiras.

Houve por bem questionar aos conselheiros a respeito do Art. 3º do Estatuto do Idoso, que determina como obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. Sobre esta questão, (04) quatro conselheiros responderam que concordam totalmente e outros (03) três responderam que concordam em parte, nenhum dos participantes da pesquisa se apresentou neutro ou discordou do assunto.

Atualmente, a qualidade de vida dos idosos é demarcada pela centralidade da família, que deve ser concebida como sujeito estratégico no amparo social de seus membros e também como alvo prioritário de proteção, entretanto, existem vários fatores sociais e econômicos, que levam os idosos e sua família a uma situação de vulnerabilidade, que implica em risco pessoal e risco social. Assim, tal como os menores, quando há risco na proteção familiar, cabe ao estado prover os recursos e intervir no sentido de proteger os idosos institucionalmente.

O município de Foz do Iguaçu possui um conselho de direito do idoso, mas as ações em relação à proteção aos cidadãos com mais de 60 anos não se apresentam satisfatórias. A ser perguntado aos conselheiros sobre as medidas de segurança e proteção adotadas pelo município para proteger os idosos os conselheiros demonstraram desconhecer o assunto, todos afirmaram que estas políticas de segurança não existem e não estão funcionando como garantia aos idosos de Foz do Iguaçu. Estas respostas demonstram que a vulnerabilidade dos idosos iguaçuenses em relação à violência acontece em todas as esferas e não há nenhuma proteção específica para idosos.

O conselho tem como atribuição, emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos que digam respeito à promoção, à proteção e à defesa dos direitos do idoso, no entanto, as declarações dos conselheiros demonstram que eles ignoram essa tarefa protetiva. Cabe-lhes o papel de aprovar o cadastramento de entidades de defesa ou de atendimento ao idoso que pretendam integrar o Conselho, receber as petições, denúncias, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados aos idosos, adotando as medidas cabíveis, incentivar a criação e o funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos do Idoso no Estado do Paraná.

Porém, analisando a composição do CMDI de Foz do Iguaçu constata-se que não se fazem presentes representantes de nenhuma força de segurança (Guarda Municipal, Polícia Militar, Polícia Civil), bem como não representante ligado à área do direito. De acordo com Santos *et al.* (2010) existem diversos tipos de violência que os idosos sofrem tais como acidentes, violência física doméstica e violência psicológica. O estado de vulnerabilidade senil é agravado pela pouca estrutura do sistema, a subnotificação e o registro das ocorrências, além não haver um programa de prevenção à violência contra idosos.

A respeito das ações dos conselhos no sentido de valorizar a vida e as necessidades humanas dos idosos, Bernardes (2007) reconhece que já houve avanços, mas ainda são insuficientes para garantir o bem-estar desejado. A realidade sobre os avanços na expansão da terceira idade vai de encontro às expectativas do Estado sobre os recursos que deve dispensar para organizar a assistência previdenciária aos cidadãos com mais de 60 anos. Entretanto,

neste aspecto percebe-se que ocorre uma ineficiência estatal na gestão dos recursos que são oriundos da própria classe dos trabalhadores que contribuem por no mínimo 35 anos com a previdência durante suas atividades laborais. A má gestão de recursos pode ser a resposta para o emperramento da máquina estatal na garantia de direitos.

Foi questionado aos conselheiros sobre quais medidas são adotadas pelo poder público para proporcionar aos idosos de Foz do Iguaçu a vivência e convivência em ambiente saudável. Todos os conselheiros afirmaram que as ações de assistência são centralizadas no Centro de Convivência do Idoso, porém este centro está localizado numa região da cidade que dificulta o acesso para moradores de bairros distantes, o que indica a necessidade de descentralizar e criar novos centros em outras regiões da cidade.

A institucionalização de idosos vulneráveis atendidos pelo poder público em Foz resume-se ao Lar dos Velhinhos, o que é insuficiente para atender às necessidades de todos os idosos em situação de vulnerabilidade social. Ocorre falta de vagas nas instituições e o atendimento prioritário não atende a demanda, apesar do número da população idosa ter alcançado aproximadamente 50 mil pessoas com a divulgação do resultado do censo de 2022 e dos cadastros realizados pelos agentes de saúde das UBS.

A discussão de políticas e estratégias buscando induzir a elaboração de modelos de atenção ao idoso com ênfase em projetos preventivos e resolutivos voltados para o gerenciamento das doenças crônicas vem acontecendo desde o final do século XX. Geralmente, estas doenças são tratadas equivocadamente e sem considerar o fator idade das pessoas atendidas.

É importante atuar com criatividade no atendimento ao idoso, principalmente, quando for portador de doenças crônicas, assim, deve-se realizar uma abordagem integral e voltada para a prevenção de possíveis agravamentos, dos fatores de risco e do tratamento das enfermidades, considerando a fragilidade dos idosos e a importância em realizar serviços de qualidade que sejam eficientes no desenvolvimento da saúde (VERAS, 2012).

Atualmente, a sociedade informatizada cria aplicativos para atendimento bancário, previdenciário, comercial e de toda forma, as pessoas necessitam incluir-se no sistema digital para obter atendimento e melhorar a qualidade de vida, isso requer que sejam adotadas políticas públicas consistentes para dotar os idosos de capacidade digital.

À medida que o tempo passa o mundo vai mudando, o processo evolutivo da atualidade exige maior conhecimento tecnológico, porém não se pode excluir os idosos deste contexto evolutivo, a sua dificuldade natural em acessar informações por celular ou computador resulta da inexperiência com o mundo digital. Foi perguntado aos conselheiros se existe alguma política pública de inclusão digital adotada no município de Foz do Iguaçu.

As respostas indicam que (04) quatro conselheiros reconhecem que há um curso de inclusão digital para a terceira idade no Centro de Convivência do Idoso e outros (03) três desconhecem essa existência.

De acordo com Souza e Machado (2018) o crescimento da população com mais de 60 anos apresenta a necessidade de se criar políticas públicas orientadas para o enfrentamento das desigualdades e a expansão da solidariedade entre diferentes gerações e classes sociais, entre essas ações a inclusão digital é essencial, pois integra as pessoas ao conhecimento e, conseqüentemente, esclarece sobre direitos dos idosos. Mas não basta ter consciência dos direitos se não houver disposição política para atender essas necessidades que os idosos vivenciam no cotidiano.

Nos últimos anos houve crescimento da população idosa em Foz do Iguaçu, mas o investimento em ampliação de verbas que permitam desenvolver um plano de atendimento específicos aos idosos não acompanha o crescimento. O Censo revelou uma expansão da população idosa que nem mesmo o Conselho Municipal havia identificado, o que merece maior atenção para evitar iminente colapso no atendimento à necessidade dos idosos em Foz do Iguaçu.

Foi perguntado aos conselheiros se houve ampliação de verbas para investir no atendimento a essa população ou se o percentual é fixo para desenvolver programas de atendimento ao idoso. Os conselheiros declararam desconhecer a ampliação de verbas, que mesmo durante a pandemia, quando a vulnerabilidade dos idosos se tornou visível, não houve aumento de verbas, além disso, os recursos financeiros foram redirecionados para a saúde de maneira emergencial.

A partir do ano de 2020, com a pandemia de COVID-19, a questão da vulnerabilidade dos idosos destacou-se de maneira sem precedentes. Ficou claro que os investimentos de recursos na saúde dos idosos é insuficiente, mas que isso não se apresenta como uma prerrogativa preferencial para gestores públicos.

O ano de 2021 foi atípico na avaliação do atendimento à saúde dos idosos, abrindo uma lacuna no desenvolvimento de políticas públicas, pois estas voltaram-se para o isolamento social e o atendimento das pessoas contaminadas por COVID, como resultados da ausência de políticas específicas, milhares de idosos morreram aguardando atendimento e os que conseguiram ser atendidos demonstraram vulnerabilidade de saúde e pereceram sem resistência dentro de hospitais, enquanto as vacinas eram racionadas somente a partir do início de 2021, o que demonstrou ser tarde para a vida de muitas pessoas com idade superior a 60 anos (ESTEVAM *et al.*, 2021).

Entretanto um dos fatores mais marcantes no atendimento destinado aos idosos foi o despreparo dos profissionais de saúde e falta de profissionais especializados em tratar de idosos, quer seja preventivamente ou, curativamente, na cidade de Foz do Iguaçu não há atendimento geriátrico específico na rede pública.

Foi perguntado aos conselheiros se tem conhecimento de capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos em Unidades Básicas de Saúde. As respostas indicam que (06) seis conselheiros desconhecem essa existência de atendimento especializado e, somente um (01) declarou que isto estava previsto no plano do idoso para o ano de 2022, mas não foi colocado em prática.

O envelhecimento e as políticas públicas de atendimento aos idosos necessitam reflexão, pois o aumento no envelhecimento demográfico, em termos de gestão do país exige a implementação de políticas públicas e investimentos do Estado para responder às demandas de uma vida digna para todos.

O Brasil retrocedeu no campo dos direitos sociais e humanos e necessita retomar as políticas públicas de atendimento e atenção a pessoa idosa, defender os direitos das pessoas é um campo de tensões e conflitos que necessita ser enfrentado pelo poder público no Brasil. Ao ampliar as potencialidades e possibilidades de lutas em defesa de melhorias na qualidade de vida para os idosos, garante-se que outras políticas sociais venham beneficiar a sociedade como um todo no futuro (ALMEIDA, 2021).

Defender a melhoria da qualidade de vida para todos e garantir que os idosos desfrutem os benefícios de uma vida saudável e plena de lazer e boa convivência é uma

premissa que está prevista no Estatuto do idoso. Assim, foi perguntado aos conselheiros como o município de Foz do Iguaçu desenvolve as atividades de lazer voltadas para os idosos.

As respostas demonstram que 04 dos participantes da pesquisa desconhecem as práticas de atividades de lazer para os idosos, (01) um considera que são atividades centralizadas no CCI, o que exclui os idosos sem condição de acessar o local, outro conselheiro menciona a ocorrência de palestras e organização de viagens e, outro ainda, faz alusão às academias ATI's (Academias da Terceira Idade) disponíveis em vários locais da cidade, que a população, pejorativamente, denomina de "estica véio".

A ausência de políticas públicas torna os idosos frágeis e vulneráveis, mesmo os idosos que possuem recursos, se não são assistidos em suas carências psicológicas e de saúde, desenvolvem algum tipo de sofrimento que pode levar até mesmo à desistência da vida. É comum ocorrência de tentativas de suicídio entre idosos e, isso se deve ao déficit de qualidade no atendimento de idosos e das negligências no modelo de atendimento, o que aponta a necessidade de se criar um projeto de atendimento às necessidades desses sujeitos.

Não se pode ignorar que idosos precisam ser integrados em ações favoráveis, com cuidado adequado, de maneira a atender as suas vontades, desejos, sentimentos e propósitos, pois são pessoas que vivem processos de superação e de atuação familiar, comunitária e social, mesmo depois de aposentadas (CONTE et al., 2015).

Muitos idosos possuem limitações impostas pela inexistência de medidas preventivas que consigam minimizar os efeitos do tempo, do trabalho árduo, da falta assistência aos trabalhadores aposentados.

O governo do Estado desenvolve, atualmente, a construção do condomínio do idoso em diferentes cidades do Estado. Foi questionado aos conselheiros se o CMDI participa das ações que priorizam os idosos neste tipo de atendimento e quem estabelece os critérios. Os conselheiros informaram que os critérios são colocados pelo próprio estado e que o município se limita a divulgar as inscrições. (05) cinco conselheiros apontaram a existência de um desses condomínios em Foz, mas desconhecem os critérios e outros (02) dois não responderam ao questionamento.

Os idosos encontram dificuldades no financiamento de casa própria, as instituições financeiras consideram normal crescer uma porcentagem aos juros e limitar o tempo do financiamento, essa atitude discriminatória e injusta, uma vez que os recursos de financiamento pertencem aos trabalhadores.

Segundo informações da Caixa Econômica Federal, a idade máxima para financiar um imóvel é de 80 anos e 6 meses. Esse limite de idade se refere ao tempo de vida da pessoa no final do financiamento. Isso quer dizer que, se atualmente, a pessoa tem 60 anos, ela só poderá fazer um financiamento de até 20 anos de duração e alguns meses.<sup>3</sup>

Também foi perguntado aos conselheiros se durante a pandemia de COVID-19 foi priorizado o atendimento a idosos no Serviço de saúde do município, como foram desenvolvidas as ações de assistência à saúde dos Idosos e se, existe um programa de prevenção a doenças voltado exclusivamente para idosos.

Segundo as respostas obtidas o atendimento foi geral, todas as pessoas foram atendidas com a mesma prioridade, dedicando atendimento mais intenso aos idosos com maior risco por comorbidades.

<sup>3</sup> <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/financiamento>



As respostas demonstram que não há um engajamento dos conselheiros nas políticas adotadas no município, pois três conselheiros afirmaram desconhecer as políticas de atendimento a idosos durante a pandemia, outros três conselheiros declararam que durante a pandemia foram suspensos os serviços de atenção primária e que as necessidades básicas dos idosos não são plenamente atendidas, somente um conselheiro afirmou que os idosos são prioridade na assistência à saúde no município e que há uma subdivisão de doenças crônicas voltada ao atendimento exclusivo a idosos.

As políticas neoliberais aplicadas no Brasil nos últimos anos conduziram a um retrocesso no campo dos direitos sociais e humanos, especialmente no atendimento aos idosos, o que cabe aos gestores da administração pública desenvolver políticas públicas de atendimento e atenção a pessoa idosa.

A defesa dos direitos dos idosos tornou-se um campo de tensões e conflitos atualmente, mas é importante ampliar as potencialidades e possibilidades de lutas em defesa de melhorias na qualidade de vida para os idosos (ALMEIDA, 2021).

Foi perguntado aos conselheiros se sabem quais as políticas públicas adotadas para promover a utilização adequada dos transportes públicos entre os idosos, tendo em vista a necessidade de locomoção das camadas mais pobres da população. Foi afirmado que todos têm direito de, tendo mais de 65 anos acessar o transporte público gratuitamente, mas é necessário fazer o cadastro e manter o cartão atualizado. Assim, se for um idoso analfabeto ou sem capacidade de fazer o cartão por si, encontrará dificuldade de utilizar esse benefício.

As respostas apresentadas a seguir demonstram que quatro conselheiros não conhecem este assunto e os outros três limitam-se a descrever a prioridade na ocupação de assentos e a gratuidade de transporte aos idosos com mais de 65 anos que possuem um cadastro municipal específico para o transporte público municipal, e quando se trata de transporte intermunicipal e interestadual é necessário buscar a ajuda de um assistente social para obter essa gratuidade e agendar a viagem com antecedência para encaixar na disponibilidade das empresas de transporte coletivo público.

A análise das políticas de atendimento aos idosos necessita ser realizada a partir das inúmeras possibilidades de se discutir como ampliar e melhorar o atendimento aos idosos, é importante prestar mais esclarecimento para a sociedade sobre os direitos dos idosos e a responsabilidade de toda a sociedade sobre a proteção e o respeito aos seus direitos.

Enfim, questionou-se aos conselheiros que como o Art. 6º do Estatuto do Idoso determina que “Todo cidadão tem o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de violação a esta Lei que tenha testemunhado ou de que tenha conhecimento”, se existe algum contato específico para denúncias deste gênero criado pelo poder público em Foz do Iguaçu.

Os conselheiros declararam que o decreto existe e que a lei deve ser respeitada, o município disponibiliza o telefone 156 para denúncias, o qual direciona à guarda municipal. Um dos conselheiros considera que as denúncias não funcionam bem, existe um protocolo, mas não funciona e na maioria das vezes o assunto não é devidamente tratado.

Quando se trata da proteção de menores, existe o Conselho Tutelar para garantir essa proteção e fazer valer os direitos dos menores, neste caso, as pessoas sabem a quem procurar ou recorrer. Entretanto, para garantir os direitos dos idosos, o uso do telefone genérico 156 demonstra que ainda não se encontra em vigor um conselho específico de atendimento aos direitos dos idosos, e muito menos um órgão de proteção, assim quando um idoso sofre

violência e necessita de intervenção urgente, mesmo se tratando de uma população vulnerável, entra no mesmo contexto dos demais segmentos da população, o que torna o atendimento tardio e ineficiente.

Por tudo o que foi descrito pelos sete conselheiros que participaram da pesquisa, não há uma integração do conselho e seu funcionamento para colocar em prática as determinações do Estatuto do Idoso. Existe o Conselho e existe o estatuto, mas o funcionamento é irrelevante e restringe aos aspectos administrativos e da gestão de recursos, o que torna a fiscalização ineficiente e demonstra a necessidade de se repensar a maneira como os conselhos devem ser formados e como devem funcionar para se tornarem verdadeiramente espaços de defesa e proteção dos idosos, de forma a gerar políticas públicas que atendam às carências que se relacionam ao atendimento aos direitos dos idosos.

## Conclusão

O aumento da população idosa no Brasil traz a preocupação de como implementar políticas públicas que atendam às necessidades desse segmento da sociedade, pois cada vez mais torna-se claro que os idosos não desfrutam de atendimento justo nas instituições encarregadas de cuidar da saúde e do bem-estar destes cidadãos. Assim, a instituição de políticas públicas e/ou ações especificamente direcionadas que visem atender as necessidades de saúde, melhoria da qualidade de vida e de atendimento social a esta população é urgente e necessária.

Embora tenha sido criado o Estatuto do Idoso, a proteção aos idosos não é desenvolvida socialmente e nem mesmo nas famílias, há muitos idosos que residem sozinhos, outros são abandonados em casas de acolhimento, o que indica que os direitos existem, mas não são respeitados.

Muitas pessoas idosas não são respeitadas em seus direitos, o atendimento de saúde é precário e excessivamente burocrático, a saúde preventiva não é direcionada exclusivamente aos idosos e o atendimento acaba sendo direcionado ao idoso diabético, ao idoso hipertenso, ao portador de uma doença crônica, mas bem poucas medidas preventivas são desenvolvidas para combater o sedentarismo, o tabagismo, o alcoolismo, a depressão pós aposentadoria e outras mazelas que os idosos enfrentam após sair como inativo do mercado de trabalho.

Um alto índice de idosos não têm acesso ao atendimento de saúde, pois é dificultada a liberação de exames preventivos e de atendimento médico nas unidades básicas. A acessibilidade oferecida aos idosos nos espaços públicos é deficitária, a exemplo da falta de acessibilidade aos portadores de necessidades especiais, os idosos são igualmente ignorados em suas necessidades.

Vale ressaltar que nos últimos anos, as políticas de atendimento aos idosos foram cerceadas pelas crises causadas pela Pandemia de COVID-19, que foi utilizada como argumento para prorrogar a implementação de tais políticas. É como se estivessem esperando a população idosa perecer para que sejam reduzidos os gastos previdenciários e, assim, ter como criar políticas para os sobreviventes.

Assim, este estudo buscou analisar as políticas públicas voltadas à população idosa do município de Foz do Iguaçu, para a partir do estudo pensar uma contribuição para o Planejamento Estratégico Situacional (PES) de forma a aprimorar tais políticas. Entretanto, a

pesquisa foi dificultada pelo período da Pandemia de COVID-19, um tempo em que as dificuldades relacionadas ao atendimento aos idosos foram afloradas diante da perspectiva de atendimento à população mais vulnerável ao vírus.

A população idosa do município de Foz do Iguaçu é calculada como sendo uma população de mais de 33 mil pessoas com mais de 60 anos e que necessita de atendimento prioritário em todos os segmentos da sociedade, pois se trata da população que habita e construiu a sociedade da fronteira, mas que vem encontrando dificuldade em ser atendida em suas necessidades por falta de organização na aplicação dos recursos.

A composição dos Conselhos Municipais de Direitos dos Idosos – CMDI, é formada por representantes de diversas entidades ligadas ao município, mas as especificidades envolvidas não respondem necessidades que a população apresenta, nem mesmo em relação ao esclarecimento dos direitos dos idosos perante toda a sociedade. Entre os sete membros do CMDI que participaram da pesquisa cerca de 50% não conhece o funcionamento das políticas públicas do município para atender adequadamente os idosos, declararam desconhecer as indicações óbvias que o próprio conselho deve ter como premissa para fiscalizar o funcionamento, especialmente em relação à saúde dos idosos.

Verifica-se que mesmo existindo políticas públicas estabelecidas para atendimento e proteção aos cidadãos idosos, tais como: assistência à saúde, programas qualidade de vida, integração social, a valorização cultural e de lazer, entre outras, as pessoas não participam por não terem acesso devido à limitação de espaço. Há um centro de convivência para atender e desenvolver atividades de integração e lazer para 33 mil pessoas. A acessibilidade ao CCI esbarra na distância, o uso do transporte não atende às necessidades da população e desestimula os idosos a fazerem uso deste recurso.

Entretanto, o maior problema para os idosos é o atendimento de saúde, nas UBS não acontece o atendimento prioritário, além de não contar com geriatria e serviço de gerontologia para desenvolver a prevenção de doenças aos idosos.

Também não faz parte da cultura social adotar medidas de prevenção a acidentes domésticos e condições de acessibilidade voltada aos idosos, o que impõe ao CMDI a necessidade desenvolver campanhas de esclarecimentos voltadas ao cuidado, à responsabilidade e aos direitos dos idosos.

Diante de tudo o que foi estudado, percebe-se que muitos estudos ainda devem ser realizados em favor de fomentar políticas públicas que atendam às necessidades dos idosos, tanto na busca da melhoria da qualidade de vida quanto na inclusão social dos idosos. Sabe-se que existe uma cultura que mantém o idoso alienado aos direitos sociais, por isso desenvolver estudos sobre as maneiras como a sociedade deve promover o entendimento sobre o envelhecimento da população implica em estudar e divulgar o Estatuto do Idoso para entender o porquê de tão poucos idosos revogarem os direitos de assistência previstos pela legislação brasileira desde 2003.

## Referências

ALMEIDA, L.P. A importância de políticas públicas voltadas para a população da terceira idade no Brasil: discutindo as tensões e potencialidades do século XXI. TraHs N°10 2021: **Les aînés dans le monde au XXI<sup>e</sup> siècle : actes du IV congrès international réseau international ALEC** (1).

ARAUJO, C.M., & BITENER, P. O Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo: Desafios para Influenciar o Processo de Políticas Públicas. São Paulo (SP), **Revista Kairós Gerontología**, 19(1), 2016pp. 73-102.

BERNARDES, M.A.F. Conselhos de Representação: espaços para os idosos se organizarem na defesa de seus direitos. São Paulo (SP), **Revista Kairós Gerontología**, São Paulo, 10(2), dez. 2007, pp. 107-121

BRASIL. **Estatuto do Idoso** – Lei no. 10.741/2003. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)  
Acesso em: 15/11/2023.

CONTE, M.; CRUZ, C.W.; SILVA, C.G.; CASTILHOS, N.R. M.; DOMIZIANO, A.; NICOLELLA, R. Encontros ou Desencontros: histórias de idosos que tentaram suicídio e a Rede de Atenção Integral em Porto Alegre/RS, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 20(6):1741-1749, 2015

DESTRO DE OLIVEIRA, Glaucia S. **Os velhos como sujeitos de direitos**: uma análise da gestão de velhice nos conselhos de idosos. 2015. 282 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

ESTEVAN, E.A.; STOLSES, P.M.; FRANCISCO, B.; SILVA, R.A. Privatização da velhice: sofrimento, adoecimento e violência na relação entre cuidadores e idosos. **Saúde Social**. São Paulo, v.30, n.3, e200928, 2021

FERNANDES, J. S. G.; ANDRADE, M. S. **Conselhos Municipais do Idoso e Representações Sociais de seus Conselheiros**. Psicologia: Ciência e Profissão, v. 39, e187297,1-14, 2019

FERREIRA, ADRIANA APARECIDA. **GESTÃO DO FUNDO DO IDOSO**: análise acerca dos desafios pelo Conselho Municipal do Idoso. Franca: UNESP/FCHS, 2019

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 2006, v. 21, n. 60, p. 67-81

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios**, 2020.

LENZI, T. **Políticas Públicas**. (2019). Disponível em: [https:// www.significados. Com.br/ políticas públicas](https://www.significados.com.br/politicas-publicas). Acesso em 03.11.2031

Mapa de calor com a distribuição da população idosa adscrita nas Unidades Básicas de Saúde - UBS de Foz do Iguaçu-PR, Brasil (2023).



MURILLO, R.S. *et al.* **Mapeamento e impacto do envelhecimento populacional na estratégia saúde da família:** contributos à gestão sanitária em um município brasileiro de tríplice-fronteira”, International Journal of Development Research. Vol. 11, Issue, 11, pp. 51411-51420, November, 2021

OLIVEIRA, Wagner Ivan Fonseca de; MENDES, Tamires Carneiro de Oliveira; LIMA, Kenio Costa de. **Desafios para o funcionamento dos conselhos dos idosos.** Rev. Bras. Geriatr. Gerontol. 2023;26:e220165

PEDRAZA, D.F. NOBRE, A.M.D.; ALBUQUERQUE, F J.B. MENEZES, T. N. Acessibilidade às Unidades Básicas de Saúde da Família na perspectiva de idosos. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23(3):923-933, 2018

PEIXOTO, C.C.; LOBATO, A.O.C. **Pensar a cidadania em Hannah Arendt: direitos a ter direitos.** Disponível em:3. Acesso em: 22 de out.2023.

PINHEIRO, Osvaldo Daniel dos Santos; AREOSA, Silvia Virginia Coutinho. A importância de Políticas Públicas para idosos. Goiânia, v. 4, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2018.

PMFI – **Secretaria Municipal de Saúde.** Campanha de Vacinação contra a COVID-19. Disponível em: <https://pmfi.pr.org.br>. Acesso em:01.03.2023

SMS– **Secretaria Municipal de Saúde.** Mapa de calor com a distribuição da população idosa adscrita nas Unidades Básicas de Saúde - UBS de Foz do Iguaçu-PR, Brasil (2023).

SANTOS, E.K. **A questão social no pensamento de Hannah Arendt.** XII Simpósio Internacional, Belo Horizonte, FAJE, 2017.

SANTOS, E. R; SOUZA, E. R; RIBEIRO, A.P.; SOUZA, A.M.M.; LIMA, R.T.S. Cenário do atendimento aos agravos provocados por acidentes e violência contra idosos na rede SUS de Manaus (AM, Brasil). **Ciência & Saúde Coletiva**, 15(6):2741-2752, 2010

SOUZA MS, MACHADO CV. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23(10):3189-3200, 2018.

VERAS, R. R. Gerenciamento de doença crônica: equívoco para o grupo etário dos idosos. **Rev Saúde Pública** 2012;46(6):929-34.

## PRÁTICAS EDUCATIVAS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO INFANTO JUVENIL EM FOZ DO IGUAÇU-PR

Ana Flávia da Silva<sup>1</sup>  
Francisca Paula Soares Maia<sup>2</sup>

### Resumo:

O presente estudo apresenta a percepção das mães sociais de uma Casa Lar em Foz do Iguaçu-PR acerca das práticas educativas vivenciadas no cotidiano dessa instituição. As Casas Lares promovem acolhimento à crianças e adolescentes que por motivos adversos foram retiradas do convívio familiar e passam a viver temporariamente nessas instituições. A pesquisa se refere a um recorte da dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), o objetivo é apresentar os resultados obtidos durante a pesquisa de mestrado acerca da percepção de atores da Casa Lar acerca das práticas educativas. Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa, os dados foram obtidos com a aplicação de um questionário semiestruturado, via formulário *google (Google Forms)* respondido pelas mães sociais de uma Casa Lar do município de Foz do Iguaçu. Os resultados da pesquisa apontam que as mães consideram os pais como os principais responsáveis pelas práticas educativas e formação identitária de crianças e adolescentes, mesmo estando responsáveis por crianças e adolescentes que vivenciaram situações adversas no ambiente familiar. Assim, ressaltamos a importância de práticas educativas emancipadoras e positivas no ambiente de acolhimento, bem como a importância de formação contínua e maior apoio do poder público ao trabalho desenvolvido nas casas lares.

**Palavras-chave:** Acolhimento. Casa Lar. Práticas Educativas.

## PRÁCTICAS EDUCATIVAS EN UNA INSTITUCIÓN DE CUIDADO INFANTIL EN FOZ DO IGUAÇU-PR

### Resumen:

El presente estudio presenta la percepción de madres sociales de una Casa Lar en Foz do Iguaçu-PR sobre las prácticas educativas vividas en el cotidiano de esa institución. Casas Lares brinda atención a niños, niñas y adolescentes que por razones adversas fueron apartados de la vida familiar y comienzan a vivir temporalmente en estas instituciones. La investigación hace referencia a un extracto de la tesis de maestría presentada al Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo (PPGPPD) de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (Unila), el objetivo es presentar los resultados obtenidos durante la investigación de maestría sobre la percepción de los actores de Casa Lar respecto de las prácticas educativas. Se trata de un estudio con enfoque cualitativo, los datos fueron obtenidos mediante la aplicación de un cuestionario semiestructurado, a través de un formulario de Google (Google Forms) respondido por madres sociales de una Casa Lar en el municipio de Foz do Iguaçu. Los resultados de la investigación indican que las madres consideran a los padres como los principales responsables de las prácticas educativas y de la formación de la identidad de los niños y adolescentes, aunque sean responsables de niños y adolescentes que han vivido situaciones adversas en el entorno familiar. Por ello, destacamos la importancia de prácticas educativas emancipadoras y positivas en el entorno de acogida, así como la importancia de una formación continua y un mayor apoyo de las autoridades públicas a la labor realizada en las residencias de mayores.

**Palabras clave:** Recepción. Casa Lar. Práticas Educativas.

<sup>1</sup> Mestra pelo Programa de Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Graduada em Antropologia - Diversidade cultural na América Latina. E-mail: ana.silva@aluno.unila.edu.br

<sup>2</sup> Possui graduação em Letras, licenciatura em Língua Portuguesa (1990), Mestrado (2003) e Doutorado em Estudos (Sócio)Linguísticos (2012) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-Doutorado em formação de professores de língua adicional pela Universidade Estadual de Londrina. Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. E-mail: paula.maia@unila.edu.br.

## 1. Introdução

As práticas educativas ocorrem em ambientes formais, não formais e informais. Estão presentes nas relações sociais cotidianas; são fundamentais na formação identitária dos sujeitos e sofre influência da sociedade contemporânea (Almeida; Oliveira, 2014).

A educação não formal é aquela em que o processo de ensino e aprendizagem é pouco explorado pela educação formal, pois trata-se de uma educação fora do espaço escolar, ocorre nas instâncias de interação do sujeito, onde ele interage e sofre influências do mundo contemporâneo, acontece em diversos espaços como igrejas, sindicatos, bairros, organizações não governamentais, espaços culturais e interativos, entre outros (Almeida; Oliveira, 2014).

É na interação do sujeito com os ambientes formais e não formais de educação que constituímos nossa sociedade. Assim como os diversos ambientes formais, sistematizados de ensino, formam cidadãos para a vida, assim também ocorre em ambientes não formais, como nas Casas Lares.

A Casa Lar é um espaço de acolhimento, que pode abrigar até dez menores. Trata-se de um lar residencial que possui a “mãe social” (cuidador(a) residente) como responsável (BRASIL, 1987). As crianças e adolescentes em situação de acolhimento se encontram nessa condição quando seus direitos são violados ou ameaçados. As crianças e adolescentes acolhidos ficam sob os cuidados da família acolhedora, mediante decisão judicial, até que a família de origem se adeque aos requisitos básicos para que a criança seja reintegrada ao convívio familiar. Em casos de impossibilidade de retorno ao convívio familiar a criança e o adolescente podem permanecer abrigados até a maioridade (BRASIL, 1990).

As práticas educativas adotadas nas casas lares devem promover uma educação emancipatória e transformadora, para que crianças e adolescentes em situação de desabrigamento estejam preparadas para o convívio social e para que novas perspectivas de vida possam ser visualizadas por esses acolhidos, visto que são retirados de situações de abandono, desprezo, violência, entre muitos outros.

Esse trabalho trata-se de um recorte da dissertação de mestrado intitulada “Práticas Educativas: concepções e desdobramentos em uma instituição de acolhimento Infantojuvenil em Foz do Iguaçu-PR”, onde foi possível coletar os dados que aqui serão apresentados acerca da percepção de mães sociais sobre as práticas educativas e a importância dessas para a formação do sujeito.

Essa pesquisa tem como objetivo apresentar as práticas educativas que permeiam as Casas Lares a partir da percepção de mães sociais.

Trata-se um estudo de abordagem qualitativa, os dados obtidos fazem parte da pesquisa realizada no ano de 2022, período de pandemia de Covid-19, com mães sociais de uma Casa Lar de Foz do Iguaçu, através da aplicação de um questionário semiestruturado elaborado e aplicado no formulário Google (*Google Forms*), respondido pelas mães sociais com auxílio da pesquisadora, seguindo todos os protocolos sanitários e distanciamento social exigidos no período pandêmico.

Será apresentado a seguir conceitos importantes para compreensão do tema e os resultados obtidos na pesquisa.

## **2. Instituições de acolhimento infantojuvenil – Casa Lar**

A história de acolhimento infantil no Brasil e de assistência à primeira infância possui marcas históricas de abandono, desigualdade social e assistencialismo, as instituições eram criadas para acolher os órfãos, como a Roda dos Expostos, locais que permaneceram por anos em funcionamento no país, sobrevivia por doações, pois o poder público não financiava instituições de caridade (Jesus, 2022).

Em 18 de dezembro de 1987 foi promulgada a Lei nº 7.644, dispõe sobre a regulamentação da atividade da mãe social e dá outras providências, a referida Lei apresenta também as características das casas-lares:

Art. 1º - As instituições sem finalidade lucrativa, ou de utilidade pública de assistência ao menor abandonado, e que funcionem pelo sistema de casas-lares, utilizarão mães sociais visando a propiciar ao menor as condições familiares ideais ao seu desenvolvimento e reintegração social.

Art. 2º - Considera-se mãe social, para efeito desta Lei, aquela que, dedicando-se à assistência ao menor abandonado, exerça o encargo em nível social, dentro do sistema de casas-lares.

Art. 3º - Entende-se como casa-lar a unidade residencial sob responsabilidade de mãe social, que abrigue até 10 (dez) menores.

§ 1º - As casas-lares serão isoladas, formando, quando agrupadas, uma aldeia assistencial ou vila de menores.

§ 2º - A instituição fixará os limites de idade em que os menores ficarão sujeitos às casas-lares.

§ 3º - Para os efeitos dos benefícios previdenciários, os menores residentes nas casas-lares e nas Casas da Juventude são considerados dependentes da mãe social a que foram confiados pela instituição empregadora (BRASIL, 1987)

Ressalta-se ainda que a Casa Lar pode ser caracterizada como uma instituição pública ou privada, sem fins lucrativos, destinada ao cuidado de crianças e adolescentes retirados do convívio familiar, ou, que estão amparadas por medida de proteção.

No documento de “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (Brasil, 2008) a casa Lar é definida como uma modalidade de serviço de acolhimento oferecido em unidades residenciais, com uma pessoa ou casal chamado de cuidador(a) ou educador(a) residente, essa pessoa ou casal cuida de um grupo de crianças e adolescentes sob medida protetiva de abrigo.

A Lei nº 7.644 dispõe sobre a mãe social:

Art. 4º - São atribuições da mãe social:

I - propiciar o surgimento de condições próprias de uma família, orientando e assistindo os menores colocados sob seus cuidados;

II - administrar o lar, realizando e organizando as tarefas a ele pertinentes;

III - dedicar-se, com exclusividade, aos menores e à casa-lar que lhes forem confiados.



Parágrafo único. A mãe social, enquanto no desempenho de suas atribuições, deverá residir, juntamente com os menores que lhe forem confiados, na casa-lar que lhe for destinada.

Como previsto na referida Lei nº 7.644, a instituição pode oferecer até dez vagas, promove através de agente designado Mãe Social e outros profissionais como pedagogo, assistente social, psicólogo, entre outros, a segurança e os direitos básicos dos sujeitos abrigados, dentro de suas possibilidades legais e econômicas.

Em Foz do Iguaçu-PR há três instituições nesse caráter: 1) Aldeias Infantis – AI; 2) Casa de Proteção Temporária Acolher – CDPT (conhecida como Comunidade de Pequenos Trabalhadores); e 3) Casa Família Maria Porta do Céu – CMFP. A pesquisa foi realizada na Casa Lar Aldeias Infantis onde pudemos compreender a percepção das mães sociais sobre as práticas educativas.

### 3. Práticas Educativas

O processo de aprendizagem se inicia muito cedo, desde as primeiras interações, com objetos, com as relações interpessoais no ambiente familiar e no convívio com outras pessoas, as práticas educativas estão presentes na vida dos sujeitos de todas as formas (LIMA, et al. 2019). Seja em um contexto formal, informal ou não formal de educação, as práticas educativas é que promovem a formação humana para o convívio social, o que é aprendido e vivenciado em seu cotidiano forma a identidade dos sujeitos.

Assim, as principais instâncias de aprendizagem e formação do homem ocorrem no contexto familiar e em instituições das quais o sujeito participa, seja em igrejas, sindicatos, associações, clubes, grupos de leitura, entre inúmeras outras.

Segundo Carvalho e Gomide (2015) estilo parental são as metas, modelos, atitudes e práticas educativas utilizadas pelos pais como estratégias para promover a socialização dos filhos. O estilo parental é resultado das práticas educativas que podem ser positivas, relacionadas ao comportamento pró-social ou negativas, quando há o aparecimento do comportamento antissocial. A análise das práticas educativas positivas e negativas podem ser identificadas através de um índice de estilo parental (iep). Quando as práticas negativas superam as positivas o resultado é um estilo parental negativo.

Nessa senda, as práticas educativas parentais apresentam, portanto, duas vertentes que irão definir o comportamento dos filhos, de forma positiva ou negativa, promovendo o desenvolvimento de uma conduta pró-social ou antissocial, que influenciará fortemente na vida adulta e no futuro dos filhos.

É importante ressaltar que o convívio familiar não apresenta um ambiente favorável à formação de uma criança e/ou adolescente e estes são encontrados em situações de vulnerabilidade social ou de violência, é possível que as autoridades competentes encaminhem essas crianças ou adolescentes para casas de acolhimento, onde o que era vivenciado em seu contexto familiar é substituído por novas práticas educativas oferecidas em um contexto institucional.

De acordo com Almeida e Oliveira (2014) as práticas educativas institucionalizadas podem ocorrer em ambientes formais e não formais de educação. Os espaços formais são escolas, sistematizadas, que visam a construção de conhecimentos e que suprem as demandas da contemporaneidade.

Já a educação não escolar é um termo que se utiliza para tratar de práticas educativas do campo social, distintas daquelas que ocorrem no interior da escola. A educação ofertada em instituições de acolhimento busca assemelhar-se às práticas educativas vivenciadas no ambiente familiar, para suprir necessidades afetivas das crianças e adolescentes em situação de acolhimento.

A passagem de uma criança ou adolescente em uma instituição de acolhimento pode ser uma experiência frustrante, tanto pelas experiências vivenciadas no contexto familiar que levaram ao acolhimento, quanto em relação à ruptura do convívio com os pais, irmãos e outros familiares. “A infância torna-se indigna (os seus direitos não são garantidos), podendo até mesmo chegar a uma infância perdida (nem mesmo a sua humanidade é reconhecida)” (Poker, 2017, p. 8).

Na tentativa de minimizar os impactos negativos causados por essa ruptura e pelas marcas vividas no convívio familiar, as instituições de acolhimento devem utilizar práticas educativas emancipadoras, que considerem as necessidades e as marcas que as crianças e adolescentes carregam ao serem acolhidas. Essas crianças e adolescentes são também sujeitos inacabados, com identidades em construção, são sujeitos que podem, a partir de práticas educativas transformadoras, reconfigurarem suas histórias de vida e terem oportunidades de acesso e convívio nas esferas sociais.

Sendo assim, compreender a percepção dos atores de uma Casa Lar acerca das práticas educativas que esses utilizam no convívio com crianças e adolescentes abrigados faz com que percebamos a importância de ampliar as fronteiras dessa temática e buscar melhores condições de convívio, não só para as crianças e adolescentes, mas também para as mães sociais, que se dedicam de forma integral a esse trabalho de acolher e ser mãe substituta.

#### **4. Resultados e Discussões da Pesquisa**

A coleta de dados da pesquisa foi realizada na Casa Lar “Aldeias Infantis”, contribuíram para a realização deste estudo onze mães sociais que trabalham na instituição, além da aplicação do formulário Google para obtenção das respostas ao questionário semiestruturado aplicado, as mães sociais também participaram de uma roda de conversa, lembrando que a coleta de dados ocorreu no período de pandemia de Covid-19 e que todas as regras sanitárias para prevenir contaminação do vírus (como uso de máscaras faciais, distanciamento social e álcool em gel) foram seguidas.

Para a pesquisa foi utilizado o formato de escala tipo Likert, A escala é um método recomendado para medir em forma quantitativa ações e concepções qualitativas. Muito utilizada para mensurar percepções qualitativas por meio de perguntas fechadas (GIL, 1987). Porém, os dados coletados aqui serão apresentados numa abordagem quanti-qualitativa a partir da elaboração de uma tabela onde será possível avaliar e contemplar de forma parcial os principais resultados coletados durante a pesquisa de mestrado.

Assim, a partir das respostas colhidas elaboramos uma tabela de fragmentação dos dados coletados para a construir uma nova compreensão acerca da percepção das mães sociais sobre as práticas educativas adotadas para a formação das crianças e adolescentes em situação de acolhimento.

### Quadro 1 – Dados da pesquisa

PERGUNTAS	RESPOSTAS
Quem faz a prática educativa acontecer?	81,8% das mães sociais responderam que são os pais os principais responsáveis.
O que são práticas educativas para você?	90,9% das mães sociais responderam que a conversa é a melhor forma.
Sobre o quanto elas consideram saber e pensar sobre práticas educativas no cotidiano.	Em média 50% das mães sociais responderam que se preocupam com as práticas educativas.
A prática educativa é uma ação pontual e contínua.	90,9% das mães sociais responderam que as práticas educativas são ações pontuais e contínuas.
Prática educativa acontece no ambiente familiar.	72,7% consideram que ocorre no ambiente familiar.
Prática educativa acontece exclusivamente no ambiente escolar.	45,5% demonstram que não, porém 36,4% das mães sociais tomaram um posicionamento neutro sobre essa questão.
A prática educativa tem objetivo de...	45,5% das mães sociais acreditam que as práticas educativas têm o objetivo de construir identidades.
Qual melhor espaço para aplicar as práticas educativas?	63,6% consideram que o ambiente familiar é o melhor espaço para aplicação das práticas educativas.
Quando perguntado de forma aberta sobre o que imaginam ser prática educativa, obtivemos as seguintes respostas:	“Fala sobre ensino; educar e organização; trabalho do dia a dia na educação em todos os sentidos; ensinar e o bem-estar das crianças, bem cuidado e amor; ensinar de forma correta tudo sobre formar cidadãos; forma de ensino; ensinar a formação de cidadãos conscientes de sua participação na vida em sociedade, todas as ações praticadas; é saber ensinar e educar as crianças como se comportar em convívio com todos; uma prática para inserir crianças num âmbito geral, de acolhimento, afeto, lazer etc.; o jeito ou a forma de ensino, como você ensina”.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando os dados da pesquisa e a troca de experiência vivenciada com as mães sociais durante a coleta de dados, considera-se que as mesmas possuem uma compreensão sobre o que é uma prática educativa e a importância desta para a formação da criança e do adolescente.

Quando perguntado sobre o que vinha a ser uma prática educativa as mães sociais associam ao ensino, educação e afetividade, vinculadas principalmente ao ambiente familiar, considerado por elas o espaço em que se efetiva a prática educativa.

As mães sociais consideram que as práticas educativas envolvem o cuidado, amor, afeto, ensino de regras sociais, convívio social, lazer e outras formas de ensino que contribuem para a formação cidadã da criança e/ou do adolescente.

Para 81,8% das mães sociais os pais são os principais responsáveis pelas práticas educativas, mas de forma contraditória, 45,5% demonstram que não, porém 36,4% das mães sociais tomaram um posicionamento neutro sobre essa questão, isso demonstra que mesmo as mães sociais confiando esse papel à família, a escola ainda aparece apontada como uma das responsáveis pela formação principal de criança e do adolescente, caso contrário esse percentual será mínimo, comparado a primeira resposta sobre o papel da família nas práticas educativas.

Nesse sentido, o diálogo aberto permitiu compreender a percepção das mães sociais sobre esse papel que elas exercem de “família substituta”, uma mãe ressaltou que uma das maiores dificuldades para exercer o trabalho diário seria a falta de uma autoridade, uma voz de comando, por exemplo: quando seu esposo estava presente na Casa as crianças obedeciam e se comportavam de outra maneira, mesmo ele não sendo cuidador. Isso demonstrou a reflexão feita a parti do cotidiano, esta mãe social disse que tem trabalhado para ter maior uma voz de autoridade. Outra mãe ressaltou que uma das dificuldades é a falta de rotina. Por exemplo, quando ocorre algum evento ou a troca de mãe social, faz com que as crianças e adolescentes saiam da rotina, o que dificulta o trabalho diário.

Essa percepção das mães sociais nos fazem perceber que as mesmas precisam elaborar em sua rotina métodos e estratégias para cuidar e educar as crianças e adolescentes acolhidas, 90,9% das mães apontam que a conversa é a melhor forma de aplicação das práticas educativas e que são ações contínuas, ou seja, as mães sociais possuem uma percepção da importância das práticas educativas para a formação identitária dos acolhidos e do trabalho que elas desempenham, pois lidam diretamente com medos, frustrações e angustias que essas crianças e adolescentes trazem do espaço familiar ao serem abrigadas.

Quando questionadas sobre o espaço de aplicação das práticas educativas 63,6% das mães sociais responderam ser o ambiente familiar, porém nas alternativas haviam outras opções como vara da infância, escola, centros esportivos, casa de detenção, etc., elas poderiam selecionar mais de uma opção, mas a grande maioria optou pelo ambiente familiar, isso nos faz perceber que as mães sociais, mesmo acolhendo crianças que viveram situações adversas no ambiente familiar, ainda consideram que este é o melhor espaço para formação do sujeito, o que também reflete num posicionamento de abstenção da responsabilidade que as mesmas possuem em relação à formação dessas crianças e adolescentes que ficam sob sua proteção e cuidado no período de acolhimento.

A Casa Lar é um ambiente não-formal de educação, nesse espaço as práticas educativas devem ser intencionais, ou seja, com um objetivo e método, porém não formalizadas em um currículo como no ambiente escolar.

Em relação às práticas educativas no ambiente de acolhimento, considerado um espaço de educação não-formal, as mães sociais precisam combater comportamentos antissociais, desenvolvidos nas práticas educativas parentais vivenciadas antes de estarem em situação de acolhimento, para isso é necessário que os educadores/cuidadores responsáveis pelas crianças e adolescentes nas instituições de acolhimento recebam capacitação, formação e instrução para acolher e intervir no processo de formação dessas crianças e adolescentes.

## 5. Conclusão

A elaboração da pesquisa permitiu a compreensão sobre a percepção das mães sociais acerca das práticas educativas e da importância dessas para a formação de crianças e adolescentes.

Foi possível observar que as mães sociais participantes da entrevista consideram que a prática educativa tem como objetivo a formação da identidade dos sujeitos. O que torna o trabalho desenvolvido por essas mães sociais ainda mais importante, pois além de exercerem influência na formação dos sujeitos acolhidos, ainda precisam intervir positivamente nas vivências negativas que essas crianças e adolescentes tiveram antes do acolhimento.



Portanto, é preciso abrir caminho para novas pesquisas acerca dessa temática e desenvolver possibilidades de formação contínua para as mães sociais, bem como melhores condições de trabalho, para que elas tenham a percepção da importância do trabalho desempenhado por elas na formação da identidade de crianças e adolescentes acolhidos.

As práticas educativas nas casas lares são ainda mais desafiadoras, pois trata-se de crianças e adolescentes que vivenciaram situações adversas e que precisam de um novo olhar, uma nova oportunidade e um novo caminho para seguir, não é uma tarefa simples, o que exige ainda mais esforços e dedicação ao abordarmos essa temática e buscarmos contribuições para novas práticas educativas nos ambientes de acolhimento.

### Referências

ALMEIDA, M. S. B.; OLIVEIRA, S. S. **Educação não formal, informal e formal do conhecimento científico nos diferentes espaços de ensino e aprendizagem**. Os Desafios da escola pública paranaense na perspectiva do professor PDE. Produções Didático Pedagógicas. Secretaria de Estado da Educação. Governo do Paraná, 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.644**, de 18 de dezembro de 1987. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17644.htm#:~:text=LEI%20No%207.644%2C%20DE,Art. Acesso em: 20 de mar. de 2024.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17644.htm#:~:text=LEI%20No%207.644%2C%20DE,Art. Acesso em: 20 de mar. de 2024.)

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990, Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990.

CARVALHO, M. C. N.; GOMIDE, P. I. C. Práticas educativas parentais e famílias de adolescentes em conflito com a lei. **Estudos de Psicologia**, 22(3): 263-275, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/estpsi/a/6vqxGq6VT9Pm7CmmnMscV9k/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 de mar. de 2024.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1987.

POKER, T. C. D. Práticas de identidade no sistema de acolhimento a crianças: a história de uma vida pós-abrigada. **Psicologia e Sociedade**, 29, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/8Zy4qzkVt7TsPv85qWcYwLH/?lang=pt#>. Acesso em: 20 de mar. de 2024.

## A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CONTROLE POPULACIONAL E SANITÁRIO DE CÃES E GATOS NO MUNICÍPIO DE SANTA TEREZINHA DE ITAIPU-PR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Carlos Antônio Martins da Silva<sup>1</sup>  
Maria Carolina O. Sestak Rodrigues<sup>2</sup>  
Walfrido Kuhl Svoboda<sup>3</sup>

### Resumo:

O tema deste trabalho é sobre a contribuição da Política Pública de Controle Populacional e Sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu para o Desenvolvimento Sustentável conforme o conceito da Organização das Nações Unidas (ONU). Os objetivos foram: (1) descrever esta política pública e relacionar a mesma aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela Agenda 2030 definida pela ONU; (2) verificar se a Política Pública de Controle Populacional e Sanitário de Cães e Gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu-PR se enquadra a esta agenda. Foi utilizado recurso metodológico descritivo por procedimento de pesquisa bibliográfica e documental, através de pesquisa sistemática em literatura da área, contemplando artigos científicos publicados e legislações disponíveis em sítios eletrônicos oficiais. Atualmente o município em questão implementou esta política pública que está alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável números 3 e 15 da Agenda 2030, mas devido ao pouco tempo de implementação não foi possível avaliar a efetividade desta política pública.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Controle Populacional Animal. Desenvolvimento Sustentável

## THE CONTRIBUTION OF PUBLIC POLICY ON POPULATION AND HEALTH CONTROL OF DOGS AND CATS IN THE MUNICIPALITY OF SANTA TEREZINHA DE ITAIPU-PR TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT

### Abstract:

The theme of this work is about the contribution of the Public Policy for Population and Health Control of dogs and cats in the municipality of Santa Terezinha de Itaipu to Sustainable Development according to the concept of the United Nations (UN). The objectives were: (1) to describe this public policy and relate it to the Sustainable Development Goals proposed by the 2030 Agenda defined by the UN; (2) verify whether the Public Policy for Population and Health Control of Dogs and Cats in the municipality of Santa Terezinha de Itaipu-PR fits this agenda. A descriptive methodological resource was used through a bibliographic and documentary research procedure, through systematic research in literature in the area, including published scientific articles and legislation available on official websites. Nowadays the municipality in question has currently implemented this public policy that is aligned with Sustainable Development Goals numbers 3 and 15 of the 2030 Agenda, but due to the short implementation time it was not possible to evaluate the effectiveness of this public policy.

**Keywords:** Public Policies. Animal Population Control. Sustainable Development

<sup>1</sup> Graduado em Medicina Veterinária pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Especialista em Vigilância Sanitária pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER. Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino Americana – UNILA. ORCID - <https://orcid.org/0009-0008-4494-2071>. Email – [carlossilvamedvet@gmail.com](mailto:carlossilvamedvet@gmail.com).

<sup>2</sup> Graduada em Medicina Veterinária, Especialista em Clínica e cirurgia de cães e gatos e em Higiene e qualidade de alimentos de origem animal. Mestranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócios pela Universidade Estadual do Paraná – UNIOESTE. ORCID - <https://orcid.org/0009-0008-8371-4362>. Email – [m.carolinalorencou@hotmail.com](mailto:m.carolinalorencou@hotmail.com).

<sup>3</sup> Graduado em Medicina Veterinária pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Mestre em Engenharia de Alimentos pela Universidade Estados de Campinas – UNICAMP. Doutor em Ciência Animal pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. ORCID - <https://orcid.org/0000-0001-6320-4754>. Email – [walfrido.svoboda@unila.edu.br](mailto:walfrido.svoboda@unila.edu.br).

## Introdução

Os animais de estimação possuem um papel importante no âmbito das relações com os seres humanos, vivem no mesmo meio ambiente e em alguns casos são considerados entes familiares e literalmente convivem dentro das residências com seus tutores, representando a maior parcela de novos agregados aos grupos comunitários atualmente (Vieira *et al.*, 2005).

Os interessados em ter animais de estimação (principalmente caninos e felinos) precisam manter posturas e hábitos que promovam e preservem a saúde e meio ambiente, além da saúde e bem-estar animal. Mesmo parecendo simples, as condutas de manutenção básica, como alimentação, restrição de locomoção e bem-estar animal, necessitam de um longo e árduo trabalho de educação em guarda responsável, além dos custos gerados por estes.

Quando a comunidade não adota uma postura de responsabilidade desta guarda, procriações descontrolada e conseqüentemente abandono de animais acabam ocorrendo como reflexo disto, acarretando muitas vezes em casos de agressões de animais a seres humanos, transmissão de zoonoses e poluição ambiental (Frias *et al.*, 2007).

O crescimento descontrolado de animais de estimação se tornou um problema social em todo o mundo e todas as sociedades, por tanto, possui ligação direta com órgãos governamentais, organizações de proteção animal e principalmente dos tutores responsáveis. A evidente necessidade do governo em elaborar uma política pública sobre controle populacional de animais de estimação (cães e gatos) fez com que esta temática ganhasse visibilidade e entrasse na agenda (Lima *et al.*, 20010).

Este artigo trata da política pública de controle populacional e sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu-PR, relatando o que esta Política Pública pode colaborar para o Desenvolvimento Sustentável baseado no conceito utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, descreveu desenvolvimento sustentável, e, correlacionou com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos na Agenda 2030 pela ONU, principalmente objetivos 3 e 15.

A metodologia utilizada foi uma pesquisa qualitativa, através de pesquisas bibliográfica em artigos, teses, livros e sítios oficiais sobre o tema específico, também foram observadas as leis de controle populacional de nível federal, estadual e municipal. A análise dos dados foi realizada seguindo a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 1977). Bardin descreve que utilizando um instrumento de indução como por exemplo uma entrevista, com o intuito de descobrir quais causas, ou seja, quais variáveis ocasionaram determinados efeitos ou indicadores. Por ser uma pesquisa qualitativa se optou por realizar a técnica de análise do conteúdo, no material de maior relevância fruto de uma pesquisa bibliográfica

Para cumprir o objetivo, foi realizada uma Revisão de Literatura que contempla: (1) a Implementação da Política Pública de Controle Populacional e Sanitária de Cães e Gatos no Município de Santa Terezinha de Itaipu-PR descrevendo cronologicamente cada etapa até a devida implementação; (2) a Importância de Política Pública na Saúde e Bem-Estar Animal; (3) o Desenvolvimento Sustentável e Bem-Estar Animal.

## 1. Revisão de literatura sobre etapas da Política Pública

Um processo de resolução de problemas, este é sinteticamente o conceito de política pública, mas existem muitos fatores envolvidos neste processo, como, por exemplo, o que é o problema que necessita de resolução por uma política pública? São situações de cunho social, a qual denominamos de interesse público ou utilidade pública (situações injustificáveis de pobreza, desigualdade, discriminação, insegurança etc.), estes problemas públicos que realmente devem ser foco de ações de políticas públicas. Por esta ótica chegamos à conclusão que as políticas representam a resposta ou solução para estas demandas, provocando alterações reais na situação social gerada por estes problemas (Villanueva, 2012).

Um ponto de extrema importância para se ter uma boa política pública está na obtenção de informações relacionadas ao objetivo desta política, se esse processo for realizado de forma democrática (formulada com a interação entre comunidade, setor privado e setor público). Por isso a inclusão de diretrizes ou conteúdos, mecanismos ou instrumentos institucionais, definições e previsão de resultados serão pré-requisitos para se obter uma política pública de qualidade (Saraiva, 2006).

Villanueva (2012, p. 17) descreve que:

A Política Pública é produto da interação governo-sociedade, um trabalho coproduzido pelo poder público e pelo cidadão público de acordo com diferentes formas e graus de diálogo e influência. É uma obra pública e não apenas governamental.

Já Secchi (2016, p. 5) a define da seguinte forma:

Problemas públicos e política pública existem nas áreas de educação, segurança, saúde, gestão pública, meio ambiente, saneamento, habitação, emprego e renda, previdência social, planejamento urbano, justiça e cidadania, assistência social, cultura e esporte, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura e transportes, entre muitas outras áreas. A finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público.

Podemos definir Política Pública como um subconjunto específico da ação do governo público, pois o governo possui vários meios de dirigir uma sociedade, podendo-se valer de atos de autoridade por forma legais, coercitivas, políticas e administrativas, utilizadas em diferentes formas dependendo dos propósitos, destinatários, escopo e duração (Villanueva, 2012).

Resumidamente, as políticas públicas são os instrumentos governamentais para buscar soluções de problemas públicos.

### 1.1. Implementação da política pública de controle populacional e sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu-PR

A formação de uma política pública é complexa, pois depende de vários fatores e atores de diversos setores. Para completar essa tarefa é necessário que estes atores conheçam



os objetivos que devem ser alcançados, procurando sempre compreender e simplificar o problema e então encontrar a melhor forma de agir (Procopiuck, 2013).

**Figura 01** - Ciclo do estabelecimento de uma política pública



Fonte Procopiuck, 2013

A Figura 01 descreve de forma simplificada e visual as etapas que uma política pública passa, mesmo que isso não seja uma regra a ser seguida, pois uma política pública pode ser implementada e não ter ocorrido cada uma destas etapas, o ciclo de política tem um bom efeito didático para ilustrar e facilitar a avaliação de uma política pública.

Se utilizando deste ciclo de etapas que foi proposto por Procopiuck (2013), buscou descrever cada etapa e relacionar com o que ocorreu no caso específico da política pública de controle populacional e sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu – Pr.

#### 1.1.1. Surgimento de um problema público

Surgimento de um problema público é a etapa onde o foco da futura política pública deve agir, o problema público surge ou ressurgir (dependendo da situação). Origina-se no desconforto da coletividade por alguma situação, podendo ser atividades de movimentos sociais que defendem certos interesses, desastres naturais, questões de educação ou saúde etc. (Procopiuck, 2013).

No caso específico da política pública de controle populacional e sanitário de cães e gatos do município de Santa Terezinha de Itaipu-PR, o problema público se tratava do descontrole sobre a proliferação de cães e gatos em seu território. A inexistência de qualquer

medida de controle sobre a proliferação animal resultava em abundância de animais abandonados e soltos na rua, transmissão de zoonoses e agressões a seres humanos.

### 1.1.2. Percepção dos atores públicos sobre o problema público.

Uma adversidade coletiva pode gerar tanto desconforto a uma comunidade que passa a ser visto como um problema, e necessita que o poder público intervenha para solucionar. A coletividade possui uma realidade considerada como ideal para atender suas necessidades, quando a realidade está diferente da desejada em decorrência de um problema, ela percebe este problema e busca de alguma forma mobilizar o poder público, se esta mobilização for grande o suficiente para pressionar o poder público, passa a ser considerado um problema público e pode ser foco de ação de alguma política pública (Procopiuck, 2013).

Esta mobilização pode ocorrer de várias formas, seja por reclamações em canais de atendimento ao usuário (ouvidorias), reclamações formais e informais para assessores políticos e ligações para setores que possam ser responsáveis por determinados assuntos. Um dos atores que podem e geralmente são foco da percepção do problema público são os burocratas ao nível de rua, pois sua grande interação aos usuários os tornam o primeiro contato com administração pública (Lipsky, 2019).

Sendo este processo o inicial para o caso da política pública implementada em Santa Terezinha de Itaipu-PR, as reclamações de animais soltos para Agentes Comunitários de Saúde (ACS), Agentes de Endemias (AE), recepcionistas dos serviços de saúde e meio ambiente, e principalmente para o corpo técnico de Médicos Veterinários (inicialmente na Vigilância em Saúde e posteriormente na Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente do referido município). Esta mobilização social ocorreu de forma contínua e crescente por meio de ligações e questionamentos sobre quais seriam as ações da administração municipal para retirar os animais que estavam nas ruas.

Inicialmente o corpo técnico veterinário do município se utilizou de trabalhos de orientação sobre guarda responsável e zoonoses para verificar a aceitação da população sobre a política pública de controle populacional de cães e gatos. Foram realizados dois passos iniciais para levar a inclusão desta demanda ao poder público municipal: (1) reunião realizada em 04/05/2017<sup>4</sup> com Associação de um bairro considerado piloto (por se tratar de um novo conjunto habitacional destinado a pessoas de baixa renda, consequentemente público-alvo inicial para esta nova política pública); (2) realização de exames de Leishmaniose Visceral Canina (LVC) nos cães nos dias 06/05/2017 e 20/05/2017<sup>5</sup> neste mesmo bairro. Além disso, os técnicos realizaram a inserção do questionamento sobre aceitação de castração animal nos animais para todos os tutores que levaram seus animais para serem examinados.

### 1.1.3. Definição da agenda, da gestão Municipal

A etapa de definição da agenda somente chega a acontecer se a mobilização social for grande o suficiente para que os principais atores do sistema político-administrativo sejam

<sup>4</sup> Conforme documento apresentado pela responsável por apresentar a palestra.

<sup>5</sup> Conforme documento apresentado pelo responsável pela execução das coletas de sangue dos cães para diagnóstico laboratorial de Leishmaniose Visceral Canina.

envolvidos na procura de resolver o problema público, buscando identificar meios e setores competentes, além de recursos para definir alternativas iniciais para resolver o problema em questão (Procopiuck, 2013).

Kingdon (2007) descreve que um determinado assunto é incluso na Agenda Pública como resultado da interação entre três grandes correntes dinâmicas: (1) o fluxo do problema; (2) o fluxo de soluções; (3) o fluxo político. Durante o processo de formação da agenda pública, a inclusão ou retirada de algum assunto será reflexo da interação destas correntes. Outro fator também mencionado pelo autor está na ocorrência de aberturas de “janelas de oportunidades” para inclusão na agenda, como, por exemplo, o início de um novo mandato, troca de gestor, mudança no cenário político estadual e federal. Esta abertura de agenda para determinado assunto será melhor aproveitado para inclusão deste se houver a convergência dos três fluxos neste período.

A temática de controle populacional animal passou a fazer parte da agenda do município de Santa Terezinha de Itaipu-PR em 2020, possivelmente devido às mudanças ocorridas federalmente sobre a causa animal como veiculado pelo *site* da Câmara dos Deputados (Brasil, 2019), resultando também em um incremento expressivo no direcionamento das verbas para realizações de castração nos anos de 2021 e 2022, por meio de emendas parlamentares mais de 44 milhões de reais foram destinados para programas de castração em vários municípios brasileiros (Pereira, 2022).

As leis de proteção animal também sofreram alterações no ano de 2020, ficando mais rígidas as penalidades para pessoas que cometessem maus tratos para cães e gatos, como descrito a Lei Federal 14.064 (Brasil, 2020). Desta forma, o município de Santa Terezinha de Itaipu-PR buscou incluir em sua agenda essa pauta, acompanhando o cenário nacional.

#### 1.1.4. Formulação de alternativas para resolver o problema público.

Quando os atores principais se mobilizam com o intuito de obter conhecimento aprofundado e técnico sobre o problema público e começam a elaborar formas de ações para sanar o problema público formulando alternativas de política pública (Procopiuck, 2013).

Quando o gestor municipal incluiu em sua agenda a demanda do **controle populacional e sanitário de cães e gatos**, solicitou a equipe técnica do setor competente que formulassem alternativas de ação. Desta forma a equipe técnica buscou elaborar uma política pública que mais se adequasse a esta situação, gerando assim uma proposta de guarda responsável e de controle populacional.

#### 1.1.5. Elaboração de um plano estratégico para resolver o problema público.

A formulação de um plano estratégico possui a finalidade de escolher e definir as ações, identificando as alternativas de competência e recursos que serão mobilizados na concepção e elaboração da política, apontar fatores que restrinjam ou facilite à continuidade da política, definição de objetivos e metas. Esta etapa propicia o direcionamento em comum de uma abundância de organizações participantes em busca dos objetivos e metas projetadas (Procopiuck, 2013).

O município, verificando que existia a viabilidade orçamentária para implementar uma política pública de controle populacional de cães e gatos em sua pasta de Agropecuária e

Meio Ambiente, buscou verificar quais seriam os processos necessários para iniciar as ações. A equipe técnica elaborou inicialmente a minuta da lei para posterior envio ao gestor municipal, concomitantemente iniciou a verificação dos custos que seriam gerados pela implementação desta nova política pública.

#### 1.1.6. Adoção de um programa legislativo para implantar o controle populacional e sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu

Para alocar recursos financeiros em um projeto público, os gestores precisam estruturar as bases administrativas e definir a base legal para viabilizar todo processo da política pública, criando leis e regulamentos (Procopiuck, 2013).

Desta forma, leis e regulamentos normatizam e moralizam as ações que serão executadas, proporcionando padronizar e direcionar o foco das ações. Em 20 de julho de 2020 foi publicado no Diário Oficial de Santa Terezinha de Itaipu-PR a Lei Municipal nº 1876, a qual estabelece as políticas públicas de controle populacional e sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu-PR. Esta legislação se tornou a base para implementação desta política pública (Santa Terezinha de Itaipu, 2020).

#### 1.1.7. Implementação do plano tático e operacional para o controle populacional e sanitário de cães e gatos em Santa Terezinha de Itaipu.

Quando se chega a uma definição das bases legais que estruturarão a política pública, o avanço ocorre com o desenvolvimento estratégico para possibilitar a viabilidade operacional da política pública visando sanar os problemas públicos apontados pela coletividade (Procopiuck, 2013).

É necessário a atuação de burocratas e ação instrumentalizada do Estado para que os planos que foram formulados se transformem em realidade. Devemos atentar ao fato que políticas públicas são feitas de vários processos e são atividades que necessitam constantemente de tomada de decisões, sendo a implementação apenas parte desse processo e do mesmo modo exigindo decisões, afinal é impossível normatizar e prever todas as possibilidades (Lotta, 2019).

Para um município iniciar um projeto de controle populacional de cães e gatos é necessário a aprovação do Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV), através um processo de peticionamento, onde estará detalhada criteriosamente todas as fases desse programa. Essa etapa é extremamente importante por se tratar de procedimento normatizado pelo Conselho Federal de Medicina Veterinária por meio da Resolução CFMV nº 962 e Conselho Regional de Medicina Veterinária do Paraná por meio da Resolução CRMV-PR 1/2019 (Conselho Federal de Medicina Veterinária, 2010; Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Paraná, 2019). O Parecer nº 3/2021/ASSTEC-CRMV-PR<sup>6</sup> em 22 de janeiro de 2021 marcaria o início da implementação da política pública objeto deste artigo, autorizando o projeto de castração que é a base de sustentação desta política pública.

A política pública de controle populacional e sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu-PR oferece para os tutores em situação de vulnerabilidade social e Organizações Não Governamentais (ONGs) de Proteção Animal prioridade de acesso ao

<sup>6</sup> Conforme documento apresentado pela responsável técnica do projeto de castração.



projeto de castração. Desta forma, os animais que passam por esse procedimento são previamente cadastrados em um banco de dados da Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente e recebem ao final do processo de castração o implante de um *microchip* único de identificação, possibilitando identificar o tutor responsável de cada animal.

Além da castração outra ação descrita nesta política pública é o controle sanitário de cães e gatos, algo que não foi visto em modelos similares. Em maio de 2021 iniciaram-se as ações de pesquisa de Leishmaniose Visceral Canina (LVC) e posteriormente as esterilizações de cães e gatos promovidas por esta política pública, sendo realizados 733<sup>7</sup> procedimentos de castração no ano de 2021 e 802<sup>8</sup> procedimentos de castração até outubro de 2023. Em outubro de 2023 o município registra a castração de 1535 animais de uma população estimada de 9036<sup>9</sup> (entre cães e gatos no ano de 2021).

Esta seção buscou descrever cada etapa da política pública tendo como base o ciclo de política proposto por Procopiuck e correlacionar com o que foi observado até a implementação da política pública de controle populacional e sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu – Pr.

## **2. A Importância do Programa de Controle Populacional e Sanitário de Cães e Gatos na Saúde e Bem-Estar Animal**

Esta seção irá tratar sobre a importância de um programa de controle populacional e sanitário de animais de estimação buscando demonstrar, apoiado na literatura, como a saúde dos seres humanos e o bem-estar animal são afetados por este tipo de programa.

O ser humano tem convivido com animais de companhia (caninos e felinos) em todo o mundo e com vínculos estreitos e fortes entre as espécies. Vínculo este que reflete na saúde das pessoas e dos animais (Garcia, 2009). Mas deve-se lembrar que existem riscos desta relação, de âmbito biológico das espécies, o desconhecimento dos tutores das necessidades mentais, comportamentais e físicas dos animais, o elevado potencial reprodutivo e a falta de equilíbrio populacional (Garcia *et al.*, 2012).

A negligência por parte dos tutores a estes fatores ocasiona problemas aos animais e humanos, como agressões às pessoas e animais e a contaminação do ambiente (De Paula, 2012). Um fato que deve ser levado em conta é que mais de 100 doenças podem ser transmitidas de cães aos seres humanos (Instituto Pasteur, 2000). A superpopulação de cães e gatos resultante do desconhecimento sobre a guarda responsável reflete como um problema de saúde pública, necessitando da sociedade e poder público uma solução efetiva (De Paula, 2012).

Animais não humanos também possuem senciência (sentem dor, medos e até prazer) portanto precisamos prezar pelo seu bem-estar. Uma vez que casos de maus tratos animais ocasionam repercussão na comunidade (Joffily *et al.*, 2013).

---

<sup>7</sup> Conforme dados fornecidos pelo funcionário responsável pelo programa de castração da Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente de Santa Terezinha de Itaipu.

<sup>8</sup> Conforme dados fornecidos pelo funcionário responsável pelo programa de castração da Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente de Santa Terezinha de Itaipu.

<sup>9</sup> Conforme dados fornecidos pelo Departamento de Vigilância em Saúde de Santa Terezinha de Itaipu.

Realizada, no Brasil, por mais de 100 anos a prática de eliminação indiscriminada e sistemática de caninos, método esse que se mostrou ineficaz para o controle da Raiva, devido à alta taxa de renovação canina e taxa de sobrevivência, facilmente, sobressaía à taxa de eliminação (OMS, 1999). Desta forma, a utilização de um conjunto de ações como educação para guarda responsável, aplicação de legislações mais rigorosas prevendo punição para abandono de animais, associado a castração cirúrgica de caninos e felinos foi proposta pelos meios acadêmicos (Molento, 2007) para substituir o método antigo de recolhimento e extermínio de animais errantes. Vale ressaltar os benefícios comportamentais gerados pela castração, como a diminuição de sinais de agressão contra seres humanos e delimitação territorial. Deve-se observar que somente se obterá o efeito desejado com a associação de castração e conscientização de guarda responsável como política de controle populacional.

Cidades que não possuem programas efetivos de controle populacional de animais, apresentam o triplo de notificações de agressão animal em comparação com as cidades que as possuem (Lima; Luna, 2012). No Brasil, em 2002 foram registradas 424.020 notificações de atendimento a pessoas agredidas por animais, destas 237.731 tiveram que receber tratamento profilático para Raiva (receberam aplicação de vacina antirrábica e/ou soro antirrábico), contabilizando um gasto de R\$ 17 milhões aos cofres públicos (Lima; Luna, 2012).

Em notícia recente veiculada por G1 (2023) pode-se observar que a política pública destinada à proteção animal na Holanda, política esta que foi implementada há 100 anos, fruto da união do governo holandês e instituições de proteção animal, resultou na inexistência de cães nas ruas, atualmente todos os cães na Holanda possuem um lar. Graças as leis de proteção animal cada vez mais rígidas para situações de maus tratos, adoção obrigatória de guarda responsável (como por ações de castrações e implantes de *microchip*), podendo o tutor que negligenciar o seu animal ser duramente penalizado, culminaram com este impressionante resultado.

Como pode-se verificar a literatura descreve que um programa de controle populacional influencia na saúde de humanos e no bem-estar de cães e gatos.

### **3. Desenvolvimento Sustentável e Bem-Estar Animal**

O desenvolvimento por muito tempo era considerado sinônimo de crescimento econômico, mas ao longo do tempo este conceito tem sofrido vários questionamentos, pois crescimento econômico sem melhorias socioeconômicas para a população não pode caracterizar desenvolvimento. Oliveira (2002, p. 40) descreve:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras.

Mas ao pensar em desenvolvimento sustentável acrescenta-se mais uma dimensão a ser considerada além da econômica e social, o ambiente. O termo desenvolvimento sustentável foi elaborado em 1987, onde a Organização das Nações Unidas (ONU) caracterizou como o desenvolvimento que “satisfaz as necessidades do presente sem

comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (Torresi *et al.*, 2010). As gerações futuras possuem o direito de ter meios de satisfazer suas necessidades desta forma a ONU caracteriza desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que não coloque em risco as gerações futuras, não as privando de recursos no futuro em prol de satisfazer as necessidades da presente geração.

Pensar em desenvolvimento, neste contexto (onde se considera economia, desenvolvimento social e preservação ambiental), é estar ciente que o crescimento econômico é importante, mas necessariamente precisa estar associado com a distribuição de renda, educação, liberdade, saúde, lazer, meio ambiente e demais fatores que refletem na qualidade de vida da população (Oliveira, 2002).

Nesta mesma ótica, o direito dos animais está relacionado ao desenvolvimento sustentável, já que sustentabilidade engloba, além dos interesses humanos de cuidar do planeta para futuras gerações, também respeitar a vida de outros seres vivos e garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Lourenço, Oliveira, 2012).

A ONU propôs aos seus países membros em 2015 a Agenda 2030, onde elencou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Como o objetivo de assegurar os direitos Humanos, acabar com a pobreza, lutar contra a desigualdade e a injustiça, agir contra as mudanças climáticas, alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas, bem como enfrentar outros desafios da atualidade. Estes ODS são integrados e indivisíveis, misturam de forma equilibrada as dimensões de desenvolvimento sustentável (Mundo, 2016). Estes objetivos buscam satisfazer as necessidades desta geração e manter os meios e condições para que as futuras gerações também satisfaçam as suas.

Dentre as ODS da Agenda 2030, os objetivos nº 3 e 15 tem forte relação com o bem-estar animal e também com a Política Pública de Controle Populacional e Sanitária de Cães e Gatos no Município de Santa Terezinha de Itaipu-PR. Como descrito na Agenda 2030, elas são (Mundo, 2016):

- Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
- Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Geralmente, quando se conceitua “biodiversidade” está se referindo a animais selvagens, contudo não é coerente negligenciar os animais domésticos deste grupo, fazendo-se reconhecer e respeitar esta biodiversidade doméstica. Domesticação nada mais é que a ação que o homem exerce sobre os animais que ele possui como criação, fruto de uma ação contínua, exercida diariamente. Quando esta ação deixa de ser realizada existe a possibilidade dos animais se desdomesticar, se asselvajar, até retornar à vida selvagem. A domesticação assim entendida não se limita apenas as espécies que são reconhecidas como domésticas pelos zoólogos e zootécnicos (cão, gato, boi, porco, galinha, ovelha, cabra, etc.). Podem ser consideradas perto de 200 espécies, da ostra ao elefante, passando pelo bicho-da-seda sobre as quais o homem tem efetivado uma ação de domesticação, em um momento (Digard, 2012).

O papel das doenças na conservação da vida selvagem tem sido radicalmente subestimado, pois, sabe-se que as patologias introduzidas em um novo *habitat*, exercem um forte impacto sobre a manutenção da biodiversidade (Spalding *et al.* 1993)

O controle das doenças em animais domésticos intervém sobre o sucesso ou o fracasso de programas de manutenção de espécies selvagens, devido a transmissão de doenças entre os mesmos. Há muitos casos que sustentam esta afirmação, como por exemplo a Toxoplasmose foi indicada como uma das mais importantes e devastadoras enfermidades de primatas neotropicals (Catão-Dias, 2003).

Com o desenvolvimento deste trabalho foi possível descrever a política pública de controle populacional e sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu-PR, seus benefícios para a saúde pública e para o bem-estar animal. Além disso, verificar se essa política foi relacionada aos objetivos nº 3 e 15 propostos pela Agenda 2030 definida pela ONU.

### Conclusão

O foco de uma política pública sempre será a resolução de um problema público, sendo o objeto deste artigo a política pública de controle populacional e sanitário no município de Santa Terezinha de Itaipu-PR que procura resolver o problema público relacionado ao descontrole populacional de animais em sua área de abrangência.

Os objetivos desse trabalho constituíram em descrever a política pública de controle populacional e sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu-PR, demonstrar sua importância para a saúde humana e bem-estar animal e relacionar a mesma aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela Agenda 2030 definida pela ONU.

Os dados gerados desta política pública municipal em específico ainda não são suficientes para alegar a sua efetividade (devido principalmente a sua recente implementação), mas a literatura demonstra que a execução de uma política pública para controlar o crescimento populacional de animais domésticos nos centros urbanos, se for efetiva, resultam em **menos** animais nascidos de gestação indesejadas pelos tutores, **menos** animais abandonados ou em situações de maus tratos, consequentemente, **mais** bem-estar animal e **mais** desenvolvimento sustentável. Por isso, **“Menos é Mais!”**

Grande número de animais abandonados e em situação de vulnerabilidade é resultado do alto potencial reprodutivo destes animais (cães e gatos), associado a não prática de guarda responsável por seus tutores. Vários problemas de saúde pública são gerados em decorrência deste aumento descontrolado de cães e gatos, como agressões aos seres humanos e outros animais, disseminação de zoonoses como Leishmaniose Visceral, Esporotricose e Raiva, além da contaminação ambiental gerada pelos seus dejetos e/ou em decorrência do espalhamento de lixo ocasionado pela procura de alimentos por estes animais nas ruas.

Com a implementação desta política pública o gestor municipal deseja sanar este problema com a realização dos procedimentos de castrações e medidas educativas de guarda responsável.

Esta Política Pública está alinhada com o 3º e 15º Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, pois busca assegurar uma vida saudável, bem-estar (neste caso para humanos e animais domésticos) e assegurar a biodiversidade, pois, as doenças transmitidas entre animais domésticos e animais selvagens, exercem um forte impacto sobre a manutenção das espécies.

Após a verificação do referencial bibliográfico e documental, verificou-se que este



município implantou esta política pública, mas devido ao pouco tempo de atuação e dados gerados, ainda não é possível ter uma análise de eficácia neste momento, ficando como proposta para estudos futuros a avaliação de eficácia e resolução do problema.

## Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70. Obra original publicada em, 1977.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Nova frente parlamentar atuará em defesa dos animais**. [Brasília]: Agência Câmara de Notícias, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/552140-NOVA-FRENTE-PARLAMENTAR-ATUARA-EM-DEFESA-DOS-ANIMAIS>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.064, de 29 de setembro de 2020**. Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para aumentar as penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão ou gato. Brasília, Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/14064.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14064.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

CATÃO-DIAS, J.L. Doenças e seus impactos sobre a biodiversidade. **Ciência e Cultura**, v.55, n.3, p.32-34, 2003. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252003000300020&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252003000300020&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em 06 de out. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINÁRIA (CFMV). **Resolução nº 962, de 27 de agosto de 2010**. Normatiza os Procedimentos de Contracepção de Cães e Gatos em Programas de Educação em Saúde, Guarda Responsável e Esterilização Cirúrgica com a Finalidade de Controle Populacional. Brasília: Diário Oficial da União, 27 ago. 2010. Disponível em: <http://ts.cfmv.gov.br/manual/arquivos/resolucao/962.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2023.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA VETERINÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ (CRMV). **Resolução nº 1, de 4 de janeiro de 2019**. Normatiza os Procedimentos de Contracepção de Cães e Gatos em Ações Pontuais (mutirões) e/ou Programa de Esterilização Cirúrgica com a Finalidade de Controle Populacional no Estado do Paraná. Brasília: Diário Oficial da União, p. 83, 10 jan. 2019. Disponível em: [https://www.crmv-pr.org.br/uploads/noticia/arquivos/Res.\\_1\\_19.pdf](https://www.crmv-pr.org.br/uploads/noticia/arquivos/Res._1_19.pdf). Acesso em: 21 jul. 2023.

DE PAULA, S.A. **Política pública de esterilização cirúrgica de animais domésticos, como estratégia de saúde e de educação**. 2012. 40f. Monografia de Especialização em Gestão Pública Municipal – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

DIGARD, J.P. A biodiversidade doméstica. Uma dimensão desconhecida da biodiversidade animal. **Anuário antropológico**, v. 37, n. 2, p. 205-223, 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/aa/202>. Acesso em 03 out. 2023.

FRIAS, D.F.R.; LAGES, S.L.S.; CARVALHO, A.A.B. Nível de conhecimento sobre posse responsável de animais de estimação: diagnóstico da população de três bairros do município de Jaboticabal, São Paulo, Brasil. **Revista Higiene Alimentar**, v. 21, n.150, p.418-419, 2007.

G1. Fantástico. **Holanda consegue zerar o número de cachorros de rua do país**. Vídeo. 5m. 09 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/07/09/holanda-consegue-zerar-o-numero-de-cachorros-de-rua-do-pais.ghml>. Acesso em: 18 jul. 2023.

GARCIA, R.C.M.; CALDERÓN, N.; FERREIRA, F. Consolidação de diretrizes internacionais de manejo de populações caninas em áreas urbanas e proposta de indicadores para seu gerenciamento. **Rev. Panamericana de Salud Publica**, v.32, n.4, p.140-144, agosto 2012. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/rpsp/2012.v32n2/140-144/>. Acesso em: 20 set. 2022.

GARCIA, R.M.C. **Estudo da dinâmica populacional canina e felina e avaliação de ações para o equilíbrio dessas populações em área da cidade de São Paulo, SP, Brasil**. 2009. 265f. Tese de doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

INSTITUTO PASTEUR. Educação e Promoção da Saúde no Programa de Controle da Raiva. **Manual Técnico do Instituto Pasteur**, n.5, p.3, São Paulo, 2000. Disponível em: [http://bibliotecaatualiza.com.br/cursos/disc/sc/manual\\_05.pdf](http://bibliotecaatualiza.com.br/cursos/disc/sc/manual_05.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

JOFFILY, D. et al. Medidas para o controle de animais errantes desenvolvidas pelo grupo Pet Medicina Veterinária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. **Em Extensão**, v. 12, n. 1, 2013.

KINGDON, J.W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246). 1995.

LIMA, A.F.; LUNA, S.P. **Algumas causas e consequências da superpopulação canina e felina: acaso ou descaso?**. Revista de Educação Continuada em Medicina Veterinária e Zootecnia do CRMV-SP. São Paulo, v. 10, n. 1, p. 32-38, 2012. Disponível em: <https://www.revistamvezcrmvsp.com.br/index.php/recmvz/article/view/258/242>. Acesso em: 20 set. 2022.

LIMA, A.M.A.; ALVES, L.C.; FAUSTINO, M.A.G.; LIRA, N.M.S. Percepção sobre o conhecimento e profilaxia das zoonoses e posse responsável em pais de alunos do pré-escolar de escolas situadas na comunidade localizada no bairro de Dois Irmãos na cidade do Recife (PE). **Ciênci. Saúde Coletiva** n.1, v.15, p.1457-1464, 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/cs75fyHmkLtg4RrxYFcvmymd/?lang=pt>. Acesso em 01 set. 2022.

LIPSKY, M. Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%c3%advel%20de%20rua\\_Michael%20Lipsky.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%c3%advel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf). Acesso em 30 set. 2023.

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

LOURENÇO, D.B.; OLIVEIRA, F.C.S. Sustentabilidade, economia verde, direito dos animais e ecologia profunda: algumas considerações. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, v. 7, n. 10, 2012.

MOLENTO, C.F.M.; LAGO, E.; BOND, G.B. Controle populacional de cães e gatos em dez Vilas Rurais do Paraná: resultados em médio prazo. **Archives of veterinary science**, v. 12, n. 3, 2007.

MUNDO, Transformando Nosso. a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Recuperado em**, v. 15, p. 24, 2016.

OLIVEIRA, G.B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, v. 5, n. 2, 2002.

OMS. **Comitê de Especialistas em Raiva: Oitavo Relatório**. OMS, 1992. Tradução Fernando Melgaço de Assumpção Costa. 1ª ed. (1ª reimpressão). Goiânia: Editora da UFG, 1999.

PEREIRA, J.A.G. **Parlamentares destinam aos pets mais de 50% das emendas para o MMA**: Forte lobby no Congresso com apoio da pasta de Meio Ambiente direciona à castração de cães e gatos R\$ 44 milhões em 2021 e 2022. Só no ano passado, foram beneficiados 110 municípios. [S. l.], 3 ago. 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/parlamentares-destinam-aos-pets-mais-de-50-das-emendas-para-o-mma/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. Editora Atlas, 2013.

SANTA TEREZINHA DE ITAIPU. **Lei nº 1876, de 20 de julho de 2020**. Estabelece as Políticas Públicas de Controle Populacional e Sanitário de cães e gatos no município de Santa Terezinha de Itaipu e dá outras providências. Santa Terezinha de Itaipu: Diário oficial, ano VIII, n. 1826, p. 32-35, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://stitaipu.pr.gov.br/diario-oficial/bd3b8eb7098349ff38547d5e065834fb/file.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs). **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

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

SPALDING, M.G; Forrester, D. Disease monitoring of free-ranging and released wildlife. **Journal of Zoo and Wildlife Medicine**, 24: 2271-280, 1993. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/229193151\\_Disease\\_Monitoring\\_of\\_Free-ranging\\_and\\_Released\\_Wildlife](https://www.researchgate.net/publication/229193151_Disease_Monitoring_of_Free-ranging_and_Released_Wildlife). Acesso em: 06 outubro de 2023.

TORRESI, S.I.; PARDINI, V.L.; FERREIRA, V.F. O que é sustentabilidade? **Química nova**, v. 33, p. 1-1, 2010.

VIEIRA, A.M.L.; ALMEIDA, A.B.; MAGNABOSCO, C.; FERREIRA, J.C.P.; LUNA, S.L.P.; CARVALHO, J.L.B.; GOMES, L.H.; PARANHOS, N.T.; REICHMANN, M.L.; GARCIA, R.C.; NUNES, V.F.P.; CABRAL, V.B. Programa de controle de cães e gatos do Estado de São Paulo. **Boletim Epidemiológico Paulista**, São Paulo, n. 23, 2005. Disponível



em: <https://periodicos.saude.sp.gov.br/BEPA182/issue/view/2440/258>. Acesso em: 01 set. 2022.

VILLANUEVA, L.F.A. Política Pública Una visión panorámica. Bolivia: **PNUD**, 2012.





## COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA

Francisco Wenderson Pereira de Souza<sup>1</sup>  
Francisca Paula Soares Maia<sup>2</sup>

### Resumo:

Na América Latina, as fronteiras representam não apenas limites geográficos, mas também desafios para a integração regional, incluindo questões históricas, políticas e socioeconômicas que complicam os esforços de cooperação entre países vizinhos. Barreiras linguísticas, diferenças culturais e disparidades de desenvolvimento podem dificultar a construção de consenso e a implementação de políticas conjuntas. Além disso, conflitos territoriais, disputas por recursos naturais e questões de segurança representam obstáculos adicionais à cooperação regional. No entanto, apesar desses desafios, através de um levantamento bibliográfico na área, a luz de pesquisas contemporâneas, pode destacar várias soluções discutidas na literatura especializada. Isso inclui a necessidade de fortalecer as instituições regionais e os mecanismos de cooperação existentes, bem como a implementação de políticas de integração mais inclusivas e sustentáveis. O papel da diplomacia e da negociação também é enfatizado neste trabalho, juntamente com o envolvimento da sociedade civil, do setor privado e de organizações internacionais. Além disso, abordagens inovadoras, como o uso de tecnologias de informação e comunicação para promover a cooperação transfronteiriça e a gestão integrada de recursos naturais, são frequentemente discutidas, sejam em planos de governos ou em tratados de cooperação internacional. Ao analisar essas pesquisas, é possível identificar estratégias eficazes para superar os desafios e aproveitar as oportunidades da cooperação transfronteiriça na América Latina, promovendo assim um desenvolvimento mais equitativo, inclusivo e sustentável em toda a região.

**Palavras Chaves:** Cooperação transfronteiriça; Integração regional; Fronteiras; América Latina.

## CROSS-BORDER COOPERATION: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF REGIONAL INTEGRATION IN LATIN AMERICA

### Abstract:

In Latin America, borders represent not only geographic boundaries, but also challenges to regional integration, including historical, political, and socioeconomic issues that complicate cooperation efforts among neighboring countries. Linguistic barriers, cultural differences, and development disparities can hinder the building of consensus and the implementation of joint policies. Additionally, territorial conflicts, disputes over natural resources, and security concerns pose additional obstacles to regional cooperation. However, despite these challenges, through a literature review in the field, in light of contemporary research, various solutions discussed in specialized literature can be highlighted. This includes the need to strengthen regional institutions and existing cooperation mechanisms, as well as the implementation of more inclusive and sustainable integration policies. The role of diplomacy and negotiation is also emphasized in this work, along with the involvement of civil society, the private sector, and international organizations. Moreover, innovative approaches, such as the use of information and communication technologies to promote cross-border cooperation and the integrated management of natural resources, are frequently discussed, whether in government plans or international cooperation treaties. By analyzing these studies, it is possible to identify effective strategies to overcome challenges and seize opportunities for cross-border cooperation in Latin America, thereby promoting more equitable, inclusive, and sustainable development throughout the region.

**Keywords:** Cross-border cooperation; Regional integration; Borders; Latin America.

<sup>1</sup> Mestrando em Políticas Públicas Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Possui Graduação em Administração, Gestão Pública, Geografia e Relações Internacionais. E-mail: wendesongrimes@gmail.com.

<sup>2</sup> Possui graduação em Letras, licenciatura em Língua Portuguesa (1990). Mestrado (2003) e doutorado em Estudos (Sócio)Linguísticos (2012) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-Doutorado em formação de professores de língua adicional pela Universidade Estadual de Londrina. Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. E-mail: paula.maia@unila.edu.br.

## 1. Introdução

As fronteiras na América Latina são mais do que meros limites geográficos; elas representam desafios significativos para a integração regional e o desenvolvimento socioeconômico. Estas fronteiras, muitas vezes permeáveis a questões históricas, políticas e culturais complexas, desempenham um papel crucial na dinâmica das relações entre os países da região. A cooperação transfronteiriça emerge como um elemento-chave para superar os desafios e aproveitar as oportunidades presentes neste contexto.

A complexidade das questões enfrentadas nas fronteiras latino-americanas se reflete na diversidade de desafios encontrados. Desde conflitos territoriais até diferenças culturais e socioeconômicas, esses desafios podem dificultar a cooperação efetiva entre os países vizinhos. Ademais, preocupações relacionadas à segurança e ao meio ambiente frequentemente aumentam a complexidade desse cenário.

Diante dessas dificuldades, surgem então os Tratados. Tais acordos de cooperação na América Latina desempenham um papel fundamental no desenvolvimento econômico dos países membros, proporcionando uma variedade de benefícios que contribuem para o crescimento econômico sustentável e a estabilidade regional. Esses acordos promovem a integração econômica e comercial entre os países envolvidos, criando um ambiente propício para o aumento do comércio e dos investimentos. A redução de barreiras comerciais, tarifas e restrições alfandegárias facilita o fluxo de bens, serviços e capitais entre os países membros, estimulando o crescimento das atividades econômicas e a criação de empregos.

De maneira *sine qua non*, apesar dos desafios, a literatura especializada destaca a existência de soluções potenciais para promover uma maior cooperação e integração regional. Fortalecer as instituições regionais, implementar políticas de integração inclusivas e sustentáveis, e incentivar a diplomacia e o diálogo entre os países são algumas das estratégias discutidas na literatura como meios para enfrentar esses desafios.

Por meio de um levantamento bibliográfico atualizado, este artigo busca analisar as diferentes perspectivas sobre a cooperação transfronteiriça na América Latina, destacando tanto os desafios quanto as oportunidades presentes nesse contexto. Além disso, pretende-se identificar estratégias eficazes para promover uma cooperação mais efetiva entre os países da região, visando a construção de um futuro mais próspero e sustentável para todos os seus habitantes.

## 2. Desenvolvimento

A presente seção, propõe uma análise aprofundada sobre o fenômeno da cooperação transfronteiriça, um conceito fundamental no contexto das relações internacionais e do desenvolvimento regional. Com o aumento da globalização e da interconexão entre nações, as fronteiras geográficas têm se tornado cada vez mais permeáveis, gerando uma série de desafios e oportunidades que exigem abordagens colaborativas e integradas.

## 2.1 A definição de fronteira e seus desafios intrínsecos

A definição de fronteira transcende sua mera delimitação geográfica e adquire uma complexidade multifacetada. Além de demarcar limites territoriais entre Estados ou regiões, as fronteiras são construções sociais e políticas que refletem dinâmicas históricas, culturais e econômicas. Elas representam zonas de interação e intercâmbio entre diferentes grupos étnicos, culturais e sociais, moldando identidades coletivas e relações de poder.

A fronteira também é um conceito permeável, sujeito a constantes transformações e negociações, influenciadas por fatores como migração, comércio, conflitos e cooperação transfronteiriça. Nesse sentido, a compreensão desse conceito, requer uma abordagem interdisciplinar, que leve em conta não apenas suas dimensões físicas e políticas, mas também suas implicações sociais, econômicas e ambientais, visando assim uma análise mais abrangente e contextualizada desse elemento fundamental na organização e dinâmica das sociedades humanas.

Conforme salientado por Raffestin (1993), a relação dialética entre a flexibilidade e a rigidez das fronteiras está intrinsecamente ligada ao exercício do poder. Em alguns momentos, esse poder busca manter a continuidade, movendo os limites; em outros, busca criar descontinuidade, estabelecendo novas demarcações. Como destaca Raffestin (1993, p. 164): “toda relação depende da delimitação de um campo, no interior do qual ela se origina, se realiza e se esgota”. O limite, por conseguinte, se torna um sistema semântico, relacional e ideológico que serve como justificativa territorial para relações de poder e viabiliza a execução de projetos sócio-políticos e econômicos.

Entretanto, de acordo com Scherma (2012):

Existe um outro conceito que permeia esse debate e que, no entanto, é pouco explorado pelo *mainstream* de pesquisa das Relações Internacionais. Trata-se do conceito de “fronteira”, ou seja, uma porção específica de território localizada na divisa entre dois Estados e que, exatamente devido a esta característica geográfica, é um ponto onde as “Relações Internacionais” são mais corriqueiras. (SCHERMA, 2012, p. 103)

É interessante notar que, apesar de sua relevância, a fronteira muitas vezes é negligenciada ou simplificada nas análises convencionais das Relações Internacionais, que tendem a se concentrar em questões de poder, segurança e diplomacia entre Estados. No entanto, uma compreensão mais profunda das fronteiras pode proporcionar insights valiosos sobre temas como migração, comércio transfronteiriço, conflitos territoriais, cooperação regional e identidade nacional.

As regiões de fronteira muitas vezes possuem rica diversidade cultural e patrimônio histórico. Promover o turismo sustentável nessas áreas pode gerar renda, empregos e valorização da cultura local. A criação de roteiros turísticos que exploram a herança cultural e a beleza natural pode atrair visitantes e fomentar o desenvolvimento local (MACHADO; RIBEIRO; MONTEIRO, 2014).

A fronteira, entendida como um espaço de transição e interação entre diferentes territórios, possui uma riqueza de significados e complexidades quando analisada sob a ótica sociológica, antropológica, econômica e política. Cada disciplina oferece uma perspectiva única para compreender a dinâmica desse espaço de vida singular (URIBE, 2019).

Do ponto de vista antropológico, a fronteira é um campo fértil para estudar as relações entre grupos humanos e sua adaptação às diferentes condições ambientais, políticas e

sociais. Os antropólogos exploram como as práticas culturais, os sistemas de parentesco, a economia e as estruturas sociais se desenvolvem e se transformam nessas regiões de contato.

Na esfera econômica, a fronteira é um centro de atividades comerciais e econômicas, onde ocorrem trocas de bens, serviços e capital entre nações. Pode ser um local de oportunidades e desafios, influenciando o desenvolvimento econômico das regiões fronteiriças e, por extensão, dos países envolvidos. Questões como tarifas, políticas comerciais e infraestrutura desempenham um papel fundamental na configuração do panorama econômico nesses espaços (URIBE, 2019).

No âmbito político, a fronteira representa uma linha que separa diferentes jurisdições, leis e governanças. É um ponto de regulação, onde as autoridades de cada lado exercem sua soberania e controle. Questões políticas, diplomáticas e de segurança são centrais nas discussões sobre fronteiras, podendo levar a conflitos ou cooperação entre nações (FEITOSA *et al.*, 2020).

A cooperação entre os países vizinhos é essencial para aproveitar o potencial das regiões de fronteira. Acordos bilaterais e multilaterais podem promover a harmonização de políticas, compartilhamento de recursos e soluções conjuntas para desafios comuns, como migração, segurança e desenvolvimento regional (SILVA, 2020).

As fronteiras frequentemente englobam áreas de importância ecológica e biodiversidade. Políticas de preservação e uso sustentável desses recursos podem não apenas proteger o meio ambiente, mas também criar oportunidades econômicas, como o ecoturismo e a comercialização responsável de produtos naturais (FEITOSA *et al.*, 2020).

Promover a inovação tecnológica nas regiões de fronteira pode impulsionar setores como agricultura, mineração e energia. Investimentos em pesquisa e desenvolvimento, bem como a criação de parques tecnológicos, podem atrair investidores e estimular a criação de empregos qualificados. Políticas de educação e capacitação podem elevar o nível de habilidades da população local, aumentando a empregabilidade e o empreendedorismo, o que pode impulsionar o desenvolvimento econômico e social das regiões fronteiriças (MACHADO; RIBEIRO; MONTEIRO, 2021).

Incentivar a integração econômica e cultural entre as regiões fronteiriças e os países vizinhos é estratégico. Acordos de livre comércio, programas de intercâmbio cultural e projetos de cooperação podem fortalecer as relações, minimizando conflitos e maximizando o potencial conjunto (SILVA, 2020).

### *2.1.1 A fronteira como uma fenda para o caos social*

As regiões de fronteira frequentemente representam uma fenda para o caos social devido à sua complexidade e natureza dinâmica. Caracterizadas por uma mistura de culturas, línguas e identidades, essas áreas muitas vezes enfrentam desafios únicos que podem resultar em instabilidade e conflitos. Questões como o contrabando, tráfico de drogas, migração desordenada e disputas territoriais podem exacerbar as tensões sociais e econômicas, criando um ambiente propício para a criminalidade, violência e marginalização. Além disso, a presença de múltiplos atores governamentais e não governamentais, com jurisdições sobrepostas e diferentes agendas políticas, pode dificultar a coordenação e cooperação na gestão de questões transfronteiriças, exacerbando ainda mais os problemas locais.



Tais regiões, frequentemente sofrem de desenvolvimento desigual em relação ao restante dos países envolvidos, a exemplo da falta de infraestrutura adequada, acesso limitado a serviços públicos básicos e oportunidades econômicas limitadas podem perpetuar ciclos de pobreza e marginalização. A negligência estatal em relação a essas áreas pode criar um ambiente propício para o surgimento de problemas sociais e econômicos (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015).

Uma das questões mais prementes nas regiões de fronteira é o contrabando de mercadorias e o tráfico de drogas e armas. A geografia muitas vezes acidentada e a vastidão das áreas fronteiriças tornam a fiscalização extremamente difícil. A presença de limites legais e culturais distintos entre os países adjacentes também pode facilitar essas atividades ilegais, minando a segurança e a estabilidade (MENDES RODRIGUES, 2023).

O Brasil adota uma postura distinta em relação a outros países da América Latina no que diz respeito ao porte legal de armas e à regulamentação das drogas, tanto legais quanto ilegais. Em termos de armamento, o Brasil possui leis rigorosas que regulam a posse e o porte de armas de fogo, exigindo autorização prévia e cumprimento de requisitos específicos para sua aquisição e registro.

Em contraste, alguns países da América Latina têm adotado abordagens diferentes em relação a essas questões. Por exemplo, Uruguai e Argentina implementaram políticas mais liberais em relação à maconha, legalizando seu uso recreativo e/ou medicinal. Enquanto isso, em relação ao porte de armas, países como os Estados Unidos têm leis mais permissivas em comparação com o Brasil.

Portanto, embora haja variações nas políticas de armamento e drogas entre os países da América Latina, o Brasil tende a adotar uma abordagem mais restritiva em relação ao porte de armas e uma postura predominantemente repressiva em relação às drogas ilegais, ao mesmo tempo em que reconhece a importância de abordagens mais amplas para enfrentar esses desafios complexos.

A localização entre esses países e suas divisões, muitas vezes gera movimentos populacionais significativos. Migração de trabalho, refugiados e deslocamentos podem ocorrer nas regiões de fronteira. A gestão adequada desses fluxos é complexa e pode impactar as dinâmicas demográficas, econômicas e sociais das áreas fronteiriças e dos países vizinhos. Desse modo, fronteiras ambíguas ou historicamente contestadas podem dar origem a disputas territoriais. Esses conflitos, alimentados por fatores étnicos, culturais e históricos, podem gerar tensões diplomáticas e até mesmo levar a confrontos armados. A complexidade dessas disputas é aumentada quando os interesses de diferentes grupos étnicos ou culturais se sobrepõem às fronteiras nacionais (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015).

Outrossim, as questões ambientais também desempenham um papel crucial nas regiões de fronteira. Muitas vezes, recursos naturais, como rios, florestas e ecossistemas, se estendem para além das fronteiras nacionais. A exploração desigual desses recursos e os desafios ambientais podem gerar tensões entre os países vizinhos. A falta de coordenação na gestão e na preservação pode resultar em degradação ambiental transfronteiriça. Enfrentar esses desafios exige cooperação internacional e abordagens integradas. A promoção do desenvolvimento sustentável nessas regiões requer esforços coordenados entre os países envolvidos, a fim de garantir segurança, igualdade de oportunidades, preservação ambiental e resolução pacífica de conflitos.

Governos podem estabelecer zonas econômicas especiais em regiões de fronteira, oferecendo incentivos fiscais e regulatórios para atrair investimentos e estimular o crescimento econômico. Essas políticas podem aproveitar a localização estratégica das fronteiras para facilitar o comércio internacional, a manufatura e o desenvolvimento industrial. Investir em infraestrutura é crucial para superar as disparidades de desenvolvimento nas regiões de fronteira. Melhorar estradas, redes de transporte, energia e comunicações pode aumentar a conectividade e atrair investimentos. Isso também contribui para a integração dessas áreas aos mercados nacionais e internacionais (MACHADO; RIBEIRO; MONTEIRO, 2014).

As regiões de fronteira se configuram como autênticos laboratórios de processos integrativos, marcados por um conjunto de disparidades e desigualdades. Nesses contextos, é evidente a fluidez de conceitos como nação, país, soberania, identidade e cultura – frequentemente, a dinâmica desses elementos transcende a rigidez que os Estados nacionais, com sua ênfase na lógica de poder e controle territorial, tentam impor às suas linhas limítrofes (SILVA, 2020).

Portanto, as regiões de fronteira exigem uma abordagem holística e colaborativa que leve em consideração as diversas dinâmicas sociais, econômicas e políticas envolvidas, a fim de prevenir e mitigar os riscos de caos social e promover a estabilidade e desenvolvimento sustentável nessas áreas.

## *2.2 A América Latina no Continente Americano*

A América Latina, localizada no sul do continente americano, é uma região rica em diversidade cultural, geográfica e histórica. Estendendo-se desde a fronteira sul dos Estados Unidos até a ponta sul da América do Sul, abrange uma vasta gama de ecossistemas, desde as densas florestas tropicais da Amazônia até as áridas planícies do Deserto do Atacama.

Além disso, a América Latina é lar de uma multiplicidade de povos indígenas, descendentes de europeus, africanos e asiáticos, resultando em uma tapeçaria cultural única. Sua posição estratégica no continente proporciona uma interconexão vital entre as Américas do Norte e do Sul, influenciando não apenas sua dinâmica regional, mas também suas relações globais e comerciais.

Mas a história nem sempre foi como a conhece-se nos dias de hoje. De acordo com Bethell, 2009.

Os governos brasileiros do Segundo Reinado (1840-1889) não se identificavam com a América Espanhola, Hispano América ou “América Latina”, e nem com os inúmeros projetos dos países vizinhos de união interamericana. O Brasil, com sua costa Atlântica imensa, pertencia ao mundo atlântico, e suas principais ligações políticas e econômicas eram com a Grã-Bretanha, enquanto suas ligações culturais eram com a França e, em menor proporção, com Portugal. Portanto, diferentemente da maioria das repúblicas hispano-americanas, o Brasil não se sentia ameaçado pelos Estados Unidos, e menos ainda pela França e pela Espanha. As relações entre o Brasil e seus vizinhos hispano-americanos, os quais, de acordo com os diplomatas brasileiros, faziam parte da “América Meridional” ou simplesmente “América do Sul”,<sup>16</sup> eram muito limitadas nesse período. (BETHELL, 2009, p. 295)

No início de sua história colonial e independência, o Brasil demonstrou uma certa resistência em se identificar plenamente como parte integrante da América Latina. Essa

resistência pode ser atribuída a uma série de fatores, incluindo diferenças culturais, econômicas e políticas em relação aos países vizinhos.

Culturalmente, o Brasil foi profundamente influenciado pela colonização portuguesa, estabelecendo laços mais estreitos com a Europa e, em menor medida, com a África, do que com seus vizinhos latino-americanos. Essa conexão histórica contribuiu para uma percepção de distinção e excepcionalismo em relação aos demais países da região.

Economicamente, durante grande parte do período colonial e imperial, o Brasil se concentrava na produção e exportação de produtos agrícolas, especialmente açúcar, café e borracha, em detrimento de laços econômicos mais estreitos com seus vizinhos latino-americanos. Além disso, a introdução do sistema de plantation e a escravidão moldaram uma economia e sociedade distintas daquelas dos países vizinhos, que frequentemente dependiam de estruturas coloniais e latifundiárias semelhantes.

Politicamente, o Brasil também exibiu uma tendência a se distanciar dos movimentos e conflitos que marcaram a história da América Latina no século XIX, como as guerras de independência e as lutas por autodeterminação. Em vez disso, o país buscou manter uma posição de neutralidade e estabilidade política, tanto internamente quanto em suas relações exteriores.

De acordo com Mignolo (2007<sup>apud</sup> QUENTAL, 2012):

O conceito de América Latina surge associado à noção de “latinidade”, forma encontrada pelos franceses de diferenciarem-se da Europa anglo-saxônica (Inglaterra) e demarcarem o interesse dos países europeus de origem latina sobre a América, ao mesmo tempo em que confrontavam a franca expansão dos Estados Unidos. A partir de então, a designação “latina”, explica Mignolo: “foi introduzida pela intelectualidade política francesa e usada na época para traçar as fronteiras, tanto na Europa, como nas Américas, entre anglo-saxônicos e latinos” (MIGNOLO, 2007, *apud* QUENTAL, 2012, p.64)

De acordo com Feres Júnior (2005), grifo do autor, durante o governo de Napoleão III na França (1852-1870), surgiu o panlatinismo, uma doutrina que preconizava a unificação dos povos de origem latina sob a liderança e influência francesas. Nessa perspectiva, ideólogos como Michael Chevalier<sup>3</sup> argumentavam que cabia à França a missão de restabelecer as nações latinas como protagonistas da história da civilização humana, diante dos povos germânicos e anglo-saxões.

No entanto, ao longo do tempo, especialmente no século XX, o Brasil começou a reconhecer cada vez mais sua identidade e vínculos com a América Latina, participando de organizações regionais e buscando maior integração econômica e política com seus vizinhos. Hoje, embora ainda haja desafios e diferenças, o Brasil geralmente é considerado uma parte importante e influente da América Latina, participando ativamente de iniciativas e discussões regionais.

---

<sup>3</sup> Michael Chevalier foi um economista, escritor e político francês do século XIX. Ele é conhecido por suas contribuições para o pensamento econômico e social da época, bem como por seu papel como ideólogo do panlatinismo. Chevalier foi um defensor fervoroso da unidade dos povos de origem latina, defendendo a liderança francesa nesse processo. Ele acreditava que as nações latinas deveriam ser conduzidas pela França para retomar sua posição de destaque na história da civilização humana, especialmente em contraste com os povos germânicos e anglo-saxões. Suas ideias exerceram influência significativa no contexto político e intelectual da França durante o período do Segundo Império, sob Napoleão III.

A localização geográfica da América Latina não apenas moldou sua história e identidade, mas também continua a desempenhar um papel fundamental em seu desenvolvimento econômico, político e social.

### *2.3 Cooperações e cooperados na América Latina*

Na América Latina, as dinâmicas de cooperação assumem uma variedade de formas e abrangem uma ampla gama de atores, desde governos nacionais e organizações internacionais até organizações não governamentais e comunidades locais. A cooperação na região muitas vezes reflete tanto interesses comuns quanto desafios compartilhados pelos países latino-americanos, incluindo questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental. Governos e agências internacionais frequentemente colaboram em projetos de cooperação técnica e assistência financeira, visando fortalecer instituições, promover o intercâmbio de conhecimentos e facilitar o desenvolvimento de capacidades.

Além disso, organizações da sociedade civil desempenham um papel significativo na promoção da cooperação horizontal e na defesa de interesses comuns, especialmente em áreas como direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. A diversidade de atores envolvidos nas cooperações latino-americanas reflete a complexidade das relações regionais e a necessidade de abordagens colaborativas e inclusivas para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades de desenvolvimento na região.

De acordo com Araújo (2017):

É a realização da cidadania que orienta e conduz os processos de desenvolvimento enquanto instrumentos para a promoção da integração entre os povos. Os aspectos internos e peculiares de cada parte envolvida no processo de combate à criminalidade (Estados, sociedade e organismos internacionais) são tomados em consideração, de sorte que se reconhece a necessidade de atendimento dos aspectos formais indispensáveis à eficiência das políticas de combate à criminalidade sejam produzidos a partir do empenho mais amplo possível. Todavia, esses efeitos apenas podem ser potencializados com a manipulação conjunta dos meios de prevenção — instrumento essencial para se possibilitar a liberdade, a justiça, a paz e o desenvolvimento —, com o protagonismo dos sujeitos sociais e a inclusão social, pautada na equalização social dos indivíduos. (ARAUJO, 2017, p. 55)

Ainda de acordo com Araújo (2017, p. 56), A cooperação internacional dos Estados latino-americanos é fundada na interdependência e na transnacionalização das questões ligadas ao desenvolvimento socioeconômico, cuja abrangência relaciona-se também à preocupação interna dos Estados, que são complementadas pela implementação de desenvolvimento fundado na equidade, efetivação dos direitos humanos, na sustentabilidade ambiental e na cultura de paz.

Existem diversos tratados e acordos de cooperação na América Latina, abrangendo uma variedade de áreas, desde integração econômica e comercial até segurança, meio ambiente e direitos humanos. Alguns dos tratados mais significativos incluem:



**Quadro 1: Principais acordos e tratados entre países na América Latina**

<b>Tratado de Montevidéu:</b>	Este tratado, também conhecido como Tratado de Montevidéu de 1980, estabeleceu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), uma organização regional que visa promover a cooperação econômica entre os países da América Latina e do Caribe.
<b>Mercado Comum do Sul (Mercosul):</b>	Criado em 1991, o Mercosul é um bloco econômico formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o objetivo de promover a integração econômica e comercial entre os países membros.
<b>Pacto Andino:</b>	Também conhecido como Comunidade Andina, é um acordo de integração regional entre Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, com ênfase na cooperação econômica e na promoção do desenvolvimento conjunto.
<b>Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR):</b>	Este tratado, assinado em 1947, estabelece um compromisso de assistência mútua entre os países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em caso de agressão externa.
<b>Protocolo de San Salvador:</b>	Este tratado, parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promove a cooperação entre os países latino-americanos para proteger e promover os direitos econômicos, sociais e culturais.

Fonte: Elaboração própria.

Esses são apenas alguns exemplos dos tratados de cooperação na América Latina, demonstrando o compromisso dos países da região em trabalhar juntos para enfrentar desafios comuns e promover o desenvolvimento regional.

De acordo com Bandejas (2008):

O conceito de América do Sul, como conceito geopolítico, e não o conceito de América Latina, um conceito étnico, muito genérico, e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil, e até a metade do século XX suas atenções concentraram-se, sobretudo, na região do Rio da Prata, ou seja, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, que conformavam sua vizinhança e com os quais havia fronteiras vivas comuns, i. e, fronteiras habitadas. O entendimento do Brasil era de que havia duas Américas, distintas não tanto por suas origens étnicas ou mesmo diferença de idiomas, mas, principalmente, pela geografia, com as implicações geopolíticas, e esse foi o parâmetro pelo qual se orientou a política exterior do Brasil, que no curso do século XIX se absteve de qualquer envolvimento na América do Norte, Central e Caribe, enquanto resguardava a América do Sul como sua esfera de influência. (BANDEIRAS, p.12, 2008).

Ainda de acordo com Bandejas, 2008, e grifo dos autores, o Brasil representa um vasto espaço econômico por si só, apesar das disparidades entre seus 26 estados. Sua influência internacional é significativa. No entanto, o potencial da América do Sul unificada seria ainda maior. Composta por doze estados contíguos, a região abrigava, em 2007, uma população total de 360 milhões de habitantes, correspondendo a aproximadamente 67% de toda a América Latina e equivalente a 6% da população mundial (6.706.993.152 - estimativa de 2008).

Além disso, havia uma integração linguística considerável, com a maioria dos habitantes falando português ou espanhol. A região também detinha uma das maiores reservas de água doce e biodiversidade do planeta, juntamente com vastas riquezas em recursos minerais, pesca e agricultura. É importante destacar que, além de ter uma população maior que a dos Estados Unidos (303.027.571, estimativa de 2008), o território da América do Sul, com cerca de 17 milhões de quilômetros quadrados, era o dobro do território americano, que possui 9.631.418 quilômetros quadrados.

No cenário político contemporâneo, a relevância do Brasil e da América do Sul como espaços econômicos e demográficos significativos continuam a ser uma consideração importante. O Brasil, como uma das maiores economias do mundo e um ator-chave na região, desempenhando um papel crucial em questões políticas, econômicas e ambientais globais. A partir de 2023, é possível que o país continue a buscar maior integração regional na América do Sul, fortalecendo laços econômicos e políticos com seus vizinhos e colaborando em questões de interesse mútuo, como infraestrutura, comércio e segurança.

Além disso, a América do Sul como um todo pode desempenhar um papel mais proeminente no cenário internacional, especialmente em questões como mudanças climáticas, conservação ambiental e cooperação regional. Com uma população significativa e vastos recursos naturais, a região pode se tornar uma voz mais influente em fóruns globais e iniciativas de cooperação internacional.

### 3 Conclusão

A luz de pesquisas contemporâneas, que marcam a veracidade e historicidade dos fatos, em nível histórico, geográfico, e econômico, a análise sobre a cooperação transfronteiriça na América Latina evidencia a complexidade inerente aos processos de integração regional, destacando tanto os desafios quanto as oportunidades subjacentes. Ao considerar questões que vão desde as disparidades socioeconômicas até as diferenças culturais e políticas entre os países da região, torna-se evidente a necessidade de abordagens multifacetadas e colaborativas para promover uma cooperação efetiva.

Em primeiro plano, o trabalho não dissemina da ideia de que colaborações em torno dessa parte do continente não existam, muito pelo contrário, são essas cooperações que dão nome a América Latina. Embora os desafios possam ser significativos, como demonstrado pelas dificuldades de coordenação e implementação de políticas transfronteiriças, há também um potencial considerável para o desenvolvimento de iniciativas conjuntas que abordem questões comuns, como a infraestrutura de transporte, o comércio transfronteiriço e a gestão de recursos naturais compartilhados.

Nesse contexto, a cooperação transfronteiriça emerge como um instrumento vital para fortalecer os laços entre os países latino-americanos, promovendo a coesão regional e contribuindo para o avanço do desenvolvimento sustentável e da estabilidade na região. No entanto, é crucial reconhecer a necessidade de políticas e estratégias adaptáveis e inclusivas, que levem em conta as diversas realidades e interesses das partes envolvidas, a fim de garantir resultados duradouros e mutuamente benéficos.

Portanto, o desafio para os atores envolvidos na cooperação transfronteiriça na América Latina reside em encontrar um equilíbrio entre a preservação da soberania nacional e a busca por objetivos comuns, em prol do bem-estar e progresso de toda a região.

## Referências

ARAÚJO, Jailton Macena de. Cooperação penal e combate à criminalidade internacional no contexto do desenvolvimento social da América Latina. **Revista Nomos**, vol.37, n.1, p.51-74, 2017.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Temas & Matizes**, v. 7, n. 14, p. 9-32, 2008.

BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de "América Latina" em perspectiva histórica. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 22, p. 289-321, 2009.

CANDEIAS, Fernando Jorge Gomes. **O papel das agências FRONTEX e EUROPOL no (s) Mediterrâneo (s). Gestão dos fluxos migratórios e dos riscos associados no contexto político da União Europeia** (2009/2019). 2020.

DE ARAÚJO QUENTAL, Pedro. A latinidade do conceito de América Latina. **GEOgraphia**, v. 14, n. 27, p. 46-75, 2012.

DE SOUZA, Conceição Marques; DA SILVA, Silvio Simione. INTEGRAÇÃO E CONFLITOS NA FRONTEIRA BRASILEIRA, BOLÍVIA: BREVE RESUMO DAS CIDADES GÊMEAS DO ACRE. **UÁQUIRI-Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Acre**, v. 3, n. 2, 2021.

FEITOSA, Thiago Vinicius Neres; MARTINS, Wesley; JAQUEIRA, Manoela. O acesso à saúde em região fronteira: a tríplice fronteira Argentina, Brasil e Paraguai em meio à pandemia do coronavírus. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 4, n. 11, p. 28-41, 2020.

FERES JÚNIOR, J. A história do conceito de Latin América nos Estados Unidos. Bauru, São Paulo: EDUSC: 2005.

FERREIRA, Clarisse Mendes Pinto Gomes; MARIANI, Milton Augusto Pasquotto; BRATICEVIC, Sergio Iván. As múltiplas fronteiras presentes no atendimento à saúde do estrangeiro em Corumbá, Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 24, p. 1137-1150, 2015.

MACHADO, Lia Osorio; RIBEIRO, Leticia Parente; DO REGO MONTEIRO, Lício Caetano. Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru e a Bolívia. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 23, n. 2, p. 15-30, 2014.

MALDONADO, N. Walter Mignolo: una vida dedicada al proyecto decolonial. *Nómadas*, Bogotá, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos (Iesco), nº 26, abril, p.187-194, 2007.

MIGNOLO, W. D. Histórias Locais / Projetos Globais: Colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: UFMG. 2003.

RODRIGUES, Daiane Mendes; DA SILVA, Silvio Simione; DE FARIAS, Cleilton Sampaio. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA TRI-FRONTEIRA AMAZÔNICA-MADRE DIOS, ACRE E PANDO–MAP. **UÁQUIRI-Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Acre**, v. 5, n. 1, 2023.

SCHERMA, Marcio Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 1, n. 1, p. 102-132, 2012.

SOARES, Álvaro Teixeira. **História da formação das fronteiras do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2021.

URIBE, Simón. Caminhos de fronteira: espaço e poder na história do contraforte amazônico colombiano. **História crítica**, n. 72, p. 69-92, 2019.



## EXPANSIÓN DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA EN ARGENTINA

Aura María Díaz Caceres<sup>1</sup>

Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor<sup>2</sup>

### Resumen:

La llegada de la Revolución Verde al mundo marcó un antes y un después del uso excesivo de productos de síntesis química. Esto desencadenó consecuencias socioeconómicas, culturales y ambientales y de salud. En los ochenta, en Argentina surgieron las bases de una transición ecológica y orgánica en la forma de producir alimentos para el consumo humano. Argentina en su condición de país pionero y exportador de la producción orgánica al primer mundo, empezó a transformar y a expandir su modelo de producción agrícola, con el fin de suplir la demanda de los mercados internacionales. Este trabajo tuvo como finalidad caracterizar el origen y la expansión de la producción orgánica en Argentina. Se realizó por medio de la revisión bibliográfica y el análisis descriptivo según los datos de la plataforma *Filb Statistics*. Las variables a tener en cuenta fueron: el área agrícola orgánica cultivada en hectáreas, el porcentaje de área orgánica en relación al área agrícola total de Argentina, el número de productores orgánicos y el área orgánica cultivada para algunos cultivos seleccionados. Entre los años 2000 y 2022, el número de productores orgánicos pasó de 1.632 para 1.376 sin embargo, entre 2000 y 2022, el área orgánica de Argentina se elevó de 2.880.149 hectárea para 4.453.639 hectáreas. En 2019 Argentina poseía un 3.39% de su área agrícola destinada a la agricultura orgánica. Se concluyó que dentro del periodo comprendido del año 2000 al 2022 la producción orgánica en Argentina ha crecido de manera exponencial, aun con la reducción del número de productores. La mayor parte de esta producción certificada se exporta a los principales destinos en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. En la actualidad, Argentina se ha posesionado como el segundo país a nivel mundial y el primero en América Latina con la mayor cifra de cultivos certificados orgánicamente.

**Palabras clave:** Legislación Argentina; Producción orgánica; Agricultura convencional.

## EXPANSÃO DA AGRICULTURA ORGÂNICA NA ARGENTINA

### Resumo:

A chegada da Revolução Verde ao mundo marcou um antes e um depois do uso excessivo de produtos de síntese química. Isso desencadeou consequências socioeconômicas, culturais, ambientais e de saúde. Na década de oitenta, na Argentina surgiram as bases de uma transição ecológica e orgânica na forma de produzir alimentos para consumo humano. A Argentina, como país pioneiro e exportador de produção orgânica para o primeiro mundo, começou a transformar e expandir seu modelo de produção agrícola, para atender a demanda dos mercados internacionais. O objetivo deste trabalho foi caracterizar a origem e expansão da produção orgânica na Argentina. Foi realizado por meio de revisão bibliográfica e análise descritiva conforme dados da plataforma *Filb Statistics*. As variáveis a serem levadas em consideração foram: a área agrícola orgânica cultivada em hectares, o percentual de área orgânica em relação à área agrícola total da Argentina, o número de produtores orgânicos e a área orgânica cultivada para algumas culturas selecionadas. Entre os anos 2000 e 2022, o número de produtores orgânicos passou de 1.632 para 1.376; entretanto, entre 2000 e 2022, a área orgânica da Argentina passou de 2.880.149 hectares para 4.453.639 hectares. Em 2019, a Argentina tinha 3,39% de sua área agrícola destinada à agricultura orgânica. Concluiu-se que no período de 2000 a 2022, a produção orgânica na Argentina cresceu exponencialmente, mesmo com a redução do número de produtores. A maior parte desta produção certificada é exportada para os principais destinos da União Europeia, Estados Unidos e Japão. Atualmente, a Argentina se tornou o segundo país do mundo e o primeiro da América Latina com maior número de cultivos certificados organicamente.

**Palavras-chave:** Legislação argentina, produção orgânica, agricultura convencional.

<sup>1</sup> Cientista Política y Socióloga y maestranda en Integración Contemporánea de América Latina (ICAL) de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), bolsista CAPES. E-mail: auradi9818@gmail.com.

<sup>2</sup> Doctorado en Desarrollo Regional y Agronegocios por la Universidad Estatal del Oeste de Paraná (UNIOESTE/Campus Toledo). Licenciatura en Ciencias Económicas por la Universidad Estatal de Maringá (UEM). Profesora del Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo – PPGPPD (Maestría) de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). E-mail: geisiane.pintor@unila.edu.br.

## 1 Introdução

La llegada de la Revolución Verde hacia los años 70 a Argentina, estuvo marcada por la implementación de sistemas de producción con uso excesivo de químicos, en busca de un alto rendimiento en las producciones de cultivos agrícolas.

Las principales consecuencias del proceso de instauración de la Revolución Verde fueron: altos índices en la contaminación ambiental, degradación de los suelos, problemas fitosanitarios y enfermedades en las plantaciones, así como también, la aparición de residuos tóxicos en los diferentes productos, que fueron desencadenando enfermedades congénitas y genéticas a largo plazo, en respuesta a la ingesta de productos con altos índices de residuos químicos (Brebbia; Malanos, 2003).

Surge entonces la necesidad principalmente en el primer mundo, de un cambio en la forma de producir alimentos. Esta nueva transición se sitúa a inicios de los años 80 y se caracteriza por la instalación de un nuevo orden ecologista y de producciones orgánicas que impactarían de manera mundial.

América Latina y en especial Argentina en su condición de país exportador de material vegetal y *commodities* al primer mundo, empieza a trabajar en la transformación de su modelo de producción agrícola, pensando en suplir las necesidades de los mercados internacionales, visualizando a su vez, la manera de superar la alta dependencia a los insumos agrícolas aplicados a los diferentes cultivos.

De esta manera se empieza a considerar a la producción orgánica como una solución sustentable y sostenible, que abrirá nuevos canales de comercialización y permitirá montar las bases para realizar la implementación en la legislación argentina de las directrices para obtener una producción certificada que respondiera a los requisitos de salubridad de los productos (Bonillo, 2005).

A raíz de la promoción de la implementación de las producciones limpias, sanas y libres de residuos tóxicos, que aseguran productos de calidad para el consumo humano, empieza la expansión de los cultivos agrícolas y producciones agrícolas de carácter orgánico por todo el territorio argentino.

Esta nueva forma de producir de manera orgánica, sana y amigable con el medio ambiente, teniendo en cuenta la no implementación de sustancias de síntesis química, daría como resultado a razón de la forma en que eran producidos, un valor agregado, que pasarían a suplir las demandas de productos orgánicos en el primer mundo (Grasa; Mateus; Ghezán, 2020).

Este nuevo proceso surgiría de la mano con la conformación de organizaciones que se posesionaron dentro del gran movimiento por la producción sana, ejemplo de esto son: la conformación de la plataforma Centro de Estudios de Cultivos Ecológicos (CENECOS), el Centro de Estudios sobre Tecnologías Apropriadas de la Argentina (CETAAR), la Asociación de Productores Orgánicos de Buenos Aires (APROVA), la Asociación de amigos del suelo, la Asociación Argentina de Promoción de Pastoreo Rotativo Intensivo (AAPRI), Eco Agro, Protierra, El Rincón Orgánico, La Anunciación, Sol de Acuarios, Haus Brot, entre otros (ICA, 2009).

A razón de las múltiples experiencias y proceso que el país argentino ha desarrollado en pro de la implementación, el desarrollo y la expansión de la producción orgánica, se le ha

reconocido a nivel internacional y latinoamericano como un país pionero en las múltiples experiencias calificadas como excelentes en este proceso. Es por eso que se consideró realizar esta investigación con el objetivo de caracterizar y analizar el proceso de expansión de la producción orgánica en Argentina, con el fin de aportar elementos confiables al debate contemporáneo sobre la expansión de este modelo sostenible de producción orgánica en territorio Latinoamericano.

## 2 Revisión de Literatura

Según la FAO (2003), el concepto de “agricultura orgánica”, se define como: un sistema global de gestión de la producción que fomenta y realiza la salud de los agroecosistemas, inclusive la diversidad de los ciclos y la actividad biológica del suelo. Esto se consigue aplicando, siempre que es posible, métodos agronómicos, biológicos y mecánicos, en contraposición a la utilización de materiales sintéticos, para desempeñar cualquier función específica dentro del sistema.

El nacimiento de la producción orgánica en Argentina puede situarse a mediados del año 1983, dos años más tarde se crearía el Centro de Estudios de Cultivos Orgánicos (CENECOS), el cual es reconocido como la primera organización que se ocupa del registro y apoyo en las producciones orgánicas (Grasa; Mateus; Ghezán, 2020).

La reglamentación de producción, elaboración y comercialización de la producción orgánica en Argentina, a mediados de los años 90, evoluciona a la par con el modelo económico liberal implantado en la época, estableciendo una guía clara para formalizar el proceso de exportaciones y con esto privilegiar la visión futurista de negocio (Mateos; Ghezán, 2011).

De esta manera, la producción orgánica en Argentina entraría a regularse por la aprobación de la Ley 25.127, sancionada el día cuatro de agosto del año de 1999 y promulgada a partir del día ocho de septiembre de 1999. En dicha ley se encuentran plasmados los lineamientos y el marco para considerar un producto ecológico, biológico u orgánico, previo a la certificación efectuada por terceros.

A su vez esta ley está regida por organismos internacionales como *Codex Alimentarius* y la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Ecológica (IFOAM), fundada en 1972, con sede principal en Alemania y creada con el fin de brindar una verdadera sostenibilidad a la agricultura en el mundo, por medio de la misión de guiar y ayudar al movimiento orgánico y ecológico, así como la visión basada en la adopción mundial de sistemas ecológicos, social y económicamente viables basados en los principios de la agricultura orgánica (IFOAM, 2008).

De esta manera, las actuaciones de organizaciones como el Programa Nacional de Producción Orgánica (PRONAO), el organismo de control nacional SENASA, la secretaría de la agricultura, el Movimiento Argentino para la Producción Orgánica (MAPO), las conocidas cámaras de certificadoras CACER y los grandes productores orgánicos, junto con el desarrollo y aplicación de la normatividad permitieron dar la viabilidad de la calificación de productos orgánicos de tipo exportación.

### 3 Metodología

La metodología implementada dentro de esta investigación consta de una revisión bibliográfica y un análisis estadístico descriptivo.

Con el fin de poder explicar el origen, la evolución y la expansión de la producción de la agricultura orgánica en Argentina, se inició con una revisión bibliográfica sobre los documentos ya publicados sobre el tema, así como la localización de bases de datos a utilizar en la investigación.

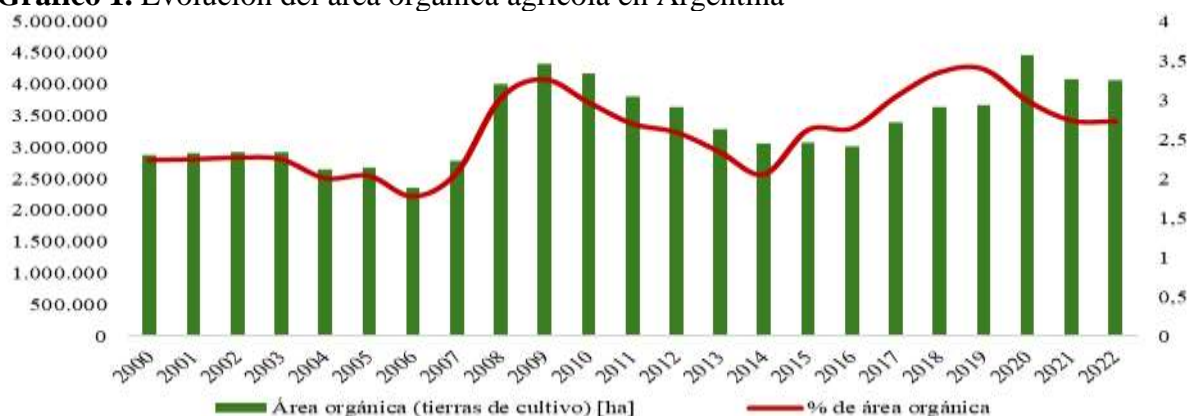
Para consolidar la información de la cualificación de los productos orgánicos y el proceso de certificación, se realizó la revisión de las reglamentaciones de los procesos de producción y certificación de la producción orgánica, aprobadas por el Congreso Argentino, principalmente de la Ley 25.127/1999 de la República Argentina (Argentina, 1999).

Las variables a considerar dentro del análisis estadístico descriptivo en el estudio de expansión de la producción orgánica fueron: área agrícola orgánica cultivada en hectáreas, porcentaje de área de productos orgánicos, número de productores orgánicos y área orgánica cultivada para cultivos algunos cultivos previamente seleccionados. Esos datos fueron abstraídos de la plataforma Fibl *Statistics*.

### 4 Resultados

El siguiente gráfico presenta los datos de la evolución del área agrícola orgánica (ha) en Argentina entre los años que comprenden del 2000 al 2022.

**Gráfico 1.** Evolución del área orgánica agrícola en Argentina



Fuente: elaboración propia en base de los datos disponibles en la plataforma Fibl *Statistics* (2024).

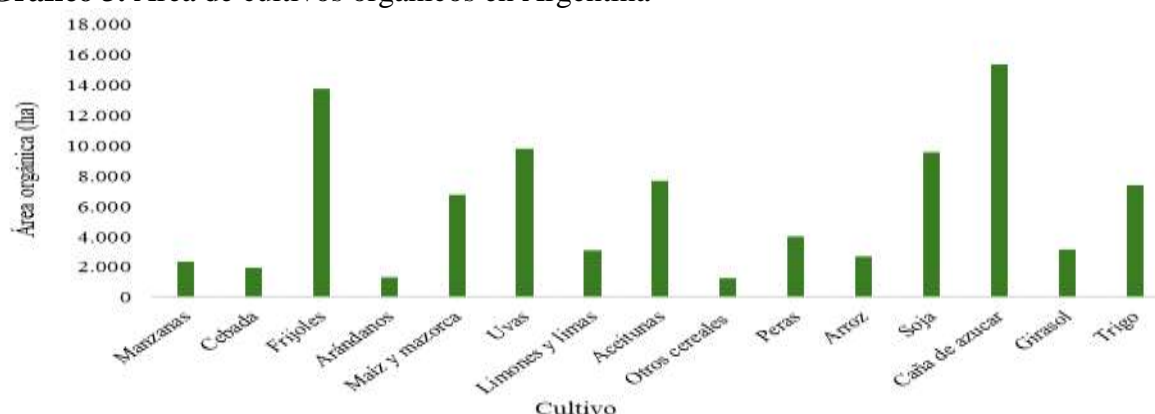
En lo anterior gráfico, las columnas representan el valor del área de tierra de cultivos orgánicos en Argentina, mientras que la señalización lineal presenta el porcentaje del área orgánica representada en el total del área de cultivos agrícolas en el país argentino, en el periodo que comprende las décadas del 2000 al 2022.

De esta manera se puede analizar que uno de los picos en el incremento de datos ocurre en el año 2009, en donde el área de tierras de cultivo orgánico en hectáreas era superior





### Gráfico 3. Área de cultivos orgánicos en Argentina



Fuente: elaboración propia en base de los datos disponibles en la plataforma *Fibl Statistics* (2024).

Como se puede notar, el producto más cultivado en el año 2022 de forma orgánica corresponde a la caña de azúcar, con un total de 15.370 hectáreas reportadas, más sin embargo con respecto a los datos de 2020, este mismo cultivo contaba con una cifra 18.097 hectáreas, presentándose una reducción de 2.727 hectáreas. En los demás productos como el frijol, se presenta un alza, contando con más de 13.000 hectáreas cultivadas, la soya con más de 9.500, con un aumento de más de 2.000 hectáreas con respecto a 2020, la uva con más de 9.800 hectáreas reportadas, aceitunas y trigo con más de 7.400 hectáreas y maíz con más de 6.700 hectáreas de cultivo

Algunos productos como las manzanas y las peras poseen entre 2.376 a 4.031 hectáreas sembradas en cultivo orgánico en Argentina.

## 5 Consideraciones Finales

Aun con las reducciones en las cifras del 2020 al 2022, se puede afirmar que la producción orgánica en Argentina viene creciendo de manera exponencial en la última década. Actualmente es el segundo país a nivel mundial y el primero en América Latina con la mayor cifra de superficie de cultivos certificados orgánicamente. Posee cerca de 3.7 millones de hectáreas dedicadas a la producción orgánica, de las cuales el 10% se dedican a la producción agrícola (IFOAM, 2021, p.19). La mayor parte de la producción orgánica certificada se exporta a sus principales destinos: la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

Gracias a la expansión de la agricultura orgánica en Argentina, las hectáreas de las tierras cultivadas orgánicamente cada día van en aumento. Para el año 2.020 el número de área orgánica de tierra de cultivos en hectáreas fue de: 4.453.639, lo que representa cerca de un 3% del área orgánica establecida en el país.

## Referencias

ARGENTINA. Ley N. 25.127, del 8 de septiembre de 1999. **Concepto, ámbito y autoridad de aplicación. Promoción. Sistema de control. Créase la Comisión Asesora para la Producción Orgánica en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.** Boletín Oficial de la República Argentina, 13 set. 1999. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25127-59885/texto>. Acceso en: 11 nov. 2021.

BREBBIA, FERNANDO; MALANOS, NANCY L. La agricultura orgánica, biológica o ecológica en la Argentina y su repercusión en los mercados mundiales: European Council for Agricultural Law Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.). **European Council for Agricultural Law Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)**, [S. l.], p. 1-11, 21 out. 2003. Disponible en: [https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/04/RT\\_ARG1\\_ES.pdf](https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/04/RT_ARG1_ES.pdf). Acceso en: 11 oct. 2021.

BONILLO, MARIO. Agricultura Convencional - Tradicional y Orgánica. In: BONILLO, MARIO. **Saberes campesinos, una estrategia para el desarrollo de tecnología apropiada para la agricultura orgánica realizada por agricultores familiares. 2005. Tesis de maestría** (Magíster en Gestión en Desarrollo Rural y Agricultura Sustentable.) - Estudiante, Universidad Católica de Temuco, Chile 2005. f. 147. Disponible en: <http://www.cedaf.fca.unju.edu.ar/assets/tesis-saberes-campesinos-mario-bonillo.pdf>. Acceso en: 21 mar. 2022.

FAO. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. **Agricultura Orgánica, Ambiente y Seguridad Alimentaria: Conceptos y temas generales de la agricultura orgánica. Definiciones y conceptos.** Roma. ISBN 92-5-304819-0, p. 280. 2003. Disponible en: <https://www.fao.org/3/y4137s/y4137s03.htm#fnB4>. Acceso en: 22 mar. 2022.

FIBL & IFOAM. Organics International. Organic Agriculture: Key Indicators and Top Countries. In: ORGANICS INTERNATIONAL. FiBL & IFOAM. **The World of Organic Agriculture Statistics and Emerging Trends 2021.** [S. l.: s. n.], 2021. ISBN. Disponible en: <https://www.organic-world.net/yearbook/yearbook-2021.html>. Acceso en: 28 oct. 2021.

GRASA, OSCAR; MATEUS, MÓNICA; GHEZÁN, GRACIELA. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA ARGENTINA EN LA ÚLTIMA DÉCADA. In: **Evolución de la producción orgánica Argentina en la última década.** ARGENTINA, 2020. Disponible en: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-evolucion\\_de\\_la\\_produccion.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-evolucion_de_la_produccion.pdf). Acceso en: 4 oct. 2021.

ICA. Inicios de la producción orgánica argentina. In: ICA (Buenos Aires, Argentina). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. **La producción orgánica en la**

**Argentina: compilación de experiencias institucionales y productivas.** Buenos Aires, Argentina: [s. n.], 2009. ISBN 978-92-9248-126-1. Disponible en: [http://www.alimentosargentinos.gob.ar/contenido/valorAr/organicos/publicaciones/Contenido\\_iica.pdf](http://www.alimentosargentinos.gob.ar/contenido/valorAr/organicos/publicaciones/Contenido_iica.pdf). Acceso en: 2 nov. 2021.

IFOAM (Germany). Organics International. Definition of Organic Agriculture. *In: Definition of Organic Agriculture*. Alemania, 2008. Disponible en: <https://www.ifoam.bio/why-organic/organic-landmarks/definition-organic>. Acceso en: 11 oct. 2021.

MATEOS, Mónica; GHEZÁN, Graciela. **El proceso de construcción social de normas de calidad en alimentos orgánicos y la inclusión de pequeños productores en el caso de Argentina: El caso de Argentina.** HAL Open science, Francia, p. 1-11, 2010. Disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00566243/document>. Acceso en: 4 abr. 2022.



## ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA MUNICIPAL Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE RÍO GRANDE DEL SUR – BRASIL

Ramón Ángel Estigarribia Ferreira<sup>1</sup>  
Jamur Johnas Marchi<sup>2</sup>  
Diego Milnitz<sup>3</sup>

### Resumen:

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar el Índice de Gobernanza Municipal (IGM) de los municipios de Río Grande del Sur, con el fin de averiguar si existe relación entre municipios con altos índices de gobernanza y municipios con Presupuestos Participativos (PP). La hipótesis de este trabajo fue que los municipios en el estado de Río Grande del Sur con mejores Índices de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) de cada grupo también implementaron el presupuesto participativo en alguno de los tres últimos Planos Plurianuales. (PPA 2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021). El trabajo se clasifica como descriptivo, construido por medio de una investigación cuantitativa a partir de un muestreo estratificado sistemático de 119 municipios. Adoptándose el valor de  $p < 0,05$  como valor de significancia estadística se utilizó la prueba de Kolmogórov-Smirnov para evaluar la normalidad de los datos de la investigación y la prueba de correlación de Pearson para medir la correlación entre las variables. De forma general, todos los municipios obtuvieron valores de correlación más alto en la dimensión Desempeño y menores en la dimensión Finanzas, a excepción del Grupo 4 cuya correlación más alta obtuvo en la Dimensión Gestión. Otro de los resultados es que 70 municipios gauchos no realizaron el Presupuesto Participativo en ninguno de los PPA del estudio (58,82%). Ya el 41,18 % de los 49 municipios que si realizaron lo hicieron en el PPA 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 o en más de uno. En cuanto al IGM, no se observó municipios con índices menores a 2,5, ni superiores a 7,5. Por fin, la hipótesis inicial no fue confirmada, y puede tratarse por muchas razones, principalmente porque ni todas las dimensiones del IGM son relevantes para el PP o por la propia limitación de la investigación en cuanto a la cantidad de municipios que respondieron.

**Palabras claves:** Índice de Gobernanza Municipal; presupuesto participativo; Río Grande del Sur; municipios gauchos.

## ANÁLISE DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA MUNICIPAL E A IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – BRASIL

### Resumo:

O objetivo deste trabalho foi analisar o Índice de Governança Municipal (IMG) dos municípios do Rio Grande do Sul, a fim de saber se existe relação entre municípios com altos índices de governança e municípios com Orçamentos Participativos (OP). A hipótese deste trabalho foi que os municípios do estado do Rio Grande do Sul com os melhores Índices de Governança Municipal (IGM-CFA) de cada grupo também implementaram o orçamento participativo em um dos três últimos Planos Plurianuais. (PPA 2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021). O trabalho é classificado como descritivo, construído por meio de pesquisa quantitativa baseada em amostra sistemática estratificada de 119 municípios. Adotando o valor de  $p < 0,05$  como valor de significância estatística, utilizou-se o teste de Kolmogorov-Smirnov para avaliar a normalidade dos dados da pesquisa e o teste de correlação de Pearson para medir a correlação entre as variáveis. De forma geral, todos os municípios obtiveram valores de correlação mais elevados na dimensão Desempenho e inferiores na dimensão Finanças, com exceção

<sup>1</sup> Graduado em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-1176-967X>. E\_mail: [rae.ferreira.2016@aluno.unila.edu.br](mailto:rae.ferreira.2016@aluno.unila.edu.br).

<sup>2</sup> Doutor em Administração (UFSC). Professor no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD), UNILA, Foz do Iguaçu, Paraná. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6620-5699>. E\_mail: [jamur.marchi@unila.edu.br](mailto:jamur.marchi@unila.edu.br).

<sup>3</sup> Doutor em Engenharia de Produção (UFSC). Professor na Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0432-7222>. E\_mail: [diego.milnitz@ufpr.br](mailto:diego.milnitz@ufpr.br).

do Grupo 4 cuja maior correlação foi obtida na Dimensão Gestão. Outro resultado é que 70 municípios gaúchos não realizaram o Orçamento Participativo em nenhum dos PPAs do estudo (58,82%). Já 41,18% dos 49 municípios que o fizeram o fizeram no PPA 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 ou em mais de um. Em relação ao IGM, não foram observados municípios com índices inferiores a 2,5 ou superiores a 7,5. Por fim, a hipótese inicial não foi confirmada por diversos motivos, principalmente porque nem todas as dimensões do IGM são relevantes para o OP ou pela limitação da pesquisa em termos do número de municípios que responderam.

**Palavras-chave:** Índice de Governança Municipal; orçamento participativo; Rio Grande do Sul; municípios gaúchos.

## Introducción

En 2021 el presupuesto participativo cumplió 32 años desde su implementación en 1989 en el municipio de Porto Alegre del estado de Río Grande del Sur. Es el municipio que presenta el mayor éxito a nivel nacional e internacional. De los 18 proyectos urbanos enviados por el Brasil para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos – Hábitat II, en febrero de 1996 el Presupuesto participativo fue reconocido como práctica exitosa de gestión local, reconocida por la ONU como una de las 40 mejores prácticas de gestión pública urbana en el mundo (CAMPOS; SILVEIRA, 2015).

Entre las diversas formas de participación popular, como los foros populares, plebiscito, el referéndum, la consulta popular, o la iniciativa legislativa, se destaca la experiencia que fue conocida mundialmente como Presupuesto Participativo (PP), un instrumento de discusión entre los ciudadanos y el gobierno sobre el destino de los recursos públicos.

La existencia de algunas experiencias similares, previas a la redemocratización, el aumento de los recursos municipales como resultado de la redemocratización, combinado con la decisión de varios gobiernos locales de promover ajustes en sus respectivas finanzas públicas y el aumento de la presencia de partidos considerados de izquierda en los gobiernos locales, en particular en las grandes ciudades, fueron algunos de los factores y políticas que precedieron y facilitaron la adopción de políticas como el PP (SOUZA, 2001). El presupuesto participativo (PP) aparece como una alternativa innovadora para la participación popular en la administración pública, permitiendo a ciudadanos de diferentes clases y orígenes sociales participar en la democracia (ARAÚJO, 2008).

Las nuevas potencialidades relacionadas a la “gobernanza”, con respecto a la expansión de los actores sociales involucrados en la gestión de los asuntos públicos locales, y por, sobre todo, en la participación de la ciudadanía en la discusión del destino de los recursos públicos viene cada vez más enfatizando y reconociendo las nuevas tendencias en la administración y la gestión de las políticas públicas (BOURDIN, 2001; HAMBLETON et al., 2002; PIERRE, 2001; SISK et al., 2001; KOOIMAN, 2002).

Esta nueva forma de dirigir la sociedad y el papel del gobierno han cambiado la relación entre Estado y Sociedad, y la naturaleza participativa de la sociedad juega un papel clave en la toma de decisiones locales. Por lo tanto, la gobernanza sería "instancias estatales en las cuales el gobierno y la sociedad civil se establecen para administrar las políticas públicas" (COSTA, 2010) o, en esencia, "ganar y preservar la confianza de la sociedad, a través de un conjunto eficiente de mecanismos para garantizar que las acciones tomadas siempre estén alineadas con el interés público" (TCU, 2014, p. 21).

La función de la Administración Pública es la de gerenciar de forma eficiente los recursos públicos oriundos de los impuestos, y los intereses de la sociedad teniendo como meta (CASTRO; SILVA, 2017). Para Cichoski, Sehn y Mello (2019, p. 4) “se hizo imposible enfocar la atención sólo en acciones públicas, como salud y educación, sin buscar la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo”. En este contexto, el Índice de Gobernanza Municipal fue desarrollado con el fin de evaluar tres dimensiones: Finanzas, Calidad de Gestión y Desempeño, componiendo así una visión más integral de los resultados de los municipios brasileños.

Aprovechando las informaciones disponibles en los portales de los municipios y la obligación de enviar anualmente a la Unión los gastos del año anterior, obligación impuesta por la Ley de Responsabilidad Fiscal, en 2015, la Cámara de Gobierno del Consejo Federal de Administración (CFA) elaboró el IGM - Índice de Gobernanza Municipal. “Es un programa de fácil acceso a la población, los gestores municipales y el sector privado, que podrá comparar el gasto municipal en casi todas las ciudades de Brasil, buscando así ampliar el debate sobre la importancia de la gestión para la promoción del desarrollo municipal” (POSSETTI; PALKOSKI; GASQUES, 2018, p. 8). Como resultado de esta relación entre PP y gobernanza encontramos que el PIB per cápita es levemente mayor en los municipios que implementaron la propuesta, y el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) tiende a ser mayor en los municipios con experiencias de presupuesto participativo (GUGLIANO, 2016).

El modelo presupuestario brasileiro, cuya definición se encuentra disponible en la CF de 1988 indican tres instrumentos que lo componen: el PPA (Plano Plurianual), la LDO (Ley de Directrices Presupuestarias) y la LOA (Ley de Presupuesto Anual) que en su artículo 165 establece que estos instrumentos son propios del poder ejecutivo.

El PPA con una vigencia de 4 años, tiene como función, establecer las directrices, objetivos y metas de medio plazo de la administración pública. Cabe a la LDO, anualmente enunciar las políticas públicas y las demás prioridades para el ejercicio siguiente. Ya la LOA tiene como principales objetivos estimar los ingresos y fijar la programación de los gastos para el ejercicio financiero. De esta manera, la LDO al identificar en el PPA las acciones que recibirán prioridad en el ejercicio siguiente se torna un puente con el PPA, que funciona como un plan de medio plazo del gobierno, y la LOA, que es el instrumento que viabiliza la ejecución del plan de trabajo del ejercicio al que se refiere<sup>4</sup>.

El foco de este trabajo está en los municipios de Río Grande de Sur que implementaron el supuesto participativo en los últimos 3 Planes Plurianuales, es decir, entre 2010 y 2021. La hipótesis del trabajo es que los municipios del estado de Río Grande del Sur que cuentan con los mejores Índices de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) implementaron el presupuesto participativo en sus PPA's entre 2010 y 2021.

Para ello, se seleccionó un muestreo de los 497 municipios de RS, estratificada según los grupos en los que se agrupa el IGM-CFA, según el tamaño de la población y el PIB per cápita de los municipios. Se utilizó la prueba de Kolmogorov-Smirnov para evaluar la normalidad de los datos de la investigación. A continuación, se realizó la prueba del coeficiente de correlación (lineal) de Pearson, apropiada para describir la correlación lineal de variables (BARBETTA, 2017), para medir la correlación entre el número de PPA con y sin

<sup>4</sup> Estos instrumentos van a ser retomados nuevamente en la referencia teórica de manera sintética. Mas informaciones acessar: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>.

Presupuesto Participativo, los valores del IGM (2020) y sus dimensiones para cada grupo de municipios de este estudio.

La elección del estado de Río Grande del Sur en particular se da en torno al pionerismo de la propuesta en el municipio de Porto Alegre en 1989 y la necesidad de conocer si existen otros municipios gauchos que implementaron dicha propuesta. Además de que los municipios gauchos aparecen en muy buenas posiciones dentro del ranking del IGM-CFA lo que nos lleva a querer indagar sobre la existencia de alguna relación entre municipios con Presupuesto Participativo y mejores índices de gobernanza municipal.

Conforme datos del Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística, Río Grande del Sur tiene una extensión territorial de 281.730,2 km<sup>2</sup>, ocupando más del 3% del territorio brasileiro, siendo el noveno estado brasileiro. Dividido en 497 municipios, cuenta con una población estimada de 11.422.973 habitantes (IBGE, 2020), esto corresponde a aproximadamente 6% de la población nacional, con una densidad territorial de 37,96 hab/km<sup>25</sup>.

El Índice de Desarrollo Municipal FIRJAN (IFDM, 2018), revela que el 99% de las ciudades de Río Grande de Sur (485 de los 490 municipios evaluados) tienen un nivel de desarrollo alto o moderado. Entre los 100 mejores de todo el país, 18 son de Río Grande del Sur, superado apenas por el estado de São Paulo. Además, el estado no tiene un municipio con bajo desarrollo. El mismo estudio apunta que el ámbito que más se destaca en el Estado es en salud, 421 municipios (84,9%).

En este trabajo será abordado los principales conceptos del presupuesto participativo, pasando por su surgimiento y su expansión en Brasil. Por otra parte, serán presentados los conceptos y las dimensiones del Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA).

### **Presupuesto Participativo: antecedentes de su surgimiento**

Las experiencias participativas durante el régimen militar, el aumento de recursos municipales como resultado de la redemocratización y la presencia de varios partidos de izquierda en los gobiernos locales son los 3 factores del surgimiento de experiencias que antecedieron y facilitaron la adopción de políticas participativas en el Brasil como el Presupuesto Participativo (SOUZA, 2001).

Durante el régimen militar la esfera de lo público y la participación era restringida. Sin embargo, no hubo impedimentos que, por otros canales o medios no oficiales, procesos emancipatorios surgieran en la base de la sociedad brasileira (CICONELLO, 2008). Todavía según el autor, aunque las experiencias participativas fueron obra de segmentos populares como ONGs, movimientos sociales, etc., fueron los sectores progresistas de la iglesia católica, por medio de Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs) y grupos parroquiales de todo el país quienes dieron al movimiento una fuerza política y una unidad.

Para los activistas católicos, la participación era un derecho de intervenir en la toma de decisiones y una forma de realización personal, es decir, era un medio para reflexionar sobre sus formas de vida y proponer alternativas a sus problemas (SIMÕES, 1992). Para Neto (2009) con esas manifestaciones también surgen movimientos feministas, grupos ecológicos y asociaciones de profesionales de la clase media. Por lo tanto, se puede decir que la

<sup>5</sup> Mas informaciones sobre el Estado de RS se encuentra disponible en: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>



imposibilidad de mantener lazos sociales, así también, la imposibilidad de organización impuestas por la dictadura muchos movimientos sociales surgieron. Los años de 1970 es para Simões (1992) la gestación del ideario participativo a partir de los movimientos populares antes mencionados.

La Federación Nacional de Participación Popular y otros autores mencionan que, en Brasil, las experiencias precursoras de participación social local en Presupuestos Participativos comienzan a finales de la década de los 70 (GENRO; SOUZA, 1997; TEIXEIRA et al., 2003; MENDES, 2004). Para Tavares (2017) en esta primera etapa se destaca, en 1978 el municipio de Lajes (SC), en 1982 el municipio de Boa Esperança (ES). En el Municipio de Lajes (SC) se contó con la participación de varios segmentos de la población como las asociaciones de barrios, núcleos agrícolas, Consejo de Padres y alumnos de educandos municipales (NETO, 2009). Con la constitución de los núcleos agrícolas fue posible la utilización de tractores por parte de los agricultores, quintuplicando así el área arada del municipio, por ejemplo.

El autor destaca también que esta innovación se introdujo en la gestión del intendente Dirceu Carneiro, entre 1977 a 1982 (180.000 habitantes en esa época). Gracias a la participación de la ciudadanía se inició el proceso para resolver los principales problemas de la ciudad, se definió el pavimento de las calles, así como la solución de una parte del problema de habitación (300 casas totalmente construidas y 100 casas en proceso de construcción en 1980). La construcción de casas para la población pobre en Lajes (SC) es citado por Souza (2001) como el programa de mayor éxito en la época, gracias a los grupos de trabajo, que acabó siendo popularizado y finalmente adoptadas en varias ciudades brasileras sin distinción partidaria o ideológica.

La institucionalización de las acciones y programas relacionados a la administración presupuestaria participativa fueron implementadas por el Ejecutivo, por medio de la Ley nº 550, del 06 de agosto de 1982, junto con canales de participación popular en la administración municipal como los foros populares de programas específicos y la actuación específica de consejos sectoriales (NETO, 2009). Por otra parte, el municipio de Boa Esperança (ES) inició su experiencia precursora en Presupuesto Participativo en 1982, partiendo de la iniciativa de organización de las comunidades de base católica. Este proceso comienza durante la gestión en la administración del intendente Amaro Covre, ejerciendo su primer mandato entre 1971 a 1972, donde se logró la creación del Consejo de Desarrollo Municipal, reuniendo líderes de las comunidades y representante de los órganos, entidades económicas, sociales y culturales (NETO, 2009).

Ya en el segundo mandato (1977-1982) se pudo desenvolver un poco más de esta experiencia, el Consejo de Desarrollo Municipal volvió a funcionar y empezaron a discutir de forma conjunta, tanto el gobierno de turno y la ciudadanía, temas como el desarrollo socioeconómico y la organización de centros culturales permanentes, así también, se ofreció apoyo para los agricultores por medio de máquinas y tractores y la construcción de escuelas, puestos de salud y caminos más necesarios. Otros municipios como apuntado por Tavares (2017) también se destacan como precursoras de participación social local en Presupuestos Participativos. En 1983 el municipio de Diadema (SP), y en 1986, la población de los municipios de Vila Velha (ES) y Uberlândia (MG) decide el futuro de sus barrios, es decir, los intendentes de estos municipios adoptan reuniones como estrategia de formulación

presupuestaria, llevando a estos ciudadanos la posibilidad de discusión de sus reales necesidades.

El segundo factor que contribuyó para facilitar la adopción de políticas participativas fue el aumento de ingresos municipales acompañado por el ajuste fiscal de algunos gobiernos locales (Porto Alegre y Belo Horizonte) como bien menciona Souza (2001). El ajuste fiscal tuvo como ganancia inmediata el aumento de recursos propios, siendo que el mayor cambio relativo se dio en la ciudad de Belo Horizonte, que pasó de la posición 22 para la posición 4, en ese mismo periodo. Todavía para el autor varios puntos merecen ser destacados en la ciudad de Belo Horizonte: a. Impuestos sobre impuestos (subtasación) para los contribuyentes locales demuestran los aumentos registrados; b. El aumento de ingresos propios por parte de los intendentes electos, a diferencia de los nominados demuestran también que dicho aumento fue para cumplimiento de compromisos electorales, en vez de apoyarse exclusivamente por el aumento de las transferencias federales y estaduais, lo que contradice la hipótesis de la literatura sobre federalismo fiscal que dice que la ampliación de participación en las transferencias intergubernamentales por gobiernos subnacionales, tienden a un menor esfuerzo en el sentido de aumentar los ingresos propios; c. Así como Porto Alegre, Belo Horizonte es una de las ciudades con mejores índices económicos y sociales que la media de las ciudades brasileras. Esto les otorga a sus gobernantes más oportunidades para aumentar sus ingresos propios, lo que le garantiza más recursos libres para implementar programas redistributivos como el Presupuesto Participativo.

Para Brasil (2013, p.36) “la capacidad financiera de los municipios es determinante fundamental para el éxito de políticas participativas, una vez que es necesario un determinado monto financiero para realizar aquello que fue propuesto por la población de forma participativa”. La democratización de la gestión pública gracias a la participación política, donde el mayor éxito entre los programas implementado por las administraciones fue el Presupuesto Participativo, entre 1983 a 1992 (NETO, 2009). Tanto para Souza (2001) y Brasil (2013) el aumento del número de los municipios gobernados por el PT, y otros aliados a la izquierda representa el tercer factor que contribuyó para facilitar la adopción de políticas participativas y difundirlas.

En esta fase, la experiencia más significativa fue la del municipio de Diadema (SP), ya que fue entre 1982 a 1988, la primera vez que un gobierno petista aplica un modelo de Presupuesto Participativo (NETO, 2009). Este proceso, con el recorrer de los años se fue especializando. La selección de prioridades regionales geográficas hacía parte del objetivo de la creación de Consejos Populares de Barrios destaca el autor. Para Ciconello (2008) las experiencias de excelencia a nivel comunitario, y ahora a nivel municipal mostraba como era posible crear mecanismos de participación institucional, donde la ciudadanía podía influenciar en las decisiones públicas. Ya con la promulgación de la nueva constitución en 1988, por lo menos textualmente trae la lógica de participación, lo que para Neto (2009) representa avances y desafíos en términos de interlocución entre el Estado y la sociedad civil.

Una dificultad surge cuando queremos definir el concepto de Presupuesto participativo, por las varias definiciones que a lo largo de las investigaciones sobre el tema fueron creándose desde su surgimiento en Brasil. Sin querer agotar todas las posibles definiciones de lo que llamamos de PP, ni queriendo que fuesen perfectas o incuestionables, la siguiente sección presenta algunas definiciones sobre Presupuesto Participativo, así también, algunas características y elementos.

## Definiciones y Características del PP

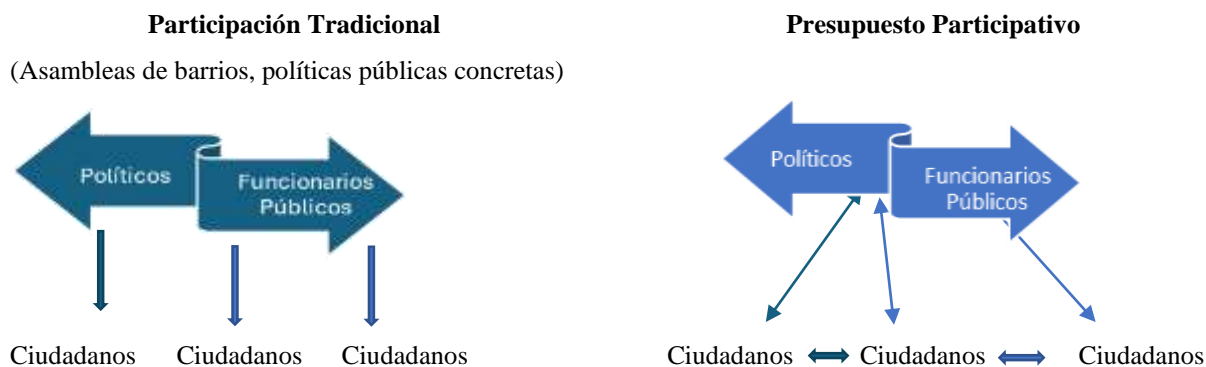
El Presupuesto Participativo se transformó en un acontecimiento en gran parte de los países del mundo. Si bien, su proceso fue creado en los países del Sur, también lo podemos encontrar en diferentes culturas, sistemas políticos y en países que por definición no son democráticos (SINTOMER et al, 2012).

La expresión Presupuesto Participativo significa, en inglés, participatory budgeting, en portugués, orçamento participativo, em italiano, bilancio partecipativo, em alemão, Bürgerhaushalt, em francês, budget participatif, em checo, participacní rozpočet, em crioulo, orçamento participativ. La infinidad de términos que son y todavía pueden ser listados representa para Sintomer et al (2012) una historia de éxito, una vez que, un instrumento que afecta a las instituciones políticas difícilmente es difundida y exportada, como lo fue las innovaciones tecnológicas y la internet que se expandieron rápidamente por el mundo. Las técnicas de diálogo y toma de decisiones generalmente requieren más tiempo para su crecimiento y difusión, representando el Presupuesto Participativo una excepción.

El PP contempla la posibilidad de que las personas que viven en los diferentes barrios se encuentren a través de comisiones de delegados, lo contrario de las formas tradicionales de participación donde el mecanismo primario es la comunicación entre habitantes de los barrios y los delegados. La Figura 1 demuestra muy bien esta afirmación.

Para Sintomer et al (2012) la “comunicación horizontal” por sí sola no sirve como definición, ya que otros instrumentos de participación pueden ser utilizados en el diálogo entre diferentes barrios (células de planeamiento, planeamiento comunitario, etc.), es necesario recorrer a criterios adicionales (Figura 1). De acuerdo con Genro y Souza (1997) el PP rompe con la visión tradicional de la política, una vez que su principal riqueza es la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, es decir, se rompe con la idea de que el ciudadano encierra su participación en el acto de votar y los gobernantes electos hacen lo que bien entienden, aquí el ciudadano pasa a ser un protagonista activo de la gestión pública. Es lo que para Avritzer (2003) se constituye una construcción institucional innovadora, por el hecho de que el PP posibilita que los ciudadanos se involucren en la elaboración del presupuesto municipal y en la fiscalización de forma conjunta con el Ejecutivo.

**Figura 1-** Formas tradicionales de participación y el Presupuesto Participativo



Fuente: elaboración propia conforme Sintomer; Herzberg; Röcke (2011).

Sin embargo, existen limitaciones en que la comunidad tiene poder para deliberar. Pires et al. (2006) apunta a dos elementos esenciales para distinguir las metodologías utilizadas: en cuantos a los objetivos y en cuanto al alcance del poder deliberativo de la sociedad. La primera tiene dos posibilidades: la simple manipulación con el fin de que el ejecutivo se legitime frente al legislativo opositor municipal; y la búsqueda de relaciones contribuyente-consumidor de bienes públicos más eficientes, o sea, la tentativa de control del Estado por parte de la sociedad. La segunda (alcance deliberativo de la sociedad), para el autor la sociedad apenas es consultada en algunos procesos; en otros, se deja en manos de la población todo el poder de decisión.

Para Neto (2009) cuando los temas a abordar en las audiencias públicas municipales vienen preparados por el gobierno y al final no se decide nada, es decir, la población es apenas informada de lo que está sucediendo y no es convidada a participar de las decisiones el PP es denominado de Lato Sensu. Ya cuando el PP es deliberativo es denominado de Presupuesto Participativo Stricto Sensu. Para el autor, este es el tipo de metodología que se quiere construir, puesto que de esta manera la población tiene influencia en el monto de recursos presupuestarios.

Por otra parte, Pires y Pineda (2008) llegan a una definición de PP a partir de las experiencias acumuladas en Brasil: se trata de crear gobiernos menos autoritarios y capaces de reducir las desigualdades, especialmente en los países más pobres, es decir, una metodología concentrada en la superación de la democracia representativa. El mismo autor defiende que el proceso en que se constituye el PP es un proceso marcadamente histórico, conteniendo objetivos, límites, potencialidades, naturaleza, determinados por las condiciones socioeconómicas y culturales de aquellos que se adhieren, atacan o protagonizan.

Para Pineda y Pires (2017) tanto las experiencias precedentes como originarias del Presupuesto Participativo tienen en común algunos aspectos, a saber:

- a. Pretensión de un mayor protagonismo en los procesos de planificación y deliberación por parte de los vecinos de los municipios, sobre el destino de los recursos públicos locales, contrariamente a las prácticas autoritarias en vigor (en el caso de los precursores), o de los gobiernos ya bajo el régimen democrático (precedentes, pós 1985);
- b. División de las ciudades, generalmente en varias regiones, es decir, la adopción de metodologías de debate público, con el fin de deliberar prioridades, haciendo énfasis en el lugar donde viven;
- c. Asegurar que los gobiernos locales prioricen gastos a favor de los grupos más pobres de la población, o sea, se concentraban en el esfuerzo de invertir las prioridades en las zonas periféricas de las ciudades.

Lo que debe quedar claro es que el Presupuesto Participativo no tiene una definición única, ni una metodología estricta que debe ser implementada de una misma forma en todos los municipios. Para el PP, adaptarse es de suma importancia, ya que esto le da la capacidad de adecuarse a las reales necesidades de los ciudadanos donde será implementado este instrumento (SILVA, 2020). La autora, por otra parte, también señala que de entre los varios procesos de participación existentes, el PP representa una innovación específica con relación a otras innovaciones democráticas: el dinero. El hecho de saber desde el inicio que un determinado monto de recursos ya está destinado para que las decisiones de los ciudadanos



sean ejecutadas trae seguridad al proceso. Peixoto et al (2018) apunta que el PP vino para dar a los ciudadanos el control sobre como sus gobiernos gastan su dinero.

La expansión de los Presupuestos Participativos, tratándose de una iniciativa a nivel local se tornó un fenómeno sin precedentes, sufrió varias adaptaciones y cambios. “Entre experiencias puntuales, prácticas de fuerte innovación y potencial transformador, políticas públicas institucionalizadas, y usos abusivos del término, los Presupuestos participativos marcan hoy presencia en todos los continentes” (DIAS; ENRIQUEZ; JULIO, 2020, p. 31).

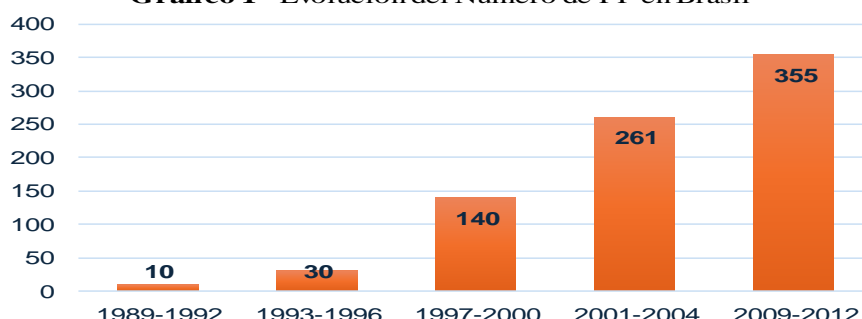
La siguiente sección tratará del PP en el Brasil. La idea es dar un panorama general, puesto que no existe organización encargada en el contaje de PP en los municipios brasileiros. Los datos encontrados son resultados de trabajos colaborativos o trabajos que han sido publicados. La Red Brasileira de Presupuesto Participativo quien fuera encargado del caso brasileiro no está en funcionamiento actualmente, los datos más calificados son del año 2012.

### El Presupuesto Participativo en Brasil

La adopción o expansión de los PP en ciudades brasileiras y en América Latina puede ser explicada y según la literatura por las dimensiones: voluntad política de los gobernantes, el asociativismo local, el diseño institucional y la gobernabilidad financiera (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020). Según los autores estas dimensiones son consideradas en interrelación con los contextos históricos y políticos de los procesos de implementación del PP. La madurez en experiencias de democracia participativa representadas especialmente por asociaciones de barrios, entidades sin fines de lucros, grupos religiosos, etc., y la formación política-histórica puede ser determinantes en el grado de comprometimiento y involucrimiento de PP en algunos municipios (COSTA, 2010).

En el Gráfico 1 notamos el aumento de PP de 10 para 30 (1993-1996), y 140 en las gestiones de 1997-2000 (RIBEIRO e GRAZIA, 2003; FNPP, 2003, p. 88-94). Entre 1989 a 2004, llegaron a 261 ciudades en 23 Estados (PÓLIS, 2006). Conforme, la última investigación de calidad de la Red Brasileira de Presupuesto Participativo, el número llegó a 355 ciudades (RBOP, 2012). Desde su surgimiento el PP creció 3.450% (FEDOZZI; LIMA, 2016). Todavía los autores destacan que los casos de PP se encuentran distribuidos en casi todos los 26 Estados de la Federación; las regiones Sudeste y Sur (las más desarrolladas social y económicamente) continúan concentrando el mayor número de casos.

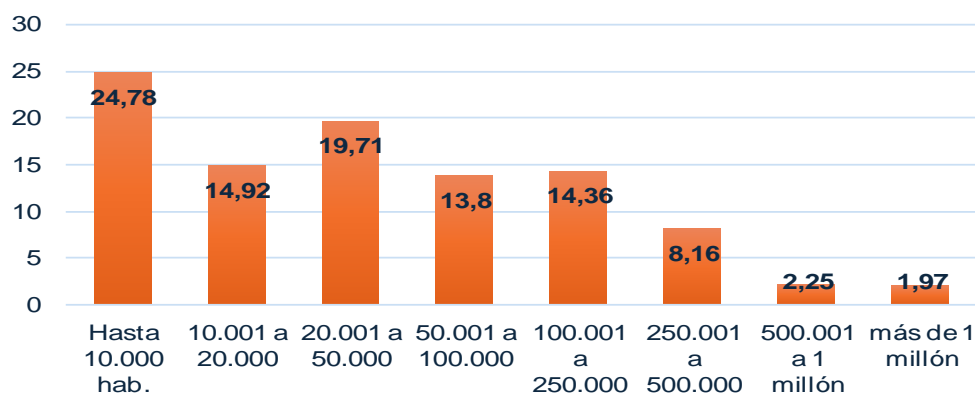
**Gráfico 1 - Evolución del Número de PP en Brasil**



Fuente: elaboración propia conforme Ribeiro e Grazia, FNPP (2003); Pólís (2006); RBOP (2012), apud Fedozzi; Lima (2016, p. 127)

El tamaño de los municipios es una característica fundamental para la adopción de prácticas participativas de PP. Conforme el trabajo de Costa (2010) a pesar de las dimensiones populacionales, las experiencias de PP se concentraban en ciudades entre 20.000 mil a 500.000 mil habitantes. Con relación a las autodenominadas PP, y a escala demográfica de los municipios los datos actuales conforme Fedozzi y Lima (2016) a partir de los datos de la RBOP (2012) indican que más de la mitad de los 355 casos ocurrieron en municipios, con hasta 50 mil habitantes (59,43%). Se percibe una segunda concentración en los municipios medios (entre 100 a 500 mil habitantes), con 22, 52%. También se percibe una disminución en el porcentaje para habitantes con más de 1 millón, de 4,85% entre 1997-2000, para 1,97%, conforme presenta el Gráfico 2.

**Gráfico 2** - Distribución total de PP según escala demográfica municipal-Brasil



Fuente: elaboración propia conforme RBOP (2012); IBGE (2010) apud Fedozzi; Lima (2016, p. 131)

Nebot y Pires (2020) señalan que según datos del 2015 y 2016 de la investigación del “Censo OP Brasil”, organizado por el Prof. Wagner de Romão en 2012 había 71 experiencias de PP en ciudades con más de 100.000 mil habitantes, siendo que en el 2016 hubo solo 60, es decir, hubo una caída del 15,5%, de los 60 solo 18 (30%) era de municipios petistas. También se identificó que de los 71 municipios apenas 35 (49,2%) continuaron las experiencias hasta 2016, y 36 (50,8%) la abandonaron en ese mismo periodo.

Los autores apuntan que este descenso no es apenas cuantitativo, sino también cualitativo ya que se percibe que desde unos años el PP ha perdido calidad, siendo ejemplos los casos de Belo Horizonte y Porto Alegre. Desde el 2016 la situación empeora desde que el Partido de los Trabajadores perdió las elecciones municipales, una caída del 60%. Aunque existe una gran dificultad en una mayor precisión, los datos disponibles indican, en el Brasil, la existencia de 436 municipios con PP (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2020). Esto representa el 14, 15% de PP en municipios de América del Sur de un total de entre 3.061 a 3.081 PP existentes.

Con relación a los PP en las 5 regiones de Brasil investigaciones (FEDOZZI; LIMA, 2016) se percibe que la región Nordeste presenta el mayor crecimiento de PP, y la región Sur decayó, de acuerdo con la Tabla 1. Estudio más reciente de Fedozzi; Ramos; Gonçalves (2020) por medio de 3 modelos logísticos como variables categóricos relativos a la

localización geográfica; orientación ideológica del partido político del intendente, factores resultantes de análisis factorial y la variable relativa a la desigualdad de renta (Índice Gini) junto con el número de OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) por 10 mil habitantes como variable para captar el asociativismo civil en cada municipio arrojaron como resultados que la localización geográfica tiene una influencia importante en la adopción del PP por parte de un municipio.

**Tabla 1** - Distribución de los PP en las regiones de Brasil (absoluta y relativa). Gestiones 1997-2000 y 2009-2012

Regiones	Cantidad de PP (1997-2000)	%	Cantidad de PP (2009-2012)	%	Cantidad de municipios (IBGE, 2010)
Sudeste	47	45,6	152	43	1.668
Sur	39	37,8	101	29	1.188
Nordeste	14	13,6	80	23	1.794
Norte	03	3	13	3	449
Centro/Oeste	0	-	9	2	466
Brasil	140	100	355	100	5.565

Fuente: elaboración propia conforme Ribeiro e Grazia, FNPP (2003); RBOP (2012); IBGE (2010) apud Fedozzi; Lima (2016, p. 130).

Municipios de la Región Nordeste tienen 88,5% más chances de adoptar el PP de que municipios de la Región Sudeste. La Región Sur tienen 45,1% menos chances de adoptar el PP de que la Región Sudeste y municipios de la Región Centro-Oeste tienen 78,5% menos chances que el Sudeste (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020).

Si bien, en un primer momento el PP surge como una idea de izquierda, resultante de un proyecto político-partidario y una voluntad política. Para Lüchmann (2014, p. 178.) “los procesos de expansión implican en una lejanía de las bases originales, sea en los que dice respecto a sus orígenes, a los formatos organizativos, objetivos y sectores sociales envueltos”.

A partir de valores como innovación, competencia, ética, participación, entre otros, se tuvo como objetivo a partir del desenvolvimiento del Índice de Gobernanza Municipal expandir el debate sobre la importancia de la gestión para promover el desarrollo municipal. Veamos a continuación de que se trata este índice, los principios que la rigen, así como, los agrupamientos y su estructura

### Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA)

El Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) fue lanzado en 2016, creado a partir de datos secundarios y que considera áreas como salud, educación, saneamiento y medio ambiente, seguridad pública, gestión fiscal, transparencia, recursos humanos, planeamiento y

otras, y que sirve para auxiliar gestores públicos y que puedan entender por medio de los datos consolidados cuales serían las posibles mejoras en sus municipios.

Para la construcción de esta métrica de gobernanza pública, fueron extraídos de las bases de datos públicos como STN, IBGE, PNUD e DATASUS, se priorizaron indicadores y variables, y luego por medio de un tratamiento estadístico fue posible generar un resultado para cada dimensión (Finanzas, Gestión y Desempeño) y para el índice. En este sentido, el Índice CFA de Gobernanza Municipal se destaca y se diferencia de todos los demás índices ya utilizados en el contexto brasileiro para mensuración del rendimiento municipal, una vez que contempla una visión más amplia sobre las dimensiones de la gobernanza pública, especialmente, sobre la relación entre sus dimensiones (fiscal, gestión y desempeño).

Podemos mencionar también que el IGM-CFA fue desenvuelto en base a dos premisas principales o principios. La primera es su cobertura. Dicho índice intentó la mayor cobertura posible, es decir, la inclusión de la mayor cantidad posible de municipios, sin que esto cause pérdida en la calidad de los datos. Lo segundo es su periodicidad, donde la ausencia de informaciones de los municipios es el mayor obstáculo para la construcción de un índice que evalúe las ciudades brasileiras. Llevando en cuenta esto, fue definido el periodo de recolección de datos para que la cobertura sea atendido. Se fijó el periodo máximo de 4 años, esto quiere decir que en el IGM-CFA del 2020, el dato más antiguo disponible será del 2016. La construcción del IGM-CFA del 2021 y de los años anteriores envolvió la manipulación de más de 650.000 líneas de datos y la manipulación de más de diez bases diferentes.

Los grupos de este índice fueron creados con base en dos variables: Población y Pib per cápita. Los cortes de la población fueron basados en la metodología del IBGE; ya los cortes del Pib per cápita fueron creados en el concepto de mediana. Los agrupamientos quedaron como sigue (Tabla 2).

**Tabla 2 - Agrupamientos del IGM-CFA**

	Habitantes	Pib per capita
<b>Grupo 1</b>	Hasta 20.000	Hasta R\$ 15.600.000
<b>Grupo 2</b>	Hasta 20.000	Arriba R\$ 15.600.000
<b>Grupo 3</b>	De 20.000 hasta 50.000	Hasta R\$ 15.463.000
<b>Grupo 4</b>	De 20.000 hasta 50.000	Arriba R\$ 15.463.000
<b>Grupo 5</b>	De 50.000 hasta 100.000	Hasta 21.650.000
<b>Grupo 6</b>	De 50.000 hasta 100.000	Arriba 21.650.000
<b>Grupo 7</b>	Arriba de 100.000	Hasta R\$ 28.636.000
<b>Grupo 8</b>	Arriba de 100.000	Arriba de R\$ 28.636.000

Fuente: <https://igm.cfa.org.br/metodologia>.

El IGM es de gran utilidad para: a. Gestores municipales: el Índice puede ayudar a los gestores de los municipios a visualizar las necesidades y las buenas prácticas de su región; b. Ciudadanos: al tener acceso a informaciones se estimula a la participación social,



contribuyendo para la mayor integración del gobierno con la sociedad; c. Sector privado: puede orientar al sector en sus acciones de desarrollo, incluyendo la asignación de recursos y público-objetivo de sus actividades; d. Investigadores: al tener datos en formato abierto otorga la posibilidad de realizar análisis sobre los municipios, estados y regiones del Brasil, pudiendo identificar de esta manera ejemplos de las mejores prácticas y los principales desafíos enfrentados.

Otro punto importante a tener en cuenta son las estructuras del IGM-CFA, conforme Cuadro 1.

**Cuadro 1 - Estructura del IGM-CFA**

Dimensiones	Indicadores	Variables
FINANZAS	Fiscal	Ingresos Propios
		Inversiones
		Liquidez
		Gasto con Personal
		Costo de la Deuda
	Inversiones per Cápita	Gastos per Cápita en Salud
	Costo del Legislativo	Gastos per Cápita en Educación
GESTIÓN	Planeamiento	Gastos per Cápita del Legislativo
		Indicador de la Situación de Previdencia
		Equilibrio de la Previdencia
	Colaboradores	Planeamiento del Gasto
		Captación de Recursos
		Ley General MPE
	Calidad de la Inversión	Servidores per Cápita
		Comisionados per Cápita
		Calidad de Inversión en Educación
		Calidad de Inversión en Salud
DESEMPEÑO	Salud	Calidad de las Informaciones
		CAUC
		Transparencia MPF
	Educación	Transparencia MPF
		Mortalidad Infantil
		Cobertura de Atención Básica
	Seguridad	Cobertura de Vacunación
		Abandono Escolar
		IDEB 5º Año
	Calidad Habitacional	Tasa de Distorsión Edad-Grado
		Crímenes Violentos
		Acceso a Agua
	Vulnerabilidad Social	Acceso a Alcantarillado
		Vulnerabilidad Social

Fuente: elaboración propia, conforme sitio web del IGM-CFA.

Presentada en el referencial teórico sobre los antecedentes del surgimiento del presupuesto participativo con sus definiciones y características, el PP en el Brasil, así como

los principios del Índice de Gobernanza Municipal-IGM-CFA, se intenta ahora detallar las cuestiones referentes a los procedimientos metodológicos de esta investigación.

### Procedimientos Metodológicos

Para lograr los objetivos propuestos, esta investigación se clasifica como descriptiva. Una de las características más significativas fue el uso de técnicas estandarizadas de recolección de datos mediante formularios. El trabajo fue construido a través de una investigación cuantitativa.

Desde un punto de vista aplicado, la población de interés es el estado de Río Grande de Sur, que se divide en 497 municipios. Esto representa la población total de esta investigación; Dada la dificultad de llegar a todos los municipios, es necesario realizar un muestreo. Se utilizó la calculadora SurveyMonkey para encontrar el tamaño de nuestro muestro, con un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 95%. El muestreo de 217 municipios representa el 44% del total. Para estratificarlo se utilizaron los 8 grupos en los que se agrupan los IGM-CFA, según el tamaño de la población y el PIB per cápita de los municipios. Para cada uno de los grupos o extractos se calculó el 44% del total para identificar cuántos municipios conformarían el muestreo para cada extracto (Tabla 3).

El muestreo inicial tras el sorteo fue de 217, respondieron 124 municipios, 5 de los cuales enviaron respuestas duplicadas. quedando 119 respuestas válidas para el análisis.

**Tabla 3 - Cálculo y número total de municipios de cada grupo IGM-CFA**

Grupo	Población	Cálculo	Muestra
1	17	$0,44,17=7,48$	7
2	371	$0,44.371=163,24$	163
3	0	$0,44,0=0$	0
4	64	$0,44,64=28,16$	28
5	3	$0,44,3=1,32$	1
6	23	$0,44,23=10,12$	10
7	7	$0,44,7=3,08$	3
8	12	$0,44,12=5,28$	5

Fuente: elaboración propia.

Para conocer los procesos participativos que los municipios de Río Grande de Sur adoptaron en la asignación de recursos públicos, se aplicó un breve cuestionario con la siguiente pregunta: En cuanto al Presupuesto Participativo, ¿en cuál de los periodos del PPA mencionados el municipio trabajó con Presupuesto Participativo? ( ) PPA 2018-2021; ( ) PPA 2014-2017; ( ) PPA 2010-2013; ( ) NENHUM PERÍODO.

El período de recolección de datos fue del 8 de agosto al 8 de octubre de 2021. El formulario fue enviado a cada municipio a través de la plataforma e-SIC (Sistema Electrónico de Atención al Ciudadano), sistema que permite que cualquier persona, ya sea natural o jurídica, presente solicitudes de acceso. información a organismos y entidades. A través de este sistema, además de realizar el pedido, es posible realizar un seguimiento del plazo mediante el número de protocolo generado y recibir respuesta a la solicitud por correo

electrónico; presentar recursos, presentar quejas y consultar las respuestas recibidas. Para los municipios que no cuentan con el sistema e-SIC, el mencionado cuestionario fue enviado por otros medios, como la Plataforma Integrada de Ouvidoria y Acceso a la Información (Fala Br) y por correo electrónico, en los correos electrónicos que aparecen en los respectivos sitios municipales.

El procesamiento de datos siguió los siguientes pasos: inicialmente, los municipios que no respondieron directamente en el formulario de Google y cuyas respuestas fueron enviadas a través del sistema e-SIC, correo electrónico o Fala Br fueron colocados individualmente en el formulario. Luego, las respuestas se descargaron en formato de hoja de cálculo. Finalmente, los datos recopilados se tabularon en una hoja de cálculo de Excel, descartando respuestas duplicadas. De un total de 124 respuestas, se recibieron 5 respuestas duplicadas, quedando 119 respuestas válidas para el análisis.

Se adoptó como variable independiente los grupos donde se ubican los municipios que respondieron el formulario, así como el número de Planes Plurianuales (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021) con y sin Presupuesto Participativo, y como variable dependiente el Índice de Gobernanza Municipal (2020) y sus dimensiones (Finanzas, Gestión, Desempeño), como se muestra en la Tabla 4.

**Tabla 4 - Definición de la hipótesis relacionada a las variables del estudio**

Variable independiente	Variable dependiente	Relación esperada	Hipótesis
Los grupos donde se encuentran los municipios que respondieron el formulario, como el número de Planos Plurianuales (2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021) con y sin Presupuesto Participativo	Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA 2020) y sus dimensiones (Finanza, Gestión, Desempeño)	(+) Positiva	Los municipios en el estado de RS con PP en cada grupo poseen una relación positiva con mejores índices de gobernanza municipal

Fuente: elaboración propia

El análisis de los datos se elaboró a partir de una tabla de frecuencia absoluta y relativa de los valores del número de PPA con y sin Presupuesto Participativo y el Índice de Gobernanza Municipal. Se utilizó la prueba de Kolmogorov-Smirnov para evaluar la normalidad de los datos de la investigación. Finalmente, se realizó la prueba del coeficiente de correlación (lineal) de Pearson, para medir la correlación entre el número de PPA con y sin Presupuesto Participativo, los valores del IGM (2020) y sus dimensiones para cada grupo de municipios de este estudio. Se adoptó como valor de significación estadística el valor de  $p < 0,05$  (Sweeney; Williams; Anderson, 2015). Esto significa que existe 5% de probabilidad de que la proposición aceptada sea falsa o, en otras palabras, el límite de error que estamos dispuestos a aceptar, en este caso es del 5%.

## Análisis de los Resultados

Para lograr el objetivo, en primer lugar, se realizó un análisis de los datos recolectados en base a estadística descriptiva de las variables utilizadas en la investigación. Se observó que

70 (58,82%) de los municipios no realizaron un Presupuesto Participativo en ninguno de los últimos tres PPA. Y sólo 4 (3,36%) realizaron un Presupuesto Participativo en el PPA del año 2010-2013, mientras que en el PPA del año 2014-2017 el Presupuesto Participativo fue realizado por sólo 3 (2,52%) municipios entre los estudiados. El Presupuesto Participativo del PPA 2018-21 estuvo presente en 9 (7,56%) ciudades.

Entre los municipios que respondieron que habían realizado el Presupuesto Participativo en 2 PPA, sólo 2 (1,66%) municipios lo realizaron en el PPA 2010-13. y 2014-17, mientras que otros 7 (5,88%) respondieron que lo habían hecho en los PPA 2014-17, 2018-21. Finalmente, 24 (20,17%) municipios realizaron el Presupuesto Participativo en los últimos 3 PPA (Tabla 5). Respecto al IGM, no se observó ningún municipio con valores inferiores a 2,5. Se observaron 50 (42,02%) municipios con valores de IGM superiores a 2,5 a 5. Mientras que se encontraron tasas de 5 a 7,5 para 69 (57,98%) municipios entre los estudiados. Finalmente, no se encontró ningún municipio con valores superiores a 7,5 (Tabla 5).

**Tabla 5** - Tabla de frecuencia del número de PPA con y sin índice de Gobernanza y Presupuesto Participativo para municipios del estado de Río Grande del Sur

Variables		Frecuencia absoluta (N)	Frecuencia Relativa (%)
<b>Número de municipios con PP en los tres últimos PPA</b>	Ninguno	70	58,82
	2010-13	4	3,36
	2014-17	3	2,52
	2018-21	9	7,56
	2010-13, 2014-17	2	1,68
	2014-17, 2018-21	7	5,88
	2010-13, 2014-17, 2018-21	24	20,17
<b>Índice de Gobernanza Municipal</b>	De 0 a 2,5	0	0,00
	> 2,5 a 5	50	42,02
	> 5 a 7,5	69	57,98
	> 7,5 a 10	0	0,00

Fuente: elaboración propia.

Tomando los municipios que implementaron el Presupuesto Participativo, observamos que el total del Grupo 1 (4 municipios) y del Grupo 2 (84 municipios), es decir, municipios con 20 mil habitantes y PIB per cápita de R\$ 16.349, sólo 2 y 29 de ellos implementan el PP. En el Grupo 4 (19 municipios), entre 20.001 y 50.000 habitantes y PIB per cápita superior a R\$ 16.182) sólo 9 implementan el PP. En el Grupo 6 (6 municipios), con 50.001 a 100.000 habitantes, sólo 3 municipios implementarán PP. En los grupos 7 y 8, todos los municipios que respondieron al formulario implementaron el PP en el PPA, en un total de 6 municipios, de 50.001 a más de 100 mil y el PIB per cápita de 22.506 a más de 30.324 R\$ (Tabla 6).



**Tabla 6 - Municipios gaúchos con PP por cantidad de Habitantes y PIB per Cápita**

Grupos	Cantidad de Habitantes	PIB per Cápita	Cantidad de PP implementado en el PPA del estudio
1	Hasta 20 mil hab.	Hasta 16.349 R\$	2
2	Hasta 20 mil hab.	Hasta 16.349 R\$	29
4	De 20.001 a 50.000 Hab.	Arriba de 16.182 R\$	9
6	De 50.001 a 100.000 Hab.	Arriba de 22.506 R\$	3
7	Arriba de 100.000 Hab.	Hasta 30.324 R\$	2
8	Arriba de 100.000 Hab.	Arriba de 30.324 R\$	4

Fuente: elaboración propia.

Comparando estos resultados con investigaciones anteriores, notamos un aumento notable. En Río Grande del Sur, según Ribeiro y Grazia (2003), 20 ciudades emplearon al PP en la administración 1997-2000, entre ellas Porto Alegre y Caixas do Sul. Según Gugliano (2016) en 1989-1992 solo hubo 2 experiencias, estos pasaron a ser 39 entre 2019-2012. Ya son un total de 49 experiencias de Presupuesto Participativo en Río Grande del Sur. Una evolución muy significativa, considerando la pluralidad de partidos políticos que participan en las elecciones en Brasil, no todos comprometidos con la democratización de la administración pública local.

Según la Tabla 6, los municipios con PP están significativamente presentes en ciudades de hasta 20 mil habitantes (31 ciudades), cuando en resultados anteriores predominaban en ciudades medianas y grandes, concentrándose principalmente el 51,3% de las experiencias de presupuesto participativo en Río Grande de Sur. en ciudades con más de 50 mil habitantes, en un rango poblacional que incluye sólo el 8,4% de los municipios de Río Grande de Sur.

Otro elemento importante que se debe tener en cuenta para caracterizar a los municipios que implementan presupuestos participativos es su capacidad económica, es decir, el grado de riqueza o pobreza de estas ciudades, en este caso el PIB per cápita, que consiste en compartir la riqueza producida (PIB) por el número total de habitantes. Los resultados de la investigación muestran que los casos de PP ocurren en localidades con PIB per cápita superior a R\$ 10 mil, es decir, la construcción de PP se ve favorecida por el nivel de desarrollo económico de los municipios. En este sentido, podemos afirmar la importancia de la gobernanza financiera como condición para la construcción y sostenibilidad del proceso de presupuestación participativa.

En la Tabla 7 se muestran las medidas centrales de dispersión por grupos de ciudades y en general, tanto para el IGM (2020) como para cada una de sus dimensiones (Finanzas, Gestión y Desempeño).

**Tabla 7 - Medidas de dispersión central**

Grupo de Ciudades	IGM (2020)		Finanza		Gestión		Desempeño		N Válido
	Media	Error Padrón	Media	Error Padrón	Media	Error Padrón	Media	Error Padrón	
<b>General</b>	5,953	0,07863	5,908	0,1235	6,568	0,09863	5,269	0,1142	119
<b>Grupo 1 y 2</b>	5,866	0,0836	6,035	0,1238	6,613	0,116	4,949	0,1105	88
<b>Grupo 4</b>	6,491	0,2207	5,976	0,446	6,637	0,1484	6,443	0,358	19
<b>Grupo 6, 7 y 8</b>	5,739	0,2741	4,931	0,4669	6,103	0,3946	6,101	0,3124	12

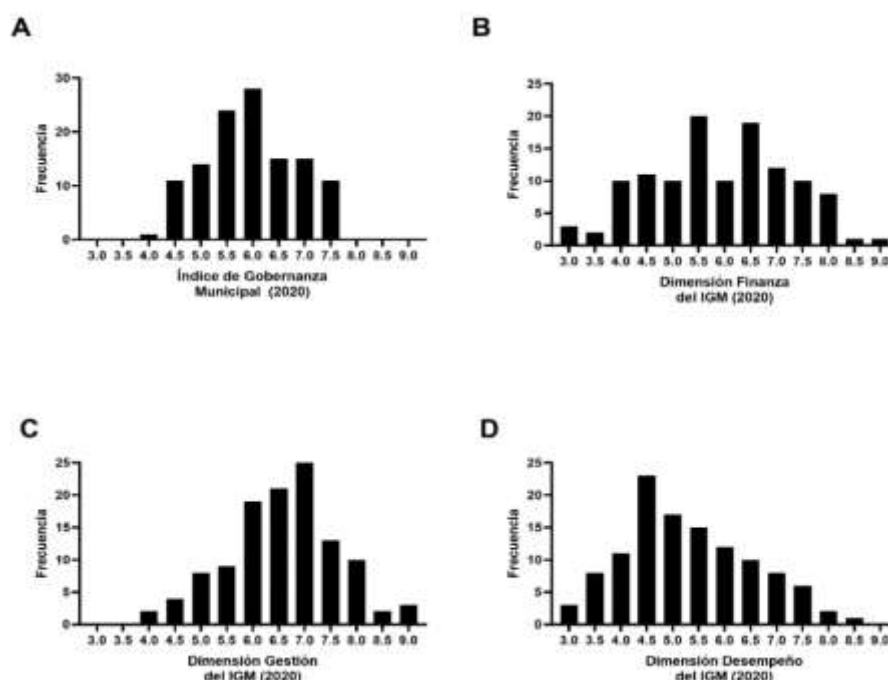
Fuente: elaboración propia

Al evaluar los valores **generales del IGM** (2020) y las dimensiones del índice (Finanzas, Gestión y Desempeño), se observó que el promedio del IGM (2020) presentado por las ciudades estudiadas fue igual a  $5,96 \pm 0,07$ , siendo São Gabriel (Grupo 6) la ciudad con el índice más bajo, igual a 4,23. Mientras que São Marcos (Grupo 4) fue el municipio con el mayor valor del índice, 7,71 (Figura 2A). La ciudad de São Gabriel implementó el Presupuesto Participativo en los últimos tres PPA del estudio (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021), mientras que en el municipio de São Marcos no hubo Presupuesto Participativo en ninguno de los tres PPA.

Al evaluar la dimensión **Finanzas**, el promedio fue de  $5,90 \pm 0,12$ . En esta categoría, la ciudad con menor índice fue Rosário do Sul (Grupo 4) con 2,84. Mientras que la ciudad de Alpestre (Grupo 2) presentó un valor de 8,80, siendo la más alta entre las ciudades estudiadas (Figura 2B). Aquí las dos ciudades, tanto la de mayor índice como la de menor índice, implementaron el Presupuesto Participativo, en el municipio de Alpestre en los tres PPA (2010-2013, 2014-2017, 2018-2021) y en el municipio de Rosário do Sul sólo en la PPA 2010-2013.

En cuanto a la valoración de la dimensión **Gestión**, la media fue de  $6,55 \pm 0,09$ . El municipio de André da Rocha (Grupo 2) presentó el valor más bajo en esta categoría, con valor igual a 4,21. El valor más alto en esta categoría fue presentado por el municipio de São Francisco de Assis (Grupo 2), valor para la dimensión gestión igual a 9,36 (Figura 2C). Los dos municipios implementaron el Presupuesto Participativo, la ciudad André da Rocha (PPA 2010-2013, 2018-2021) y São Francisco de Assis en los tres PPA del estudio. Al evaluar los valores de la dimensión **Desempeño** el promedio fue de  $5,29 \pm 0,11$ . El municipio de Pedras Altas (Grupo 2) presentó el valor más bajo entre las ciudades estudiadas, siendo igual a 2,58. La ciudad de Carlos Barbosa (Grupo 4) fue superior a 8,46 (Figura 2D). Este último tuvo PP en los tres PPA, mientras que el municipio de Pedras Altas no tuvo ninguno.

**Figura 2** - Distribución de frecuencias del IGM y sus dimensiones para las ciudades de Río Grande de Sur



Fuente: elaboración propia.<sup>6</sup>

Para verificar la correlación entre la variable independiente, es decir, los grupos donde se ubican los municipios que respondieron al formulario, como el número de Planes Plurianuales (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021) con y sin Presupuesto Participativo, y la variable dependiente, es decir, el Índice de Gobernanza Municipal y sus dimensiones (Finanzas, Gestión, Desempeño), se analizó la normalidad y distribución de los datos de estas variables. Al realizar la prueba de normalidad de Kolmogorov-Smirnov se verifica la normalidad de los datos para un nivel de significancia del 5%. Se puede comprobar que los valores de IGM ( $p = 0,1$ ) y las dimensiones finanzas ( $p = 0,078$ ), gestión ( $p = 0,1$ ) y desempeño ( $p = 0,1$ ) presentan valores que se distribuyen dentro de la normalidad (Tabla 8).

<sup>6</sup> Observaciones: En (A) Histograma de los valores de IGM (2020) para las ciudades de RS en estudio. En (B) Histograma de los valores de la dimensión Finanza para las ciudades de RS en estudio. En (C) Histograma de los valores de la dimensión Gestión para las ciudades de RS en estudio. En (D) Histograma de los valores de la dimensión Desempeño para las ciudades de RS en estudio.

**Tabla 8** - Prueba de normalidad de Kolmogórov-Smirnov

Kolmogorov-Smirnov test	IGM	Finanza	Gestión	Desempeño
KS distance	0,06554	0,08958	0,1709	0,172
P value	>0,1000	>0,078	>0,1000	>0,1000
Passed normality test (alpha=0.05)?	Si	Si	Si	Si
P value summary	ns	ns	ns	ns

Fuente: elaboración propia

Para responder a la hipótesis de la investigación, se utilizaron los resultados relativos a la prueba de correlación de Pearson entre los puntajes de los municipios con y sin PP en el PPA analizado y el índice de gobernanza municipal y sus dimensiones para cada grupo de municipios del estado de Río Grande del Sur, según Tabla 9.

**Tabla 9** - Correlación entre el puntaje PPA y el índice de gobernanza municipal para cada grupo de municipios en el estado de Río Grande de Sur. Coef r (coeficiente de correlación de Pearson) y p valor (valor de significación estadística)

Grupos	IGM (2020)		Finanza		Gestión		Desempeño	
	Sr. Coef. r	valor p	Sr. Coef. r	valor p	Sr. Coef. r	valor p	Sr. Coef. r	valor p
General	-0,133	0,149	-0,119	0,269	-0,252	0,298	-0,317	0,321
Grupo 1 y 2	-0,133	0,154	-0,043	0,690	-0,168	0,527	-0,361	0,254
Grupo 4	-0,073	0,436	-0,002	0,982	0,351	0,180	-0,155	0,639
Grupo 6, 7 y 8	0,000	0,997	-0,146	0,175	-0,114	0,670	0,214	0,511

Fuente: elaboración propia<sup>7</sup>

La correlación se utiliza para verificar la intensidad de la asociación entre dos variables, x e y, que puede ser positiva o negativa. Los valores del coeficiente de correlación siempre están entre -1 y +1, donde un valor de +1 indica que las dos variables “x” e “y” están perfectamente relacionadas en un sentido lineal positivo. Es decir, todos los puntos de datos están en una línea recta con pendiente positiva. Un valor de -1 indica que “x” e “y” están perfectamente relacionados en un sentido lineal negativo, con todos los puntos de datos en una línea recta que tiene una pendiente negativa. Los valores del coeficiente de correlación cercanos a cero indican que “x” e “y” no están relacionados linealmente (SWEENEY; WILLIAMS; ANDERSON, 2015).

Así, con base en el resultado de la correlación de Pearson, a un nivel de significancia del 5%, se encontró que, al evaluar la correlación entre el puntaje del número de municipios

<sup>7</sup> Los grupos 1 y 2 y los grupos 6, 7 y 8 fueron agrupadas porque el número de ciudades perteneciente a algunos de los grupos tenían una cantidad reducida de respondientes. Además, que por cuenta del número del muestreo (n) cuanto menor ese valor, menos preciso es su análisis Agruparlos ayudará para aumentarla la precisión y confiabilidad de los resultados.



con o sin PP en las últimas tres PPA de cada grupo, con base en los Valores IGM (2020) y sus dimensiones presentados por los municipios de Río Grande de Sur estudiados, los mayores valores de correlación dentro del IGM (2020) se encuentran en los municipios del Grupo 1 y 2 y General ( $r = -0,133 / p = 0,154$ ) ( $r = -0,133 / p = 0,149$ ) y menor correlación para los grupos 6, 7 y 8 ( $r = 0,000 / p = 0,997$ ). En general, todos los municipios que respondieron el formulario obtuvieron valores de correlación más altos para la dimensión Desempeño ( $r = -0,317 / p = 0,321$ ) y valores de correlación más bajos para la dimensión Finanzas ( $r = -0,119 / p = 0,269$ ).

Al realizar un análisis por grupo, encontramos que en los Grupos 1 y 2 nuevamente la dimensión Desempeño tuvo el valor de correlación más alto ( $r = -0,361 / p = 0,254$ ) y Finanzas el más bajo ( $r = -0,043 / p = 0,690$ ). En el Grupo 4, el valor de correlación más alto se encuentra en la dimensión Gestión ( $r = 0,351 / p = 0,180$ ) y el más bajo en Finanzas ( $r = -0,002 / p = 0,982$ ). Muy buenos índices en la dimensión Gestión entre los municipios de este grupo podrían haber ayudado a una mayor correlación, con la excepción de los otros grupos que mostraron una mayor correlación en la dimensión Desempeño. Como ejemplos de este grupo están los municipios de São Sebastião do Caí (8,98), São Marcos (7,73), São José do Norte (7,68), Eldorado do Sul (7,48), entre otros municipios con índices muy buenos. En los Grupos 6, 7 y 8, la dimensión Gestión obtuvo el menor valor de correlación ( $r = -0,114 / p = 0,670$ ) y el mayor valor de correlación en la dimensión Desempeño ( $r = 0,214 / p = 0,511$ ).

La mayor correlación en esta dimensión se explica por las mejores condiciones del Estado en temas que tienen que ver con Educación, Salud, Seguridad, Calidad de Vivienda y Vulnerabilidad Social. Según datos del IBGE, la tasa promedio de mortalidad infantil en Río Grande de Sur es de 9,9 muertes por cada mil nacidos vivos (IBGE, 2016). Esto colocó al Estado de Río Grande de Sur en la posición 26 de los 27 estados existentes. En relación a los datos de Educación, surge que la tasa bruta de asistencia a los establecimientos educativos de la población residente, en el grupo de edad de 4 a 5 años es del 70%, de 6 a 14 años del 98,5% y de 15 a 17 años 84,5 % (IBGE, 2016). Además, según el Índice de Desarrollo de la Educación Básica-IDEB 2019, en los primeros años de la educación básica pública, Río Grande de Sur ocupa la 9ª posición del total de 27 estados de Brasil (IBGE, 2020). El acceso al agua a través de la red general en el estado es del 88,4% (IBGE, 2016) y la incidencia de la pobreza en el estado es de sólo el 25,94%, la más baja entre todos los estados (IBGE, 2003).

Si bien se observaron valores de correlación, estos fueron muy bajos y con valores de  $p$  mayores a 0,05, por lo que el número de PPA con o sin Presupuesto Participativo en los municipios estudiados no influyó en los valores IGM y sus dimensiones. Por lo tanto, no se confirmó la hipótesis inicial del estudio de que los municipios de Río Grande de Sur con mejores Índices de Gobernanza Municipal (IGM-CFA) en cada grupo también tienen más períodos de presupuesto participativo implementados.

Lo cierto es que los municipios de cada grupo con mejores Índices de Gobernanza Municipal-CFA no siempre son también los que implementaron el Presupuesto Participativo en alguno de los PPA del estudio. Hubo casos en los que los municipios con mejor IGM no implementaron el PP y los municipios con tasas bajas sí lo implementaron. Otro factor importante a tomar en cuenta es que la implementación del PP en los 3 PPA del estudio puede no haber resultado aún en mejoras en los índices IGM o en sus dimensiones, ya que en el IGM-CFA 2020, el más antiguo disponible es del 2016, es decir, hace 4 años. La falta de

información de los municipios es también el mayor obstáculo para construir un índice que evalúe las ciudades brasileñas (CFA, 2020).

Como observación final, a partir de las respuestas recibidas a través del sistema e-SIC, correo electrónico o Fala Br, es importante resaltar que gran parte de los municipios que, si bien respondieron que no habían implementado el PP en ningún PPA del estudio, mencionan que adoptaron audiencias públicas o consultas populares para discutir recursos y áreas prioritarias para los próximos 4 años del PPA. Con la pandemia de Covid-19 y la dificultad de una discusión presencial, se adoptaron otros mecanismos como la votación en línea u otros medios donde los ciudadanos del municipio pudieran opinar sobre dónde se podrían aplicar los recursos del municipio.

### **Consideraciones Finales**

El presente trabajo tuvo como objeto de análisis, los municipios del Índice de Gobernanza Municipal (IGM-CFA, 2020) de Río Grande del Sur, con el fin de averiguar si existe relación entre municipios con altos índices de gobernanza y municipios con PP en los tres últimos PPA (2010-2013, 2014-2017 y 2018-2021). Por la imposibilidad de aplicar el cuestionario a los 497 municipios del Estado de Río Grande del Sur se realizó un muestreo representativo de cada grupo, de los ocho existentes en el Índice de Gobernanza Municipal (CFA, 2020).

El 58,82% de los municipios gauchos no realizaron el Presupuesto Participativo en ninguno de los PPA del estudio, es decir, un total de 70 municipios gauchos. Ya el 41,18 % de los 49 municipios que si realizaron lo hizo en el PPA 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 o en más de uno. En cuanto al IGM, no se observó municipios con índices menores a 2,5, ni superiores a 7,5. También podemos decir que en Río Grande del Sur hubo un notable crecimiento en la implementación del PP, en términos cuantitativos. Además de la concentración de forma expresiva en municipios de pequeño porte (ciudades con hasta 20 mil habitantes) y una evolución en ciudades con población superiores a 30 mil habitantes (un total de 18 municipios). En cuanto a la capacidad económica de los municipios que implementaron el PP, estas ocurrieron en ciudades con PIB per cápita arriba de los R\$10.000 lo que confirma que la gobernanza financiera es una condición para construir y sostener procesos participativos presupuestarios.

La prueba de correlación de Pearson identificó que, de forma general, todos los municipios obtuvieron valores de correlación más alto en la dimensión Desempeño y menores en la dimensión Finanza, a excepción del Grupo 4 cuya correlación más alta obtuvo en la Dimensión Gestión. Lo primero puede tratarse por mejores índices en variables como mortalidad infantil, desarrollo en educación básica, vulnerabilidad social, entre otros, es una de las dimensiones del IGM más importantes para el PP ya que evalúa las políticas públicas. Lo segundo, por los elevados gastos corrientes y de capital, así como de los gastos presupuestario-empeñados. El volumen de los gastos corrientes y de capital en grande medida repercutió en un mejor desempeño, en resultados positivos para las políticas públicas educacionales, de salud y de seguridad pública. Ya la correlación más alta en la dimensión Gestión puede explicarse por los altos índices de algunos municipios del Grupo 4 en dicha dimensión como São Sebastião do Caí, São Marcos, São José do Norte, Eldorado do Sul,

entre otros. El indicador más importante aquí es la transparencia ya que el PP puede mejorarlo aún más.

La hipótesis inicial no fue confirmada, y antes que nada merece ser relativizada, puesto que el PP siendo un mecanismo se torna indispensable para la participación de la ciudadanía en la destinación de los recursos públicos. La no confirmación de nuestra hipótesis puede tratarse principalmente por el hecho de que ni todas las dimensiones del IGM son relevantes para el Presupuesto Participativo o por otras razones: la primera, es que el PP de forma aislada no tenga fuerza suficiente para alterar los valores del IGM, la estructura del propio municipio quizás también debemos tener en cuenta; lo segundo, es que ni siempre municipios con PP en alguno de los tres PPA del estudio tenían mejores índices de gobernanza municipal en cada grupo, a veces, incluso municipios sin PP tenían muy buenos índices y municipios con PP índices muy bajos. La tercera puede tratarse de la propia limitación de la investigación, el muestreo que según nuestro cálculo tendría que ser de 217 municipios lo que representaría el 44% del total, apenas obtuvimos un total de 119 respuestas que fueron considerada válidas, además, por el hecho de ser una investigación transversal.

Sin embargo, este trabajo contribuyó significativamente a nivel teórico sobre la gobernanza pública, así también a nivel metodológico por el hecho de proponer a partir de otra perspectiva el estudio del Presupuesto Participativo, de esta vez por medio del índice de gobernanza municipal (IGM-CFA) y a nivel práctico para los intendentes y gestores públicos municipales, que de alguna manera esta investigación puede contribuir en la consolidación de la propuesta como política pública en el Estado de Río Grande del Sur. Otra de las contribuciones es que logramos colocar nuevamente en debate procesos participativos como el PP y actualizamos el banco de datos sobre el tema en el Estado, viendo que actualmente la Red Brasileira de Presupuestos Participativos (RBOP) no está produciendo investigaciones al respecto.

Proponemos para futuros trabajos tomar un muestreo mayor, analizar desde esta perspectiva en otros estados o la comparación entre municipios, e inclusive, incluir otros indicadores como el Índice de Gobernanza Pública (IGovP) ya que confiamos que esto puede exponer las disparidades entre los entes federados y su relación con los viejos problemas de la mala distribución de la renta y de otros aspectos de las políticas públicas de salud, educación, saneamiento, etc, que es justamente lo que se propone los presupuesto participativos al discutir y querer identificar donde pueden invertirse los recursos públicos.

## Referências

ARAÚJO, W. F. G. de. Do Orçamento Participativo à Avaliação Participativa: uma proposta de avaliação democrática e cidadã no Município de Belo Horizonte. **Monografia**, ENAP, p. 59, 2008. Disponible en: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4674>. Accesado en: 12 de agosto 2021.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In B. S. Santos (Org.), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa** (pp. 561-598). Porto, PT: Afrontamento, 2003.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicadas às Ciências Sociais**. 9. ed. Florianópolis: Ed. UFSC, p. 315, 2017.

BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.

BRASIL, F. G. Políticas participativas e a nova literatura de análise de políticas públicas: Novos horizontes para agenda de pesquisa. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 3, n. 1, p. 44–61, 2013.

CAMPOS, P. S.; SILVEIRA, N. **Orçamento participativo de Porto Alegre: 25 anos**. Porto Alegre: Editora da Cidade, p. 164, 2015. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/livro\\_orcamento\\_participativo\\_de\\_porto\\_alegre\\_-\\_25\\_anos.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_orcamento_participativo_de_porto_alegre_-_25_anos.pdf). Acesso em: 12 de agosto 2021.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: Uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Revista Espacios**, v. 38, n. 17, p. 26, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>. Acesso em: 12 de agosto 2021.

CFA. CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Metodologia do IGM**. Brasília: CFA, 2020. Disponível em: <https://igm.cfa.org.br/metodologia>. Acesso em: 08 out. 2021.

CICHOSKI, F. C. L. de; SEHN, L. C.; MELLO, G. R. de. Índice de Governança Municipal e Práticas de Governança Eletrônica: Um Estudo com os Municípios do Oeste do Paraná. In USP International Conference in Accounting, 19, São Paulo SP. **Anais [...]**: USP, 2019. Disponível em: [https://congressousp.fipecafi.org/anais/Anais2019\\_NEW/ArtigosDownload/1491.pdf](https://congressousp.fipecafi.org/anais/Anais2019_NEW/ArtigosDownload/1491.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

CICONELLO, A. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, p. 1–12, 2008.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. v. 15, n., p. 8–28, 2010.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2020 Disponível em: [www.oficina.org.pt/atlas](http://www.oficina.org.pt/atlas). Acesso em: 10 de abril.2021.

FEDOZZI, L. J.; LIMA, K. C. P. Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: Luciano Fedozzi, Rodrigo de Souza Corradi, Rodrigo Rodrigues Rangel (Org). **Democracia participativa na América Latina: casos e contribuições para o debate**– Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, p. 117-148, 2016. Disponível em: [https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/20170918-livro\\_democracia\\_participativa\\_na\\_america\\_latina-versaonline\\_site-padrao.pdf](https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/20170918-livro_democracia_participativa_na_america_latina-versaonline_site-padrao.pdf). Acesso em: 10 de abril.2021.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. **Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação**. Rev. Sociol. Polit. 28 (73), p. 20, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>. Acesso em: 01 de agosto. 2021.



FNPP. FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GUGLIANO, A. A. **Café e Chimarrão: comparando experiências de orçamentos participativos de São Paulo e do Rio Grande do Sul**. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 89-110, jan.-abr. 2016. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7612/61040886018ff89540499d5a359e513286da.pdf>. Acesso em: 15 de maio. 2021.

HAMBLETON, R.; SAVITCH, H. V.; STEWART, M. (Eds.). **Globalism and local democracy. Challenge and Change in Europe and North America**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

IBGE. **Censo Demográfico, 2020**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>. Acesso em: 05 de novembro. 2021.

IBGE. **Finanças Públicas, 2016**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pesquisa/21/28134?indicador=28136&ano=2016>. Acesso em: 05 de novembro. 2021.

IFDM. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, 2018**. Disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/2/>. Acesso em: 13 de maio. 2021.

KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: GROTE, J. R. e GBIKPI B. (Eds.). **Participatory governance. Political and societal implications**. Opladen: Leske + Budrich, p. 71-96, 2002.

LUCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set./dez. 2014.

MENDES, D. C. V. R. Democratizando o Processo Orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros. Brasília: ESAF, 2004. 78 p. **Monografia** premiada em 3º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, São Paulo (SP).

NEBOT, C. P.; PIRES, V. **Futuro del presupuesto participativo. Del cuestionamiento sobre su efectividad a las dudas sobre la deseabilidad**. pp. 299-312. CLACSO. (2020). Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01b0.22>. Acesso em: 10 de outubro. 2021.

NETO, N. C. Orçamento Participativo: o processo de implementação em São Luis. **Dissertação** (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão. São Luis, p. 159, 2009.

PEIXOTO, T.; SJOBERG, F. M.; MACPHAIL, B.; MELLON, J. (2018). Policy Preferences at Different Stages of Participatory Budgeting: The Case of Paris. In: N. Dias (Ed.), **Hope for democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. (pp. 553 – 564). Lisboa, Portugal: Epopeia Records & Oficina.

PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance**. New York: Oxford University Press, 2001.

PINEDA, N. C.; PIRES, V. ¿A qué llaman hoy presupuesto participativo? **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 4, n. 72-78, p. 435-449, 16 out. 2017. Disponible en: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/84/109>. Accesado en 08 de septiembre. 2021.

PIRES, D. B.; SANTO, J.; MOTTA, W. F. A evolucao historica do orcamento publico e sua importancia para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, vol. 25, núm. 2. Universidade Estadual de Maringá Paraná, Brasil., p. 16-25, mayo-agosto, 2006.

PIRES, V.; PINEDA, C. Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)**, v.308, p. 206-244, 2008.

PÓLIS, INSTITUTO. **Levantamento das cidades brasileiras que realizaram o orçamento participativo (1989-2004)**. 2006. Disponible en: <http://www.polis.org.br/download/239.pdf> Accesado en: 05 junio. 2021.

POSSETTI, A.; PALKOSKI, F. A.; GASQUES, S. M. Administração Pública no Brasil e o Índice CFA de Governança Municipal. **Revista FESPPR Publica**, Paraná, v. 2, n. 3, p. 12, 2018. Disponible en: <http://publica.fesppr.br/index.php/publica/article/download/160/56>. Accesado en 02 de julio. 2021.

RBOP. 2012. **Municípios com Orçamentos Participativos no Brasil Relatório Técnico da Rede Brasileira de Orçamento Participativo**. Guarulhos. Estado de SP. Planilha Excel.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. São Paulo: Vozes, 2003.

SILVA, A. C. G. da. Amplificando a voz aos cidadãos através da democracia participativa. Caso de estudo do Orçamento Participativo de Cascais. **Dissertação**. Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território. Universidade Nova de Lisboa, p. 106, 2020.

SIMÕES, J. A. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

SINTOMER, Y. et al (eds.) **Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation**. Palgrave Macmillan Houdmills. 2012.

SINTOMER, Y.; RÖCKE.; HERZBERG, C. **Participatory Democracy and Public Service Modernisation: A Survey of European Participatory Budgeting Institutions**. Ashgate, Franham, 2011.

SISK, T. et al. **Democracy at the local level. The international IDEA Handbook on participation, representation, conflict, management, and governance**. Stockholm: IDEA, 2001.

SOUZA, C. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 84–97, 2001.

SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A.; ANDERSON, D. R. **Estatística Aplicada a Administracao e Economia**. 3. Ed. São Paulo: Cengage Learning, p. 695, 2015.

TAVARES, A. L. S. Democracia e orçamento participativo: um estudo de caso do município de Vila Velha. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Contábeis) Universidade Federal do Espírito Santo, Es, Brasil, p. 140, 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 96, 2014.

TEIXEIRA., et al. Orçamento Participativo: democratização da gestão pública e controle social. Rio de Janeiro: **FASE / Fórum Nacional de Participação Popular**, 2003. UFMG. Projeto Democracia Participativa 2004 (UFMG, 2004). Disponível em: <https://ufmg.br/> Acesso em: 15 jun. 2021.

## A INTERFACE ENTRE A GOVERNANÇA E A DIGITALIZAÇÃO EM COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Jamila Francine de Godoy Borkowski<sup>1</sup>

Dirceu Basso<sup>2</sup>

Hayla Cunha Messias<sup>3</sup>

### Resumo:

Muito se discute acerca da governança e as boas práticas referentes a ela, sobretudo nas cooperativas na agricultura familiar, de economia solidária, as quais possuem singularidades provenientes do modelo construído. A dupla natureza das cooperativas exige o olhar de forma simultânea para as relações com os cooperados e os mercados. Tendo por escopo dois objetivos: o levantamento dos dados teóricos acerca da Governança e examinar como a digitalização participa na ambiência desses atores. Para isso, adotou-se à metodologia da Revisão teórica, de natureza qualitativa. Paralelo a isso se faz necessário pensar na dinâmica de produção e na comercialização desses produtos, no formato digital acelerado pelo contexto pandêmico (covid19). Desse modo, com o modelo de governança adequado às cooperativas, o uso dos recursos digitais em voga, a digitalização é considerada em muitos estudos como o meio facilitador das decisões nas áreas supramencionadas.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar; Digitalização; Economia Solidária; Governança Cooperativa.

## THE INTERFACE BETWEEN GOVERNANCE AND DIGITALIZATION IN FAMILY AGRICULTURE AND SOLIDARITY ECONOMY COOPERATIVES

### Abstract:

Much is discussed about governance and good practices related to it, especially in cooperatives in family farming, of solidarity economy, which have singularities from the model built. The dual nature of cooperatives requires a simultaneous look at relations with cooperative members and markets. Having as scope two objectives: the survey of theoretical data about Governance and examine how digitization participates in the ambience of these actors. For this, the methodology of the Theoretical Review was adopted, of a qualitative nature. Parallel to this, it is necessary to think about the dynamics of production and marketing of these products, in the digital format accelerated by the pandemic context (covid-19). Thus, with the governance model suitable for cooperatives, the use of digital resources in vogue, digitization is considered in many studies as a means of facilitating decisions in the aforementioned areas.

**Keywords:** Family farming; Digitization; Solidarity economy; Cooperative Governance.

<sup>1</sup> Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), bolsista do Programa de Bolsa Institucional – PROBIU/UNILA. E-mail: advocacia.jamila@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestrado (2003) e Doutorado (2013) em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu-PR, com atuação no Curso de Graduação em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (DRUSA), Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Unila e Professor efetivo do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável (PPGDRS) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), mestrado e doutorado, sob convênio 02-AC/2016 entre a UNILA e UNIOESTE. E-mail: dirceu.basso@unila.edu.br.

<sup>3</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável (PPGDRS). Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), bolsista CAPES. E-mail: hayla.hcm@gmail.com.



## 1. Introdução

Este artigo tem dois objetivos: o primeiro consiste em fornecer dados teóricos acerca da Governança, em especial sobre a Governança Cooperativa no âmbito da Agricultura Familiar, impresso pela Economia Solidária. E em seguida, o propósito secundário pretende verificar como a digitalização participa nesse processo.

Na primeira parte deste estudo, tem-se a governança cooperativa como função estratégica a ligação à sua própria história de emergência. Ou seja, possibilitar a consecução da missão e dos objetivos da organização, com baixos custos e baixos níveis de risco, a um quadro social que em grande medida se encontra fragilizado pela dinâmica socioeconômica e ambiental dada pela sociedade. Já na segunda parte, contextualiza-se a digitalização, bem como, as reflexões, em pensar: onde esse instituto se torna presente na governança cooperativa? Quais são as suas proposições, em enfoque ao quadro pandêmico, que compôs o cenário da comercialização digital, acelerando esse processo, no qual muitos desses atores sociais não estavam preparados para lidar nesse formato.

No que tange a metodologia, adota-se à revisão teórica, de natureza qualitativa, conjugada com as compreensões dos pesquisadores na temática em comento, aprofundada nos conceitos de governança e digitalização, reforçando os seus elementos, com a exploração do conteúdo do manual das boas práticas de governança cooperativa, ressaltando também o que a digitalização fornece para esse instituto, se facilita ou não as decisões, aproximando-se dos fatores gerenciais, produtivos e comerciais mais assertivos.

Dessa forma, essa pesquisa nos permite formatar uma base teórica e metodológica para subsidiar outras pesquisas, que serão realizadas nas áreas da Acessibilidade Digital, da Governança Cooperativa no âmbito da Agricultura Familiar, de Economia Solidária e da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC).

## 2. Panorama Conceitual e seus Desdobramentos

A definição do conceito de governança tem sido debatida por diversos autores, “o conceito de governança e os elementos que permeiam esse termo é motivo de muita confusão e incertezas quando discutidos na academia ou mesmo no meio organizacional” (Frogeri *et al.*, 2022). Gonçalves (2005) com a mesma preocupação verifica a necessidade de um cuidado com o uso da palavra governança, para o autor um sério problema da análise científica é a imprecisão dos conceitos. Etimologicamente, o termo origina-se do grego kubernân (pilotar ou conduzir) dando origem à palavra *gubernare* em latim, denotando o ato de pilotar, conduzir ou elaborar regras (Kjaer, 2004).

Desde a década de 1970 preocupações internacionais em relação às fraudes e à corrupção se fazem presente, atos ilícitos e denúncias corporativas junto aos órgãos reguladores e fiscalizadores, posteriormente com o atentado terrorista nas torres gêmeas e escândalos financeiros em Wall Street em 2002, despertaram a necessidade de regulamentações mais efetivas e rapidamente aplicáveis em todos os países. (Blok, 2020)

Na esfera internacional a urgência de uma sistematização de boas práticas se evidenciou com a crise do Welfare State, com o consequente esgotamento fiscal e a deficiência do modelo administrativo para fazer frente aos desafios dos mercados, com uma estrutura de países cada vez mais globalizados e interligados, houve a necessidade da adoção

de uma nova administração pública que focasse em melhores resultados para a sociedade (Pereira, 2010).

Denota-se a relevância do termo governança, a partir do fragmento do discurso do ex-secretário da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, em artigo emitido pelo Instituto de Governança do Canadá, com o título “os princípios de uma boa governança para o século 21”, onde afirma “*good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development*”, em uma tradução livre “pode-se entender que a boa governança é talvez o fator mais importante na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento”. (Graham; Amos; Plumble, 2003, p. 1).

As pressões dos organismos internacionais, como o banco mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), ONU, entre outros demonstram necessidade da internalização da boa governança, sendo que o Estado precisa se orientar por “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1997, p. 342). Esses padrões estatais refletem de muitas formas, as “preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolver problemas públicos” (Peters, 2013, p.28).

A governança, nesse contexto, diz respeito à “capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas” (Diniz, 1996, p.13).

Desse modo, com o objetivo de cumprir o seu papel de forma adequada “a administração pública, nos seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal, necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade” (Pereira, 2010, p.7).

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, tendo comum entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros.

Verifica-se ainda, em um sentido amplo, que os princípios básicos norteadores dos rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (Pereira, 2010). Nota-se, que o estabelecimento do modelo organizativo a ser implementado na empresa é de extrema relevância, carecendo de adequação ao objetivo que a empresa se propõe (Freitas; Freitas, 2011, p.177).

Outra questão em voga, segundo Gonçalves (2005) o grande problema da análise científica é a imprecisão dos conceitos e isso vem ocorrendo com a palavra governança, logo, é preciso saber o seu significado no contexto em que é aplicado. Por seguinte, constata-se que a governança corporativa surge para alinhar os objetivos primários dos gestores aos dos proprietários (Teixeira; Gomes, 2019). A partir dessa visão, acrescenta-se ao diálogo mais um registro acerca da Governança e seus desdobramentos:

A governança garante que as necessidades, condições e opções dos stakeholders sejam avaliadas a fim de determinar objetivos corporativos acordados e equilibrados; definindo a direção através de prioridades e tomadas de decisão; e

monitorando o desempenho e a conformidade com a direção e os objetivos estabelecidos. (Isaca, 2012, p. 16).

Dessa forma, nas cooperativas essa escolha deve estar condizente com o ideal cooperativo, mas não deixando de lado a importância do alcance dos objetivos econômicos. Assim, o processo de tomada de decisão deve ser claro e objetivo, a fim de estabelecer os próximos passos da cooperativa alinhado aos seus valores e objetivos.

## 2.1. Governança Cooperativa e Economia Solidária

Para Singer (2002), uma das principais diferenças entre a economia capitalista e a solidária seja o modo com que as empresas são administradas. Sendo praticada a heterogestão na economia capitalista e a autogestão na economia solidária. A heterogestão é formada por níveis sucessivos de autoridade, já a autogestão é democrática e participativa. A autogestão necessita de um esforço adicional dos sócios, que além de cumprir seu papel individual na divisão de trabalho e demais atribuições, devem se manter informados sobre o que ocorre na empresa e as alternativas para a solução dos problemas. São duas modalidades econômicas que servem para fins diferentes.

Dentro desse contexto o Banco Central do Brasil delimitou a governança cooperativa como: “conjunto de mecanismos e controles, internos e externos, que permite aos cooperados definirem e assegurarem a execução dos objetivos, contribuindo para sua continuidade e para o fortalecimento dos princípios cooperativistas” (BCB, 2009, p.69).

Nesse passo, torna-se importante que esses mecanismos sejam o mais transparentes possível, exigindo o engajamento dos conselhos e diretoria (Quelhas, p.7, 2013) e, na busca de um modelo adequado, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2015) publicou um manual de boas práticas de governança cooperativa.

Com isso, o sistema OCB (2015) demarcou alguns diretivos a serem praticados no âmbito da Governança Cooperativa, dentre os quais este estudo aponta a parte de aprimorar a participação do cooperado no processo decisório e incentivarão da inovação, propiciando a melhoria da qualidade dos serviços, sendo verificado no próximo capítulo como a digitalização participa para a realização de tais práticas.

## 2.2 Digitalização

Com base nos elementos conceituais acima explanados, verifica-se nesta subseção, em quais ações a digitalização está presente na governança cooperativa, isto é, como o instituto B (digitalização) dialoga no instituto A (governança cooperativa).

Para isso, contextualiza-se a digitalização a partir da perspectiva de Cunha e Schneider (2021), que a demarcaram como:

A mudança ou a transformação digital da sociedade e da economia pode ser compreendido como o processo de digitalização, ligado ao fenômeno da desmaterialização. De acordo com Castro (2020), a digitalização pode ser entendida como a transformação de dados, ou seja, a conversão do formato físicos para o digital, facilitando assim o acesso à informação de forma dinâmica e instantânea. (Cunha; Schneider, 2021, p.344).

De acordo com Rijswijk *et al.* (2021), referenciando Autio (2017), Tilson *et al.* (2010), Rose; Chilvers, (2018), Wolfert *et al.*, (2014) e Vial, (2019), com a finalidade de efetuar a delimitação da transformação digital com a digitalização ao seguinte modo:

A transformação digital compreende uma gama de atividades que abrange tanto a digitisation quanto a digitalisation (digitalização).<sup>2</sup> A digitisation pode ser descrita como a “conversão técnica de informações analógicas em formato digital” (Autio, 2017, p. 1), enquanto a digitalização é o termo frequentemente usado para descrever os processos sociotécnicos que envolvem o uso de (diversas) tecnologias digitais que têm impacto nos contextos sociais e institucionais (Tilson *et al.*, 2010). A digitalização vai além de uma única empresa ou entidade, conectando dados e atividades de gestão internos e externos às unidades agrícolas, os quais são aprimorados pelo conhecimento do contexto e da situação e desencadeados por eventos em tempo real (Rose; Chilvers, 2018; Wolfert *et al.*, 2014). A transformação digital é, portanto, um processo pelo qual, ao longo do tempo, as opções de uso da tecnologia digital, a complexidade associada – ou seja, as interações entre os vários aspectos de um sistema, tais como tecnologias (digitais), instituições, organizações, pessoas, e o meio ambiente – e seus respectivos impactos na sociedade, sejam esses positivos ou negativos, aumentam (Vial, 2019). (Rijswijk *et al.*, 2021, p. 196)

Ao refletir esses conceitos e as diferenciações, conjugando-o com as compreensões sobre a governança cooperativa mapeadas na seção anterior, percebe-se o grau dessas interações entre os institutos, a que assimila a digitalização como ferramenta, que facilita o acesso imediato às informações, as quais imprimem a decisão mais assertiva ao momento mais adequado pelos atores sociais em estudo.

Por isso, o uso da governança e da digitalização são frequentes no cotidiano da vida contemporânea, não sendo diferente na gestão de uma empresa. Os gestores da empresa cooperativa devem sempre se questionar como estão estabelecendo as relações na esfera política e econômica com os cooperados? Com os colaboradores? Com os fornecedores? Enfim, com todos os atores envolvidos nas relações da organização.

Tanto que os pesquisadores Cunha e Schneider (2021) apontaram a expressão de Vahdat *et al.*, (2020):

[...] 3- a digitalização dos sistemas agroalimentares: tal processo teve um avanço significativo nesse contexto pandêmico, podendo representar um passo importante para a inclusão produtiva e financeira das comunidades rurais. Nessa perspectiva é possível destacar o processo de integração das tecnologias digitais para apoiar tanto da porteira para dentro, como é o caso da assistência técnica e extensão rural digital, como da porteira para fora, com o apoio as atividades de comercialização, logísticas e acesso a serviços financeiros (Vahdat *et al.*, 2020, *apud* Cunha; Schneider, 2021, p. 355).

Nesse passo, esse mecanismo se coloca em curso na construção do planejamento, no detalhamento do funcionamento da cooperativa, desde o conhecimento dos sócios até a quantidade de produtos comercializados, em atenção aos mercados, os quais os cooperados querem se inserir.

Além disso, a digitalização devido ao momento pandêmico (covid-19) acelerou significativamente os processos de comercialização nos mercados digitais, provocando aos cooperados da Agricultura Familiar, de Economia Solidária a repensar a sua forma de governança, bem como, a escolher as técnicas, que os atendam melhor e os indiquem os novos mercados e produtos a serem comercializados.



Sendo assim, a digitalização provavelmente, quando implementada, participa de forma efetiva na governança cooperativa, ao modo que segue presente em todas as ações da governança, dos cooperadores e dos consumidores. Nesse sentido, relaciona-se tanto com a gestão, quanto na forma de produção, análise dos mercados, dentre outros pontos, permitindo que todas as operações sejam visualizadas, quando necessário, para melhor tomada de decisão, de acordo com a situação fática.

### **3. Considerações Finais**

As discussões acerca da governança cooperativa na Agricultura Familiar é um crescente na esfera acadêmica, por isso, tornou-se relevante a sistematização dos seus elementos conceituais para melhor compreensão, destacando essa formação de cunho corporativo, a qual se transportou para a ambiência cooperativa, pautada na economia solidária.

No que tange a digitalização, essa se conecta a governança cooperativa como meio facilitador e, isso se verificou com a pandemia (covid-19), uma vez que devido ao distanciamento social essa ferramenta ligou diversos setores e expandiu a comercialização no formato digital. Nota-se, que a digitalização pode ser considerada como um instrumento de auxílio para a Governança Cooperativa em vários momentos, desde a informação e comunicação, proporcionando maior agilidade e rapidez nos processos de decisão no âmbito da comercialização dos produtos, gestão e inserção nos novos mercados.

Pontua-se então, que as temáticas não se esgotaram neste artigo, as quais servirão de embasamento teórico para os estudos futuros, inclusive na área da Acessibilidade digital, da Governança Cooperativa no âmbito da Agricultura Familiar, de Economia Solidária. Assim como na Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC). Dessa forma, faz-se necessário investir mais nos estudos sobre as temáticas em tela, para o fortalecimento das Cooperativas da Agricultura Familiar de economia solidária.

### **Referências**

BCB. **Governança Cooperativa: Diretrizes e mecanismos da governança em cooperativa de crédito**/ Elvira Cruvinel Ferreira Ventura, Coordenação Geral: Joaquim Rubens Fontes Filho, Marden Marques Soares, coordenação. Brasília: BCB, 2009.

BLOK, M. **Compliance e Governança**/ Marcela Bruck, 3 ed. Rio de Janeiro/ Freitas Barros Corporativa 2020.

CUNHA, J. I; SCHNEIDER, S. **Mercados Alimentares Digitais, Inclusão Produtiva, Cooperativismo e Políticas Públicas** / Paulo Niederle, Sergio Schneider e Abel Cassol, em específico: TIC's, digitalização e comercializado em Rede: o caso da rede Xique-Xique/RN. Ed. UFRGS, Porto Alegre, 1ª Ed., 2021.

DINIZ, E. **“Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415. Disponível em:

file:///C:/Users/advoc/Downloads/693-Texto%20do%20Artigo-2294-1-10-20150121.pdf.  
Acesso em: 14 de out. 2022.

GONÇALVES, A., **O CONCEITO DE GOVERNANÇA** Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005. Disponível em:  
[https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis\\_1258398685850\\_alcindo\\_goncalves\\_o\\_conceito\\_o\\_de\\_governanca.pdf](https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_o_de_governanca.pdf). Acesso em: 13 de nov. 2022.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Principles for good governance in the 21st century. In: Institute on Governance**, ago. 2003. (Policy Brief n. 15). Disponível em: [https://www.academia.edu/2463793/Principles\\_for\\_good\\_governance\\_in\\_the\\_21st\\_century](https://www.academia.edu/2463793/Principles_for_good_governance_in_the_21st_century), acesso em 13 de out. de 2022.

FREITAS, A.F; FREITAS. A.F. **As cooperativas de crédito rural solidárias como indutoras do desenvolvimento local**. Revista IDEAS, v. 5, n. 1, p. 160-187, 2011.  
FROGERI, R.F.; PORTUGAL, N. dos S.; GUEDES, L. C.V.; O conceito de Governança e a Governança Corporativa; Disponível em:  
<https://periodicos.unis.edu.br/index.php/textosparadiscussao/article/view/661/454>. Acesso em 20 de out. de 2022.

ISACA, C. **Modelo Corporativo para Governança e Gestão de TI da Organização**. Rolling Meadows: Information System Audit and Control Association, 2012. Disponível em: [https://wiki.tce.go.gov.br/lib/exe/fetch.php/acervo\\_digital:cobit5.pdf](https://wiki.tce.go.gov.br/lib/exe/fetch.php/acervo_digital:cobit5.pdf). Acesso em: 14 de out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRA-OCB. Manual De Boas Práticas De Governança Cooperativa. 2015

PEREIRA, M.J.A; **Governança Corporativa Aplicada No Setor Público Brasileiro**, APGS Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, v.2, n.1, pp. 110-135, jan./mar. 2010.  
PETERS, G. B. O que é Governança? **Revista do TCU** pg.28-33, maio/ago 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/advoc/Downloads/87-Texto%20do%20artigo-154-1-10-20150916.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

QUELHAS, F. C. **Governança corporativa – uma análise do comportamento organizacional das cooperativas**. CONGRESSO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 9., Rio de Janeiro, 2013.

RIJSWIJK, K; KLERKX, L.; BACCO, M.; BARTOLINI, F.; BULTEN, E.; DEBRUYNE, L.; DESSEIN, J.; SCOTTI, I; BRUNORI, G. Livro **Mercados Alimentares Digitais, Inclusão Produtiva, Cooperativismo e Políticas Públicas**/ Paulo Niederle, Sergio Schneider e Abel Cassol, em específico: Transformação digital da agricultura e das áreas rurais: uma abordagem de sistema sociociberfísico para apoiar a responsabilização. Ed. UFRGS, Porto Alegre, 1ª Ed., 2021.

SANTOS, M. H. de C. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte.** In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.

SINGER, P., **Introdução à Economia Solidária.** 1ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abrame, 2002.

TEIXEIRA, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, 70(4), 519-550. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>

KJAER, A. M. **Governance.** 1. ed. [S.l.]: Polity, 2004.

## CRISE E O AUMENTO DA POBREZA NO BRASIL: NOTAS PARA DEBATE

Marcos Adriano Gabriel<sup>1</sup>

Pâmela di Christine Franco de Oliveira<sup>2</sup>

Gilson Batista de Oliveira<sup>3</sup>

### Resumo:

O artigo tem como foco a discussão da situação econômica do Brasil no século XXI, abordagens das principais reformas e cortes orçamentários, crise econômica e sanitária e o aumento da pobreza no país, assim como as temáticas relacionadas ao desenvolvimento, subdesenvolvimento, utilizadas como subsídio teórico à análise do cenário político, econômico e social no Brasil. O tema aborda as principais contribuições dos governantes brasileiros para a economia nos últimos anos, a situação econômica através de reformas e cortes orçamentários que impactou diretamente na vida da população, influenciando a redução da renda e o acesso aos direitos essenciais como alimentação, saúde, moradia, educação dentre outros. São apresentados os principais debates teóricos de renomados economistas para contextualizar o momento político e econômico do país e as principais ações adotadas pelos últimos governantes até o cenário da crise sanitária da Covid-19 (2020-2021).

**Palavras-chave:** Economia; Desenvolvimento; Subdesenvolvimento; Pobreza.

## CRISIS Y AUMENTO DE LA POBREZA EN BRASIL: NOTAS PARA EL DEBATE

### Resumen:

El artículo se centra en la discusión de la situación económica de Brasil en el siglo XXI, abordajes de las principales reformas y recortes presupuestarios, la crisis económica y de salud y el aumento de la pobreza en el país, así como temas relacionados con el desarrollo, el subdesarrollo, utilizados como subsidio teórico análisis del escenario político, económico y social en Brasil. El tema aborda las principales contribuciones de los gobiernos brasileños a la economía en los últimos años, la situación económica a través de reformas y recortes presupuestarios que impactaron directamente en la vida de la población, influyendo en la reducción de ingresos y el acceso a derechos esenciales como alimentación, salud, vivienda, educación, entre otros. Se presentarán los principales debates teóricos de reconocidos economistas para contextualizar el momento político y económico del país y las principales acciones de los últimos gobernantes hasta el escenario de crisis sanitaria del Covid-19 (2020-2021).

**Palabras clave:** Economía; Desarrollo; Subdesarrollo; Pobreza.

## 1. Introdução

O presente artigo, no contexto geral, aborda um importante tema para discussão acadêmica sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento e mostra a necessidade de políticas públicas efetivas na busca por melhoria na qualidade de vida das pessoas e redução dos índices de pobreza. Para abordar a temática, foram utilizados trabalhos de renomados autores como Furtado, Prebisch e Frank.

<sup>1</sup> Bacharel em Administração Pública (UDC/PR), Especialização em Gestão Pública Municipal e Gestão Pública (UFPR) Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: marcosadrianogabriel@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Bacharel em Nutrição (FSP/USP), discente no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: pamefranco@alumni.usp.br.

<sup>3</sup> Pós-doutorando em Planejamento e Governança Pública (UTFPR). Doutor em Desenvolvimento Econômico (UFPR). Professor da Universidade Federal da Integração Latino-americana. Pesquisador bolsista vinculado ao NAPI Trinacional. E-mail: gilson.oliveira@unila.edu.br.



O referencial teórico apresenta conceitos de alguns autores economistas sobre o desenvolvimento, subdesenvolvimento e seus esforços na tentativa de buscar soluções para reduzir a pobreza. Celso Furtado, fazendo parte da CEPAL era o centro dos debates sobre os aspectos teóricos e históricos do desenvolvimento na América latina, o economista, sempre buscou a implementação do projeto de desenvolvimento com maior igualdade social para a redução da pobreza, principalmente do nordeste brasileiro. Na tentativa de explicar o “atraso” do Brasil buscou solução e apresentou propostas de como modernizar o país, ou seja, um diagnóstico de programa de ação, porém esbarrou na falta de apoio político.

O referencial teórico apresenta ainda, a discussão de Oliveira (2002) sobre o conceito de desenvolvimento, fazendo uma relação com o crescimento econômico para melhoria da qualidade de vida e dos indicadores de bem-estar econômico e social, bem como o estudo do economista Prebisch (1961), “o falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária”, e também, Frank (2005), como o tema o desenvolvimento do subdesenvolvimento que questionava a eficácia das reformas sociais e criticava o papel dos investimentos estrangeiro e o economista Sen (2010) com o tema “desenvolvimento como liberdade” que apresenta as características sociais que influenciam no desenvolvimento.

A problemática deste estudo é a falta de políticas públicas efetivas, ou seja, a falta de continuidade dos governantes nas ações, principalmente com as reformas e cortes orçamentários, retiradas de direitos trabalhistas e ainda a chegada da pandemia da Covid-19 que afetou o desenvolvimento.

O objetivo deste artigo é promover uma discussão sobre o desenvolvimento no Brasil no século XXI, com destaque aos períodos sob os governos Temer e Bolsonaro, com a forte presença de reformas e cortes orçamentários, crise econômica e sanitária e consequentemente, o aumento da pobreza no país. A partir das reflexões presentes entre os pensadores econômicos selecionados, foram abordadas as temáticas relacionadas ao desenvolvimento, subdesenvolvimento e pobreza, utilizadas como subsídio teórico à análise do cenário político, econômico e social no Brasil, após o ano de 2016.

Para cumprir o objetivo realizou-se uma revisão de literatura para identificar teorias e políticas de desenvolvimento que auxiliaram na compreensão da problemática levantada.

Por fim, esse artigo foi dividido em quatro partes. Depois da introdução, no próximo tópico, é feito um debate teórico sobre os conceitos de desenvolvimento, subdesenvolvimento e pobreza sob o olhar de economistas selecionados. No terceiro tópico contextualiza-se o momento político e econômico do país no século XXI, do governo Lula até o governo de Jair Bolsonaro, perpassando pelas principais ações adotadas pelo Governo Federal após 2016, com reformas e cortes orçamentários até a crise sanitária da Covid-19, em 2020-21. Por último, nas considerações finais são feitas reflexões gerais sobre o tema central.

## **2. Desenvolvimento, Subdesenvolvimento e Pobreza**

Para discutir o desenvolvimento devemos pensar em vários setores como a distribuição de renda, saúde, educação, meio ambiente, busca pela industrialização, desenvolvimento econômico, crescimento do PIB e a prioridade na qualidade de vida. Para Celso Furtado, “o desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade” (FURTADO, 1983, p. 19-20). Para o autor, o desenvolvimento é a transformação do Estado, por meio do

planejamento, políticas públicas efetivas, a opção brasileira não foi por uma redistribuição de renda através da melhoria de salários, mas sim, de diminuição dos mesmos, aumentando a concentração de renda. O conceito de desenvolvimento envolve vários setores que estão relacionados a distribuição de renda, crescimento econômico, mas tem como prioridade a melhoria na qualidade de vida. “Celso Furtado se baseia no estudo da natureza do processo de exercitar opções alternativas frente a uma temporalidade construída mais larga (não-imediatista)” (SOUSA, 2020, p.183). As obras de Celso Furtado têm grande influência nas políticas públicas no Brasil, como profundo conhecedor, também conviveu com a pobreza, mas nunca aceitou aquela situação de exploração da miséria por parte das oligarquias nordestinas. As suas obras buscaram resgatar a questão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, sempre combatendo a pobreza buscando soluções para a superação daquela situação. Através do pensamento econômico no desenvolvimento-subdesenvolvimento, (1961), considerado uma de suas obras mais importantes. O autor destaca em sua obra a questão do “atraso” brasileiro “o subdesenvolvimento não é um fenômeno de atraso, não é uma etapa do desenvolvimento, mas uma forma particular de crescimento econômico resultante de um processo de dependência que mantém o país preso ao próprio subdesenvolvimento” (FURTADO, 2002 p. 158). O autor destaca que a dependência é a reprodução dos padrões de consumo do centro e as consequências a propensão ao endividamento externo e a propensão à concentração da renda, sendo que o crescimento sem desenvolvimento foi considerado uma das principais reflexões teóricas de Celso Furtado.

Oliveira (2002) aponta a controvérsia existente entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico, estes que, de maneira geral, são vistos como sinônimos nos grandes debates, porém apresentam particularidades que demandam atenção. Apesar das diferentes concepções sobre o tema, o autor explora que ambos estão correlacionados, é dizer, o desenvolvimento pode derivar de um crescimento econômico, mas em conjunto com a melhoria da qualidade de vida e dos indicadores de bem-estar econômico e social. Somente o crescimento econômico não configura o desenvolvimento em si, pois se ocorre o primeiro sem distribuição ou de forma desigual, não promoverá melhores condições sociais, privilegiando pequenos grupos e não a população como um todo (OLIVEIRA, 2002).

O autor ainda destaca que a tecnologia é um fator imprescindível para a economia no aperfeiçoamento de técnicas e processos para a produção e trazem ganhos em termos de competitividade. Assim, as inovações tecnológicas trazem ganhos para o crescimento econômico que normalmente está relacionado ao capital e ao trabalho, elevando a produtividade da mão-de-obra empregada, crescimento do produto e do emprego por meio de retorno do investimento, e consequentemente diminuição da desigualdade social.

De acordo com Prebisch a política de desenvolvimento significa:

[...] um esforço deliberado de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global. (PREBISCH, 1961, p. 35 traduções nossa).

O autor destaca que o desenvolvimento dos países periféricos, normalmente está ligado às exportações, impõe limites ao desenvolvimento espontâneo da economia, e assim, consegue frear as importações bloqueando o crescimento.

Na América Latina somos totalmente dependentes de outras indústrias avançadas e não temos escolha, mas temos que pegar por exemplo automóveis e equipamentos que nos dão, ou seja, não temos escolhas e pegamos o que sobra. Desde o início dos tempos das colônias espanholas a estrutura colonial e de classe determinavam uma grande desigualdade da distribuição de renda o que limita gravemente o mercado interno e forçava a burguesia latino-americana a gastar os excedentes expropriados dos trabalhadores rurais e urbanos para vigorar os vínculos coloniais com a metrópole que gerava o desenvolvimento e o subdesenvolvimento.

A investigação histórica demonstra que o subdesenvolvimento contemporâneo é em grande medida um produto histórico das relações econômicas e de outro tipo, passadas e atuais, que mantiveram e mantêm um país satélite subdesenvolvido com os países metropolitanos agora desenvolvidos (FRANK, 2005 [1966], p. 146 - tradução nossa).

Frank (2005) questionava a eficácia das reformas sociais e criticava o papel dos investimentos estrangeiros, particularmente os norte-americanos para o desenvolvimento do país e salienta que a modernidade o atraso a riqueza e a pobreza enfim o desenvolvimento e o subdesenvolvimento eram fenômenos coetâneos e correlatos sendo arcaísmo de alguns países ou regiões absolutamente funcional que é necessário avançar economicamente para outros países, destaca que havia uma cadeia de constelações articulando desde os setores mais avançados dos países centrais até os rincões mais pobres e remotos da periferia no mesmo sistema global de mercadorias serviço.

Para o economista Sen (2010, p. 5), apesar dos avanços, ainda “vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias”. Assim, os problemas novos convivendo com antigos - a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fome coletiva e a fome crônica, violação de liberdades políticas elementares, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade (SEN, 2010).

Sen (2010) destaca que o processo de desenvolvimento envolve situações econômicas, sociais e políticas que permite reconhecer os “papéis fundamentais”, no processo de desenvolvimento, que são as instituições ligadas ao mercado financeiro, governos, autoridades locais, organizações não governamentais, sistema educacional, mídia e meios de comunicação, dentre outros. “Normas comuns podem influenciar características sociais como a igualdade entre os sexos, a natureza dos cuidados dispensados aos filhos, o tamanho da família e os padrões de fecundidade, o tratamento do meio ambiente e muitas outras” (SEN, 2010, p.23). O autor aponta várias características sociais que influenciam no desenvolvimento e está relacionado à expansão das liberdades humanas, oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e influência diretamente na qualidade de vida.

### **3. O contexto político e econômico no século XXI: de Lula a Bolsonaro**

Os primeiros anos do século XXI no Brasil, foram marcados pelos doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2014), com os presidentes Lula e Dilma, quando o combate à fome e a pobreza estiveram presentes no centro da agenda governamental, de forma a moldar todo o planejamento, ações e programas transversais instituídos no período.

Os investimentos em políticas sociais aumentaram mais de 128% entre 2000 e 2012, enquanto a parcela no Produto Interno Bruto aumentou 31% (FAO, 2014).

O Programa Bolsa Família, apesar de muito criticado como medida assistencialista de governos populistas, foi o principal programa para a transferência condicionada de renda, contribuindo para que pelo menos 22 milhões de pessoas saíssem da extrema pobreza, desde sua criação até 2014 (CAMPELLO, 2013). De acordo com Teixeira e Costa Pinto (2012), a partir do segundo mandato do governo Lula, houve maior flexibilização da política econômica adotada, especialmente com:

- (i) adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário,
- (ii) do aumento real no salário-mínimo, (iii) da adoção de programas de transferência de renda direta, (iv) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado e (v) das medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009 (TEIXEIRA; COSTA PINTO, 2012).

Essas medidas fizeram com que o Brasil atravessasse a melhor média de crescimento anual em trinta anos (1980-2010), além de crescimento do mercado e geração de empregos, o aumento do salário-mínimo contribuiu para a melhoria do poder de compra e maior distribuição de renda. No entanto, no mandato da presidenta Dilma, um novo cenário desfavorável acompanha o governo, com o saldo da crise internacional de 2008 (SILVA, 2014). Tal fato resultou em taxas de crescimento menores, mas ainda com uma dinâmica positiva para atuação e manejo das políticas públicas de forma integrada, sendo reconhecido como referência internacional no combate à pobreza e à desigualdade pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2013, dada evolução dos indicadores econômicos e sociais (SILVA, 2014).

Já o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff inicia após um complexo período eleitoral e um resultado apertado (51,64%) contra o segundo colocado Aécio Neves, do Partido da Social-Democracia Brasileira - PSDB (48,36%). Apesar da quarta vitória do PT à presidência, a composição da Câmara, naquele ano, ocorreu de forma bastante pulverizada, dando indícios de possível dificuldade para garantir a governabilidade<sup>4</sup>, fato comprovado posteriormente.

Em um cenário internacional ainda em recuperação, do ponto de vista econômico, com redução do crescimento dos países emergentes, como a Índia e a China (principal parceiro comercial), o Brasil buscava lidar com a recessão e a necessidade de novas medidas para sustentar as contas públicas e manter a base de apoio à sua gestão. Em uma das ações adotadas visando alcançar o objetivo acima indicado, o governo Dilma realizou um corte de R\$ 69,9 bilhões de reais<sup>5</sup> do orçamento geral da União, afetando o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as pastas da saúde e educação, com o argumento de que ajustes fiscais eram necessários para a retomada posterior do crescimento (CARLEIAL, 2015).

Além disso, outras medidas foram adotadas, o que deu ao governo ares mais próximos do neoliberalismo como, por exemplo, o convite feito a Joaquim Levy para comandar o Ministério da Fazenda e a austeridade fiscal, afetando diversos programas

<sup>4</sup> A eleição em números, portal G1 de notícias. Disponível em: [g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/](http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/). Acesso em 01 fev. 2024.

<sup>5</sup> “Dilma corta R \$69,9 bi, dos quais R \$27,9 bi do PAC”. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/dilma-corta-r-699-bi-dos-quis-r-279-bi-do-pac/>. Acesso em 01 fev. 2024.



estratégicos, em uma tentativa de melhorar a governabilidade com o legislativo e com o apoio do mercado financeiro. Contudo, projetos enviados ao Congresso para melhoria econômica passaram a sofrer forte resistência, anunciando o que estaria por vir (CARLEIAL, 2015).

O estopim certamente foi a evidência de um resultado negativo nas contas públicas de R\$ 32,5 bilhões, o que corresponde a 0,6% do PIB, que foi magnificado pela mídia, apresentado como o resultado do descontrole das contas públicas, das "pedaladas" fiscais da Dilma, dando munição para o ambiente de descontentamento, confrontos e até mesmo "ódio" contra o PT no país (CARLEIAL, 2015).

Com um Congresso agressivo e conservador, Eduardo Cunha, presidente da Câmara em exercício naquele momento, aprovou o pedido de impeachment da presidenta Dilma no dia 05 de dezembro de 2015. Em 30 de agosto de 2016 foi finalizado o processo, que levou o seu vice, Michel Temer<sup>6</sup>, ao cargo máximo do Estado, marcando assim o início de mais um difícil período da história da jovem democracia brasileira.

Os dois anos e meio do governo de Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), foram marcados pelo enfraquecimento de diversas ações e programas iniciados nos períodos anteriores, configurando um novo período de políticas neoliberais, para além do que foram os anos de 1990, com cortes, redução dos direitos trabalhistas, reformas e estagnação econômica (SOUZA; HOFF, 2019).

Já a chegada de Jair Bolsonaro, em 2018, à presidência da República reflete um período de extrema complexidade. Com uma campanha baseada no 'antipetismo', notícias falsas espalhadas sem nenhuma regulação em grupos de mensagens e redes sociais e a falsa ideia, vendida como "mito", de uma nova via que não fosse a volta do PT ao governo se fez presente, mesmo que o candidato já estivesse há 27 anos atuando no legislativo com aprovação de apenas dois projetos<sup>7</sup> e uma gama de declarações sexistas, racistas e discriminatórias e 'anticiência'<sup>8</sup>. A atuação de seu governo, com ares de ultradireita, seguiu a mesma agenda neoliberal de seu antecessor. Com isso, conseguiu enfraquecer ainda mais as políticas públicas e piorar diversos indicadores econômicos e sociais.

### 3.1 O (não) desenvolvimento, as reformas e cortes orçamentários

Em meados de 2016, problemas econômicos e políticos, decorrentes do golpe parlamentar-jurídico-midiático<sup>9</sup> e da crescente onda conservadora e neoliberal, passaram a afetar diretamente a população mais vulnerável. Em apenas 1 ano de governo Temer, o aumento da pobreza (de 25,7% em 2016 para 26,5% em 2017) e da extrema pobreza (de 6,6% para 7,4%), já alertava para o que estaria por vir nos anos seguintes (VALADARES, 2019).

<sup>6</sup> Michel Temer assumiu o cargo como presidente interino desde o afastamento da presidente Dilma em 12 de maio de 2016.

<sup>7</sup> "Em 27 anos de Câmara, Bolsonaro prioriza militares e ignora saúde e educação" Disponível em: [congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/na-camara-bolsonaro-prioriza-militares-e-ignora-saude-e-educacao/](http://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/na-camara-bolsonaro-prioriza-militares-e-ignora-saude-e-educacao/). Acesso em 01 fev. 2024.

<sup>8</sup> "O negacionismo no poder". Disponível em: [piaui.folha.uol.com.br/materia/o-negacionismo-no-poder/](http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-negacionismo-no-poder/). Acesso em 01 fev. 2024.

<sup>9</sup> Ao longo da revisão bibliográfica, foram observados diferentes nomes para o processo de retirada de Dilma Rousseff da presidência em 2016. O termo 'golpe parlamentar-jurídico-midiático' é utilizado pelo professor Sérgio Sauer e representa as três instâncias envolvidas em todo o período.

Para compreender de que forma ocorreu o enfraquecimento das políticas públicas, dos direitos sociais e o aumento da crise econômica, serão apresentadas as ações adotadas pelo Governo Federal, sob a gestão Temer e Bolsonaro, que impactaram diretamente a população em estado de vulnerabilidade social e o processo de desenvolvimento do país.

A agenda econômica esteve centrada nos anseios neoliberais que visam o ‘Estado Mínimo’, com a menor intervenção possível na economia, medidas de austeridade fiscal (redução dos investimentos públicos), reformas e revogação de direitos que afetam diretamente a população mais pobre (SOUZA; HOFF, 2019).

De acordo com Ugá e Marques (2005) é possível destacar três eixos que fundamentam as propostas neoliberais adotadas:

- 1) a superioridade do livre mercado como mecanismo de alocação eficiente de recursos, em contraposição à ação estatal; 2) o lugar central do indivíduo na sociedade, em contraposição às suas organizações associativas; 3) a prioridade à liberdade e à diferenciação dos indivíduos, em detrimento da igualdade (UGÁ; MARQUES, 2005, p. 196).

A primeira reforma do governo de Michel Temer foi por via da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, que após aprovação, se tornou a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95). Tal emenda limitou os gastos públicos pelo período de 20 anos, enfraquecendo os investimentos em saúde, educação, assistência social, previdência etc. (SOUZA; HOFF, 2019). Conhecida como “emenda do teto de gastos”, a EC 95 instituiu um Novo Regime Fiscal que na prática ‘engessou’ os investimentos públicos entre 2017 e 2036, ou seja, o orçamento do Governo Federal não poderá ser reajustado por percentuais acima da inflação do ano anterior. Em um movimento de desresponsabilização do Estado com a situação social do país, essa foi uma das medidas mais graves já adotadas e cujo impacto perpassa diversas áreas (AMARAL, 2017).

Em março de 2017 foi instituída a Lei nº 13.429/2017, conhecida como a ‘lei da terceirização’, a qual alterou os dispositivos da Lei 6.019/1974 (lei até então vigente sobre o trabalho temporário nas empresas) e ampliou a possibilidade de contratação de empresas terceiras e até quaternárias para qualquer atividade empresarial. Também aumentou a contratação de trabalho temporário de 3 para 6 meses, com possível prorrogação, o que pode incentivar a rotatividade e, conseqüentemente, a instabilidade nas ocupações. Sobre a possível fragmentação das relações de trabalho, a partir dessa lei, Fonseca (2018, p. 106) afirma que é possível que a “prestadora subcontrate a execução dos serviços, permitindo essa também possibilitada à subcontratada e assim sucessivamente, levando a uma cadeia de contratações que fragmenta a categoria profissional e precariza direitos”.

Após a lei da terceirização abrir o caminho para a piora dos direitos da classe trabalhadora, em 13 julho do mesmo ano foi aprovada a Lei 13.467, com as mais “profundas alterações no ordenamento jurídico que regula as relações trabalhistas desde a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943” (CARVALHO, 2017, p. 81).

Popularmente chamada de reforma trabalhista, alterou, criou e revogou mais de 100 artigos e parágrafos da CLT, entre eles a flexibilização da jornada de trabalho e da remuneração, alterações na rescisão do contrato de trabalho e nas formas de contratação, o que possibilitou a ampliação de contratos via pessoa jurídica e/ou trabalhadores autônomos, um movimento chamado de ‘pejotização’ da força de trabalho, cujo vínculo se transforma em ‘prestação de serviço’ (LIMA; BRIDI, 2019).

Como resultado da lei da terceirização e da reforma trabalhista, há um aumento do subemprego, com piora das condições de trabalho, baixos salários, extensas jornadas de trabalho e menor equiparação salarial entre homens e mulheres. Com menos direitos garantidos e menor renda, há menor poder de compra, menor movimentação de capital e estagnação da crise econômica (FONSECA, 2018).

No ano de 2019, início do governo de Jair Bolsonaro, dentre as várias medidas adotadas logo no primeiro dia de sua gestão, a extinção do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, após 56 anos de existência, para transformá-lo em secretaria junto ao Ministério da Economia, já indicava os rumos da pasta na sua gestão. Com o discurso antigo de que a previdência social gerava um déficit às contas públicas, este foi mais um direito que não escapou ao projeto de reformas “imprescindíveis” ao Estado e herdadas da era Temer (SCHMIDT, 2016; COSTA, 2019).

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, ou reforma da previdência, representou um retrocesso da Seguridade Social no Brasil, com alterações das regras de concessão que dificultam o acesso dos contribuintes às aposentadorias como, por exemplo, o aumento da idade (62 anos para mulheres e 65 anos para homens) e tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 anos para mulheres) (BRASIL, 2019).

Schmidt (2017, p. 9) avalia que a aprovação da reforma da previdência promove uma “crise social e econômica sem precedentes, uma vez que exige requisitos para a aposentadoria que remetem diretamente à empregabilidade efetiva” o que após a aprovação da reforma trabalhista, não gerou novos empregos, ao contrário, precarizou os já existentes, promoveu a informalidade, reduziu os salários e a contribuição previdenciária.

Em uma sociedade de mercado, a renda exerce papel determinante para a realização do consumo. Com o aumento do desemprego, cujo percentual passou de 6,4% em 2012 e chegou a 12,9% em 2019 e a redução ou ausência do salário, que é a principal fonte de renda familiar, grande parte da população, especialmente os mais pobres, sofre com piores condições de vida (COSTA, 2019).

Além dos direitos trabalhistas, outras medidas tomadas pelo Governo Federal, após 2016, revelam a substituição do Estado social para o Estado mínimo. Diversos programas perderam efetividade com cortes ou até mesmo seu encerramento, como exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento, Programa Mais Médicos, Ciência sem Fronteiras, desmonte da cultura, da proteção ao meio ambiente, cortes no orçamento para pesquisa via Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), entre outros. São temas que refletem o cenário atual de crise institucional, que afeta todas as áreas da sociedade e repercutem diretamente no desenvolvimento socioeconômico do país.

### 3.2 O (não) desenvolvimento e a crise sanitária

Em meio a esse cenário, no dia 11 de março de 2020 a Organização Mundial de Saúde caracterizou a COVID-19 como uma pandemia<sup>10</sup>. Com rápida transmissão, a doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) se espalhou pelo mundo e causou uma das maiores crises sanitárias dos últimos séculos.

<sup>10</sup> “OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia”. Disponível em: [www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic](http://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic). Acesso em 31 jan. 2024.

As principais recomendações dos órgãos de saúde, para evitar maior disseminação da doença foram: evitar aglomerações, manter distanciamento físico-social, uso de máscara e higiene constante das mãos. Os resultados após os mais de 2 anos de pandemia são devastadores: mais de 600 milhões de casos confirmados e quase 6,5 milhões de mortes em todo o mundo. Só no Brasil, foram quase 35 milhões de casos confirmados e mais 680 mil mortes<sup>11</sup>.

Uma crise dessa magnitude afetou os países centrais, mas sem dúvida acentuou as desigualdades e fragilidades preexistentes nos países em desenvolvimento. No caso do Brasil, o país já enfrentava uma recessão econômica, aumento do desemprego e diminuição de renda. Como efeito das medidas de prevenção, houve diminuição da atividade econômica após o fechamento de estabelecimentos e redução de público, menor demanda no setor de serviços e turismo e, consequentemente, menor geração e/ou manutenção de empregos (CEPAL, 2020). Já havia uma tendência ao trabalho informal, no contexto de reformas e precarização do trabalho, mas as necessárias restrições sanitárias dificultaram ainda mais qualquer atividade que dependesse de atendimento presencial.

A pandemia da COVID-19 acentuou os problemas sociais, mas é necessário destacar que tal crise já encontrou um país fragilizado, com baixo crescimento, desemprego e redução do poder de compra, algo que pode ser relacionado à agenda neoliberal presente no país, principalmente, desde 2016, com medidas de austeridade fiscal pelo Estado, com a redução dos investimentos públicos, além da desarticulação das políticas e programas de proteção social (PAULA; ZIMMERMANN, 2021).

#### **4. Considerações finais**

O artigo buscou contribuir em uma importante discussão na economia brasileira, desenvolvimento, subdesenvolvimento, e análise do cenário político, econômico e social no Brasil.

O projeto neoliberal adotado desde 2016, em meio a uma conjuntura econômica de austeridade fiscal, com reformas e cortes orçamentários, impactou diretamente a vida da população, influenciando para redução da renda e o acesso aos direitos essenciais como alimentação, saúde, moradia, educação e transporte. Com o investimento público congelado por 20 anos, sem garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários, a classe trabalhadora não obtém renda suficiente e com a perda do poder de compra também enfrenta dificuldade para honrar os compromissos.

As medidas apresentadas aqui fazem parte de um pequeno recorte entre outras várias ações contra os direitos sociais, mas que já corroboraram para o que segundo Costa (2019, p. 290) representa o “retrocesso nas conquistas sociais, o crescimento da desigualdade social e agravamento dos indicadores de pobreza”.

Por fim, para atingir o desenvolvimento humano, precisamos reduzir a exclusão social, caracterizada pela pobreza e pela desigualdade e pensar em uma economia social, a serviço de todos, em favor da melhoria dos indicadores de qualidade de vida, e os países ou regiões devem concentrar-se não apenas no crescimento econômico, mas também na sua distribuição,

---

<sup>11</sup> Dados coletados em 31 ago. 2022. Disponível em: <https://covid19.who.int/>



sempre tendo em mente que as pessoas são tanto os meios quanto o fim do desenvolvimento socioeconômico.

### Referências

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22 n. 71, p. 1-25, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 103, de 12 nov. 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União - DOU 13 nov. 2019**. Brasília: 2019. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 31 jan. 2024.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: Campello, T; Neri, M. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea; 2013. p. 15-24

CARLEIAL, L. M. F. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 85, p. 201-214, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142015008500014>. Acesso em: 01 fev. 2024.

CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Mercado de trabalho nº 63**, out. 2017. Ipea; 2017. p. 81-94. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10299>. Acesso em: 31 jan. 2024.

Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL. América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales. **Informe Especial COVID-19**, nº 1, Santiago: CEPAL; 3 de abril. 2020.

COSTA, L. C. A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais – de Temer a Bolsonaro. In: **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p.271-292.

FONSECA, V. P. Terceirizar atividade-fim é alugar o trabalhador. In: Campos, A. G. (org.). **Terceirização do Trabalho no Brasil: Novas e Distintas Perspectivas Para o Debate**. Brasília: Ipea; 2018. p. 95-111

FRANK, A. G. El desarrollo del subdesarrollo. In: El nuevo rostro del capitalismo. **Monthly Review Selecciones en Castellano**, nº 4, (2005 [1966]). pp. 144-157.

FURTADO, Celso. "Em busca de novo modelo." **Revista de Economia Política**, v.23, n.3, (2002): 88. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/works/prefacesreviews/R-Furtado.pdf>. Acesso em 01 fev. 2024.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LIMA, J. C; BRIDI, M. A. Trabalho digital e emprego: a reforma trabalhista e o aprofundamento da precariedade. **Caderno CRH**, v. 32, n. 86, p. 325-342, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30561>. Acesso em 01 fev. 2024.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p. 37-38, 2002.

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional, **Relatório 2014**. Brasília: FAO; 2014. 90 p.

PAULA, N. M; ZIMMERMANN, S. A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. **Revista NECAT** – Ano 10, nº 19, jan.- jun./2021 p. 55-67. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4849>. Acesso em 01 fev. 2024.

PREBISCH, R. El falso dilema entre desarrollo económico e estabilidad monearia. **Boletín Económico da América Latina**. CEPAL, 1961 v. 6, n. 1.

SCHMIDT, J. A. O desmonte da previdência social com a PEC 287/2016. **VIII Jornada Internacional Políticas Públicas** [Apresentação na VIII Jornada Internacional Políticas Públicas] - Universidade Federal do Maranhão, p. 1-11. 2017. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo14/odesmontedaprevidenciasocialc omapec2872016.pdf>. Acesso em 01 fev. 2024.

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

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea; 2014. 82 p.

SOUSA, C. M; THEIS, I. M; BARBOSA, J. L. A. Celso Furtado: a esperança militante. **Desafios**, vol. 3." (2020).

SOUZA, M. B.; HOFF, T. S. R. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. Urbe - **Revista Brasileira de Gestão Urbana**; v. 11, p. 1-14, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>. Acesso em: 03 fev. 2024.

TEIXEIRA, R. A; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade** 21 SPE; dez 2012. p. 909- 941. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>. Acesso em: 04 fev. 2024.

UGÁ, M. A. D; MARQUES, R. M. O Financiamento do SUS: Trajetória, contexto e constrangimentos. *In*: LIMA, NT; GERSHMAN, S; EDLER, FC (org.). **Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 93-233.

VALADARES, P. O curto caminho de volta ao Mapa da Fome. **Notícia da Câmara dos Deputados**. Brasília: Comissão de Direitos Humanos e Minorias; 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/o-curto-caminho-de-volta-ao-mapa-da-fome>. Acesso em: 04 fev. 2024.

## **CULTIVANDO ESPAÇOS SOCIOAMBIENTAIS: PERSPECTIVAS E TRANSFORMAÇÕES ATRAVÉS DA AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU – PR**

Exzolvildres Queiroz Neto<sup>1</sup>

Gilson Batista de Oliveira<sup>2</sup>

Marcelha Silva de Andrade<sup>3</sup>

Suncar Dabo<sup>4</sup>

Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor<sup>5</sup>

### **Resumo:**

O artigo é resultado de reflexões sobre a prática de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) abrangendo o uso e ocupação do solo no espaço periurbano do município de Foz do Iguaçu, a partir de diagnóstico desenvolvido durante pesquisa do projeto de iniciação científica. Ao longo do processo de pesquisa foram suscitadas várias questões envolvendo a dinâmica rural-urbana, as especificidades dos agricultores familiares urbanos e a complexidade dos usos do solo no território do município. A problemática circunscreveu a seguinte questão: como os agricultores familiares urbanos e periurbanos, no município de Foz do Iguaçu, desenvolvem suas atividades e são afetados pelos usos e ocupação solo e sua complexidade. O texto, aos moldes de um ensaio, tem como fulcro uma revisão bibliográfica contemplando conceitos e temas que abrangem o conceito de periurbano, Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), o uso e ocupação do solo. Os resultados do diagnóstico, feito a partir de um roteiro de pesquisa semiestruturado, serão utilizados de forma sistêmica como embasamento empírico à reflexão.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade; Segurança alimentar; Uso do solo; Educação ambiental; Periurbano.

## **CULTIVANDO ESPACIOS SOCIOAMBIENTALES: PERSPECTIVAS Y TRANSFORMACIONES A TRAVÉS DE LA AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA EN EL MUNICIPIO DE FOZ DO IGUAÇU – PR**

### **Resumen:**

El artículo es resultado de reflexiones sobre la práctica de la Agricultura Urbana y Periurbana (AUP) que abarca el uso y ocupación del suelo en el espacio periurbano del municipio de Foz do Iguaçu, a partir de un diagnóstico desarrollado durante una investigación para el Proyecto de iniciación científica. A lo largo del proceso de

<sup>1</sup> Professor Associado da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) – DEETE/Geografia. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD (Mestrado) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Foi do docente do curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (UNILA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7190-2250>. E-mail: eqngeo@gmail.com.

<sup>2</sup> Pós-doutorando em Planejamento e Governança Pública, linha de pesquisa em Governança Pública e Desenvolvimento, na Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR (2023 - 2024). Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Pesquisador bolsista vinculado ao NAPI Trinacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0816-4969>. E-mail: gilson.oliveira@unila.edu.br.

<sup>3</sup> Bolsista IC/ITI, CNPq. Acadêmica do curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política - ILAESP, UNILA. E-mail: marcelha\_silva@yahoo.com.br.

<sup>4</sup> Voluntária de IC/ITI. Acadêmica do curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política - ILAESP, UNILA. E-mail: s.dabo.2020@aluno.unila.edu.br.

<sup>5</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Campus de Toledo). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD (Mestrado) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4603-5546>. E-mail: geisiane.pintor@unila.edu.br.



investigación, surgieron varias preguntas que involucran la dinámica rural-urbana, las especificidades de los agricultores familiares urbanos y la complejidad de los usos del suelo en el territorio del municipio. El problema se circunscribió a la siguiente pregunta: cómo los agricultores familiares urbanos y periurbanos, en el municipio de Foz do Iguaçu, desarrollan sus actividades y son afectados por el uso y ocupación del suelo y su complejidad. El texto, a modo de ensayo, tiene como núcleo una revisión bibliográfica que abarca conceptos y temáticas que abarcan el concepto de agricultura periurbana, urbana y periurbana (AUP), uso y ocupación del suelo. Los resultados del diagnóstico, elaborado a partir de una guía de investigación semiestructurada, se utilizarán sistemáticamente como base empírica para la reflexión.

Palabras clave: Sostenibilidad; Seguridad alimenticia; Uso del suelo; Educación ambiental; Periurbano.

## **CULTIVATING IN SOCIO-ENVIRONMENTAL SPACES: PERSPECTIVES AND TRANSFORMATIONS THROUGH URBAN AND PERIURBAN AGRICULTURE IN THE MUNICIPALITY OF FOZ DO IGUAÇU – PR**

### **Abstract:**

The article is the result of reflections on the practice of Urban and Peri-Urban Agriculture (AUP) covering the use and occupation of land in the peri-urban space of the municipality of Foz do Iguaçu, based on a diagnosis developed during research for the scientific initiation project. Throughout the research process, several questions were raised involving rural-urban dynamics, the specificities of urban family farmers and the complexity of land uses in the municipality's territory. The problem circumscribed the following question: how urban and peri-urban family farmers, in the municipality of Foz do Iguaçu, develop their activities and are affected by land use and occupation and its complexity. The text, similar to an essay, has as its core a bibliographic review covering concepts and themes that cover the concept of peri-urban, urban and peri-urban agriculture (AUP), land use and occupation. The results of the diagnosis, made from a semi-structured research guide, will be used systematically as an empirical basis for reflection.

Keywords: Sustainability; Food safety; Use of the soil; Environmental education; Periurban

### **1. Introdução**

O trabalho é a compilação de reflexões e análises desenvolvidas no decorrer de atividades didático-pedagógicas, do projeto de iniciação científica, vinculadas ao curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). O objeto do artigo é apresentar elementos da agricultura urbana e periurbana (AUP) no município de Foz do Iguaçu - PR num contexto complexo de uso e ocupação do solo (Queiroz Neto; Oliveira, 2019a).

O conceito 'Agricultura Urbana e Periurbana (AUP)' pode, num primeiro momento, causar certo estranhamento. Essa percepção se justifica, especialmente, pelas lacunas de informações em termos de suas características e da forma como se ajustam aos territórios, bem como aos benefícios e contribuições dessa agenda para a sociedade (Hespanhol; Pereira; Hespanhol, 2019).

É possível apresentar, pelo menos, cinco fatores que diferenciam a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) da agricultura praticada exclusivamente no espaço rural: 1) proximidade com os mercados e encurtamento da cadeia produtiva: propicia a segurança alimentar e nutricional; 2) múltiplas funções para além da produção de alimentos: preservação ambiental, resgate de cultivares e práticas alimentares; 3) múltiplos perfis de agricultores: diversos cidadãos e instituições podem desenvolver as práticas e complementação de atividades na geração de renda; 4) base ecológica e de educação ambiental: criar espaços ecológicos educativos e de enfrentamento das mudanças climáticas; 5) construção de políticas públicas

contextualizadas: estimular ações da gestão pública para valorização do patrimônio cultural alimentar e a segurança alimentar.

Embora exista uma visibilidade recente ao tema da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), seu potencial na geração de segurança alimentar e nutricional vem sendo explorado por meio de políticas públicas desde a década de 1990, em municípios precursores como o de Belo Horizonte e, também, a partir dos anos 2000, já em programas federais de combate à fome (Pereira, 2013; UFMG, 2022).

Ao longo da última década o município de São Paulo construiu um arcabouço institucional voltado à transição agroecológica. Enquanto isso, no município do Rio de Janeiro, hortas comunitárias apoiadas pela prefeitura multiplicaram-se, totalizando 55 hectares, dentre elas a famosa horta de Manguinhos que provisiona 800 famílias. Em Maricá, RJ, há programas municipais abrindo concessões em terras públicas para agricultores urbanos e inaugurando praças com a temática da Agroecologia. Em Sete Lagoas, Minas Gerais, são 24 km lineares de cultivos orgânicos contornando a cidade. Há muitas outras experiências sendo conduzidas em diferentes regiões do país (UFMG, 2022).

O espaço periurbano é um conceito que apresenta elementos importantes para o entendimento do arranjo espacial em áreas de interface rural-urbana. A configuração do território municipal, na maioria das vezes em termos de planejamento, considera mais o espaço urbano o que não se estende ao rural. Por conseguinte, o periurbano, pelo menos no Brasil, ainda carece de análises mais detalhadas (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021). A classificação dos espaços em urbano ou rural, para além do modo de produção, é ainda uma dimensão tributária que demarca as características do uso do solo e da terra. Por sua característica de permeabilidade, de fronteira, de caos, o espaço periurbano expõe os limites do planejamento urbano para tratar a complexa construção social do espaço e os diversos usos do território (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021; Haesbaert, 2014).

O artigo, aos moldes de um ensaio, terá a estrutura de uma árvore conceitual cujo tronco norteador será a organização do espaço e do território, observando o uso e ocupação do solo, tendo em vista a qualificação do espaço periurbano e a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) no município de Foz do Iguaçu - PR.

Ao se estudar elementos da agricultura urbana e o periurbano de Foz do Iguaçu – PR, onde rural e urbano se mesclam, se mimetizam, e ao mesmo tempo expõem as contradições e a complexidade do território, é possível encontrar a existência de múltiplos e simultâneos arranjos espaciais. O território do município uma espécie de “caleidoscópio” de construções cotidianas às vezes alheias aos propósitos de um Estado fiscal cuja tributação incide em termos quantitativos, mas não necessariamente qualitativos sobre a terra e o solo (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021).

Portanto, analisar a dinâmica da agricultura urbana e periurbana no município de Foz do Iguaçu - PR, vinculando à segurança alimentar, nutricional e a dimensão ambiental, o uso e ocupação do solo pode apresentar novos elementos voltados para o desenvolvimento sustentável do município.

## 2. Aspectos Metodológicos

Em termos metodológicos, concomitantemente à revisão bibliográfica, optou-se por inserções de análises embasadas pelas observações de campo e informações coletadas no

contexto da pesquisa através de diagnósticos utilizando roteiros de entrevistas semiestruturados (Lakatos; Marconi, 2003).

Para este trabalho serão utilizadas as entrevistadas de 3 (três) famílias de agricultores urbanos e periurbanos, na região do bairro Vila C, para a composição da configuração espacial: do uso do solo e das possibilidades da agricultura urbana e periurbana no município e o entendimento da complexidade do contexto.

De acordo com Santos (1982), a expressão contexto é geralmente traduzida como significando uma abstração, extraída da observação de fatos particulares. Entretanto, como cada fato particular ou cada elemento particular só tem significado a partir do conjunto em que estão incluídos e inseridos. O fato é que termina sendo abstrato, enquanto o real passa a ser o contexto. O contexto só é real na medida em que é atual, no presente. Isso quer dizer que as expressões sociedade, Estado, planejamento, mercado, urbano, rural, agricultura urbana e periurbana somente podem ser entendidos à luz de sua História e do presente. Ao longo da História, toda e qualquer variável se acha em evolução constante (Santos, 2002).

Por meio das análises identificou-se a complexidade da interface de espaços e seus contextos e a configuração espacial do uso e ocupação do solo e da terra de uma parcela do território do município de Foz do Iguaçu e o contexto das famílias de agricultores urbanos. A escala de análise no município considerou fundamentalmente uma dimensão do território, o periurbano do bairro Vila C, onde rural e urbano, ao coexistirem, deixam pronunciar, e ao mesmo tempo nublar, a ambiguidade da cobrança de tributos, as ações da gestão municipal, os interesses do mercado imobiliário e a própria concepção de espaço rural e os diversos usos do solo (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021).

A Vila C foi construída entre 1975 e 1979, e subdividida em Vila C Velha e Vila C Nova, devido ao período de construção, para acomodar os operários que trabalhavam na Usina Hidrelétrica de Itaipu. De acordo com Rammé e Pina (2019), a história da região está interligada à construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu durante a década de 70, e seus impactos na organização espacial e social da cidade de Foz do Iguaçu, pois a Vila C fazia parte das Vilas que foram construídas pela Itaipu. Ao todo, foram construídas 5.226 casas no lado brasileiro, sendo 2.90 na Vila C. As vilas foram construídas separadamente longe da massa urbana da cidade, a partir de cargos ocupados na empresa. Boa parte desses operários vinham de áreas rurais, dado o contexto histórico do êxodo rural da época (Sotuyo, 1998).

A região da Vila C foi a primeira a ser construída, devido a necessidade de abrigar os operários que vinha para trabalhar na construção da Usina. Diferentemente das outras Vilas de Itaipu, foi construída em blocos tipo galpões, com telhas de zinco, com aproximadamente 70m<sup>2</sup>, cada bloco abrigava quatro famílias. Construída próximo ao canteiro de obra de Itaipu, contrariando o Plano de Desenvolvimento Urbano proposto pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). O planejamento Urbano elaborado pela Universidade fora aplicado somente no lado Paraguaio da Fronteira. A Vila possuía apenas um acesso viário, construído para permitir o acesso de materiais e equipamentos ao canteiro das obras (Sotuyo, 1998; Queiroz Neto; Oliveira, 2019b).

### **3. Dinâmicas de um caleidoscópio espacial: a construção do conceito de espaço periurbano onde rural e urbano expõem a complexidade do território do município**

Na complexidade do território municipal é possível identificar, através do modo de produção num primeiro momento, pelo menos duas dimensões de usos do espaço geográfico: 1) a dimensão rural; e 2) a dimensão urbana. Entretanto, Santos (2002) chama a atenção para a complexidade do espaço geográfico e os diversos arranjos espaciais, que se estruturam ao longo do movimento do tempo, resultantes das construções sociais e das técnicas. Santos (1982 e 1997) argumenta que os elementos do espaço são: a economia, a sociedade, o ambiente, os modos de produção, as instituições, os recursos. Para Massey (2009) o espaço gera as condições para a manifestação do tempo. Sendo uma dimensão fluida o tempo se materializa, momentaneamente no espaço, o que permite o conflugar de relações de poder no território.

Na contemporaneidade, há uma terceira dimensão que emerge da complexidade do território municipal e pode ser classificada como espaço periurbano. Esta dimensão tal qual o efeito do “caleidoscópio” que ao ser movimentado os reflexos da luz, nos diversos espelhos que formam a sua estrutura interna, criam uma mistura infinita de imagens com formatos diferentes. A metáfora do caleidoscópio é utilizada para se referir a dimensão periurbana como um jogo de “imagens dos espelhos” quando, em cada uma das dimensões de rural e de urbano, é possível encontrar elementos do espaço que se fundem, se rearranjam e se complexificam de forma sistêmica compondo um arranjo espacial (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021).

Dallabrida (2020) analisa que o arranjo espacial é composto das seguintes variáveis: 1) Estrutura: que implica na inter-relação de todas as partes, como o mundo das organizações, da produção, da ocupação; 2) Processo: como uma ação contínua, direcionando-se a um resultado qualquer, implicando na noção de tempo, continuidade e mudança seja pela política, cultura, economia; 3) Forma: como o aspecto visível de algo, o próprio arranjo espacial e 4) Função: como o que se espera de uma forma. O espaço periurbano, em sua configuração e arranjo espacial, demonstra as várias transformações na estrutura, no processo, na forma e na função que ocorreram no território ao longo do tempo, especialmente, na escala municipal.

Favareto e Empinotti (2021) constata as seguintes transformações históricas e geográficas, ocorridas no espaço rural, que repercutem na contemporaneidade: a) as distâncias físicas e mesmo simbólicas entre o rural e o urbano diminuíram devido aos avanços nas infraestruturas e acesso a bens e serviços públicos; b) em muitos lugares as rendas agrícolas perderam importância relativa frente ao trabalho não-agrícola propiciado pela dinâmica rural-urbana; e c) por outro lado, o rural, considerando a predominância de recursos naturais, ganha relevância frente a crise ambiental.

Como modo de ordenar o arranjo espacial da dimensão rural é necessário pensar em novas formas ou na atualização das formas tradicionais de planejamento. De acordo com Favareto (2010), ainda, ocorre o predomínio do paradigma agrário-produtivista que apresenta uso intensivo de capitais e recursos naturais embasado no fator crescimento populacional e necessidade de aumentar a produção de alimentos. Concomitantemente ganhou força, ao longo das últimas décadas do século passado, o paradigma das novas ruralidades ao considerar a complexidade do desenvolvimento territorial. Constata-se que perdeu força na atualidade, o planejamento setorial, vertical e centralizado, que compartimenta o espaço e a



realidade. Por outro lado, emergiu uma perspectiva renovada pela participação social na escala local, uma nova ruralidade mesclada com influência dos fatores urbanos (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021; Queiroz Neto; Oliveira, 2019b).

Para Favareto e Empinotti (2021), a nova ruralidade, considerando o enfoque territorial, tem na dimensão ambiental e na dinâmica rural-urbana outras possibilidades de planejamento do território. Na dinâmica rural-urbana é factível encontrar as seguintes condições que geram uma complexidade sistêmica: a) complementaridades econômicas entre rural e urbano; b) modos de vida em inter-relação; c) demandas das populações rurais por serviços públicos: saúde, educação, saneamento, lazer, segurança, comunicação (telefonía, internet); circulação (mobilidade); d) ampliação de áreas de chácara, condomínios, áreas de lazer, preservação ambiental, turismo rural, cicloturismo; e) circulação de bens materiais e simbólicos.

O espaço periurbano, um conceito ainda em construção, caracteriza-se pela imbricação de ações e usos do solo que fazem desta faixa do território municipal palco de dinâmicas complexas onde características tradicionais dos espaços rural e urbano se mesclam e, ao mesmo tempo, ganham configuração própria. O conceito de interface rural-urbana, neste texto, advém de trabalhos de pesquisas e diálogos de aula no curso de graduação supracitado e também na pós-graduação, mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD)/UNILA na disciplina de Mobilidade.

Ao longo da operacionalização do conceito de Planejamento Rural, o periurbano se consolida a partir de reflexões sobre o uso e ocupação do solo no município. Principalmente no que concerne à posição do espaço rural no município e a complexidade de fluxos entre rural e urbano na contemporaneidade (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021). Doravante, na composição do artigo, os conceitos de periurbano e interface rural-urbana serão tratados de forma indistinta, mas opta-se pela utilização do conceito de periurbano ao longo das análises tendo em vista o suporte teórico.

Pereira (2013) analisa que o conceito de periurbano está vinculado ao termo *urban fringes*, quando nos anos de 1950 amplia-se o crescimento urbano nos Estados Unidos com a configuração espacial dos subúrbios muito vinculado a generalização do uso do automóvel. Identifica, na Europa, as condições de “periurbanização” nos anos de 1960, principalmente, na França facilitada pela maior mobilidade e a busca por lugares aprazíveis para se viver. Tais características estão vinculadas, de uma forma ou de outra, ao periurbano em vários outros países. Contudo, na América Latina e, especialmente, no Brasil, o processo carece de um aprofundamento analítico dada as condições de urbanização e organização do espaço.

Pereira (2013) e Veiga (2002) alegam que na América Latina a consolidação do conceito e o reconhecimento da configuração espacial de periurbano está vinculado a um conjunto de trabalhos e temas envolvendo: deslocamentos populacionais intraurbanos, a construção de condomínios fechados, a expansão imobiliária difusa e as interações rurais-urbanas com usos diversos agrícolas. Considerando alguns pressupostos a partir de revisão bibliográfica, Pereira (2013) verifica elementos mais comuns na identificação do periurbano: a função de intermediação dessas áreas em relação aos fluxos urbano-rurais, conflitos e oportunidades de uso e ocupação do espaço concernentes a essas áreas ensejados por suas características distintas.

O território do município traz importantes elementos para a urgência do entendimento da dinâmica periurbana, envolvendo as inter-relações rurais-urbanas, quando se considera a

temática da água e da Agricultura Urbana e Periurbana (APU), por exemplo. Portanto, o pano de fundo das dinâmicas periurbanas no Brasil é composto pela questão fundiária, que permanece absolutamente importante para a compreensão de diversas dimensões estruturantes do município: ambiental, social, econômica e territorial (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021).

#### 4. Dimensão periurbana e o problema tributário da localização das terras: IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) ou ITR (Imposto Territorial Rural)?

Allen (2006) identifica que as condições para a formação de áreas periurbanas tiveram início com a construção de estruturas viárias permitindo o espraiamento dos loteamentos. Além da agregação da concepção de qualidade de vida vinculada as áreas de predomínio da natureza. Esta situação varia de acordo com o continente e cada país, mas um dos aspectos predominantes é a presença do mercado imobiliário. Em países como o Brasil a urbanização acelerada a partir dos anos de 1980 pressionou o solo do espaço rural (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021).

Soma-se a isso a ideia da “qualidade de vida” onde as classes mais abastadas buscavam refúgio, fora do tecido urbano, com o surgimento de condomínios e áreas de chácara (Veiga, 2002; Santos, 1997). Por outro lado, o processo de loteamento dos espaços rurais, para o surgimento de bairros e mesmo as ocupações, viram surgir nas bordas das cidades espaços de transição entre rural e urbano, ou interface rural-urbana, que se pode qualificar como periurbano (MacGregor *et al*, 2006).

No caso do mercado de terras brasileiro a concorrência pode valer-se das ações das políticas públicas, de investimentos privados ou da existência relativa do próprio estoque de terras, do crescimento da economia, da dinâmica demográfica, da ideia de desenvolvimento (progresso) ou mais recentemente da ameaça das mudanças climáticas. Logo, o uso especulativo do estoque de terra, o uso sem uma função pública, é a forma de valorização baseada em expectativa mesmo em um ambiente incerto (Queiroz Neto, Oliveira e Moraes, 2021). A ideia da escassez ou a sua representação produz o amálgama das diversas expectativas em relação a terra seja de proprietários, possíveis compradores, desalojados, expropriados, investidores, especuladores, legisladores, entre outros (Macedo da Silva, 1999).

Portanto as mudanças, do uso do solo e da terra, no espaço periurbano, estão relacionadas ao jogo da produção de ativos a partir da mercantilização da escassez e podem corresponder às estratégias relativamente “espontâneas” das pessoas (tanto nos espaços rurais como nos urbanos) para terem acesso às terras próximas de meios e oportunidades diversificados, de trabalho, moradia, acesso aos serviços públicos. Um verdadeiro “caleidoscópio de uso do solo” – sistemas de interações de vários processos de desenvolvimento que inclui desde residências, atividades industriais, entremeados de terrenos desocupados (geralmente mantidos para fins especulativos) a mudança de uso do solo agrícola e áreas de proteção ambiental e conflitos que surgem na oposição espaço-tempo das ações das políticas públicas e dos interesses econômicos (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021; Allen, 2006).

Quando inserida a variável interface rural-urbana surgem elementos de composição da estrutura urbana, isto é, a possibilidade às vezes inexorável da incorporação do rural como desígnio setorial (produção agrícola) e não como fenômeno. Logo, o rural é tratado como

apêndice pelo planejamento urbano em termos de uso e ocupação sendo considerado Zona de Expansão Urbana, especificamente no caso de Foz do Iguaçu desde o seu Plano Diretor (PMFI, 2006). Permanece a estrutura do rural agrícola em contraposição a um pretensão sistema urbano que visa o estoque de terras para a expansão dos negócios: loteamentos, condomínios, chácaras, clubes, áreas e lazer. O espaço rural é mais dinâmico que a sua função agrícola.

O arcabouço legal, ou instrumentos legais, forma o conjunto das ações do Estado para o “ordenamento territorial” no Brasil. Tendo como referência o território do município é importante avaliar o impacto do Código Tributário Nacional (CNT). No âmbito da administração pública, a preponderante classificação de rural e urbano se vale, principalmente, dos tipos de impostos territoriais recorrentes no Brasil, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) municipal e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) da esfera federal (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021).

O Plano Diretor tem por base legal o Estatuto da Cidade (BRASIL, Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O arcabouço do Estatuto da Cidade nos diz muito sobre o uso da propriedade urbana: em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, mas que não se estende ao rural. O instrumento do Plano Diretor fez avançar os processos de regulação do uso do solo urbano sublinhando a função social da propriedade. Contudo, o espaço rural permaneceu como um apêndice jurídico no município considerando o viés tributário, pelo menos. O ITR foi instituído pela Constituição de 1891 vigorando em âmbito estadual. A responsabilidade de arrecadação manteve-se na alçada estadual até a Constituição de 1946. Em 1961 com a Emenda constitucional nº 5 foi transferido para a competência dos municípios e em 1964 sob os auspícios da Emenda constitucional nº 10 ocorreu a transferência da competência para a União (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021).

O Código Tributário Nacional (CNT) – (BRASIL, Lei nº 5.172 de 25 de dezembro de 1966) que além de tratar das normas tributárias faz alusão à classificação de espaço urbano e podemos entender que conceito de rural se expressa em contrapartida. O CTN em seu artigo 32 § 1º define o espaço urbano, para efeito de IPTU, considerando os seguintes requisitos (pelo menos dois devem ser contemplados): 1) meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; 2) abastecimento de água; 3) sistema de esgotos sanitários; 4) rede de iluminação pública com ou sem posteamento para distribuição domiciliar e 5) escola primária ou posto de saúde a uma distância de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021).

No caso do espaço periurbano do município de Foz do Iguaçu moradores entrevistados, no projeto de pesquisa, impetraram ações questionando a cobrança do IPTU uma vez que o logradouro não é contemplado com os bens e recursos públicos supracitados, conforme informações do funcionário público entrevistado. Como podemos constatar, o problema se acentua, pois, o CTN versa sobre matéria que envolve a arrecadação do IPTU. O conflito tributário entre União (ITR) e Município (IPTU) não é dirimido pela competência de estabelecimento, mas por lei municipal e por aproximação geográfica e prevalecem as características de Zona Urbana a partir dos requisitos descritos acima. Partindo destas considerações é plausível admitir que o conceito de Zona Rural surge por exclusão (Queiroz Neto; Oliveira; Moraes, 2021). Logo, o espaço periurbano descortina a complexidade do território, para além da classificação e da dicotomia rural-urbana.

A importância da dimensão fundiária como elemento fundamental de gestão do território não pode ser um problema de tributação. A dimensão do espaço periurbano nos convida a superar a dicotomia rural-urbana e vislumbrar a complexidade e é neste contexto que a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) se desenvolve.

Para a compreensão dos aspectos positivos da AUP é fundamental uma visão sistêmica do território do município. Talvez o aspecto mais importante é chamar a atenção para a importância do Planejamento Territorial sistêmico e o redimensionamento da construção de Planos Diretores Municipais.

## 5. Cultivando espaços: Agricultura Urbana e Periurbana (AUP)

A associação quase instantânea entre agricultura e espaço rural pode levar a uma sensação de incompatibilidade entre agricultura e espaço urbano. Entretanto, a agricultura urbana não é uma atividade recente e, de alguma forma, se expressa nas áreas urbanas, de todo o mundo, mesmo que timidamente. Essa atividade tem despertado interesse tanto nos urbanistas, planejadores, atores sociais diversos, Organizações Não Governamentais (ONGs), quanto nos pesquisadores e responsáveis pela elaboração de políticas públicas (FAO, 2022).

Para Cribb *et al* (2009) a AUP possibilita o desenvolvimento de projetos de Educação Ambiental e as práticas de produção de alimentos em áreas urbanas e periurbanas e conferem várias vantagens: aumento da absorção de águas pluviais, absorção de carbono, ameniza o calor atmosférico, aumento da biodiversidade nos espaços urbanos, a maior limpeza de quintais e de terrenos baldios (o que pode impactar o controle do mosquito da dengue), convivência, integração e cooperação entre vizinhos e consequentemente uma relação de reconhecimento e respeito a cada um além da valorização da cultura local.

De acordo com Companioni *et al* (2001), a sustentabilidade da agricultura urbana apoia-se no manejo agroecológico, que inclui o uso de substratos e manejo orgânico do solo, técnicas de rotação e associações de cultivos e manejo fitossanitário alternativo ao convencionalmente utilizado, bem como na utilização de cada metro quadrado disponível para maior produção o ano todo, e integração interdisciplinar e interinstitucional para assessorar a produção urbana.

Conforme Hespanhol, Pereira e Hespanhol (2019), por estar localizada de forma dispersa no território municipal, a AUP disputa espaço no uso do solo: terrenos privados, áreas sem uso definido, terras públicas e com os agentes do mercado imobiliário. Portanto a AUP é, ao mesmo tempo, forma de uso do solo, resistência a expansão imobiliária especulativa, inserção à lógica de mercado das cadeias produtivas curtas e ao arcabouço que envolve a temática dos orgânicos e da agroecologia.

Para Sanchez (2019) um dos problemas territoriais envolvendo a AUP é, ainda, a baixa inserção em políticas públicas sejam urbanas ou rurais de desenvolvimento, pois, nem sempre integra o planejamento territorial. A Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), ainda, de acordo com Hespanhol, Pereira e Hespanhol (2019) ganha importância em pelo menos cinco dimensões: 1) dimensão humana: possibilidade de geração de emprego e renda, qualidade nutricional e segurança alimentar; 2) dimensão social: reconhecimento da atividade agrícola como uma categoria social permitindo romper com a vinculação do espaço rural como eminentemente agrícola; 3) dimensão econômica: além do emprego e renda pode permitir o associativismo e a formação de cooperativa de produtores; 4) dimensão ambiental:



juntamente com a identificação das áreas de AUP é possível associar com serviços ambientais, recuperação e proteção de nascentes, captura de carbono, além de ampliar a área de infiltração da água da chuva aumentando a permeabilidade do solo.

Para Sánchez (2019) a AUP ainda está um pouco à margem das políticas públicas de desenvolvimento territorial. O autor esboça alguns pressupostos para o tratamento “marginal” da agricultura urbana e periurbana nas políticas públicas: 1) enfoque em modelos de cadeias agroalimentares baseados em políticas de desenvolvimento rural; 2) falta ou baixo nível de organização de agricultores urbanos e periurbanos; 3) devido a ausência de políticas públicas específicas há uma reduzida escala de produção local; 4) escassas políticas públicas, projetos e programas de continuidade temporal; 5) insuficientes instrumentos de financiamento da AUP; 6) desconhecimento do potencial da AUP por agentes da administração pública, principalmente, municipal; 7) falta de projetos focados em aspectos ambientais voltados para a dinâmica de conservação, preservação e recuperação da vegetação e nascentes; 8) problemas vinculados a fatores fundiários: acesso à terra, uso e ocupação do solo, expansão urbana e áreas disponíveis para o cultivo.

Para desdobrar as considerações de Sanchez (2019) é importante repercutir alguns itens dos pressupostos, que mais adiante na análise dos resultados da pesquisa, poderão ser cotejados de forma mais contextualizada.

A agricultura urbana e periurbana pode ser considerada, nos projetos urbanísticos mormente nos Planos Diretores, como uma alternativa à crescente demanda por acesso a alimentos de qualidade e diversificados. A AUP pode, também, oferecer outras relações em termos: lúdicos, paisagísticos, espaço para saúde e bem-estar, atividades pedagógicas em Educação Ambiental.

De acordo com Sanchez (2019) em países europeus e na América do Norte a AUP está vinculada às seguintes designações, que demonstram a diversidade de representações do espaço, “*huertos urbanos, urban Community gardens, jardins urbains communitaires et collectifs, agri-parcs.*” Portanto, é amplo o potencial de vinculação da agricultura urbana e periurbana a dimensão do espaço geográfico gerando ambientes diversos que podem ser utilizados para processos de Educação Ambiental.

A maioria das informações disponíveis sobre agricultura urbana envolve predominantemente o cultivo de hortaliças, sendo que o cultivo de outras culturas, bem como a criação de animais em áreas urbanas e periurbanas também vêm sendo praticadas por um número cada vez maior de famílias, destacando-se a criação de patos, codornas, coelhos, galinhas e suínos (UFMG, 2022).

A Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) ganha espaço no mundo contemporâneo. O uso do solo no município, classicamente, trata da dicotomia rural-urbana, mas no cotidiano surgem usos diversos que fazem a imbricação de processos, formas, funções, estruturas e escalas. Estudar a dinâmica da AUP pode expor novos processos de vinculações de uso do solo entre rural e urbano e permitir suplantarmos a ideia do espaço rural como eminentemente agrícola. A designação de rural-agrícola, também, limita o entendimento, mais amplo, da complexidade dos diversos rurais: comunidades de agricultores, agricultores familiares, quilombolas, ribeirinhos, geraizeiros, caiçaras entre outras formas de organização sociocultural e socioespacial do território e seus usos.

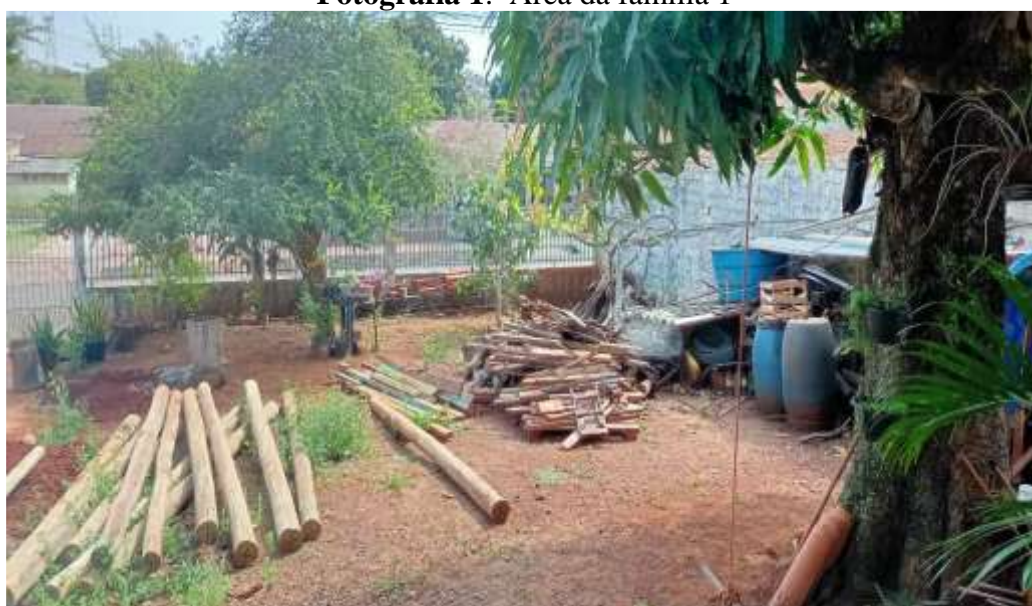
## 6. Diálogos com agricultores/as urbanos/as e periurbanos/as em Foz do Iguaçu

Nesta seção serão discutidos resultados da pesquisa desenvolvida ao longo do ano de 2023 na região do bairro Vila C no município de Foz do Iguaçu - PR. Foram utilizadas informações de três famílias que residem e praticam, de forma distinta, a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP).

### 6.1. Família 1 – Localização: região do bairro Vila C (Itaipu C)

A família 1 é composta por 4 (quatro) integrantes, o casal jovem e duas filhas (uma nos anos finais do ensino fundamental e a mais velha no ensino médio). Ambos possuem formação superior. Migraram para Foz do Iguaçu atraídos pela possibilidade de dar continuidade aos estudos. Apresentam estima por sua origem camponesa e são bastante engajados em movimentos sociais. Ao longo de suas trajetórias sempre trabalharam com a agroecologia. Atualmente não produzem para comercialização: o marido trabalha em uma cooperativa e a esposa é bolsista de doutorado. A família não comercializa mais o que produz, estão organizando o espaço de aproximadamente 150m<sup>2</sup> para cultivo em agricultura urbana e periurbana (vide fotografias 1 e 2).

**Fotografia 1:** Área da família 1



Fonte: Pesquisa de campo, 2023.



**Fotografia 2:** Amostra da produção da família 1

Fonte: Pesquisa de campo, 2023.

A ideia inicial era produzir para o autoconsumo. O marido possui conhecimentos sobre homeopatia, e uma boa variedade de plantas medicinais na horta que cultivam além de uma variedade de espécies de sementes “crioulas”. Apesar da pouca área de cultivo e da necessidade de pensar a organização do espaço, eles possuem plantas medicinais já plantadas, uma boa quantidade de mudas esperando para serem plantadas: hibisco, vinagreira, hortelã, tomate e algumas galinhas (Pesquisa de campo, 2023).

## 6.2. Família 2 – Localização: região da Vila C (Itaipu C)

A família 2 é composta por um casal de idosos que, no momento, encontram-se com dificuldades em manter o trabalho pesado do campo, devido a saúde debilitada e a dificuldade de gestão financeira. Embora não tenham origem agrícola, por não possuírem vínculos geracional, apresentam uma forte ligação com a terra. Tiveram poucas oportunidades de estudos. O marido da entrevistada nos contou que sempre gostou de trabalhar com a terra. Já a entrevistada nos apresentou um grande conhecimento artístico, com peças de quadros pintados por ela e alguns artesanatos, nos contou que por muito tempo foi costureira, mas que hoje com a saúde debilitada não consegue mais dar conta da cobrança e da demanda que a atividade exige. O casal nos contou que teve a área cultivada passada para eles depois que o antigo produtor foi embora da cidade. Essa área fica em um espaço público do bairro,

próximo a rede de distribuição elétrica. Possui cerca de 1000m<sup>2</sup>, toda ela utilizada no plantio (fotografias 3 e 4).

**Fotografia 3:** Amostra da produção de hortaliças da família 2



Fonte: Pesquisa de campo, 2023.

**Fotografia 4:** Amostra da produção de temperos, cana e uva da família 2



Fonte: Pesquisa de campo, 2023.

O casal possui uma grande variedade e quantidade de espécies cultivadas. O que lhes confere uma boa colheita, mesmo em condições adversas. Apesar do pouco conhecimento agroecológico, conseguem produzir alimentos livre de agrotóxicos ou qualquer outro aditivo químico que não seja insumos naturais. Sua única dependência está na compra de sementes. A área de cultivo, apesar de possuir uma barreira feita de cana que circunda a propriedade, não é cercada, e os animais têm livre acesso a área de cultivo. A água vem de um córrego próximo e se acumula em um tipo de lago, de onde é bombeada e utilizada para irrigar a produção (Pesquisa de campo, 2023).



### 6.3. Família 3 – Localização: região da Vila C (Itaipu C)

A família 3 é composta pela matriarca e mais 10 filhos, além de netos. Os filhos, apesar de terem suas moradias fora da propriedade, participam ativamente dos encontros em família, da produção, venda e cuidados com ambiente. A entrevista foi realizada com uma das filhas da matriarca. A entrevistada demonstra forte vínculo com o ambiente e seu contexto, uma grande preocupação sobre a continuidade dos conhecimentos passados pelos pais. Boa parte do que é produzido no ambiente serve de alimento para a família, o que lhes confere a garantia de consumir alimentos saudáveis em variedade e quantidade suficiente para lhes garantir a segurança alimentar. A propriedade possui aproximadamente 24 mil m<sup>2</sup>, mas não souberam dimensionar a área cultivada (fotografias 5 e 6). Tudo que é produzido na propriedade tem suas origens vinda da natureza e são praticados a partir de conhecimento ancestral.

**Fotografia 5:** Área de plantio da família 3



Fonte: Pesquisa de campo, 2023.

**Fotografia 6:** Produção de bananas da família 3

Fonte: Pesquisa de campo, 2023.

Moram na região a mais de 50 anos, acompanharam todo o processo histórico da cidade desde a criação de Itaipu. Participaram do processo de reflorestamento da região e continuam contribuindo com a preservação e conservação de onde vivem. Tem suas origens no quilombo, de onde absorveram seus conhecimentos de práticas de cultivo sustentável, tanto de alimentos quanto de ervas medicinais. É comum nas redondezas serem consultados sobre ervas medicinais e estão sempre de portas abertas para receber a comunidade e atendê-la em suas necessidades sem nenhum custo, somente pelo prazer em dividir seus conhecimentos.

Boa parte da família tem seus empregos fora da propriedade, porém continuam mantendo o vínculo com o local. A família não recebe assistência ou assessoria técnica de órgão ou entidades, os próprios integrantes fazem o tratamento de seus resíduos e da água bruta, além de muitas vezes terem que fazer a drenagem do córrego e do rio que passa na região. É comum pela região os alunos da UNILA junto com a comunidade se unirem para fazer o trabalho de limpeza dos córregos e rios. A entrevistada nos conta que falta na região consciência por parte dos moradores sobre as consequências do lixo descartado de forma errada, os prejuízos que eles podem causar ao ambiente e a sua própria saúde.

Porém a propriedade encontra-se ameaçada pela prefeitura que tem como projeto construir um parque para a comunidade local, e, em consequência, realocar as poucas famílias que residem na área. Atualmente há uma comoção para com toda a sociedade de Foz do Iguaçu para que esse parque seja construído de forma ecológica sem desabrigar as famílias que lá residem, respeitando sua história e identidade para com o local.

Percebe-se, após a apresentação de cada família que, apesar de apresentarem características e origem diferentes, há um ponto em comum, o fato de permanecerem intrinsecamente seus vínculos para com a natureza e seus contextos (Pesquisa de campo, 2023).

## 7. Considerações finais

Apesar de já existir na prática há muito tempo em vários países e municípios, apenas recentemente a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) começou a ganhar destaque no cenário nacional, regional e mundial, sendo apoiada por alguns governos e promovida por organizações internacionais como a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura).

O momento atual de repensar o uso e funções do espaço urbana é bastante propício para o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana nos municípios brasileiros. Assim, novas pesquisas serão demandadas para a geração de tecnologias, principalmente agroecológicas, mais adaptadas ao ecossistema urbano e periurbano.

Através de atividades como estas é possível levar as pessoas envolvidas no processo, ou uma comunidade, a tomar consciência da situação do lugar/contexto e da condição em que vivem e a partir da cidadania crítica e reflexiva, buscar a participação atuante e responsável no que se refere à busca da melhoria da qualidade de vida das pessoas e de seu contexto.

A pesquisa inicial no município de Foz do Iguaçu - PR demonstra a necessidade de ampliar a abordagem metodológica com o aprofundamento de diagnósticos e a construção de um “Atlas da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP)” vinculando áreas de usos e potencialidades além de incorporar elementos do debate ambiental e das mudanças climáticas. Um problema importante, os usos e ocupação do solo, as áreas disponíveis para a agricultura urbana e o entendimento das formas de zoneamentos e ordenamentos dos territórios municipais, principalmente, no Brasil.

As entrevistas, aqui apresentadas, não constituem uma amostra numericamente representativa do universo dos potenciais agricultores/as urbanos/as e periurbanos/as de Foz do Iguaçu. Elas foram selecionadas para ressaltar a diversidade existente entre os diferentes sistemas agrários urbanos em termos de objetivos, estratégias e práticas.

A Agricultura Urbana e Periurbana possibilita o acesso a uma alimentação saudável para muitas pessoas em todo o mundo. As experiências de atividades agrícolas em cidades de diversos países e do Brasil, tem demonstrado que a agricultura urbana é uma opção eficiente para o desenvolvimento comunitário e incremento econômico de famílias pobres das áreas urbanas e periurbanas. Os benefícios desta agricultura são múltiplos e envolvem notadamente questões como saúde, nutrição, combate à pobreza, saneamento, valorização da cultura local e, especialmente, educação ambiental e podem contribuir bastante para o desenvolvimento sustentável dos municípios.

## Referências

Allen, A. Experiências internacionais de articulação entre o planejamento ambiental e a interface rural-urbana. In: Steinberg, M. *et al.* **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

Brasil. **Estatuto da Cidade** – Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10257.htm). Acesso em: 12 set. 2021.

Brasil. **Código Tributário Nacional** – Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm). Acesso em: 12 set. 2020.



Companioni, N.; *et al.* La agricultura urbana em Cuba. In: FUNES, F; GARCÍA, L; Bourque, M; Pérez, N; Rosset, P. (Ed.). **Transformando el campo cubano**. La Habana: ACTAF, 2001.

Castro, I. E. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. Haesbaert

Cribb, S. L. S. P. *et al.* Agricultura urbana: alternativa para aliviar a fome e a Educação Ambiental. **Anais do Congresso da sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural**. Porto Alegre, 2009.

Dallabrida, V.R. Patrimônio Territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais. **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 52, jul.-set. 2020.

Disponível em:

<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/10533>.

Acesso em out. 2022.

FAO - Food and agriculture organization of the united nations. **Issues in urban agriculture** – studies suggest that up to two-thirds of city and peri-urban households are involve in farming. Disponível em: <http://www.fao.org/ag/magazine/9901ap2.htm>. Acesso em: set. 2022.

Favareto, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural mudança institucional ou “inovação por adição”? **Revista Estudos Avançados**, vol. 24, n.68, 2010.

Favareto, A; Empinotti, V. L. Notas sobre os desafios do planejamento rural frentem às transformações do início do século XXI. In: Deponti, C. M; Freitas, T. D; Favareto, A. (org.). **Três décadas de planejamento em áreas rurais**: balanços e perspectivas. São Carlos Pedro & João Editores, 2021. 405 p.

Haesbaert, R. **Viver no Limite**: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

Hespanhol, A. N; Pereira, C. S; Hespanhol, R. A. M. A diversidade da agricultura urbana e periurbana em Presidente Prudente, SP. **Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**. Vol. 1, Nº 2, p. 73-90, mai – ago, 2019.

Lakatos, E. M; Marconi, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**, 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Macedo da Silva, A. C. **Macroeconomia sem equilíbrio**. Petrópolis: Vozes, 1999.

Massey, D. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

McGregor, D. *et al.* Contemporary perspectives on the peri-urban zones of cities in developing contries. In: McGregor, D; Simon, D; Thompson, D. **The Peri-Urban Interface**. Londres: Earthscan, 2006.

Pereira, A. S. Análise das tendências de aplicação do conceito de periurbano. **Revista Terr@ Plural**. Ponta Grossa, v.7, n.2, p. 287-304, jul/dez. 2013.

Pesquisa de campo realizada entre agosto e dezembro de 2023.



PMFI – Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. **Plano Diretor** – Lei complementar nº 115 de 09 de outubro de 2006. Disponível em [www.pmfi.pr.gov.br](http://www.pmfi.pr.gov.br). Acesso em 20 fev. 2012.

Queiroz Neto, E; Oliveira, G. B; Moraes, R. A. Reflexões sobre planejamento rural: elementos teórico-conceituais e a prática acadêmica na interface rural-urbana no município de Foz do Iguaçu, PR. In: Deponti, C. M; Freitas, T. D; Favaretto, A. (org.). **Três décadas de planejamento em áreas rurais: balanços e perspectivas**. São Carlos Pedro & João Editores, 2021. 405 p.

Queiroz Neto, E; Oliveira, G. B. Fronteiras e limites na produção de novos campos profissionais para o espaço rural: o curso de bacharelado em desenvolvimento rural e segurança alimentar da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) em Foz do Iguaçu, PR, Brasil. **Revista Atlante, Cuadernos de Educación y Desarrollo**, 2019 (a).

Queiroz Neto, E; Oliveira, G. B. Mercado de ações socioespaciais: a feira como produção do espaço de estratégias, significados, participação, contextos e interação no bairro Vila C no município de Foz do Iguaçu, PR. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, (julio 2019 b). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccs/2019/07/mercado-acoessocioespaciais.html>. Acesso em: 11 nov. 2022.

Rammé, J; Pina, S. As Vilas de Itaipu: padrão morfológico e evolução urbana. **Revista de Morfologia Urbana**, 7(2), 2019, e00115. Disponível em: <https://doi.org/10.47235/rmu.v7i2.115>. Acesso em: 12 out. 2023.

Santos, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

Sanchez, A. H. Agricultura urbana y periurbana: reconfiguraciones territoriales y potencialidades en torno a los sistemas alimentarios urbanos. **Investigaciones Geograficas**, núm. 98, abril, 2019.

Santos, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. **Pensando o espaço do homem**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. O espaço e seus elementos: questões de método. **Revista Geografia e Ensino**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 19-30, mar. 1982.

Saule Jr, N. A competência do município para disciplinar o território rural. In: Santo, P; Pinheiro, E. (org). **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Polís, 2004.

Schasberg, B. A nova safra de planos diretores pós-estatuto das cidades. In: Steinberget, M; *et al.* **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

Sotuyo, P. C. G. **Segregação Urbana**: Estudo de caso das Vilas de Itaipu. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Geografia). Florianópolis: UFSC, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/77521>. Acesso em: 20 set. 2023.

Souza, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.



UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. **Anuário das agriculturas metropolitanas 2020/21**. Belo Horizonte: UFMG/IGC, 2022. Disponível em:

<https://aueufmg.wordpress.com/anuario-das-agriculturas-metropolitanas-primeira-edicao/>.

Acesso em abr.2023.

Veiga, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas – São Paulo: Autores Associados, 2002.



## CONHECIMENTOS E LIMITAÇÕES DE DIRETORES DE ESCOLAS MUNICIPAIS E CMEIs SOBRE A REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Ana Carolina Cordeiro Magni<sup>1</sup>

Francisca Paula Soares Maia<sup>2</sup>

Vicente Aguiar Parreiras<sup>3</sup>

### Resumo:

Este estudo busca compreender o papel dos diretores da rede municipal de ensino na rede de proteção às crianças e adolescentes, partindo do âmbito das legislações e demais referenciais teóricos que abordam sobre a temática, para as perspectivas dos diretores diante do seu papel e do papel da instituição de ensino. A coleta de dados ocorreu por meio de questionário estruturado, encaminhado via *Google forms*, utilizando a escala *Likert* como ferramenta para medir atitudes, opiniões e percepções dos dirigentes em relação as questões as quais averiguam as concepções de: violência, quando denunciar, onde denunciar, o papel da escola diante dos casos de violência e a confiabilidade na rede de proteção. A partir das respostas obtidas pelo questionário verificar as tendências de atitudes e percepções conferindo com a literatura disponível nos protocolos de encaminhamentos de crianças e adolescentes vítimas de violência, legislações bem como a partir do exame de outras fontes bibliográficas e documentais. A pesquisa permitiu constatar o papel crucial das escolas na Rede de Proteção à infância revelando limitações no que diz respeito ao trabalho em rede e no estabelecimento de protocolos definidos para o encaminhamento de casos de violência, apontando para a necessidade de maior articulação intra e intersetorial. Sendo assim, apesar do avanço nas concepções e desenvolvimento de políticas públicas, ainda é necessário a integração entre os diversos setores da Rede de Proteção.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Sistema de Garantia de Direitos; Proteção; Escola.

## KNOWLEDGE AND LIMITATIONS OF MUNICIPAL SCHOOL DIRECTORS AND CMEIs ABOUT THE CHILD AND ADOLESCENT PROTECTION NETWORK

### Abstract:

This study addresses the role of directors of educational institutions in the municipal education network in the protection network for children and adolescents, starting from the scope of legislation and other theoretical references that address the topic, to the perspectives of these managers in their professional duties and the role of the educational institution. Data generation occurred through a structured questionnaire, sent via Google Forms, using the Likert scale as a tool to measure attitudes, opinions and perceptions of managers in relation to issues that investigate the conceptions of: violence, when to report, where to report, the role of the school in cases of violence and the reliability of the protection network. Based on the responses obtained by the questionnaire, we verify the trends in attitudes and perceptions, comparing with the available literature on referral protocols for children and adolescents who are victims of violence, legislation, as well as from the examination of other bibliographic and documentary sources. The research revealed the crucial role of schools in the Child Protection Network, revealing limitations with regard to networking and the establishment of defined protocols for the referral of cases of violence, pointing to the need for greater intra- and intersectoral coordination. Therefore,

<sup>1</sup> 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. ORCID: 0009-0009-7908-5193. E-mail: ana.magni@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Estudos (Sócio) linguísticos (2012) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPPD/UNILA). ORCID: 0000-0002-5117-2422. E-mail: paula.maia@unila.edu.br.

<sup>3</sup> Doutor em Letras / Estudos Linguísticos (2005) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Linguagens (POSling/CEFET-MG). ORCID: 0000-0001-6002-7967. E-mail: vicenteparreiras@gmail.com.

despite advances in the conceptions and development of public policies, integration between the different sectors of the Protection Network is still necessary.

Keywords: Public policies; Rights Guarantee System; Protection; School.

## Introdução

O estudo apresentado neste artigo tem como foco a análise do papel dos diretores de escolas municipais e centros municipais de Educação Infantil na rede de proteção às crianças e adolescentes em Foz do Iguaçu, Paraná. Compreender as percepções, práticas e desafios enfrentados por esses gestores no contexto atual é crucial para promover um ambiente escolar seguro e inclusivo, em consonância com as demandas contemporâneas dos estudos sociolinguísticos.

O estudo centra-se em escolas públicas municipais e centros municipais de Educação Infantil localizadas no município de Foz do Iguaçu, extremo oeste do Paraná, fazendo fronteira com Paraguai e Argentina, possuiu área de 609,192 km<sup>2</sup>, distribuídas em 12 regiões, onde residem aproximadamente 285.415 pessoas, conforme dados do IBGE (2022).

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar, analisar e compreender o papel dos diretores dessas instituições na rede de proteção, destacando suas percepções, práticas e os desafios enfrentados no contexto atual. Por meio de uma abordagem multidisciplinar e inovadora, busca-se identificar lacunas no trabalho em rede, avaliar a eficácia dos protocolos de encaminhamento de casos de violência e propor estratégias para aprimorar a articulação intra e intersetorial.

A pesquisa ocorreu com os diretores das instituições de ensino municipais regidos pela Secretaria Municipal da Educação de Foz do Iguaçu, que atualmente atende cerca de 25 mil alunos, contando com aproximadamente 3.200 servidores e destaca como missão a materialização, através de ações, “importantes políticas públicas de proteção e transformação da condição social para o exercício da cidadania”<sup>4</sup>.

Para o atendimento da população a Secretaria municipal conta com 95 instituições, sendo 50 escolas municipais e 45 centros municipais de Educação Infantil. Estas instituições estão distribuídas entre as 12 regiões do município afim de atender as crianças de todos os bairros.

O estudo foi divulgado pelos grupos de *Whatsapp* de gestores de escolas, nos e-mails das instituições e em contato direto com alguns dos diretores das escolas e CMEIS em atividades cotidianas nas quais houve encontro da pesquisadora com os demais diretores destas instituições, bem como em conversas particulares com cada gestor, de maneira *online*.

Desta forma das 95 instituições, sendo 94 que poderiam participar, visto que uma delas está sob minha direção, 18 diretores de escolas responderam ao questionário, sendo 19,14% do total de instituições, dos quais 2 expressaram não ter interesse em participar da pesquisa, totalizando 16 respostas do questionário até o final, dos 16 diretores 56,25% (9 diretores), são diretores de escola e 43,75% (7 diretores) são de Centros Municipais de Educação Infantil.

---

<sup>4</sup> Fonte: PMFI. Rematrículas nas escolas e CMEIs começam na segunda-feira (21). Dado disponível em < <https://www5.pmf.pr.gov.br/noticia.php?id=51181> >



Ciente da demanda de trabalho e disponibilidade dos gestores é que esta pesquisa foi proposta através de questionário *online*. A pesquisa é majoritariamente descritiva, qualitativa, entretanto, por utilizar-se no questionário a escala *Likert* também dispõe de dados quantitativos como instrumento de análise. Em suma, os dois primeiros tópicos são feitos com base em fontes bibliográficas e documentais e o terceiro está constituído com base em dados obtidos por meio da aplicação de um questionário em formato *Likert* aos gestores das escolas municipais e centros municipais de Educação Infantil de Foz do Iguaçu (PR).

A pesquisa demonstra-se descritiva à medida que esta captura e mostra o cenário de uma determinada situação, em termos práticos, a atuação de gestores mediante casos de suspeitas ou confirmação de violências, buscando desta forma conhecer a atuação desta comunidade (gestores), suas características (mais especificamente, na atuação na rede de proteção a crianças e adolescentes) e valores e problemas relacionados a estes modos de atuação. (OLIVEIRA, 2011, p.22)

Os dados obtidos são predominantemente qualitativos, ao passo que traz descrições da perspectiva de pessoas, situações etc. e suas manifestações nas atividades e nas interações cotidianas. Conforme Oliveira (2011), com relação a natureza dos estudos qualitativos: “Nesses estudos há sempre uma tentativa de capturar a “perspectiva dos participantes”, isto é, examinam-se como os informantes encaram as questões que estão sendo focalizadas.” (OLIVEIRA, 2011, p.25)

A coleta de dados ocorreu por meio de questionário estruturado, para coleta de informações a respeito das características da instituição utilizou-se questões de múltipla escolha para identificar se o diretor da instituição que respondeu as questões é de CMEI ou escola, a região a qual a instituição pertence, a quantidade de tempo que o mesmo atua na gestão escolar, há quanto tempo participou de formação sobre o assunto com uma questão semiaberta, afim de trazer alguma contribuição livre dos gestores diante de algum caso que possa ter ocorrido.

As questões que dizem respeito a concepção de violência, quando denunciar, onde denunciar, o papel da escola diante dos casos de violência e a confiabilidade na rede de proteção, foram realizados em questionário em escala *Likert*. Ferramenta desenvolvida por Rensis Likert, na década de 30 para ser utilizada em pesquisas de ciências sociais e psicologia, é um método que possui como intuito medir atitudes, opiniões e percepções dos participantes em relação a um tópico específico (ANTONIALLI; ANTONIALLI; e ANTONIALLI, 2016).

Através do questionário *Likert* os participantes são apresentados a algumas afirmações e são convidados a expressar seu grau de concordância ou discordância com as afirmações:

Concordo plenamente	Concordo parcialmente	Discordo parcialmente	Discordo plenamente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

E a partir das respostas obtidas pelo questionário é possível verificar as tendências de atitudes e percepções, tornando possível conferir com a literatura disponível nos protocolos de encaminhamentos de crianças e adolescentes vítimas de violência. Na aplicação do questionário também se optou por 4 graus de concordância, não atribuindo o grau neutro, para

evitar respostas evasivas e de certa forma exigir, um certo nível de reflexão por parte dos participantes na pesquisa.

O método de coleta de dados com base no questionário *google forms* se faz relevante devido à “possibilidade de acesso em qualquer local e horário; agilidade na coleta de dados e análise dos resultados, pois quando respondido as respostas aparecem imediatamente; facilidade de uso entre outros benefícios.” (MOTA, 2019, p. 373) Este método facilita a adesão dos gestores à pesquisa visto a flexibilidade de horário que estes terão para responder o questionário, também se apresenta economicamente viável, uma vez que a rede pública municipal de Foz do Iguaçu (PR) conta atualmente com 94 instituições de ensino<sup>5</sup> espalhadas pelas 12 regiões, uma abrangência de 617,7 km<sup>26</sup>, e também a possibilidade de captar mais dados em menor quantidade de tempo pois os gestores poderão responder concomitantemente.

A escolha de determinado grupo se deu mediante sugestão por uma pesquisa exploratória realizada anteriormente, sob a qual estudou-se sobre as perspectivas dos docentes e os encaminhamentos destes em casos de suspeita ou confirmação de casos de violência e estes apontaram o encaminhamento para os diretores das unidades aos quais docentes trabalhavam, não fornecendo uma panorama do “para além” da escola, ou seja, os encaminhamentos que extrapolam os muros escolares, se há intersetorialidade da escola com as demais instituições da rede de proteção.

De acordo com Borges, et al (2021), o gestor por ter autonomia e postura política auxilia na articulação com as demais políticas públicas e outros serviços de atendimento e proteção à infância. As autoras também acrescentam, que conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 56), o gestor escolar e o conselho tutelar devem comunicar-se findando a proteção de estudantes e novas situações de maus-tratos.

O recorte das escolas serão Escolas e Centro Municipais da Educação, aos quais recebem formações, direcionamento e financiamento provenientes da Secretaria Municipal da Educação de Foz do Iguaçu que atende cerca de 25 mil alunos e conta com aproximadamente 3.200 servidores, distribuídos em 44 Centros Municipais de Educação e 50 escolas. (PMFI, s/a).

A análise destes dados se deu com a triangulação obtida em pesquisa documental, realizada com base em manuais destinados a rede de proteção, legislações e pelo protocolo de encaminhamento de crianças e adolescentes vítimas de violência elaborado pelo município de Foz do Iguaçu (PR) no ano de 2016, bem como diante do arcabouço bibliográfico que se trata das concepções de infância e violência.

Corroborando o uso em Creswell (2003) citado por Oliveira (2011), os quais destaca, a possibilidade da utilização da técnica de triangulação na análise de dados seja “[...] para validar os dados por meio da comparação entre fontes de dados distintas, examinando-se a evidência dos dados e usando-os para construir uma justificativa para os temas”. (OLIVEIRA, 2011, p.53)

Por meio desse estudo, espera-se contribuir para o desenvolvimento de políticas e práticas mais eficazes na promoção de um ambiente escolar seguro e inclusivo, em consonância com as demandas contemporâneas dos estudos sociolinguísticos.

<sup>5</sup> Fonte: CIDADE BRASIL. Município Foz do Iguaçu. Dado disponível em: <https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-foz-do-iguacu.html>.

<sup>6</sup> Fonte: PMFI. Matrículas nas escolas e Cmeis começam na segunda-feira (21). Dado disponível em: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia.php?id=51181>.

## **A Escola Enquanto Instituição de Proteção à Criança e ao Adolescente**

Os direitos fundamentais das crianças e adolescentes estão relacionados ao Direito à Saúde, Direito à Convivência Familiar e Comunitária, Direito à Educação, Esporte e Lazer, Direito à Dignidade, Respeito e Liberdade e Direito à Preparação e Proteção ao Trabalho. Estes direitos, quando violados, caracterizam situação de risco pessoal e social, pois apresentam circunstâncias que negligenciam o desenvolvimento saudável (Artigo 7º ECA), da criança e do adolescente. (PARANÁ, 2012)

A mudança de paradigmas sociais, e a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos das crianças e adolescentes, impulsiona ações por parte do Estado, família e sociedade que proporcionem a sociedade como ambiente de consolidação dos direitos humanos voltados às crianças e adolescentes. Esta transformação concebe crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e qualquer violação destes direitos configura alguma forma de violência (PARANÁ, 2012).

A escola no tocante do Sistema de Garantia de Direitos, tem seu papel voltado ao atendimento da criança e do adolescente, contendo currículo e carga horária definidos por lei (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996), a escola deve, portanto, ser “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O Artigo 11 do Decreto 9.603/2018 determina que, na hipótese de o profissional de educação identificar ou a criança ou adolescente revelar atos de violência, inclusive no ambiente escolar, ele deverá: 1. Acolher a criança ou adolescente; 2. Informar à criança ou adolescente, ou ao responsável ou à pessoa de referência, sobre seus direitos, procedimentos de comunicação à autoridade policial ou ao Conselho Tutelar; 3. Encaminhar a criança ou adolescente, quando couber, para atendimento emergencial ao órgão do SGDCA vítima ou testemunha de violência; 4. Comunicar ao Conselho Tutelar; 5. As redes de ensino deverão contribuir para o enfrentamento das vulnerabilidades que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar da criança e adolescente por meio de implementação de programas de prevenção à violência. (TJDFT, 2020, p.6)

Conforme o documento Paraná (2012), os estabelecimentos educacionais, para possíveis percepções de casos de violação de direitos de crianças e adolescentes deverão: Manter comportamento vigilante (em relação a sinais de violência doméstica); Afastar causas diferentes da violação de direitos (como: deficiências, dificuldades de aprendizagem, etc) que possam parecer sinais de violência; Solicitar ajuda da equipe da unidade de saúde, quando necessário; Solicitar a presença dos pais ou responsáveis para avaliar sinais e comportamentos, com cuidado para que o relato feito não gere maior violência dos pais em relação aos filhos. priorizar o atendimento às crianças vitimizadas ou em risco, em atividades de contraturno escolar. (PARANÁ, p.36, 2012).

Além disso, conforme orientação proveniente da cartilha Escola Que Protege (2008), as escolas têm o dever de notificar o Conselho Tutelar (Art. 13º e 56º do ECA): casos de suspeita ou confirmação de maus tratos contra crianças e adolescentes; situações de faltas

reiteradas e injustificadas e de evasão escolar, após esgotados os recursos escolares; e de elevados níveis de repetência (BRASIL, 2008).

O decreto 9.603/2018 altera a Lei 8.069/90 e estabelece no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente- SGDCA o papel de cada agente da Rede de Proteção na prevenção e encaminhamento das situações de violação dos direitos das crianças e adolescentes. Observa-se também que a escola não possui papel de investigação e responsabilização dos fatos, papel que conforme o quadro anteriormente apresentado confere às Delegacias de Polícia e Delegacias Especializadas.

Muitos educadores, mesmo sabendo de sua responsabilidade legal, não notificam às autoridades as suspeitas ou ocorrências de violência. Conforme Guia Escolar (2004) esses educadores podem oferecer resistências devido a: Resistência psicológica e emocional (revivência de traumas particulares); Falta de percepção das situações de abuso e informação sobre como proceder; Falta de tempo (muitos educadores, sabendo que essas ações demandam tempo tanto para proteção da criança quanto para a responsabilização do agressor, acabam por se omitir); Medo de se envolver em complicações com as famílias da criança ou do agressor; Falta de credibilidade na Polícia e na Justiça na garantia de proteção da criança ou responsabilização os agressores.

É importante ressaltar que ao ouvir relato de violência ou suspeitar da ocorrência deve procurar orientação. Conforme o Guia (2004), é preferível que a direção da escola assuma a tarefa de notificar, caso haja omissão por parte da direção escolar, é importante ressaltar a responsabilidade legal e obrigatória e intransferível do profissional da educação diante destes casos e que esta omissão pode ser legalmente cobrada.

O Guia (2004), aconselha que a escola contate a família para falar sobre a situação. Sendo aberto e honesto a respeito do acontecimento ou suspeita. Devido as responsabilidades básicas que confere aos pais na educação de seus filhos, deverão ser informados o mais breve possível, na maioria dos casos. A escola deve informar dos benefícios compreendidos à família terá ao solicitar ajuda competente.

Entretanto, se o agressor é alguém próximo da criança/adolescente, circunstâncias poderão ocorrer sem a conveniência de informar aos pais de maneira imediata, pelo possível efeito prejudicial à investigação. Também é possível mediante constatação de ambiente favorável, o planejamento de execução de orientação educativa. É importante orientar os familiares, a respeito das consequências de maus-tratos e abusos infligidos às crianças e adolescentes para seu crescimento e desenvolvimento saudável (BRASIL, 2004).

No ano de 2017, há o estabelecimento da Lei 13.431 de 2017, que juntamente com o decreto 9.603/2018, alteram o ECA, Lei 8.069/90, e estabelecendo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, o papel de cada instituição na Rede de Proteção na prevenção e encaminhamento das situações de violação dos direitos das crianças e adolescentes. Também diferenciam os recursos de Depoimento Especial e Escuta Especializada.

Conforme TJDF (2020), Depoimento Especial possui caráter investigativo é de responsabilidade exclusiva da polícia e da Justiça, já a Escuta Especializada objetiva garantir a proteção e o cuidado e pode ser realizada por outras instituições da rede como nas áreas de Educação e Conselhos Tutelares, Rede de Saúde etc. Ressaltando-se os limites na atuação das escolas, sobretudo no que diz respeito à apuração dos fatos da violência.



A cartilha do TJDFT (2020), destaca que para a notificação de uma situação de possível violação de direitos ou revelada na escola, basta a suspeita da violência. E ressalta, que pela Lei 13.431/2017 a Rede de Proteção está proibida de realizar Escuta Especializada com caráter investigativo. Assim como, se houver uma escuta especializada na rede de proteção, as crianças e os adolescentes não deverão ser submetidos a novas escutas e que ela necessita de capacitação específica. Relembra que, já na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1989), bem como com as publicações da Constituição Federal (1988) e do ECA (1990), as crianças e adolescentes têm o direito a fala, e o direito de não querer falar.

### **Perspectiva dos Diretores de Escola com Relação ao Papel da Escola e CMEI's na Rede de Proteção**

Neste tópico procurou-se através da implementação do questionário verificar os conhecimentos e limitações dos gestores educacionais com relação ao papel da escola na Rede de Proteção à criança e ao adolescente.

O questionário foi divulgado em dois momentos via *e-mail* das instituições, e no grupo de *WhatsApp* de diretores. Em um primeiro momento, obteve-se um total de 10 participantes no mês de agosto (15 ao dia 31/08/2023). Posteriormente, no mês de outubro (dia 01 ao dia 13/10/2023) o questionário foi disponibilizado novamente na tentativa de aumentar a aderência ao questionário.

A pesquisa debruçasse em 6 seções, sendo a primeira seção com intuito de compreender as concepções dos gestores sobre a violência. As segunda e a terceira seção buscaram compreender quando os gestores achavam ser o momento para realizar a denúncia e quais caminhos eram utilizados para a denunciar os casos de violência praticados contra crianças e adolescentes. A quarta se propôs compreender através do viés do diretor o papel de cada instituição, diante de casos de violência; e a quinta seção buscava entender a confiabilidade do gestor na rede de proteção e como a instituição escolar está articulada com as demais a nível de formações.

Desta forma, das 94 instituições passíveis de resposta, obteve-se 18 respostas (19,14%), as quais 9 são de diretores de CMEIs (50%) e 9 são de diretores de escola (50%). Com relação as regiões abrangidas com as respostas, das 12 regiões do município, instituições localizadas em 10 regiões diferente responderam ao questionário até o final (83,33%).

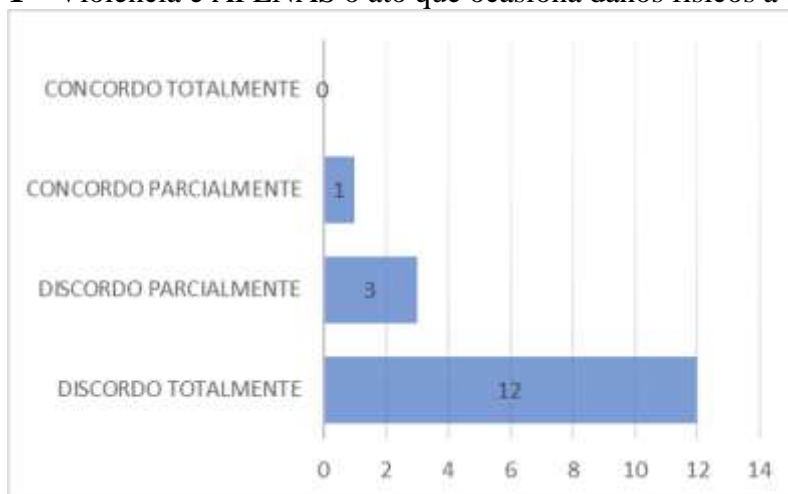
#### **Concepção de violência por parte dos diretores**

Neste tópico buscou-se identificar o que os gestores entendem por violência, visto que a violência, durante muito tempo, só era considerada quando havia dano físico, muitas vezes sendo desconsiderados outros tipos de violência como a violência psicológica, assim como alguns tipos de abuso que não necessariamente envolvem contato físico. Nesta seção também pretendeu-se verificar qual é a concepção dos gestores diante da vulnerabilidade infantil, principalmente no que se refere ao consentimento da realização de atos sexuais. Estas concepções são imprescindíveis na realização da denúncia, visto que se o gestor não identifica o ato como violento, o mesmo não realizará a denúncia.

A seguir apresentam-se os gráficos a partir das questões aplicadas sobre o que é violência e outras percepções em torno desse tema.

Os gráficos desta seção foram elaborados a partir da pergunta: “Sobre o que é “VIOLÊNCIA”, o quanto você concorda com as afirmações abaixo:”, para cada afirmação foi elaborado um gráfico com o quantitativo de respostas que variavam de “Discordo Totalmente” para “Concordo Totalmente”. A primeira afirmação “Violência é APENAS o ato que ocasiona danos físicos a outrem”, foi realizada no intuito de verificar o quanto cada dirigente concordava que violência não se dá apenas sob meios físicos e, sobretudo deixa danos/evidências físicas. Para a afirmativa apresentada obtivemos o “Gráfico 1 – Violência é APENAS o ato que ocasiona danos físicos a outrem”.

**Gráfico 1 – Violência é APENAS o ato que ocasiona danos físicos a outrem**



Fonte: elaboração própria.

O gráfico 1 mostra que 75% (12) assinalaram que “discordam totalmente” da afirmação “*Violência é APENAS o ato que ocasiona danos físicos a outrem*”, demonstrando que consideram a existência de outras formas de violências, além da violência física, que deixa danos físicos. 18,75% (3) assinalaram que “discordam parcialmente” e 6,25% (1) sinalizaram que “concordam parcialmente” com a afirmação. Os dados sugestionam que a maioria dos dirigentes consideram outros meios que não os meios físicos e que causem lesões, constituem-se como violência.

Confirmando a percepção sobre o Art. 232 do ECA (1990), que preconiza ser passível de pena de 6 meses a 2 anos: “submeter criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância a vexame ou a constrangimento”. Entre outras formas de violência, como por exemplo a violência institucional<sup>7</sup> e a violência sexual sem contato físico<sup>8</sup>.

O gráfico 2 a seguir apresenta os valores obtidos para a assertiva “É aplicar força física para atingir outra pessoa” está assertiva pretendeu apurar o reconhecimento da

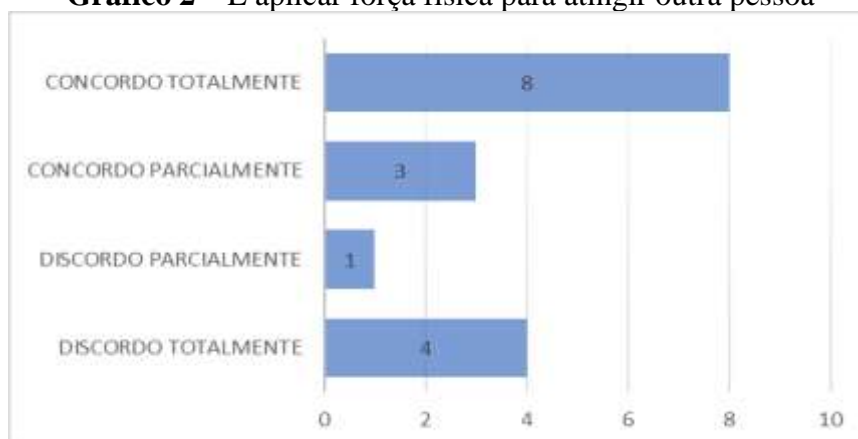
<sup>7</sup> “procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que a leve a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência ou outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização” (BRASIL, 2022)

<sup>8</sup> “[...] assédio sexual, abuso sexual verbal, telefonema obsceno, ato exibicionista, voyeurismo, pornografia”.

(MPPI, 2021)

aplicação de força física, como forma de violência, visto que, a violência física por vezes é relativizada pois historicamente foi utilizada como um dos principais mecanismos de educação. (JESUS, 2016) “O Gráfico 2 – É aplicar força física para atingir outra pessoa, ilustra os resultados obtidos pelo questionário”:

**Gráfico 2 – É aplicar força física para atingir outra pessoa**



Fonte: elaboração própria.

É possível ver no gráfico 2 que dos gestores 50% (8) “Concordaram totalmente” com a afirmação “*É aplicar força física para atingir outra pessoa*”, 18,75% (3) “Concordam parcialmente”, 6,25% (1) “Discorda parcialmente” e 25% (4) “Discorda totalmente” com a afirmação. Demonstrando que a maioria dos gestores reconhecem a violência física como uma forma de violência, entretanto, houve em contraponto 25% dos dirigentes que não concordam, o que pode indicar certo relativismo da violência física.

O enunciado “São ações realizadas no intuito de: envergonhar, pressionar e ou censurar”, vai de encontro ao primeiro enunciado, pois vem no intuito de confirmar o reconhecimento de formas de violência que não a violência física, neste enunciado, diretamente a violência psicológica. “O Gráfico 3: São ações realizadas no intuito de: envergonhar, pressionar e ou censurar”, ilustra as concepções dos gestores:

**Gráfico 3 – São ações realizadas no intuito de: envergonhar, pressionar e ou censurar**

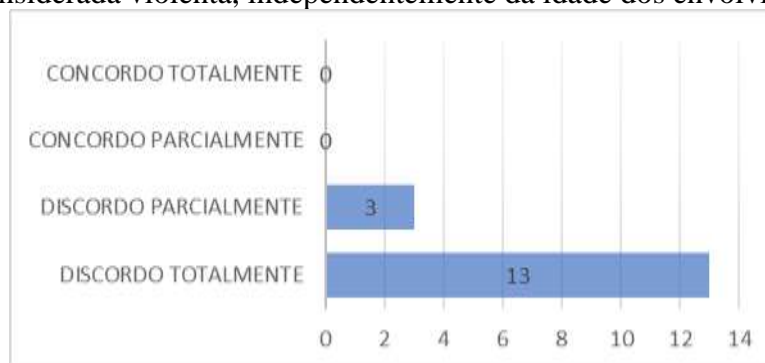


Fonte: elaboração própria.

O gráfico 3 acima mostra que das respostas obtidas 68,75% (11) “Concordam totalmente” com a afirmação “São ações realizadas no intuito de: envergonhar, pressionar e ou censurar”, 18,75% (3) “Concordam parcialmente” e 12,5% (2) “Discordam totalmente”. A grande maioria dos gestores sinalizaram reconhecer violência psicológica como uma forma de violência. Entretanto 12,5% ainda não reconhecem as ações voltadas a trazer danos emocionais como forma de violência, o que pode prejudicar a denúncia ou então a intervenção diante dos casos de violência psicológica.

A alegação “Uma relação sexual com consentimento das partes envolvidas, não pode ser considerada violenta, independentemente da idade dos envolvidos.”, pretende verificar a possibilidade dos gestores em aceitar situações nas quais há envolvimento sexual entre uma criança e um adulto. Ilustrando os dados levantados o “Gráfico 4 – Uma relação sexual com consentimento das partes envolvidas, não pode ser considerada violenta, independentemente da idade dos envolvidos.” Abaixo:

**Gráfico 4** – Uma relação sexual com consentimento das partes envolvidas, não pode ser considerada violenta, independentemente da idade dos envolvidos.



Fonte: elaboração própria.

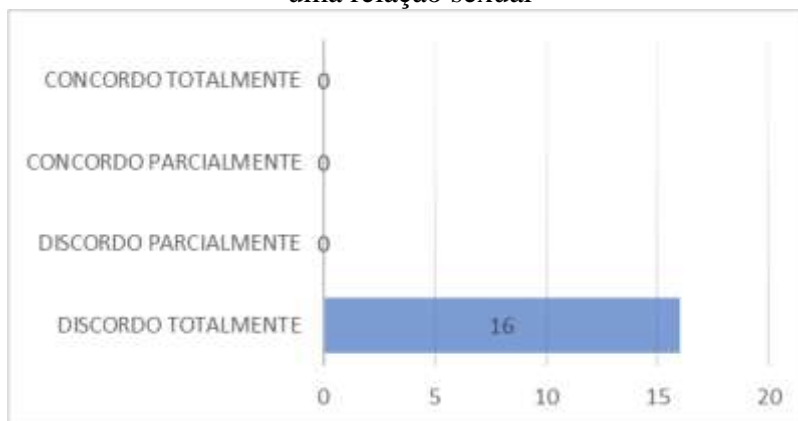
O gráfico 4 traz que das respostas obtidas 81,25% (13) dos gestores “Discorda totalmente” e 18,75% (3) “Discorda parcialmente” da afirmação “Uma relação sexual com consentimento das partes envolvidas, não pode ser considerada violenta, independentemente da idade dos envolvidos”. Dado este que sinaliza o reconhecimento em algum grau da necessidade de maturidade no consentimento de relações sexuais. Levando um caminho diferente aos índices apresentados pela UNICEF em fevereiro de 2022, no qual o Brasil ocupa o 4º lugar no índice dos países que possuem o maior número de casamentos infantis<sup>9</sup> (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

A alegação “O desenvolvimento das características físicas corporais no ser humano (aparecimento de pelos, crescimento dos seios, etc) determina a maturidade para consentir uma relação sexual” vem no sentido de confirmar o gráfico 4. Sob título “Gráfico 5 – O desenvolvimento das características físicas corporais no ser humano (aparecimento de pelos, crescimento dos seios, etc) determina a maturidade para consentir uma relação sexual” Gráfico 5 explicita os dados coletados.

<sup>9</sup> “Ainda que o casamento infantil fosse legalmente permitido a menores de 16 anos em certos casos, ter relações sexuais com menores de 14 anos sempre foram consideradas crime sexual contra vulneráveis. Apesar dessa conjuntura, estima-se que 877 mil mulheres se casaram antes dos 15 anos no país (11%)”. CARDOSO; et al, 2022, p. 418)



**Gráfico 5** – O desenvolvimento das características físicas corporais no ser humano (aparecimento de pelos, crescimento dos seios etc.) determina a maturidade para consentir uma relação sexual

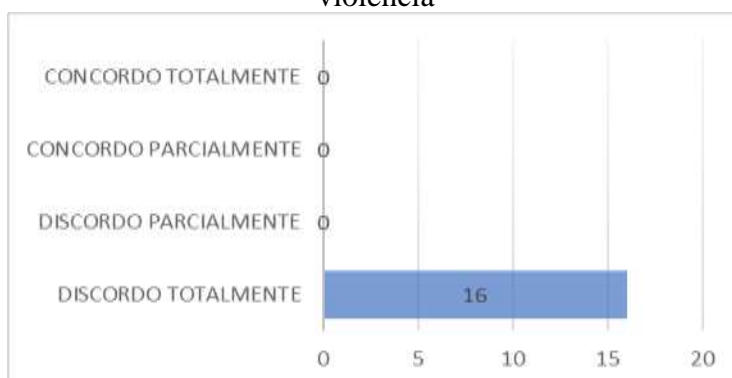


Fonte: elaboração própria.

Os dados do gráfico 5 corroboram com os dados da afirmação seguinte: “*O desenvolvimento das características físicas corporais no ser humano (aparecimento de pelos, crescimento dos seios, etc) determina a maturidade para consentir uma relação sexual*”. Os 100% (16) dos gestores que sinalizaram discordância total da afirmação, demonstram que estes reconhecem que a maturidade para o consentimento a uma relação sexual não está condicionada apenas a maturidade física dos corpos.

A respeito da afirmativa “*Adultos e crianças possuem as mesmas vulnerabilidades diante de situações de violência*” buscou-se verificar o nível do reconhecimento dos diretores sobre a peculiaridade infantil com relação à fase vital a qual vivenciam e os possíveis danos a estes quando estes estão em situação de violência. O próximo gráfico “Gráfico 6 – *Adultos e crianças possuem as mesmas vulnerabilidades diante de situações de violência*”, vislumbra os dados obtidos pela aplicação do questionário:

**Gráfico 6** – Adultos e crianças possuem as mesmas vulnerabilidades diante de situações de violência



Fonte: elaboração própria.

O gráfico 6 mostra que dos gestores participantes, 100% (16) discordam totalmente da afirmação “*Adultos e crianças possuem as mesmas vulnerabilidades diante de situações de*

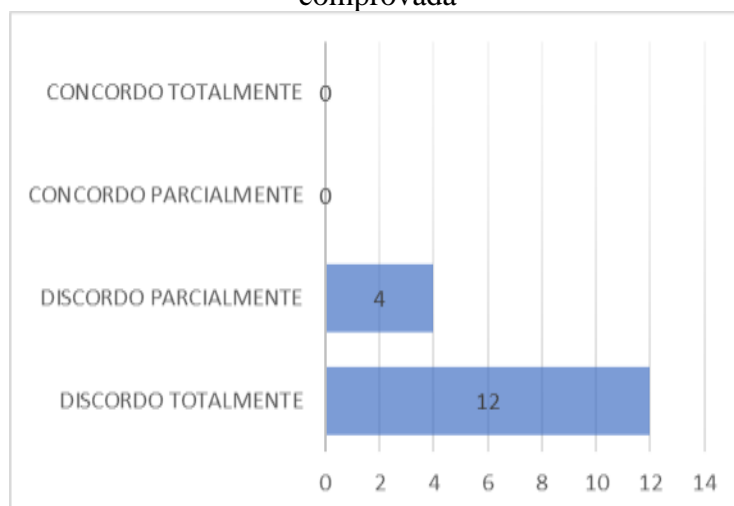
violência”. O que manifesta, corroborando as duas afirmações anteriores, que estes reconhecem as singularidades da infância, discernindo a vulnerabilidade que permeia os pequenos ao lidarem com situações de violência. Visto que a violência vivenciada na infância pode gerar prejuízos ao desenvolvimento desta, além dos impactos comportamentais como “comportamentos agressivos ou antissociais, abuso de substâncias ilícitas, comportamentos sexuais de risco e práticas ilícitas” (FERNANDES, 2023).

#### Realização da denúncia: “Quando Denunciar?”

Este tópico pretende trazer a concepção dos gestores sobre o momento da denúncia, após identificar o que estes consideram como atos violentos ou não, visto que é importante verificar a partir de qual momento estes acionariam os devidos órgãos para a realização da denúncia de violência contra crianças e adolescentes. Desta forma, para esta sessão foi questionado: “Sobre ‘QUANDO DENUNCIAR’, o quanto você concorda com as afirmações abaixo:” para as próximas afirmações.

Para a assertiva “A denúncia em casos de violência contra a criança deve ocorrer APENAS quando comprovada” pretendeu-se verificar se o gestor faria a denúncia ou notificação, mesmo que não houvesse comprovações da violência, isto é, com base apenas nas suspeitas apresentadas, sejam por indícios físicos ou comportamentais presentes na possível vítima de violência. Desta forma para esta afirmação obtivemos o Gráfico 7- A denúncia em casos de violência contra a criança deve ocorrer APENAS quando comprovada:

**Gráfico 7 - A denúncia em casos de violência contra a criança deve ocorrer APENAS quando comprovada**

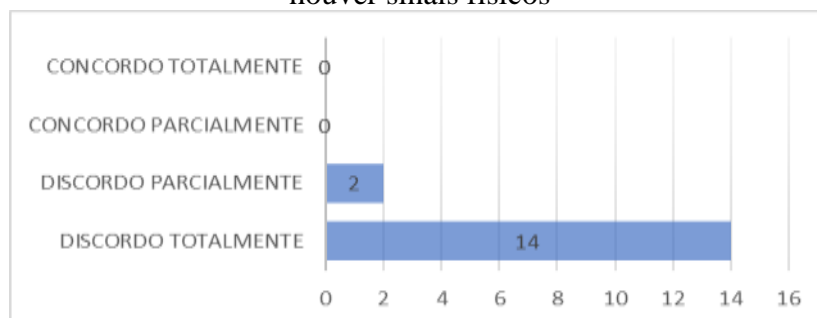


Fonte: elaboração própria.

Nesta afirmação, o gráfico 7 mostra que 75% (12) dos gestores “discordaram totalmente” da afirmação “A denúncia em casos de violência contra a criança deve ocorrer APENAS quando comprovada” e 25% (4) “discordam parcialmente”, indicando que os gestores efetuariam a denúncia em casos de suspeita e não só confirmação de casos de violência.

O Gráfico 8 tem em vista corroborar e os resultados obtidos na informação anterior para a afirmativa: “A denúncia em casos de violência contra a criança deve ocorrer APENAS quando houver sinais físicos.” Pretende verificar se sinais comportamentais e indícios que não físicos constituem elementos suficientes para a efetivação da denúncia do caso. Para esta afirmação o “Gráfico 8: A denúncia em casos de violência contra a criança deve ocorrer apenas quando houver sinais físicos” apresenta os dados obtidos.

**Gráfico 8 - A denúncia em casos de violência contra a criança deve ocorrer apenas quando houver sinais físicos**



Fonte: elaboração própria.

Nesta afirmativa 87,5% (14) dos gestores discordam totalmente desta afirmação, outros 12,5%, discordam parcialmente, manifestando maior possibilidade de os mesmos efetuarem a denúncia em suspeitas de violências praticadas contra as crianças. Como sugere o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), em seu 13º artigo:

Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais. (Redação dada pela Lei nº 13.010, de 2014) (BRASIL, 1990)

A alegação “A denúncia de violência contra a criança deve ser feita mediante qualquer suspeita” vem confirmar a afirmação anterior, se os dirigentes fariam a denúncia mediante suspeita e não apenas após confirmação. Para esta afirmação obteve-se os dados ilustrados pelo “Gráfico 9 - A denúncia de violência contra a criança deve ser feita mediante qualquer suspeita” apresentado abaixo:

**Gráfico 9 - A denúncia de violência contra a criança deve ser feita mediante qualquer suspeita**



Fonte: elaboração própria.

Ratificando os dados obtidos na afirmação anterior e o cumprimento legal da responsabilidade de denúncia e dismantelando a hipótese a priori deste trabalho de que os dirigentes efetuariam a denúncia apenas com a comprovação dela.

A asserção “Omissões de adultos responsáveis à uma criança, como por exemplo: falta de cuidados médicos, higiene, acesso e educação, podem ser caracterizadas como violação de direitos e podem ser denunciados” verifica a consideração dos gestores da negligência como forma de violação de direitos passível de denúncia. O “Gráfico 10 - Omissões de adultos responsáveis à uma criança, como por exemplo: falta de cuidados médicos, higiene, acesso e educação, podem ser caracterizadas como violação de direitos e podem ser denunciados”, vislumbra os dados obtidos pelo questionário:

**Gráfico 10** - Omissões de adultos responsáveis à uma criança, como por exemplo: falta de cuidados médicos, higiene, acesso e educação, podem ser caracterizadas como violação de direitos e podem ser denunciados



Fonte: elaboração própria.

O gráfico 10 aponta que, com relação ao enunciado “*Omissões de adultos responsáveis à uma criança, como por exemplo: falta de cuidados médicos, higiene, acesso e educação, podem ser caracterizadas como violação de direitos e podem ser denunciados*”, novamente obteve-se um total de 87,5% de absoluta concordância e 12,5% de concordância parcial. A negligência dos cuidados com a criança ou adolescente podem ser indicativos de que outras formas de violência estão ocorrendo e podem, assim como outras formas de violação acarretar sérios problemas para o indivíduo, bem como problemas sociais. Como aponta estudo:

A negligência e o abuso infantil com frequência ocorrem ao mesmo tempo e com outras formas de violência familiar, como o abuso do parceiro íntimo. Além dos danos imediatos, a negligência e o abuso aumentam o risco de apresentar problemas de longa duração, incluindo problemas de saúde mental e transtorno de uso de substâncias. O abuso infantil também está associado com problemas na idade adulta como, por exemplo, obesidade, doença cardíaca e doença pulmonar obstrutiva crônica (DPOC). (PEKARSKY, 2022)

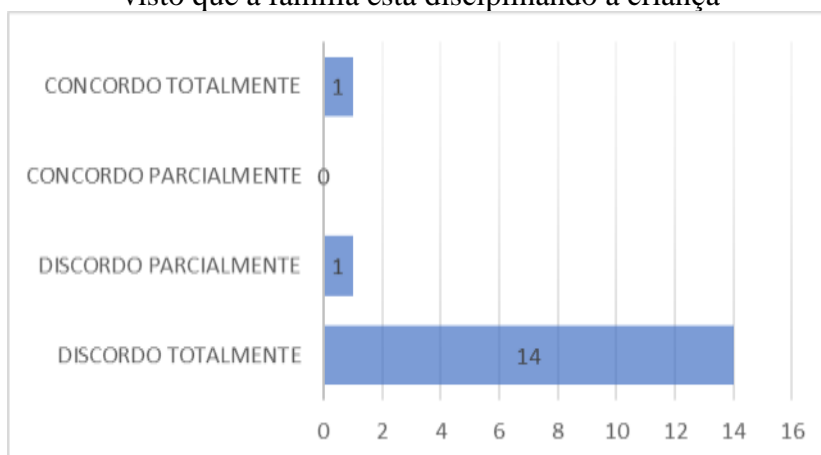
Pekarsky (2022), também verifica que a negligência pode resultar de uma combinação de fatores individuais, familiares e sociais, sendo identificada com maior frequência (doze



vezes mais) em crianças que vivem em condição de pobreza. No entanto, ressalta que, todos os tipos de violação de direitos, podem ocorrer independente de fatores sociais e econômicos.

A partir da sentença “Na ocorrência de violência física em âmbito familiar, não se deve interferir, visto que a família está disciplinando a criança”, pretendeu-se verificar a anuência do dirigente em práticas punitivas corporais com fins “educacionais”, visto que estas práticas são aceitas em alguns contextos culturais. Ilustrando as inquietações acima os dados obtidos pelo questionário ilustram o “Gráfico 11 - Na ocorrência de violência física em âmbito familiar, não se deve interferir, visto que a família está disciplinando a criança”:

**Gráfico 11** - Na ocorrência de violência física em âmbito familiar, não se deve interferir, visto que a família está disciplinando a criança



Fonte: elaboração própria.

Com relação à última afirmativa da seção “*Na ocorrência de violência física em âmbito familiar, não se deve interferir, visto que a família está disciplinando a criança;*” foram obtidos 87,5% (14) de discordância absoluta da afirmação, 6,25% (1) de parcial discordância e 6,25% (1) de concordância total com a afirmação.

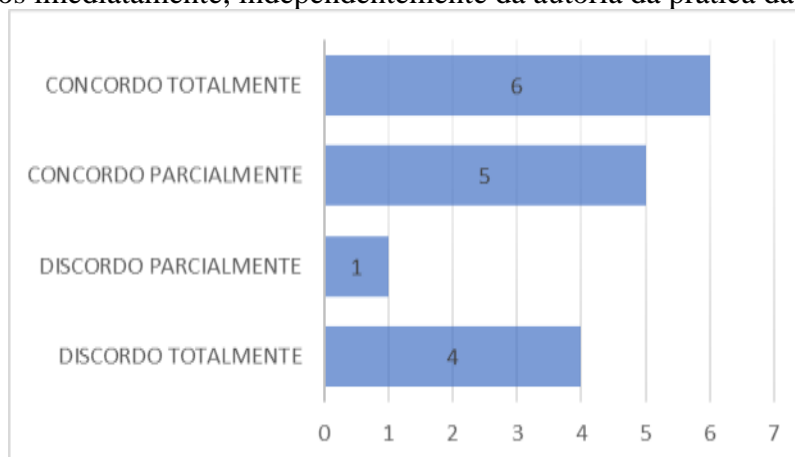
O que reflete grande avanço na perspectiva de uma educação não violenta ou na não “pedagogização” da violência, como reconhecido no estudo de que em algumas culturas é possível verificar práticas de punição corporal com fins a disciplinar crianças. Em algumas inclusive são realizadas punições graves como chibatadas, queimaduras, entre outras, o que em outras culturas é considerado abuso, entretanto a autora destaca que a linha entre essas práticas punitivas graves e as práticas socialmente aceitas é muito tênue e de difícil mensuração (PEKARSKY, 2022). Por mais que aparente em um pequeno universo (6,25%), ainda é possível verificar uma tendência a essas perspectivas punitivas como meio educacional.

### Sobre o Protocolo De Denúncias

Esta seção vem no intuito de verificar os caminhos utilizados para a denúncia de casos de violência praticados contra crianças e adolescentes, de maneira a analisar se estes caminhos têm protocolo de encaminhamento comum. Desta forma, para o enunciado “*Sobre "ONDE DENUNCIAR", o quanto você concorda com as afirmações abaixo*”:

Sobre a alegação: “Ao constatar qualquer indicio de violência contra a criança os pais devem ser acionados imediatamente, independentemente da autoria da prática da violência.”, pretendeu-se verificar se há alguma forma de triagem no encaminhamento de denúncias realizadas, sendo a utilização de alguns caminhos potencialmente arriscados, como veremos a seguir no “Gráfico 12: Ao constatar qualquer indicio de violência contra a criança os pais devem ser acionados imediatamente, independentemente da autoria da prática da violência”.

**Gráfico 12** - Ao constatar qualquer indicio de violência contra a criança os pais devem ser acionados imediatamente, independentemente da autoria da prática da violência



Fonte: elaboração própria.

Obteve-se uma distribuição significativa entre concordo totalmente 37,5% (6), concordo parcialmente 31,25% (5) e discordo totalmente 25% (4). O que sinaliza que a maioria dos dirigentes (37,5%) ao sinalizar a família poderiam estar colocando em situação arriscada a si mesmo, ao professor ou outro profissional que verificou sinais de violência e até mesmo a criança ou adolescente vítima, visto que, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2023), aponta que os casos de maus tratos ocorrem essencialmente no interior das residências, por membros das famílias, bem como os estupros de vulneráveis, este último atingindo a totalidade de 71,6% dos casos denunciados.

Caetano (2016), em sua pesquisa desaconselha a convocação da família para conversar sobre a ocorrência, devido ao potencial risco de a família ter conhecimento do abuso, havendo a possibilidade de retirada da criança da instituição e reduzindo a possibilidade de protegê-la (CAETANO, 2019, p. 107).

A afirmação “Ao constatar qualquer indicio físico de violência contra criança, a Polícia Militar deve ser acionada”. Buscou verificar se os dirigentes têm em vista a atribuição da Polícia Militar e quando acioná-la. Abaixo os dados levantados pelo questionário ilustrados pelo “Gráfico 13 - Ao constatar qualquer indicio físico de violência contra a criança, a Polícia Militar deve ser acionada”:

**Gráfico 13** - Ao constatar qualquer indício físico de violência contra a criança, a Polícia Militar deve ser acionada

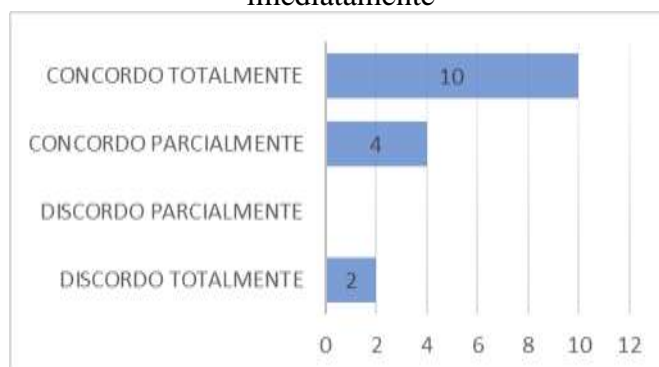


Fonte: elaboração própria.

Obtivemos que 43,75% (7) concordam parcialmente, 25% (4) concordam totalmente, 25% (4) discordam totalmente. 6,25 (1) discordam parcialmente e na alegação. Demonstrando não haver protocolo de ação mediante sinais de violência física.

E sob a alegação “No ato de ocorrência da violência a Polícia Militar deve ser acionada imediatamente”, pretendeu-se corroborar a afirmação anterior e verificar se há o acionamento no ato mencionado os dados obtidos pelo questionário estão ilustrados no “Gráfico 14: No ato de ocorrência da violência a Polícia Militar deve ser acionada imediatamente” como ilustrado a seguir:

**Gráfico 14** - No ato de ocorrência da violência a Polícia Militar deve ser acionada imediatamente



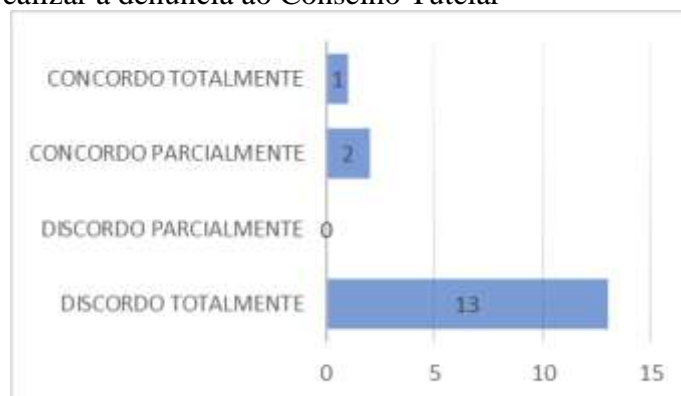
Fonte: elaboração própria.

Obteve-se que 62,5% (10) concordam totalmente em acionar a PM diante da ocorrência de violência, 25% (4) concordam parcialmente e 12,5% (2) discordam totalmente. Conforme as recomendações da Unicef o acionamento da Polícia Militar deve ocorrer se houver flagrante de violência, bem como serviços de emergências de saúde se houver riscos de saúde da criança e/ou do(a) adolescente. (UNICEF 2022). Mas a Polícia Militar não deverá ser acionada apenas com as marcas de lesões.

Para a declaração “Em caso de suspeita de violência contra um aluno da escola, deve-se aguardar a materialidade para realizar a denúncia ao Conselho Tutelar”, intentou-se

confirmar a notificação do caso sem aguardar a materialidade dos fatos. Visto as recomendações da cartilha do TJDF (2020): “*Diante da mera suspeita, DENUNCIE.*” (TJDF, 2020, p.6) O “Gráfico 15 - Em caso de suspeita de violência contra um aluno da escola, deve-se aguardar a materialidade para realizar a denúncia ao Conselho Tutelar” vislumbra as perspectivas dos gestores:

**Gráfico 15** - Em caso de suspeita de violência contra um aluno da escola, deve-se aguardar a materialidade para realizar a denúncia ao Conselho Tutelar



Fonte: elaboração própria.

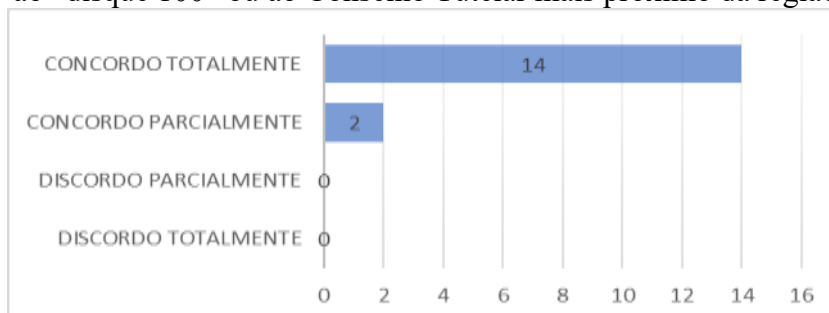
Obteve-se que 81,25% (13) discordaram totalmente com a afirmação, 12,5% (2) concordam parcialmente, 6,25% (1) concorda totalmente. Desta forma a maioria dos dirigentes está em consonância com o artigo 13 do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que deflagra:

Art. 13. Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais. (BRASIL, 1990)

Sobre afirmativa “*Em caso de suspeita de violência, contra um aluno da escola, deve-se denunciar ao “disque 100” ou ao Conselho Tutelar mais próximo da região*” realizada no intuito de verificar o acionamento do Conselho Tutelar ou Disque 100, quando verificados indícios de violações. Os dados coletados são ilustrados pelo “Gráfico 16 - Em caso de suspeita de violência, contra um aluno da escola, deve-se denunciar ao “disque 100” ou ao Conselho Tutelar mais próximo da região”, apresentado abaixo:



**Gráfico 16** - Em caso de suspeita de violência, contra um aluno da escola, deve-se denunciar ao “disque 100” ou ao Conselho Tutelar mais próximo da região



Fonte: elaborado pela autora.

Com a afirmação acima 87,5% (14) concordam totalmente e 12,5 (2) concordam parcialmente pela afirmação.

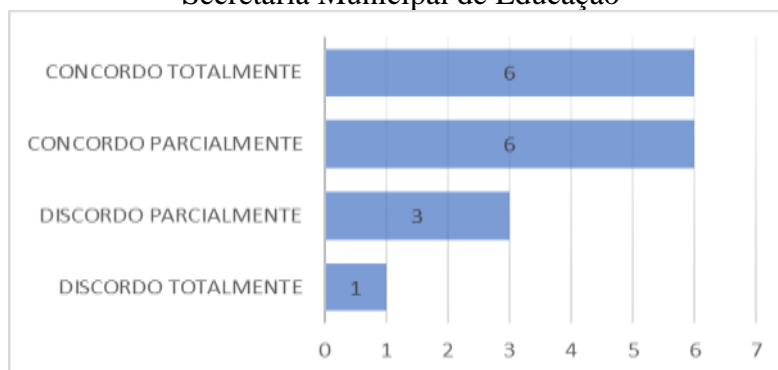
Deve-se levar em consideração que o Conselho Tutelar é um:

[...] órgão municipal ou distrital de defesa dos direitos de meninas e meninos, com atribuições definidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Em cada município ou distrito, deve haver no mínimo um Conselho Tutelar em funcionamento. Esse órgão tem o papel de receber denúncias de violações contra os direitos de crianças e adolescentes, aplicar medidas e requisitar serviços para assegurar esses direitos. (UNICEF, 2022, p.16)

E que o serviço “Disque 100”: serviço de atendimento telefônico gratuito, que funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana. Recebe e encaminha denúncias de violência contra crianças e adolescentes, e também denúncias outras situações de violação de direitos humanos. Sendo o primeiro o caminho recomendado aos dirigentes escolares para efetuar denúncias (UNICEF, 2022, p.16).

Na última afirmação da seção “*Em caso de suspeita de violência contra um aluno da escola, deve-se reportar à Secretaria Municipal de Educação*” pretendeu-se verificar se os dirigentes acionariam a SMED, como parte do protocolo de encaminhamento das crianças e adolescentes vítimas de violações de direitos. “O Gráfico 17: Em caso de suspeita de violência contra um aluno da escola, deve-se reportar à Secretaria Municipal de Educação” demonstra os dados obtidos:

**Gráfico 17** - Em caso de suspeita de violência contra um aluno da escola, deve-se reportar à Secretaria Municipal de Educação



Fonte: elaboração própria.

Com esta alegação obteve-se que 37,5% (6) dos diretores concordam totalmente com a afirmação acima, 37,5% (6) concordam parcialmente, 18,75% (3) discordam parcialmente e 6,25% (1) discordam totalmente.

A respeito do acionamento da Secretaria Municipal de Educação, normalmente se dá pelo acionamento do PCAE – Programa de Combate ao Abandono Escolar previsto pela Lei Municipal nº 4.821 de 2019, institui o Programa de Combate ao Abandono Escolar no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências, este programa objetiva garantir a permanência na escola de estudantes em idade escolar obrigatória. Promovendo inclusão ou reinserção daqueles em situação de evasão, infrequência e/ou em situação de vulnerabilidade social, complementando o trabalho dos dirigentes de escola encarregados de zelar pela frequência escolar (FOZ DO IGUAÇU, 2019).

A Coordenação do Programa irá notificar, convocar e orientar os pais/responsáveis objetivando retorno e a permanência dos estudantes nas instituições de ensino. Quando o problema não for solucionado, o Programa encaminhará o caso ao Conselho Tutelar o que também ocorrerá quando for identificado pelo Programa situações de risco, negligência, exploração ilegal de trabalho ou violência de qualquer natureza que possa justificar aplicação de medidas de proteção para crianças e adolescentes ou aquelas pertinentes aos responsáveis (FOZ DO IGUAÇU, 2019).

O Programa é composto assistentes sociais que são encarregados “[...] de intervir e orientar as famílias em situações de dificuldades no processo de ensino-aprendizagem, atuar no enfrentamento das situações de ameaça, violação e não acesso aos direitos humanos [...]” (PMFI, 2022) e viabilizar o acesso a programas e serviços sociais aos estudantes e suas famílias prezando a permanência escolar.

Os psicólogos do programa estão incumbidos de orientar em casos de dificuldade escolar, auxiliar na integração entre a escola, o estudante e a família e contribui em projetos desenvolvidos nas escolas. Atua também no manejo de emoções, comportamentos, dificuldades de socialização das turmas escolares, bem como em situações de violência escolar e mediação de conflitos (PMFI, 2022). Ao que indica a possibilidade dos dirigentes em buscar auxílio à SMED, entretanto, não excluindo os demais caminhos.

De encontro à tentativa de fornecer caminhos de denúncia às instituições que prestam atendimento para crianças e adolescentes, no ano de 2016, no município foi proposto um protocolo de atendimento a crianças e a adolescentes vítimas de violência no Município. Tal protocolo, consiste no preenchimento da ficha de Violência Interpessoal/Autoprovocada do Sistema de informações de Agravos de Notificações (SINAN) pelas diversas instituições de atendimento (CRAVEIRO, 2016, p. 52).

O Protocolo de Atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência possui 5 formas de encaminhamento a depender do estado da criança e/ou adolescente ou do relato, ou então suspeita:

Vítimas de violência sexual até 72 horas (a instituição que recebeu a suspeita ou confirmação de violência sexual, ocorrido em até 72 horas, deve encaminhar a criança com urgência ao Hospital Ministro Cavalcanti, notificando ao Conselho tutelar); Vítimas de violência sexual após 72 horas (a instituição que recebeu a suspeita ou confirmação de violência sexual, ocorrido após 72 horas, deverá encaminhar o caso ao Conselho Tutelar, por escrito, relatando o ocorrido e o Conselho Tutelar aos demais setores); Vítimas de exploração

sexual (a instituição que recebeu a suspeita ou confirmação de exploração deverá proceder em caso de flagrante como a violação sexual ocorrida em até 72 horas, em caso de suspeita ou confirmação ocorrido após 72 horas o fluxo seguirá conforme o fluxo de violência sexual após 72 horas); Vítimas de outros tipos de violência com necessidade hospitalar (a instituição deverá encaminhar ao Pronto Atendimento do Morumbi I, ou a Unidade de Pronto Atendimento João Samek ou ainda ao Hospital Municipal Padre Germano Lauck que encaminharão o caso ao Conselho Tutelar que tomará as demais providências); Vítimas de outros tipos de violência sem necessidade hospitalar (a instituição que recebeu a suspeita ou confirmação de violência contra a criança ou adolescente, deverá encaminhar o caso ao Conselho Tutelar, por escrito, relatando o ocorrido que tomará as providências decorrentes). (CRAVEIRO, 2016, p. 63)

Conforme Craveiro o Protocolo, propõem ainda, como forma de fortalecimento da Rede de Proteção à Infância e a adolescência reuniões mensais, em cinco grandes regiões do município, para discutir os problemas apresentados pelo protocolo em vista a melhorá-lo e também de aconselhamentos e das procedências dos casos que foram denunciados. Posteriormente as coordenações de cada grupo levarão pautas apresentadas pelos grupos para discussão com os outros coordenadores dos grupos há cada três meses sob coordenação do Serviço Social do Ministério Público do Estado do Paraná – 7ª Unidade Regional de Apoio Técnico Especializado (CRAVEIRO, 2016, pp. 91-92).

A padronização do Protocolo intenciona oferecer suporte a todos os agentes que atuam na promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes, também preconiza a diminuição da violência institucional presente cotidianamente. Primando por um atendimento adequado, de forma que tais casos cheguem a ser notificados aos profissionais responsáveis pelo atendimento destes.

### A Concepção dos Gestores sobre o Papel da Escola

As afirmações a seguir residiram em buscar entender a concepção dos diretores a respeito do papel da escola diante dos casos de confirmações e suspeitas de casos de violências praticadas contra seus alunos. A partir do enunciado: “Sobre o “PAPEL DA ESCOLA”, o quanto você concorda com as afirmações abaixo” encontrados os seguintes resultados.

Para a afirmação “Considero NÃO ser papel da escola investigar violências praticadas contra os alunos”, buscou-se verificar o grau de concordância com os dirigentes em não interferir de maneira investigativa nas suspeitas ou confirmações de violências praticadas contra os estudantes das instituições em que direcionam. Os dados coletados estão dispostos no “Gráfico 18: Considero NÃO ser papel da escola investigar violências praticadas contra os alunos”, localizado abaixo:

**Gráfico 18 - Considero NÃO ser papel da escola investigar violências praticadas contra os alunos**



Fonte: elaboração própria.

Esta afirmativa obteve 75% (12) discordam totalmente, 6,25% (1) discorda parcialmente 12,5% (2) concordam parcialmente e 6,25 (1) concorda totalmente com a afirmação. Indicando que a concepção da maioria dos gestores é de que a escola teria o papel de investigar as violências cometidas contra os alunos. Desta forma, se faz necessário ressaltar que a escola não deve agir sozinha, não cabendo a função de investigar situações de violações de direitos.

É necessário que a comunidade escolar se entenda como parte da rede de proteção e não se preocupe em entregar o “caso pronto”, a instituição deve reconhecer outros serviços integrantes desta rede (como Conselho Tutelar, Polícia Civil, serviços judiciais, entre outros), o importante é que a escola saiba reconhecer estas situações de violação de direitos e não se abstenha do seu papel (e obrigação) de denúncia e/ou encaminhamentos a outros serviços. (UNICEF, 2022)

Além do mais a se a escola interferir executando um papel investigativo a mesma pode acabar, em alguns casos revitimizando a criança/adolescente. Portanto deve-se reconhecer que há limites da atuação das escolas, ainda mais no que diz respeito à apuração dos fatos. Ressalta-se que para a denúncia a suspeita é suficiente.

A Lei 13.431/2017 proíbe que a Rede de Proteção realize Escuta Especializada com caráter investigativo. E nos casos que a escuta ocorrer, as crianças e os adolescentes não poderão ser submetidos a novas escutas, o que pode acarretar em prejuízos na investigação. Deve-se ter em mente que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e podem querer exercer seu direito a fala, bem como espaço não querer falar e ambos necessitam ser respeitados. (TJDFT, 2020, p.6)

Com a alegação “A escola possui o papel de denunciar confirmações e suspeitas de violências praticadas contra seus alunos”, pretendeu-se averiguar a ciência dos diretores sob a responsabilidade de denúncia inerente ao cargo. Conforme preconizado no ECA (1990) em seu Artigo 56, que delega o papel do diretor escolar:

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao:

Conselho Tutelar os casos de:

I. maus-tratos envolvendo seus alunos;



II. reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III. elevados níveis de repetência. (BRASIL, 1990)

O “Gráfico 19: A escola possui o papel de denunciar confirmações e suspeitas de violências praticadas contra seus alunos”, localizado abaixo clarifica os dados levantados pelo questionário:

**Gráfico 19** - A escola possui o papel de denunciar confirmações e suspeitas de violências praticadas contra seus alunos



Fonte: elaboração própria.

De acordo com o questionário, 87,5% (14) concordam totalmente com a declaração, 6,25% (1) concorda parcialmente e 6,25% (1) discorda parcialmente. O que sugere que a maioria dos gestores reconhecem a escola como responsável por realizar denúncias de suspeitas e confirmações de denúncias.

A afirmativa “Considero NÃO ser papel da escola intervir em suspeitas de violências praticadas contra os alunos, quando estas não são 100% confirmadas.” Os dados atingidos estão relacionados no “Gráfico 20: Considero NÃO ser papel da escola intervir em suspeitas de violências praticadas contra os alunos, quando estas não são 100% confirmadas”, localizado abaixo:

**Gráfico 20** - Considero NÃO ser papel da escola intervir em suspeitas de violências praticadas contra os alunos, quando estas não são 100% confirmadas



Fonte: elaboração própria.

Na qual 81,25% (13) discordam totalmente com a afirmação, 12,5% (2) discordam parcialmente e 6,25% (1) concordam parcialmente. Reafirmando a ciência da responsabilidade de denúncia mesmo sem a confirmação de suspeitas, reafirmando a responsabilidade preconizada que o “[...] professor ou responsável por estabelecimento de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus tratos contra criança ou adolescente [...]” poderá ser penalizado. (BRASIL, 1990)

Na declaração “A escola deve preocupar-se APENAS em instruir seus alunos com os conteúdos previstos nos currículos das disciplinas”, buscou-se verificar a presença concepção reducionista da função escolar ligada apenas a grades curriculares. Os dados obtidos são apresentados pelo “Gráfico 21: A escola deve preocupar-se APENAS em instruir seus alunos com os conteúdos previstos nos currículos das disciplinas”, destacado abaixo:

**Gráfico 21** - A escola deve preocupar-se APENAS em instruir seus alunos com os conteúdos previstos nos currículos das disciplinas



Fonte: elaboração própria.

Desta alegação 100% dos diretores discordaram totalmente. Sendo reafirmada pela sentença posterior que dizia que “A escola tem o papel de prevenir a violência por meio de seu caráter educativo” na qual 87,5% (14) concordam totalmente com a afirmação, 12,5% (2) concordam parcialmente.

O “Gráfico 22: A escola tem o papel de prevenir a violência por meio de seu caráter educativo” ilustra a concepção dos gestores que responderam o questionário sobre o papel de prevenção das escolas, os dados obtidos estão demonstrados abaixo:

**Gráfico 22** - A escola tem o papel de prevenir a violência por meio de seu caráter educativo



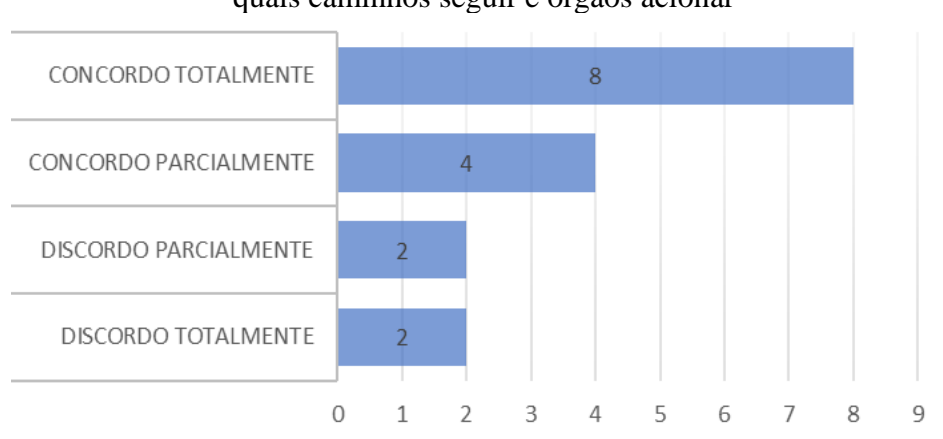
Fonte: elaboração própria.

## Confiabilidade do Gestor nos Encaminhamentos

Neste tópico a intenção foi a de mensurar a confiabilidade do gestor nos encaminhamentos dos casos de violência para outros segmentos da rede de garantia de direitos, também entender há quanto tempo a rede organizou-se para fazer reuniões de orientação e alinhamentos sobre a temática.

Sobre a afirmativa “Em casos de violência descobertos no ambiente escolar tenho total segurança em quais caminhos seguir e órgãos acionar” pretendeu-se verificar a segurança no estabelecimento de um protocolo de encaminhamentos. Os dados levantados estão dispostos no “Gráfico 23: Em casos de violência descobertos no ambiente escolar tenho total segurança em quais caminhos seguir e órgãos acionar”.

**Gráfico 23** - Em casos de violência descobertos no ambiente escolar tenho total segurança em quais caminhos seguir e órgãos acionar

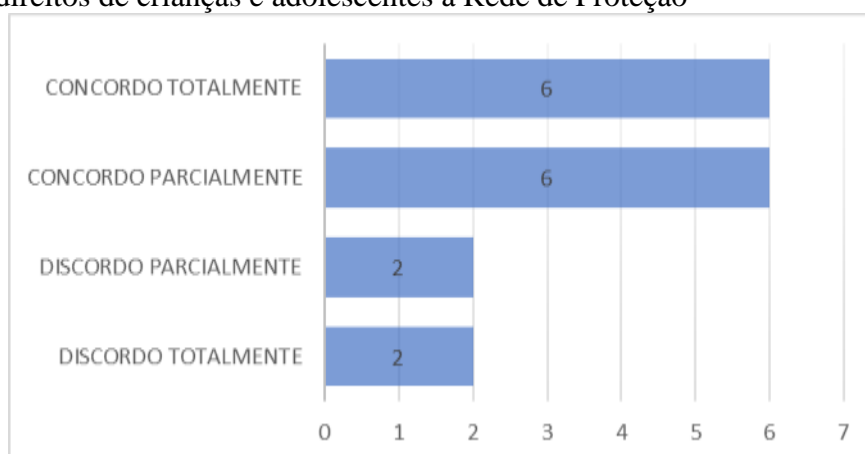


Fonte: elaboração própria.

Obteve-se com o questionário que 50% (8) dos diretores concordam totalmente com a afirmação, 25% (4) concordam parcialmente, 12,5 (2) discordam parcialmente, 12,5% (2) discordam totalmente.

Já com relação a afirmativa “Tenho plena confiança no encaminhamento de denúncias relacionadas à violação de direitos de crianças e adolescentes à Rede de Proteção”, verificou-se a confiança dos dirigentes no encaminhamento de denúncias à Rede de Proteção. Os dados obtidos estão ilustrados no “Gráfico 24 - Tenho plena confiança no encaminhamento de denúncias relacionadas à violação de direitos de crianças e adolescentes à Rede de Proteção”, verificado abaixo:

**Gráfico 24** - Tenho plena confiança no encaminhamento de denúncias relacionadas à violação de direitos de crianças e adolescentes à Rede de Proteção



Fonte: elaboração própria.

Com opções destoantes 37,5% dos gestores (6) concordam totalmente com a afirmação, 37,5% (6) concordam parcialmente, 12,5 (2) discordam parcialmente, 12,5% (2) discordam totalmente.

A partir destes dos dados, dos gráficos 23 e 24, pode-se verificar que apenas metade dos dirigentes possuem total confiança em quais caminhos recorrer para as denúncias de violação de direitos. E 25% destes não confiam plenamente no trabalho realizado pela rede de proteção nos pós denúncia. O que sinaliza para o fortalecimento do papel da escola no trabalho em rede, bem como o fortalecimento da Rede de Proteção no município. A Rede de Proteção às crianças e adolescentes:

[...] é conceituada como um espaço de formação de parcerias, cooperações e articulações dos sujeitos institucionais, funcionando como um mecanismo eficaz para a interrupção da violência, favorecendo uma visão ampliada das situações e permitindo o planejamento de ações integradas. O bom funcionamento da rede favorece o compartilhamento de responsabilidades sobre os casos, permitindo que cada profissional e setor e/ou serviço atue dentro do seu perfil. (MELO, *et al*; 2020, p.2)

Conforme Azevedo e Guerra (2015), a concepção em rede atribuí a cada instituição um papel diante da causa pretendida, implicando na mudança de posturas e práticas sociais que preconizam um “não envolvimento” com a violência, terceirizando responsabilidades. E que para a atuação da rede seja efetiva, implicará esforços contínuos para a manutenção desta rede, visto que deverá romper com mudanças culturais e hábitos arraigados. Conforme SILVA e ALBERTO (2019), estas formações e aperfeiçoamentos, que devem ocorrer de maneira sistemática, participativa, continuada para romper com preceitos e práticas que divergem da finalidade conjunta de garantias de direito e estabelecer os mesmos princípios e valores a todos os atores.

De acordo com Azevedo e Guerra (2015): “As redes rompem o isolamento das pessoas e das organizações, evitam a duplicação de ações e viabilizam a realização de atividades integradas porque atuam de maneira sistêmica e sinérgica.” (SCHITHLER, 2004 *apud* AZEVEDO; GUERRA, 2015, p.418)



## Formações sobre a Rede de Proteção à Criança

Com relação a participação dos diretores em formações sobre a Rede de Proteção à criança e ao adolescente, foi questionado: “Já participei de formações sobre a rede de proteção à criança” com 5 alternativas, como resposta nas opções obtiveram-se os valores presentes na tabela abaixo:

**Tabela 2** – Informações por tempo da participação dos diretores em formações sobre a Rede de Proteção

Há quanto tempo	Quantidade de Respostas
Ainda este ano	7
Ano passado	2
Há dois ou três anos	3
Há 4 ou 5 anos	1
Há mais de 5 anos	3

Fonte: elaboração própria.

Desta forma apenas 43,75% dos diretores, participaram de formações sobre a Rede de Proteção no ano de 2023. Como ilustra o “Gráfico 25 - - Informações por tempo da participação dos diretores em formações sobre a Rede de Proteção” abaixo:

**Gráfico 25** - Informações por tempo da participação dos diretores em formações sobre a Rede de Proteção



Fonte: elaboração própria.

Os gráficos sinalizam a participação esporádica dos gestores em formações sobre a Rede Proteção, tendo a participação de apenas 44% dos dirigentes que responderam ao questionário nas formações realizadas este ano sobre a rede. O que demonstra um desafio para no compromisso e fortalecimento da Rede e na integração das instituições da mesma. Este panorama é encontrado também em outros setores da rede de proteção em outros lugares do país, como o CREAS apontado pela pesquisa realizada por MELO, et al (2020) realizada em

um município de Pernambuco e na pesquisa de FERREIRA, et al (2019) que avaliaram a eficácia de intervenções judiciais.

Visto que, conforme Azevedo e Guerra (2015), as formações e capacitações entre os integrantes da Rede de Proteção contribui para uma unificação de conceitos, valores, linguagens, necessidades, objetivos e estratégias sobre a temática, possibilitando o trabalho integrado e discutindo os objetivos da rede.

Conforme Melo, et al (2020) uma rede articulada deve ter movimento intenso e contínuo, que integre todos os segmentos e serviços da rede. Para isso sendo necessário diálogo constante entre os profissionais intra e intersetorial; formações constantes à todos os envolvidos no processo; e parcerias que possibilitem a manutenção destas articulações.

A sétima seção foi realizada uma última pergunta “Você gostaria de fazer alguma observação sobre esse tema?” Apenas um dos gestores optou por fazer uma observação, que foi da seguinte forma: “Infelizmente é muita morosidade no trato dessas denúncias, enquanto as crianças ficam expostas ao perigo”.

### **Considerações Finais**

Após a instauração da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente regulamenta e estabelece o Sistema de Garantia de Direitos é instituído 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, sendo a escola parte integrante da Rede de Proteção, na modalidade de atendimento.

Destarte a escola é uma das principais instituições de garantia dos direitos infanto-juvenis, atuando no Atendimento, objetivando principalmente a escolarização (BRASIL, 1996). É responsável também pela denúncia e pelo encaminhamento às demais instituições, quando há irregularidades ou então a privação dos direitos das crianças e adolescentes, conforme previsto no ECA (1990).

Desta forma, este estudo abordou a respeito de concepções dos gestores de escolas e CMEIs da rede municipal de ensino e seu papel na rede de proteção às crianças e adolescentes, partindo do âmbito das legislações e demais referenciais teóricos que abordam sobre a temática, para as perspectivas dos educadores diante do seu papel e do papel da instituição de ensino. Demonstrando que os dirigentes das instituições municipais da rede pública de Foz do Iguaçu (PR), reconhecem as peculiaridades que tornam as crianças e adolescentes como sujeitos em situação de vulnerabilidade, devido a fase de imaturidade física e psicológica e o processo de desenvolvimento os quais perpassam, conforme as respostas obtidas pelo questionário, que também demonstraram reconhecer a importância de seu papel de denúncia dentre os mais variados tipos de violências cometidos contra esta população, com reconhecimento tanto de violências físicas quanto psicológicas.

O questionário demonstrou limitações quanto a percepção dos gestores quanto o trabalho em rede no Sistema de Garantia de Direitos, em especial sobre o papel da instituição a qual atuam, a escola, colocando-a, como mencionado no questionário, em um papel de investigação que não a compete. Também se demonstrou que não há estabelecimento de um protocolo de atuação diante dos casos de violência, demonstrando que ao responder o

questionário os caminhos de denúncia apresentavam variações significantes. Infelizmente, pela limitação do questionário, em não perguntar diretamente a respeito do conhecimento do gestor, não foi possível identificar diretamente se os gestores das instituições reconheciam o Protocolo de Encaminhamento estabelecido em 2016 no município.

O questionário também verificou a carência de formação dos dirigentes escolares em articulação com as demais instituições pertencentes à Rede de Proteção, o que interfere diretamente do encaminhamento das crianças no estabelecimento de protocolos, e na clareza das responsabilidades destes profissionais ao lidar com casos de violência na instituição na qual atuam.

Sendo assim com este estudo, apesar de ter verificado um complexo processo no estabelecimento de concepções e políticas no que diz respeito a violência e ao reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos singulares que carecem proteção, verificou-se bom acompanhamento dos dirigentes com relação a esses avanços conceituais e legais, como os dados obtidos pelas seções 2 e 3.

Entretanto como limitações e desafios a pesquisa aponta para a falta de articulação intra e intersetorial na rede de proteção, visto que não há o estabelecimento de fluxos bem definidos, como apontam as seções 5, 6 e 7, o que pode implicar na morosidade das intervenções protetivas como aponta Ferreira, et al (2019), e todo o ônus decorrente disto como possível revitimização da criança/adolescente, entre outras consequências.

Com esta pesquisa espero que possamos contribuir para o debate sobre a Rede de Proteção e a articulação das escolas como parte integrante desta rede, clareando e trazendo à tona o papel das escolas, instituições tão importantes visto a grande capacidade de identificação de casos de violação de direitos, visando a garantia de direitos das crianças e adolescentes.

## Referências

ANTONIALLI, Fabio; ANTONIALLI, Luiz Marcelo; ANTONIALLI, Renan. Usos e abusos da escala likert: estudo bibliométrico nos anais do EnANPAD de 2010 a 2015. **Anais do Congresso de Administração, Sociedade e Inovação**, Juiz de fora/MG, 2016.

AZEVEDO, Maria Amélia; Viviane N. de A (Orgs). **Infância e violência Doméstica: fronteiras do conhecimento**. 7. Ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BORGES, Rosimeire Aparecida Soares; MEDEIROS, Mauriceia Costa Lins de; ASSIS, Zania Mara Nunes de. A gestão escolar democrática e a atuação na proteção da criança e do adolescente. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, vol. 25, núm. 3, pp. 2731-2743, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6377/637769831039/html/>. Acesso: abril de 2023.

BRASIL (1940). Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso: janeiro de 2023.

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

BRASIL (1990). **Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm). Acesso: janeiro, 2023.

BRASIL (1997). **Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997**: Define os crimes de tortura e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9455.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9455.htm). Acesso: janeiro, 2023.

BRASIL (2008). **Escola que Protege**: Enfrentando a violência contra crianças e adolescentes. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação continuada, Alfabetização e Diversidade, 2008, 2ª edição.

BRASIL (2014). **Lei nº 13.010**, de 26 de junho de 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13010.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13010.htm). Acesso: janeiro de 2023.

BRASIL (2022). **Altera a Lei nº 13.869**, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2022/lei-14321-31-marco-2022-792442-publicacaooriginal-164859-pl.html#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.869,o%20crime%20de%20viol%C3%Aancia%20institucional>. Acesso: janeiro de 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Escolar**: Métodos para identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

CAETANO; Evelyn Diconcili. **Abuso sexual infantil**: compreensões de docentes dos anos iniciais do ensino fundamental. Lages, SC, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2022). Dados do Unicef apontam que o Brasil ocupa o 4º lugar em casamentos infantis no mundo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/853645-dados-do-unicef-apontam-que-o-brasil-ocupa-o-4o-lugar-em-casamentos-infantis-no-mundo/>. Acesso em novembro de 2023.

CIDADE BRASIL. **Município Foz do Iguaçu**. Disponível em: <https://www.cidade-brasil.com.br/municipio-foz-do-iguacu.html>. Acesso em: abril de 2023.

CRAVEIRO, A. V. (Org.). **Protocolo de Atendimento à Criança e ao Adolescente vítima da violência do Município de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu: Itaipu Binacional, 2016.

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](http://biblioteca.ajes.edu.br/arquivos/monografia_20150205104532.pdf). Acesso em: janeiro, 2017.



FALEIROS, E. T. S.; FALEIROS, V. de P. **Escola que protege: enfrentamento a violência contra crianças e adolescentes**. Brasília: 2008.

FERNANDES, Tadeu Fernando. **Semana nacional de prevenção da violência na primeira infância**. Departamento Científico de Pediatria Ambulatorial e Cuidados Primários da Sociedade de Pediatria. São Paulo, 2023.

FERREIRA, Clara Lucia Silva; *et al.* Promoção dos direitos da criança e prevenção de maus tratos infantis. **Ciência & Saúde Coletiva**, 24(11):3997-4008, 2019

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, p. 188-203, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso: janeiro de 2023.

FOZ DO IGUAÇU (2019). **Institui o Programa de Combate ao Abandono Escolar no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2019/483/4821/lei-ordinaria-n-4821-2019-institui-o-programa-de-combate-ao-abandono-escolar-no-municipio-de-foz-do-iguacu-e-da-outras-providencias>. Acesso: novembro de 2023.

IBGE. Cidades e Estados: Foz do Iguaçu. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/foz-do-iguacu.html>. Acesso em 06/10/2023.

JESUS, Bárbara Teixeira Souza de. A palmada no processo de educação familiar. medida educativa ou ato de violência? **Revista Expressão Científica (REC)**, UFS, v. 1 n. 1, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ifs.edu.br/periodicos/REC/article/view/57/41>. Acesso: janeiro de 2023.

MELO, Rosana Alves de; *et al.* Rede de proteção na assistência às crianças, adolescentes e suas famílias em situação de violência. **Rev Gaúcha Enferm**, 41e20190380, 2020.

MOTA, Janine da Silva. Utilização do google forms na pesquisa acadêmica (2019). **Revista Humanidades e Inovação**, v.6, n.12. - 371p. – 380p.

MPPI (2021). **Prevenir, identificar e combater: violência sexual contra crianças e adolescentes**. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/06/Cartilha-MPPI-Violencia-Sexual.pdf>. Acesso: janeiro de 2023.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011.

PARANÁ (2012). **Risco e Violência: Risco, violência e acolhimento de crianças e adolescentes no estatuto da criança e do adolescente**. 2012. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/116858/2450301/Apostila+Risco+e+Viol%C3%Aancia/b66a2921-7dcd-4696-944b-c701b5b55f1b?version=1.0>. Acesso: janeiro de 2023.

PAULA, Flávia Anastácio de. **Concepções de atendimento à criança pequena: caridade, filantropia, assistência e educação Infantil.** (2005). Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/linguaseletras/article/view/883/748>. Acesso em: janeiro, 2017.

PEKARSKY, Alicia. Considerações gerais sobre o abuso e negligência infantil. (2022) **Manual MDS Versão Saúde para a Família.** Disponível em: <https://www.msmanuals.com/pt-br/casa/problemas-de-sa%C3%BAde-infantil/abuso-e-neglig%C3%Aancia-infantil/considera%C3%A7%C3%B5es-gerais-sobre-o-abuso-e-neglig%C3%Aancia-infantil>. Acesso: novembro de 2023.

PMFI (2022). **Atribuições do Programa de Combate ao Abandono Escolar são apresentadas em encontro com diretores da rede municipal.** Disponível em: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia.php?id=50599>. Acesso em: novembro de 2023.

PMFI. **Rematrículas nas escolas e Cmeis começam na segunda-feira** (21). Disponível em: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia.php?id=51181>. Acesso em: abril de 2023.

PMFI. **Secretaria Municipal de Educação.** (s/a). Disponível em: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/orgao-94>. Acesso: abril de 2023.

RICAS, Janete; Donoso; MIGUIR Terezinha Vieccelli; GRESTA, Mona Lisa Maria. A violência na infância como uma questão cultural. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, 2006; 15(1): 151-4.

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). 2014, 105 f. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Paraná. Foz do Iguaçu.

TJDFT (2020). **Maria da Penha vai à Escola: Lei 13.431** - Orientações para a Escuta Especializada de Crianças e adolescentes. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/escuta-especializada-x-depoimento-especial>. Acesso em: fevereiro de 2023

UNICEF (2022). **Comunidade escolar na prevenção e resposta às violências contra crianças e adolescentes.** Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/agendacidadeunicef?gclid=Cj0KCQiA3uGqBhDdARIsAFeJ5r3F27ReZ\\_9flz\\_0IwsXAydTWrzkNsYbZ1Q7knzk8Y50RF5cfWsBZeQaAmtEEALw\\_wcB](https://www.unicef.org/brazil/agendacidadeunicef?gclid=Cj0KCQiA3uGqBhDdARIsAFeJ5r3F27ReZ_9flz_0IwsXAydTWrzkNsYbZ1Q7knzk8Y50RF5cfWsBZeQaAmtEEALw_wcB). Acesso em: novembro de 2023.

## GOVERNANÇA EM ECOSSISTEMAS DE INOVAÇÃO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ÚLTIMOS 10 ANOS

Marcio Aparecido Yokomizo<sup>1</sup>

Alberto Sampaio<sup>2</sup>

Daniel Teotonio do Nascimento<sup>3</sup>

### Resumo:

O presente artigo objetivou identificar as potencialidades e debilidades da governança em Ecossistemas de Inovação (EI). A metodologia aplicada foi a Revisão Sistemática (RS) da produção científica. A RS buscou avaliar artigos publicados nos últimos 10 anos no portal de Periódicos da CAPES e na base de dados Scielo. A pesquisa verificou a carência de estudos na literatura acerca da governança em ambiente em rede e com atores diversificados, como nos ecossistemas de inovação. Os principais resultados evidenciaram que: a) os atores partícipes de um EI são variados e de segmentos diversos; b) a comunicação colaborativa é fundamental para o sucesso do EI; c) as relações de confiança afiançam a governança, e: d) conflitos são mitigados com o diálogo entre os atores e seus agentes. Com este trabalho pretendeu-se constatar a aplicabilidade de modelo de governança colaborativa em ambiente em rede e com atores diversificados.

**Palavras-chave:** Ecossistemas de inovação; Governança; Revisão sistemática; Atores.

## GOVERNANCE IN INNOVATION ECOSYSTEMS: A SYSTEMATIC REVIEW OF THE LAST 10 YEARS

### Abstract:

This article aimed to identify the strengths and weaknesses of a governance in Innovation Ecosystems. The applied methodology was the Systematic Review - SR of the scientific production. The SR sought to evaluate articles published in the last 10 years in the CAPES Periodicals portal and in the Scielo database. The research verified the lack of studies in the literature about governance in a network environment and with diverse actors, as in innovation ecosystems. The main results showed that: a) the actors participating in an EI are varied and from different segments; b) collaborative communication is fundamental for the success of the EI; c) trust relationships secure governance, and: d) conflicts are mitigated with dialogue between actors and their agents. The aim of this work was to verify the applicability of a collaborative governance model in a networked environment and with diverse actors.

**Keywords:** Innovation ecosystems; Governance; Systematic review; Actors.

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino Americana – UNILA. Especialista em Gestão de Logística Empresarial. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1705-2841>. E-mail: [marcio.yokomizo@unila.edu.br](mailto:marcio.yokomizo@unila.edu.br).

<sup>2</sup> Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Instituto Superior de Educação do Paraná. Arquivista na Universidade Federal da Integração Latino Americana – UNILA. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2374-9602>. E-mail: [alberto.sampaio@unila.edu.br](mailto:alberto.sampaio@unila.edu.br).

<sup>3</sup> Doutor em Administração. Professor no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino Americana – UNILA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5872-7320>. E-mail: [daniel.nascimento@unila.edu.br](mailto:daniel.nascimento@unila.edu.br).

## Introdução

Historicamente a geração da riqueza, poder, crescimento e do desenvolvimento estiveram concentrados na produção primária, nos proprietários de terra, as incipientes áreas industrial e comercial não alteraram a situação. Com a chamada Revolução Industrial, iniciada no século XVIII na Inglaterra e seus desdobramentos no século XIX, as indústrias passaram a ser o centro do poder e da riqueza das nações (Audy & Piqué, 2016).

Os autores complementam que ao longo do século XIX e em boa parte do século XX, cidades e regiões concentram as indústrias em áreas bem delimitadas, com aglomerados industriais de atividades similares ou complementares. Os distritos industriais de Manchester, na Inglaterra, Stuttgart, na Alemanha, Detroit, nos Estados Unidos, e São Paulo, no Brasil, são típicos desse período.

A segunda metade do século XX, trouxe grandes transformações principalmente após a Segunda Guerra Mundial, novas e modernas tecnologias impactaram não somente o setor produtivo, mas também o modelo do desenvolvimento econômico e o próprio estilo de vida da sociedade. A Guerra Fria e a Corrida Espacial fomentaram significativos avanços científicos e tecnológicos, fato que se refletiu no aumento do nível de conhecimento dos trabalhadores e na economia da sociedade.

Segundo Bresser-Pereira (2007), o desenvolvimento econômico é um processo de aumento do capital humano, ou seja, dos níveis de educação, saúde e competência técnica dos trabalhadores, e da transferência dessa força de trabalho para setores com maior conteúdo tecnológico que implicam em salários mais elevados.

No século XXI, fruto do crescimento tecnológico, ganha protagonismo o termo inovação, apresentado como uma expressão obrigatória em qualquer área do conhecimento humano (Hamad, Teixeira, Bastos & Lima, 2015).

O conceito de inovação extrapola a própria tecnologia dos materiais. Para a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE, 2005, p. 55), inovação é “a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”.

Nesse contexto, a inovação passa a ser o mais novo limite econômico e social, em processo de evolução e adequação com ambientes apropriados para o desenvolvimento e com necessidades de organização e controle específicos. Assim, esta pesquisa teve como identificar as potencialidades e as debilidades da governança em Ecossistemas de Inovação (EI), utilizando-se para tal uma revisão sistemática de literatura, cujos procedimentos serão oportunamente detalhados.

O artigo está estruturado em cinco seções. Além da presente seção, introdutória, posteriormente apresenta-se um debate teórico sobre o tema. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos, seguidos pela quarta parte com a análise e discussão dos dados obtidos. Por fim, na quinta seção apresentam-se as considerações finais.



## Fundamentação teórica

Nesta seção, foram abordadas as temáticas Inovação; Ecossistemas de inovação; Governança, e; Governança da inovação.

### Inovação

Muito se questiona sobre o que é inovação hoje. Assunto muito discutido atualmente, a inovação passou a ser utilizada como estratégia organizacional sendo uma ferramenta essencial em instituições de vários segmentos. No atual cenário com tantos desafios, onde a tecnologia ganha cada vez mais destaque, as organizações necessitam de rápidas adaptações para atender de forma satisfatória seus clientes, principalmente com o advento de novos conceitos de consumo adquiridos no trágico período da pandemia de Covid 19.

Nesse mundo contemporâneo, em constante mudanças, a inovação figura no centro da análise de diversos tipos, sendo discutida em múltiplos meios (Fuck & Vilha, 2012), e no âmbito tecnológico propende a ir além das fronteiras tecnológicas, isto é, a inovação avança ao passo que as fronteiras tecnológicas são rompidas (Tether, 2003).

O tema inovação passou a ser tão importante que a ISO - *International Organization for Standardization* ao estruturar a norma 56000 – *Fundamentals and Vocabulary* (ISO, 2019), define inovação como qualquer entidade nova ou alterada que realiza ou redistribui valor, onde entidade pode ser um produto, serviço, processo, modelo, método; e valor, financeiro ou não financeiro, é entendido como uma imagem, vantagem estratégica, aquisição de conhecimento, propriedade intelectual, entre outros.

Na acirrada competitividade pela disputa do mercado cada vez mais globalizado, organizações com viés inovador tem um diferencial sobre a concorrência, conforme afirma Freeman (2003) que a vantagem competitiva é mais considerável quando advém de uma mudança expressiva em um produto, serviço ou processo.

Para Drucker (2012), a inovação é definida como sendo a atribuição de novas capacidades aos recursos existentes na empresa para gerar riqueza. O autor complementa ressaltando que a inovação é o instrumento essencial para que empreendedores explorem a mudança como uma oportunidade para se diferenciar, agregar valor e crescer economicamente, e ainda, entende a inovação como vital para a sobrevivência e crescimento das empresas que necessitam mapear as tendências do mercado a fim de aproveitar as janelas de oportunidades que são a fonte da inovação.

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, na 4ª edição do Manual de Oslo (OECD/Eurostat, 2018), a inovação é um produto ou processo novo ou aprimorado (ou uma combinação de ambos) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado aos usuários em potencial (um produto) ou trazido para uso pela unidade (um processo).

É importante salientar que inovar não depende somente de grandes recursos e de novas tecnologias, é necessário garantir que todos os funcionários e parceiros da empresa estejam trabalhando em prol do mesmo objetivo e gerando competitividade a partir da implementação e da execução de ideias, de modo simples e produtivo.

Conforme Schumpeter (1985), inovar é a recombinação de forças e materiais já existentes para produzir as mesmas ou novas coisas, a partir do uso de novos métodos e

elencou cinco maneiras de inovar: i) a criação de um novo produto; ii) introdução de um novo método produtivo; iii) abertura de novo mercado de atuação da empresa; iv) descoberta de novas matérias-primas ou de novos fornecedores, e; v) surgimento de uma nova indústria. Nesse mérito há que se ressaltar a diferença entre inovação e invenção.

Hauschildt e Salomo (2007) definem inovação como produtos ou processos qualitativamente novos que diferem notavelmente do estado anterior, e, consideram que a invenção por si só não é considerada uma inovação, pois que aquela necessita ser explorada comercialmente para ser equiparada a esta.

Para a OCDE, na 4ª edição do Manual de Oslo (OECD/Eurostat, 2018), o requisito de implementação diferencia inovação de outros conceitos, como invenção, pois uma inovação deve ser implementada, isto é, colocada em uso ou disponibilizada para uso de outras pessoas.

A partir do próprio conceito evolutivo de inovação, no mundo corporativo, surge a ideia do Ecossistema de Inovação que é quando várias organizações como: empresas, universidades e governos se unem para criar um ambiente colaborativo e inovador, em que todos trabalham juntos e compartilham resultados em comum, proporcionando uma intensa troca de experiências.

### Ecossistema de inovação

Nota-se que a literatura, sobre inovação e colaboração, ganhou nova interpretação com o artigo de James Moore, de 1993, que apresentou uma metáfora para esta competição econômica, extraída de estudos sobre os sistemas biológicos e sociais, tal como ecossistema.

Para Moore (1993), as empresas deveriam ser consideradas não como unidades de uma única indústria, mas como uma parte de um ecossistema de negócios, que envolve uma série de indústrias. Neste sentido, as organizações evoluem conjuntamente ao redor de uma inovação, produzindo de forma competitiva, mas também colaborativa, com o objetivo de elaborar novos produtos que satisfaçam o mercado, através de um ecossistema de inovação - EI.

A analogia de ecossistema biológico aplicada ao ambiente empresarial foi exitosa ao abordar a interdependência (Iansisti & Levien, 2004) e a coevolução (Moore, 1993) dos atores que o compõem. No contexto de inovação, esses aspectos são ainda mais importantes, pois independente de seu tamanho ou poder econômico nenhuma empresa possui todos os recursos necessários para controlar o sistema (Moore, 1993).

Por esse prisma e com as incertezas do mercado, grandes empresas podem ter dificuldades para se adaptarem às mudanças exigidas, por isso, preferem esperar até que uma tecnologia amadureça para depois incorporá-la (Lubik, Garnsey, Minshall & Platts, 2013).

No caso das pequenas empresas, essas precisam arriscar, caso contrário poderão não mais alcançar a inovação (Adner, 2006) e ficariam atreladas a parceiros para ter acesso a recursos dos quais não possuem (Lubik, Garnsey, Minshall & Platts, 2013). Consequentemente é importante considerar que há uma clara necessidade de capturar oportunidades externamente e que políticas públicas podem estimular essa atividade, independentemente do porte da empresa (Fisher & Zayas, 2012).

Os ecossistemas de inovação são instrumentos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, que conferem maior vantagem competitiva local, ao transformar conteúdo de conhecimento em riqueza (Steiner, Cassim & Robazzi, 2008).

De acordo com Audy e Piqué (2016) os ambientes de inovação envolvem duas dimensões: as Áreas de Inovação (nome adotado internacionalmente pela *International Association of Science Parks and Areas of Innovation* – IASP) e os Mecanismos de Geração de Empreendimentos. No Brasil, tem se adotado também o nome Ecossistemas de Inovação como sinônimo de Áreas de Inovação.

No contexto do conhecimento há que se destacar o processo de sua geração e disseminação, nesse particular as universidades têm fundamental relevância. Paralelamente a divulgação das interpretações de James Moore, surge o termo Tripla Hélice - HT, cunhado por Henry Etzkowitz na década de 1990 com o objetivo de descrever o modelo de inovação com base na relação Governo – Universidade - Empresa (Etzkowitz, 1994).

A Tripla Hélice denota maior eficiência acadêmica e leva a universidade a incorporar as funções de desenvolvimento econômico às suas já clássicas atividades de ensino, pesquisa e extensão e a redefinir suas estruturas e funções (Etzkowitz, 2003).

A interação da HT, tem sido cada vez mais reconhecida como fonte de inovação regional que impulsiona a transformação de resultados científicos e tecnológicos em resultados econômicos. Neste sentido, Kim, Kim e Yang (2012) sugere que a inovação está cada vez mais baseada na interação entre os componentes do modelo da Tripla Hélice, como uma abordagem regional estruturada e promissora baseada em uma economia focada no conhecimento.

Já Ivanova e Leydesdorff (2014) apontam que a TH contém um conjunto de outras estruturas, tais como os sistemas nacionais e regionais de inovação, mas também setoriais, que se estendem por todas as regiões, constituindo assim, um sistema fractal e aninhado em diferentes direções.

No Brasil, começa a ser difundida a partir de 2012 a expressão “habitat de inovação”, no “VI Encontro Nacional de Gestores de Inovação e Transferência Tecnológica” (FORTEC). Os habitats de inovação definem um ambiente de integração da tripla hélice. São ambientes que podem oferecer estímulos ao desenvolvimento empreendedor em todas as fases do processo, desde o nascimento da ideia até a consolidação da empresa com foco em tecnologia e inovação (Silva, Sá & Spinosa, 2019).

Para Santos (2005), os habitats de inovação devem atender a algumas condições, como: i) estar associado a uma instituição de ensino e pesquisa de excelência; ii) estimular o desenvolvimento de projetos de pesquisa com empresas; iii) buscar fomento governamental; promover pesquisas aplicadas, viáveis de serem transformadas em inovações técnicas; iv) estimular o empreendedorismo.

Sendo assim, tanto a relação da Tripla Hélice como o habitat de inovação são os organismos embrionários do ecossistema de inovação, conforme aponta Spinosa, Krama e Hardt (2018), que os EI constituem lugares privilegiados para a condução da dinâmica de inovação e tornam-se importantes ativos de competitividade entre cidades, regiões e mesmo países e, que no Brasil, tem se destacado a formação de EI a partir de habitats de inovação inseridos ou próximos ao meio urbano.

Nesse contexto, os principais atores desse sistema são as Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICTs), as entidades da gestão pública e as empresas, pré- incubadoras,

incubadoras, aceleradoras, centros de inovação, coworking, ambientes maker, núcleos de inovação tecnológica e Parques científicos, tecnológicos ou de inovação.

Esses ambientes ajudam a minimizar os riscos e a maximizar ou acelerar os resultados associados aos negócios ali desenvolvidos, unindo talentos, tecnologias, capital e conhecimentos em um determinado espaço para alavancar o potencial empreendedor de todo o entorno. Para tanto é necessário que se defina uma forma de Governança, para que se garanta que os habitats cumpram seus propósitos e que garantam o retorno dos investimentos.

### Governança

A evolução do pensamento acadêmico sobre governança e finanças corporativas teve um marco importante, quando Berle e Means publicam, em 1932, o livro “A Moderna sociedade anônima e a propriedade privada” (Berle & Means, 1932) e evidenciam a separação de propriedade e controle das empresas nos Estados Unidos. Posteriormente, Jensen e Meckling (1976) propõem a Teoria da Agência como modelo teórico para a compreensão deste fenômeno.

O chamado conflito de agência, na teoria proposta, ocorre quando uma ou mais pessoas (principal) entregam à outra pessoa (agente) para executar um serviço em seu nome que implique a delegação de algum poder de decisão a tal agente. Considerando o indivíduo como maximizador de sua própria utilidade, o “agente” poderá não agir em prol dos interesses do “principal”.

Neste mérito, o estudo da governança e de suas possíveis aplicações gerenciais vêm sendo acompanhado e aprimorado nas últimas décadas, principalmente em países como Estados Unidos e a Inglaterra. A governança tem como objetivo definir regras e estabelecer padrões de relacionamento dentro das empresas, com foco nos interesses de acionistas controladores, acionistas minoritários e administradores, tornando-se o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas (Knight, 2002).

Suzigan, Fortunato e Garcia (2007), define governança como a capacidade de comando ou coordenação que agentes ou instituições exercem sobre as inter relações produtivas, comerciais, tecnológicas e outras, influenciando decisivamente o desenvolvimento do sistema ou arranjo local.

Sob o prisma de Governança Corporativa, Silveira (2004), a define como sistema onde as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, a envolver os relacionamentos entre proprietários, conselho administrativo, diretoria e demais órgãos de controle. Esse sistema lida com a decisão na alta gestão e com os relacionamentos entre os protagonistas das organizações.

Importante destacar que estruturas de governança precisam ser criadas para fornecer maior agilidade ao processo de tomada de decisão (Moré & Gonçalo, 2016) e evitar potenciais problemas ou que possam surgir na atualidade ou futuramente. Assim a governança deve ser observada sob três ângulos, simultaneamente: influência dos atores; agilidade na tomada de decisão; e prestação de contas (Bobbio, 1987).

Para Nagano, Stefanovitz e Vick (2014) são necessários três eixos para a construção da estrutura de inovação numa empresa: políticas de recursos humanos, estilo de liderança e orientação estratégica.



Porém, existem fatores importantes e que contribuem para a capacidade de inovar, sendo eles: políticas públicas, investimentos e estímulos do governo, articulação entre associações, abertura de universidades e financiamento e fomento à inovação. Essas parcerias são conhecidas por alguns autores como, parcerias como colaborações intersetoriais (Bryson; Crosby & Stone, 2006); gestão pública colaborativa (Mcguire, 2006); governança colaborativa (Ansel & Gash, 2008); ou parcerias intersetoriais para abordar questões sociais (Selsky & Parker, 2005).

O Processo colaborativo estimula a construção da confiança mútua necessária ao comprometimento e ao entendimento compartilhado das missões, dos problemas e dos valores em comum, os quais levam às pequenas vitórias intermediárias capazes de reforçar o ciclo do processo de cooperação, até que se obtenha o resultado decorrente da governança colaborativa (Cabral; Krane & Dantas, 2013).

Considera-se que a estrutura de governança deve promover a constituição de um conselho gestor, ou o Conselho Administrativo da empresa, capaz de apresentar diretrizes eficazes para o desenvolvimento inovador das empresas, concebidas a partir do compartilhamento de recursos estratégicos (Chiochetta, 2010). No processo de composição da estrutura de governança, é possível haver problemas de agência relacionados a conflitos entre os atores, principalmente acionistas e administradores (Saito & Silveira, 2008).

### Governança da Inovação

Recentemente, considerando o avanço da temática da inovação, fez-se necessário pensar em como governá-la de forma sistêmica, e desse modo surgiu um novo modelo de governança que ganhou espaço no debate no meio acadêmico e empresarial – a governança da inovação - que utiliza os princípios da governança corporativa à gestão da inovação, desburocratizando processos e tornando a tomada de decisão mais rápida e assertiva (Dinkowski & Pertile, 2019).

Quanto à governança da inovação, segundo Deschamps (2013), essa pode ser pensada como um sistema para alinhar metas, alocar recursos e atribuir autoridade de tomada de decisão para a inovação, em toda a empresa e para com as partes externas.

Nesse sentido, o autor propõe ainda uma lista de responsabilidades da governança da inovação: a) definir papéis e formas de trabalhar em torno do processo de inovação; b) definir linhas de poder de decisão e compromissos em inovação; c) definir as principais responsabilidades dos principais atores; d) estabelecer o conjunto de valores que sustentam todos os esforços de inovação; tomar decisões que definam expectativas; e) definir como medir a inovação; f) tomar decisões sobre orçamentos de inovação; g) orquestrar, equilibrar e priorizar atividades de inovação em todas as divisões, e; h) estabelecer rotinas de gestão quanto a comunicações e decisões.

Em contrapartida Dinkowski e Pertile (2019), constataam que os maiores desafios para a implantação da governança da inovação estão pautados na construção de um modelo de gestão estratégico orientado à inovação e nas políticas de recursos humanos, principalmente as lideranças da empresa, o fortalecimento em pesquisas e o desenvolvimento de tecnologia para a criação de produtos. Corroborando essa ideia, nota-se que todos esses critérios devem estar diretamente relacionados à estrutura de governança corporativa.

Hoffmann, Murad, Lemos e Sanches (2022) destaca a importância da presença e papel de uma liderança no ecossistema, muitas vezes conectada com o conceito de um orquestrador, que pode ser um indivíduo, uma organização, ou um grupo coletivo que gerencia o EI no contexto de megaprojetos.

Aborda a orquestração, em uma perspectiva de governança transformadora, a qual busca melhorar a adaptabilidade e resiliência do ecossistema, assim a governança pode ser entendida a partir da atuação da liderança, um orquestrador (Leten *et al.*, 2013), ou ser auto-organizada, com o poder distribuído entre as partes interessadas (Cappellano & Makkonen, 2020).

Provan e Kenis (2008) propõe que a adoção bem-sucedida de governança será baseada em quatro contingências estruturais e relacionais-chave: confiança, número de participantes, consenso de objetivos, e necessidade de competências.

### **Procedimentos metodológicos**

Para o trabalho em tela adotou-se como procedimento metodológico de pesquisa, a Revisão Sistemática (RS). Segundo Nascimento; Binotto e Benini (2019), a RS tem como objetivo manter os leitores atualizados com a literatura atual de um tema, bem como formar a base para outros objetivos, como a justificativa para pesquisas futuras na área.

Siddaway, Wood e Hedges (2019), ao considerar os variados campos do conhecimento busca organizar os tipos possíveis de revisões sistemáticas e as classificam em revisões sistemáticas com meta-síntese, adequadas para uma revisão que busca integrar a pesquisa qualitativa; revisões sistemáticas narrativas, mais apropriadas aos estudos quantitativos que empregam diversas metodologias ou partem de diferentes conceituações teóricas, construtos e/ou relacionamentos; e revisões sistemáticas com meta-análise, estudam relatos de resultados semelhantes e seguem a estrutura de pesquisa quantitativa.

Hoon (2013) complementa a meta-síntese como aplicável em pesquisas tanto qualitativa como quantitativa, além de organizar as evidências teórico empíricas à disposição até aquele momento.

A RS segue protocolos específicos e busca entender ou dar racionalidade a um corpus documental, além de identificar o que pode funcionar e o que não funciona em determinado contexto e, ainda, pode ser usada para fornecer uma descrição histórica do desenvolvimento da pesquisa sobre um tema com base em métodos apropriados (Galvão & Ricarte, 2019).

Os métodos sistemáticos são usados para evitar viés e possibilitar uma análise mais objetiva dos resultados, facilitando uma síntese conclusiva (Sampaio e Mancini, 2007). Para ancorar os métodos sistemáticos a adoção de protocolos é essencial para a construção e delineamento da pesquisa e o Instituto Cochrane estabelece sete passos para a realização da revisão sistemática: (1) Formulação da pergunta, (2) Localização e seleção dos estudos (3) Avaliação crítica dos estudos (4) Coleta de dados, (5) Análise e apresentação dos dados, (6) Interpretação dos dados e (7) Aprimoramento e atualização da revisão (Gomes & Oliveira Caminha, 2014).

Considerando um melhor alinhamento às ciências sociais aplicadas Nascimento; Binotto e Benini (2019), propõe uma adequação ao Protocolo adotando proposta de Hoon (2013), detalhando a pesquisa em cinco etapas, que seguem reproduzidas no presente trabalho.

### Etapa 1 – Estabelecimento da pergunta da revisão sistemática

O estabelecimento do que se deseja pesquisar é o início de qualquer estudo, assim a pergunta de pesquisa é o norteador das atividades, de modo objetivo e claro será condutor para o levantamento de dados e a apresentação das conclusões.

Portanto nesse artigo, pretendeu-se responder a seguinte pergunta: Quais são as potencialidades e as debilidades da governança em Ecossistemas de Inovação? Especificamente objetivou trazer respostas aos seguintes elementos: Elemento 1: Quem são os atores participantes de um Ecossistema de Inovação? Elemento 2: Como é a comunicação entre os atores e agentes? Elemento 3: Como se dá a relação de confiança entre os partícipes de um EI? Elemento 4: Há pontos de conflito nas interações de um EI?

### Etapa 2: Definição dos critérios includentes e excludentes

#### *Critérios includentes*

1) trabalhos publicados e disponíveis na íntegra em bases de dados científicas online, detalhamento na Etapa 3; 2) artigos publicados nos últimos 10 anos; 3) artigos que mencionam os termos “inovação e sistema regional”, ou “inovação e ambientes promotores”, ou ainda “ecossistema e ambientes promotores” em qualquer local do trabalho.

#### *Critérios excludentes*

1) artigos que mencionam o texto “inovação e governança” em qualquer local do trabalho, mas que não se referem ao contexto de ecossistemas de inovação, ou a parques tecnológicos, e/ou a habitats de inovação; 2) trabalhos que consideram inovação apenas como resultado do avanço tecnológico de materiais de informática; 3) artigos que não consideram inovação conforme a propositura do Manual de Oslo, como sendo: um produto ou processo novo ou aprimorado (ou uma combinação de ambos) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado aos usuários em potencial (um produto) ou trazido para uso pela unidade (um processo).

### Etapa 3 – Localização dos artigos relevantes

Os trabalhos foram pesquisados em base de dados nacional e internacional, conforme Quadro 1. Em relação a base de dados internacional optou-se pela SciELO Data, considerando sua abrangência e a amplitude de concentração de periódicos de grande parte da América Latina. Já a base de dados nacional o foco da pesquisa foi no Portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pois reúne artigos de mais de vinte mil periódicos brasileiros e internacionais.

**Quadro 1:** Procedimentos e resultados da seleção dos artigos

Base de Dados (Data da Pesquisa)	Palavra-chave de busca	Filtro	Artigos localizados	Excluídos, após leitura de título e resumo	Excluídos, após leitura completa	Selecionados
Periódicos Capes (06/06/2023)	“inovação” “sistema regional”	Qualquer campo	277	245	21	11
	“inovação” “ambientes promotores”	Qualquer campo	20	14	3	3
	“ecossistema” “ambientes promotores”	Qualquer campo	7	7	0	0
SciELO (09/06/2023)	“inovação” “sistema regional”	Todos os índices	50	42	8	0
	“inovação” “ambientes promotores”	Todos os índices	0	0	0	0
	“ecossistema” “ambientes promotores”	Todos os índices	0	0	0	0
<b>TOTAL DE ARTIGOS SELECIONADOS</b>						<b>14</b>

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

#### Etapa 4 – Extração de dados

Após seleção dos trabalhos, procedeu-se à leitura e análise dos artigos, buscando localizar aspectos que pudessem responder a pelo menos um dos elementos definidos na questão de pesquisa (Etapa 1).

#### Etapa 5 – Síntese dos estudos analisados e discussão dos resultados

Foram apresentados os Elementos 1 a 4, referentes à pergunta de pesquisa da RS, discutindo os resultados e apresentando conclusões e inferências.

#### Análise e discussão

Esta seção apresenta a síntese e a discussão dos trabalhos analisados, sendo composta de 4 subseções, cada uma direcionada a um dos Elementos da governança em Ecossistemas de Inovação.



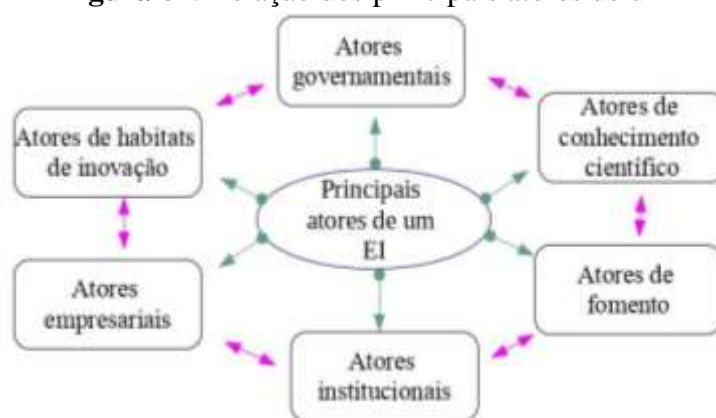
### *Atores envolvidos em um Ecossistema de Inovação*

Ao analisar os atores envolvidos em um Ecossistema de Inovação verificou-se que 13 artigos, do total de 14, abordaram essa temática. A Figura 01, sintetiza os principais atores de um EI.

Kelm, Turcato, Sausen e Bartz (2020), enfatiza que não há uma lista definitiva de todos os atores envolvidos no EI, pois isso pode variar dependendo do contexto específico. Bartz, Turcato, Sausen e Baggio (2020), menciona que um EI envolve a participação de múltiplos atores, incluindo empresas, organizações governamentais e não governamentais, instituições de pesquisa e desenvolvimento, entre outros.

Para os autores, esses atores trabalham juntos para alcançar objetivos comuns, como o desenvolvimento de novos mercados e soluções mais eficazes para problemas econômicos e sociais (Marcellino, Avanci & Britto, 2013).

**Figura 01:** Relação dos principais atores de um EI



Fonte: elaborado pelos autores (2023).

Anau (2019) menciona empresas âncora e agentes públicos como peças-chave para a cooperação em projetos específicos e ainda cita alguns agentes envolvidos na articulação regional, como empresários, sindicalistas, prefeitos, consultores e docentes.

Figueiredo, Figueiredo-Prestes, Labiak Junior e Souza (2022), descortina essa perspectiva observando que um ecossistema de inovação é composto por atores governamentais (entidades do governo municipal estadual e federal); atores de fomento (instituições públicas ou privadas de fomento à inovação que visam ou não lucro e que possuem foco no desenvolvimento da inovação); atores empresariais (empresas privadas de todos os setores desde o industrial ao de serviços, em especial as de grande porte chamadas “empresas-âncoras”); atores institucionais (instituições nacionais de apoio e suporte, tais como Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, associações comerciais e industriais, federações de indústria e comércio, além de Organizações Não Governamentais – ONGs dedicadas ao desenvolvimento a partir da inovação, etc.); atores de habitats de inovação (incubadoras de empresas, parques tecnológicos, etc.); e ainda, atores de conhecimento científico (instituições de ensino superior, institutos técnicos e tecnológicos, institutos de pesquisa, todos eles públicos ou privados, etc.).

Silva (2012) e Carvalho et al. (2020). abordam a importância da participação dos diversos atores na governança dos ecossistemas de inovação. Da Silva & Amaral (2023), afirma que os instrumentos de governança servem tanto para garantir o sigilo de novas criações quanto para viabilizar sua execução, possibilitando a inovação e garantindo a segurança nas relações entre os atores do EI. Esses atores trabalham juntos para alcançar objetivos comuns, como o desenvolvimento de novos mercados e soluções mais eficazes para problemas econômicos e sociais do entorno do EI, sob a égide da governança colaborativa (Kelm, Turcato, Sausen & Bartz, 2020; Pedro, 2021).

Tem-se, portanto, uma infindável possibilidade de atores participantes de um ecossistema de inovação, é possível inferir que a participação de diferentes grupos, como governos, empresas, universidades e sociedade civil, é importante para a governança do EI e para o desenvolvimento sustentável regional.

Infer-se ainda que a governança colaborativa envolve ações coletivas e articuladas das organizações e a participação desses atores é importante pois trazem diferentes perspectivas, conhecimentos e recursos para o processo colaborativo do EI, o que pode levar a soluções mais inovadoras e eficazes. Além disso, a participação ativa dos atores no processo de governança colaborativa pode aumentar o comprometimento e a responsabilidade de todos os envolvidos na busca de soluções conjuntas para problemas complexos enfrentados pelo ecossistema.

### Comunicação entre os atores de EI

Ao analisar a comunicação entre os atores partícipes do ecossistema de inovação, percebeu-se que 6 artigos, do total de 14, abordam a forma e a importância do tema para o fortalecimento da governança como demonstram as citações realizadas pelos autores, conforme Quadro 2. Nos demais trabalhos não foram identificadas menções relevantes ao assunto.

**Quadro 2:** Autores que abordaram o tema comunicação em seus artigos

Autores	Número menções sobre 'comunicação' nos artigos
Figueiredo, M. L. A., Figueiredo-Prestes, N. Labiak Junior, S., & Souza, M. (2022)	49
Kelm, M. L.; Turcato, J. C.; Sausen, J. O.; Bartz, C. R. F. (2020)	1
Anau, R. V. (2019)	1
Da Silva, G. J., & Amaral, C. S. T. (2023)	1
Schirrmeister, R. ., Cristina Limongi França, A. ., & Takata, E. (2021)	4
Bartz, C. R. F., Turcato, J. C., Sausen, J. O., & Baggio, D. K. (2020)	7

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Para Figueiredo, Figueiredo-Prestes, Labiak Junior e Souza (2022), a comunicação entre os atores do ecossistema pode ser formal ou informal, e é fundamental para o seu desenvolvimento. Segundo os autores, a ferramenta mais utilizada para o compartilhamento rápido de informações entre os atores é o aplicativo *Whatsapp*, mas, cada segmento se adaptou a tipos diferentes de redes sociais para obter ou trocar informações: o ator de conhecimento científico usa o Facebook, o empresarial utiliza tanto o Facebook quanto o

*LinkedIn*, o ator de fomento e governamental indicam o uso do *Skype* e o ator institucional apresenta a plataforma *LinkedIn* e *Skype* como segunda opção, depois do *Whatsapp*.

Para Kelm, Turcato, Sausen e Bartz (2020), ao tratar sobre arranjos organizacionais, como o caso de um ecossistema de inovação, consideram-se além da cooperação, os processos de aprendizado, inovação e capacitação, fundamentais para a competitividade do aglomerado.

Os autores afirmam ainda que a comunicação é um elemento chave para a governança em aglomerações de empresas e está relacionada à coordenação e controle das ações e dos projetos, no sentido de desenvolver e especializar os membros do arranjo, promovendo a produção compartilhada e estimulando a cooperação e inovação.

Já Bartz, Turcato, Sausen e Baggio (2020), vê na comunicação um elemento importante para a governança colaborativa, pois ajuda a estabelecer um diálogo aberto e transparente entre as partes interessadas, o que pode levar a uma maior confiança e compromisso com o processo colaborativo.

Nota-se que a comunicação é um elemento fundamental para a governança, uma vez que permite a troca de informações e a construção de relações de confiança entre os atores envolvidos em um determinado sistema. Além disso, a comunicação pode fornecer suporte ao processo decisório e moldar um ambiente externo para a construção de uma cultura voltada ao desempenho e inovação.

### Relação de confiança ou desconfiança

O Quadro 3 apresenta o número de abordagens do tema confiança em relação à construção de processos de governança dentro de “consórcios” como um ecossistema de inovação, a confiança é tratada em 7 artigos dos 14 selecionados no presente estudo.

**Quadro 3:** Abordagens do assunto confiança nos artigos selecionados

Temáticas dos artigos	Autores	Número de abordagens do tema ‘confiança’ nos artigos
Colaboração e open innovation	Bartz, C. R. F., Turcato, J. C., & Baggio, D. K. (2019)	22
Análise do desenvolvimento dos ambientes de inovação	Da Silva Ravanello, Felipe, Luiz Klein, L. & Diniz Pereira, B. A. (2018)	19
Sistema regional de inovação	Figueiredo, M. L. A., Figueiredo-Prestes, N. Labiak Junior, S., & Souza, M. (2022)	18
O desafio da governança colaborativa	Kelm, M. L.; Turcato, J. C.; Sausen, J. O.; Bartz, C. R. F. (2020)	14
Planejamento regional com foco em arranjos	(Silva, 2012)	4
Governança do habitat de inovação – contratos da inovação	Da Silva, G. J., & Amaral, C. S. T. (2023)	2
Ambientes locais inovadores no contexto do desenvolvimento regional	Correia, Lahorgue, Dathein & Shima, (2016)	1

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Bartz, Turcato e Baggio (2019), destaca a confiança como elemento primordial para o sucesso da governança colaborativa no EI. No processo colaborativo a construção da confiança entre os atores não está somente em suas negociações, reflete sobretudo a solidificação das relações institucionais e de seus agentes. Segundo os autores o fortalecimento do processo de governança colaborativa ocorre diante de pequenas conquistas, que são estímulos para uma colaboração bem-sucedida. Essas pequenas vitórias podem voltar ao processo colaborativo, incentivando um ciclo virtuoso de construção e compromisso de confiança.

Para Da Silva Ravello, Luiz Klein e Diniz Pereira (2018), a confiança é um aspecto chave das relações em rede e que reflete a vontade de aceitar a vulnerabilidade com base em expectativas positivas quanto às intenções ou aos comportamentos de outros. Segundo Da Silva e Amaral (2023) tais vulnerabilidades podem ser suplantadas por meio de contratos, instrumentos regidos pelo direito, e direcionados a uma finalidade, no sentido de regulamentar os interesses entre os atores e gerar maior confiança em suas relações.

Os autores afirmam que a existência de contratos formais entre os parceiros, como parte da governança dos ambientes de inovação oferece mecanismos para gestão das relações de forma eficiente e integrada, com alinhamento de metas, alocação de recursos e atribuição de autoridade, na tomada de decisão para a inovação, proporcionando segurança jurídica a todos os atores do ecossistema de inovação, fortalecendo, assim, o ambiente de confiança entre as instituições e seus agentes.

A confiança é um quesito importante do ecossistema de inovação, pois um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e de confiança (Silva, 2012). Correia, Lahorgue, Datheine e Shima, (2016) destaca que a confiança é uma das principais características do capital social intangível e que é primordial para a cooperação e a formação das redes de relações, associações e consórcios.

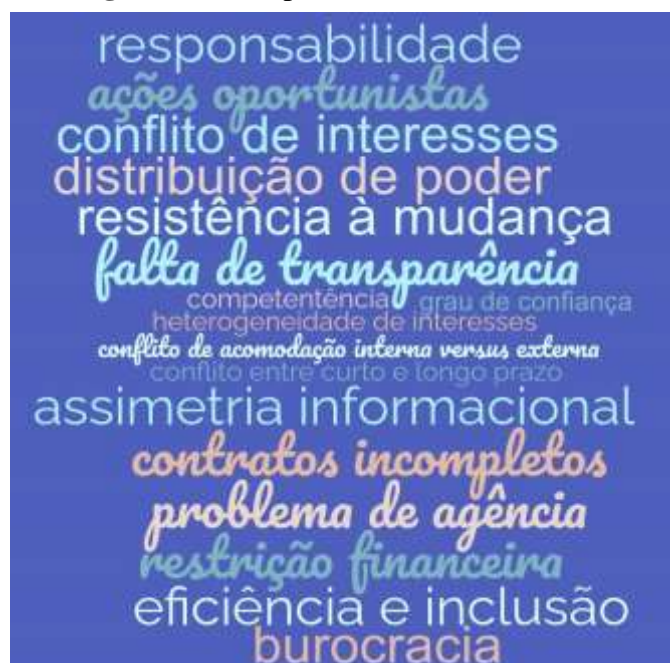
Portanto, nota-se que a confiança é um alicerce importante para a governança colaborativa em um EI, pois ajuda a estabelecer um ambiente de colaboração e cooperação entre as partes interessadas, e ainda constrói sistemas bem estabelecidos, além de agilizar a tomada de decisão e reduzir a necessidade de verificações e controles excessivos. Infere-se também que a confiança é peça imprescindível para a formação de relações de cooperação entre empresas e instituições em um ecossistema de inovação.

Pode-se concluir, por fim neste quesito, que o desentendimento pode surgir nas relações entre empresas em aglomerações produtivas, mas a confiança pode ser um fator importante para minimizá-lo e promover a cooperação.

### **Situações de conflitos ou tensões**

Pode haver dificuldades na implantação da governança em ambientes promotores de inovação, devido a resistência à mudança cultural pelas partes envolvidas e à necessidade de alterações radicais na maneira como as decisões estratégicas são tomadas. A figura 2, demonstra os principais conflitos retratados nos artigos.



**Figura 2:** Principais conflitos citados

Fonte: elaborado pelos autores (2023), a partir da plataforma Mintimeter.

Para Leal, Teixeira e Moreira (2020), esses conflitos podem surgir em virtude das diferenças de interesses, objetivos e perspectivas entre os agentes envolvidos na governança, e podem afetar a eficácia e a efetividade da rede.

Segundo Kelm, Turcato, Sausen e Bartz (2020), a heterogeneidade de interesse e o grau de confiança ainda incipiente entre os atores envolvidos podem demonstrar a dificuldade de uma gestão verdadeiramente colaborativa. Além disso, os autores mencionam que os mecanismos de governança buscam reduzir ações oportunistas ou decisões de grupos que comprometam extratos específicos de atores dentro do EI, consideram também o conflito potencial existente entre principal e agente, a racionalidade limitada, os contratos incompletos e a incerteza na tomada de decisão organizacional como pontos de tensão nas relações dentro do EI.

Para Bartz, Turcato e Baggio (2019), conflitos de interesses e poder podem ser obstáculos para a governança colaborativa em ambientes em rede, além de divergências entre os interesses dos sócios, dos executivos e da empresa em si, o conhecido problema de agência (Schirrmeister, Cristina Limongi França & Takata, 2021).

Percebe-se, portanto, que conflitos de interesses e poder podem ser obstáculos para a governança colaborativa, mas é importante que os agentes envolvidos na governança estejam cientes desses conflitos e trabalhem juntos para encontrar soluções que atendam às necessidades de todos os envolvidos.

Conclui-se, ainda neste mérito, que a governança colaborativa busca equilibrar os adversos interesses dos agentes no intuito de efetivar as aspirações do todo, e minimizar as assimetrias de poder e a influência de coalizões que possam surgir.

## Considerações Finais

O artigo teve como objetivo identificar as potencialidades e as debilidades da governança em Ecossistemas de Inovação (EI). Quatro principais elementos foram focalizados: a) principais atores de um EI; b) comunicação entre os atores e agentes; c) confiança entre os partícipes, e; d) situações de conflitos.

As discussões apontaram que a constituição de um Ecossistema de Inovação pode ter atores participantes dos mais variados segmentos, a depender do direcionamento de sua atuação, não havendo quantidade limitante de envolvidos. Destaque entre os atores empresariais são as empresas de grande porte denominadas empresas-âncora, que dão suporte ao ecossistema. Instituições do terceiro setor, incubadoras, ONGs estão inseridas, além dos atores de conhecimento científico, responsáveis principalmente pelas pesquisas acadêmicas.

‘Atores’. A construção da cooperação entre os diversos atores, com o diálogo mútuo entre todos os envolvidos resulta em uma relação de confiança no EI. Percebeu-se que tais fatores são fundamentais para que se atinjam os objetivos mútuos e para obstaculizar possíveis comportamentos oportunistas entre os atores e ampliar o senso de cooperação.

‘Comunicação’. A comunicação deve ser fluida mesmo que inicialmente o consenso possa ser difícil, porém no decorrer do tempo, havendo evolução no diálogo e na colaboração tem-se a construção de projetos coletivos.

‘Confiança’. O fortalecimento do elemento confiança entre os atores do EI, e seus agentes, proporciona o compartilhamento de informações sobre as estratégias específicas.

‘Conflitos’. Os possíveis pontos de conflitos entre atores e/ou agentes podem ocorrer, mas que devem ser naturalmente mitigados com o diálogo e os procedimentos formalizados em contratos e outros documentos.

Dos quatro elementos analisados vê-se que todos tem função tanto como potencialidade como debilidade à implantação da governança em um EI, uma vez que se não houver cooperação entre os atores e quaisquer dos elementos se tornem falhos os mecanismos de governança por sua vez serão vencidos, ao passo que se o sistema cooperativo estiver em pleno funcionamento entre os envolvidos e os demais elementos a governança será implantada satisfatoriamente.

Infer-se que o modelo de governança colaborativa se faz cada vez mais presente na esfera privada, e é essencial para dar suporte aos ecossistemas de inovação ao estimular a pesquisa e o desenvolvimento de produtos e processos, solidificando a confiança e a visão a longo prazo.

Ainda, em tal modelo de governança quando ocorrem disputas entre os atores ou em cenário de possível conflito, destaca-se a natureza colaborativa dos esforços dos atores e o uso de mecanismos que proporcionam engajamento dos envolvidos, por meio do diálogo e da retomada das relações de confiança, o que resulta no cumprimento dos objetivos comuns e mitigando comportamentos oportunistas ou de interesses particulares.

Quiçá uma limitação desta pesquisa foi não ter focalizado uma base de dados, de caráter internacional com maior espectro de publicações sobre a temática, como por exemplo a *Scopus* ou a *Web of Science*.

Para pesquisas futuras, propõe-se analisar mais especificamente o funcionamento dos mecanismos de governança em atores de conhecimento científico de um ecossistema de inovação, como universidades, para entender: a) como ocorrem as interações entre esses

atores e os demais que compõem o EI, e; b) como atuam face à necessidade de rápidas respostas ao avanço inovativo, a luz da governança colaborativa.

### Referências

Adner, R. (2006). Match your innovation strategy to your innovation ecosystem. *Harvard Business Review*, 84(4), 1-11.  
[https://www.researchgate.net/publication/7201007\\_Match\\_Your\\_Innovation\\_Strategy\\_To\\_Your\\_Innovation\\_Ecosystem](https://www.researchgate.net/publication/7201007_Match_Your_Innovation_Strategy_To_Your_Innovation_Ecosystem)

Anau, R. V. (2019). Impasses e oportunidades para a construção de um Sistema Regional de Inovação no Grande ABC. *Cadernos Metrópole*, 21(45), 551–572.  
<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2019-4509>.

Ansell, C., Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543–571.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.

Audy, J. & Piqué, J. (2016). **Dos parques científicos e tecnológicos aos ecossistemas de inovação** [Recurso eletrônico on-line]: Desenvolvimento social e econômico na sociedade do conhecimento. – Brasília, DF: ANPROTEC.  
<https://www.feevale.br/Comum/midias/684044bd-5e6b-4413-9a86-463e49c79d2a/parquescientificos.pdf>.

Bartz, C. R. F., Turcato, J. C., & Baggio, D. K. (2019). Governança colaborativa: um estudo bibliométrico e conceitual da última década de publicações. *DRd - Desenvolvimento Regional em Debate*, 9, 800–817. <https://doi.org/10.24302/drd.v9i0.2394>.

Bartz, C. R. F., Turcato, J. C., Sausen, J. O., & Baggio, D. K. (2020). Colaboração e <em>open innovation</em>: a importância da governança colaborativa para a constituição de um ecossistema de inovação aberta em um Arranjo Produtivo Local (APL). *Interações (Campo Grande)*, 21(1), 155–172. <https://doi.org/10.20435/inter.v21i1.2097>.

Berle, A. & Means, G. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. New York: Macmillan, 1932.

Bobbio, N. (1987). *The future of democracy: a defence of the rules of the game*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987.

Bresser-Pereira, L. C. (2007). *Conceito histórico de desenvolvimento econômico*. SP: FGV-EESP. <https://core.ac.uk/download/pdf/6485398.pdf>.

Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of crosssector collaboration: propositions from the literature abstract. *Public Administration Review*, 66(1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>.

Cabral, S., Krane, D. & Dantas, F. (2013). A dança dos blocos, empresários, políticos e técnicos: condicionantes da dinâmica de colaboração interorganizacional do carnaval de Salvador. **Organizações & Sociedade**, 20(64), 145–163.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638358008>.

Cappellano, F., & Makkonen, T. (2020). Cross-border regional innovation ecosystems: the role of non-profit organizations in cross-border cooperation at the US-Mexico border. **GeoJournal**, 85(6). <https://doi.org/10.1007/s10708-019-10038-w>.

Carvalho, S. M. S., Martin, A. R., Carneiro, A. G., Santos, E. R., & Barbosa, A. P. T. (2020). Smart Cities: avaliação das características dos ecossistemas de inovação de duas cidades inteligentes brasileiras. **Cadernos de Prospecção**, 13(3), 693.  
<https://doi.org/10.9771/cp.v13i3.32928>.

Chiochetta, J. C. (2010). **Proposta de um Modelo de Governança para Parques Tecnológicos** – Tese, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Correia, P. C., Lahorgue, M. A., Dathein, R., & Shima, W. T. (2016). Ambientes Locais Inovadores no Contexto do Desenvolvimento Regional: o caso dos Arranjos Produtivos Locais de Tecnologia da Informação do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, 37(131), 99–121. <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/817>.

Da Silva, G. J., & Amaral, C. S. T. (2023). Governança do habitat de inovação – contratos da inovação. **Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)**, 14(4), 4555–4575. <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i4.1920>.

Da Silva Ravanello, Felipe, Luiz Klein, L. & Diniz Pereira, B. A. (2018). Análise do desenvolvimento dos ambientes de inovação: o caso da governança em parques tecnológicos e incubadoras de Santa Maria/RS. **Pensamiento & Gestión**, (44), 44-73.  
<https://doi.org/10.14482/pege.44.10214>.

Deschamps, J. P. (2013). **O que é Governança da Inovação?** – Definição e Escopo. InnovationManagement. <https://innovationmanagement.se/2013/05/03/what-is-innovation-governance-definition-and-scope/>.

Dinkowski, T. G. & Pertile, L. C. (2019). Os desafios da governança da inovação nas empresas mais inovadoras do sul do Brasil. **Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS**, 16(2), 256-288. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337260376005>.

Drucker, P. F. (2012). **Inovação e espírito empreendedor: prática e princípios**. Tradução de Carlos Malferrari. SP: Cengage Learning, 2012.

Etzkowitz, H. (1994). Academic-Industry Relations: A Sociological Paradigm for Economic



Development, in: L. Leydesdorff & P. van den Besselaar (Eds.), **Evolutionary Economics and Chaos Theory: New Directions in Technology Studies**. Pinter, London, etc., pp. 139-151.

Etzkowitz, H. (2003). Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations. **Social Science Information**, 42(3), 293–337.  
<https://doi.org/10.1177/05390184030423002>.

Figueiredo, M. L. A., Figueiredo-Prestes, N. Labiak Junior, S., & Souza, M. (2022). Sistema regional de inovação: uma análise da comunicação entre os atores. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, 2022, (2), 403.  
<https://revistas.utfpr.edu.br/rbpd/article/viewFile/13899/8852>.

Fisher, B. B.; Zayas, J. M. (2012). Towards a taxonomy of firms engaged in international R&D networks: an evaluation of the Spanish participation in Eureka. **Journal of Technology Management & Innovation**, 7(3), 121-34. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-27242012000300011>.

Freeman, C. (2003). A Schumpeterian Renaissance?, SPRU Working Paper Series 102, **SPRU - Science Policy Research Unit**, University of Sussex Business School.  
<https://ideas.repec.org/p/sru/ssewps/102.html>.

Fuck, M. P. & Vilha, A. P. M. (2012). Inovação Tecnológica: da definição à ação. **Revista Contemporâneos: Artes e Humanidades**, 9, 1-21.  
<https://revistacontemporaneos.com.br/n9/dossie/inovacao-tecnologica.pdf>.

Galvão, M. C. B. & Ricarte, I. L. M. (2019). Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da informação**, 6(1), 57-73.  
<https://doi.org/10.21728/logcion.2019v6n1.p57-73>.

Gomes, I. S. & Oliveira Caminha, I. (2014). Guia para estudos de revisão sistemática: uma opção metodológica para as Ciências do Movimento Humano. **Movimento**, 20(1), 395-411.  
<https://doi.org/10.22456/1982-8918.41542>.

Hamad, A., Teixeira, C. S, Bastos, R. C, & Lima C. (2015). *Ecossistema de inovação na educação: uma abordagem conectivista*. In: TEIXEIRA, C. S.; EHLERS, A. C. S.; SOUZA, M. V. (Org.). **Educação fora da caixa**: tendência para a educação no século XXI. 1. ed. Florianópolis: Bookess, v. 1, p. 33-48.

Hauschildt, J. & Salomo, S. (2007). **Innovations management**. Auflage, München: Vahlen.

Hoffmann, M. G, Murad, E. P., Lemos, D. C., & Sanches, B. L. (2022). Características da Governança de Ecossistemas de Inovação: Aproximação ao Estado da Arte por meio de uma Revisão Integrativa da Literatura. In: **Anais XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2022 - Enfrentando os grandes desafios da sociedade: O papel da gestão, dos gestores e das**

organizações.

<http://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/d6ae00d77468471c0fba3a53a0273891.pdf>.

Hoon, C. (2013). Meta-synthesis of qualitative case studies: an approach to the building.

**Organizational Research Methods**, 16(4), 522-556.

<https://doi.org/10.1177/109442811348496>.

Iansiti, M & Levien, R. (2004). Strategy as ecology. **Harv Bus Rev.** 82(3):68-78, 126. PMID: 15029791. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/15029791/>.

ISO - International Organization for Standardization (2019). ISO 56002. **Gestão da inovação - Sistema de gestão da inovação** – Orientação. <https://www.iso.org/standard/68221.html>

Ivanova, I. A., & Leydesdorff, L. (2014). A simulation model of the Triple Helix of university–industry–government relations and the decomposition of the redundancy.

**Scientometrics**, 99, 927–948. <https://doi.org/10.1007/s11192-014-1241-7>.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, 3(4), 305-360.

[https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).

Kelm, M. L.; Turcato, J. C.; Sausen, J. O.; Bartz, C. R. F. (2020). O desafio da governança colaborativa em um contexto de coopetição: análise do processo de mudança estratégica de um arranjo produtivo local – APL. **Organizações Rurais & Agroindustrial**, 21(1-3), 115–130. <http://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/1410>.

Kim, Y., Kim W., & Yang, T. (2012). The effect of the triple helix system and habitat on regional entrepreneurship: Empirical evidence from the U.S. **Research Policy**, Elsevier, 41(1), 154-166. <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2011.08.003>.

Knight, M. (2002). Governance in higher education corporations: A consideration of the constitution created by the 1992 act. **Higher Education Quarterly**, 56(3), 276-286.

Leal, J. C., Teixeira, A. C. & Moreira, G. E. (2020). Governança, federalismo e crise do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. **Economia e Sociedade**, 29(1), 297-325. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n1art11>.

Leten, B., Vanhaverbeke, W., Roijackers, N., Clerix, A., & Van Helleputte, J. (2013). IP Models to Orchestrate Innovation Ecosystems: IMEC, a Public Research Institute in Nano-Electronics. **California Management Review**, 55(4), 51–64.

<https://doi.org/10.1525/cm.2013.55.4.51>.

Lubik, S.; Garnsey, E.; Minshall, T. & Platts, K. (2013). Value creation from the innovation environment: partnership strategies in university spin-outs. **R&D Management**, 43(2), 136-50. <https://doi.org/10.1111/radm.12006>.

Marcellino, I. S., Avanci, V. L. & Britto, J. (2013). O Sistema Regional de Inovação Fluminense: características, desafios e potencialidades. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, 2, 153-187. <https://doi.org/10.12957/cdf.2013.9094>.

Mcguire, M. (2006). Collaborative public management: assessing what we know and how we know it. **Public Administration Review**, 66(1), 33–43. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x>.

Moore, J. (1993). **The death of competition: leadership and strategy in the age of business ecosystems**. Nova York: Harper Business.

Moré, R. P. O. & Gonçalo, C. R. (2016). A estrutura de governança como estratégia de inovação em Habitats de Inovação. In: **Anais XXVI Conferência Anprotec – Novos mecanismos e espaços de geração de empreendimentos inovadores**. Fortaleza, CE: Anprotec. <https://via.ufsc.br/wp-content/uploads/2016/10/A-estruturacao-de-governanca-como-estrategia-de-inova%C3%A7%C3%A3o-em-habitats-de-inova%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

Nagano, M. S., Stefanovitz, J. P. & Vick, T. E. (2014). O contexto organizacional como aporte à inovação: um viés comparativo de casos em empresas brasileiras. **Gestão & Produção**, 21, 477-490. <https://doi.org/10.1590/0104-530X510>.

Nascimento, D. N., Binotto, E. & Benini, E. G. (2019). O movimento da Tecnologia Social: uma revisão sistemática de seus elementos estruturantes entre 2007 e 2017. **Desenvolve - Revista de Gestão do Unilasalle**, 8(3), 93-111. <https://doi.org/10.18316/desenv.v8i3.4784>.

Ocde. (2005). **Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. 3. ed. Paris: OCDE, 2005. (Tradução oficial realizada pela FINEP/Brasil).

Oecd/Eurostat (2018). **Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation**, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg. <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>.

Pedro, E. da S. (2021). A Política Nacional de Inovação e as Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs). **Cadernos de Prospecção**, 14(1), 1. <https://doi.org/10.9771/cp.v14i1.42647>.

Provan, K. G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure, management and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>.

Saito, R. & Silveira, A. D. M. (2008). Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, 48(2), 79-86. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000200007>.

Sampaio, R. F. & Mancini, M. C. (2007). Systematic review studies: a guide for careful synthesis of the scientific evidence. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, São Carlos, 11(1), 77-82. <https://doi.org/10.1590/S1413-35552007000100013>.

Santos, S. A. (2005). **Empreendedorismo de base tecnológica: evolução e trajetória** (2a ed.). Maringá, PR: Unicorpore.

Selsky, J. W., & Parker, B. (2005). Cross-sector partnerships to address social issues: challenges to theory and practice. **Journal of Management**, 31(6), 849–873. <https://doi.org/10.1177/01492063052796>.

Siddaway, A. P.; Wood, A. M. & Hedges, L. V. (2019). How to do a systematic review: a best practice guide for conducting and reporting narrative reviews, meta-analyses, and metasyntheses. **Annual Review of Psychology**, 70(1), 747–770, 2019. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010418-102803>.

Schirrmeister, R., Cristina Limongi França, A., & Takata, E. (2021). Governança em parques e incubadoras tecnológicas no Brasil – estudos de casos múltiplos. **RGC - Revista De Governança Corporativa**, 2(2), 73-106. <https://doi.org/10.21434/IberoamericanJCG.v2i2.13>

Schumpeter, J. **A teoria do desenvolvimento econômico**. RJ: Nova Cultural, 1985.

Silva, F. C. (2012). Planejamento regional com foco em arranjos produtivos locais: a experiência do Estado do Pará. **Paper do NAEA**, 293. <http://dx.doi.org/10.18542/papersnaea.v21i1.11327>.

Silva, M. V. G., Sá, D. & Spinosa, L. M. (2019). Ecossistemas de inovação: proposta de um modelo de governança para o exército brasileiro. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, 6(3), 30-51. <https://doi.org/10.18226/23190639.v6n3.02>

Silveira, A. M. (2004). **Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil**. 250 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

Spinosa, L. M., Krama, M. R., & Hardt, C. (2018). Desenvolvimento urbano baseado em conhecimento e ecossistemas de inovação urbanos: uma análise em quatro cidades brasileiras. **Eure**, 44(131), 193-214. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2134/1066>

Steiner, J. E.; Cassim, M. B. & Robazzi, A. C. (2008). **Parques Tecnológicos: Ambientes de Inovação**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo/USP, São Paulo. <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/steinerccassimrobazziparquestec.pdf>

Suzigan, W., Furtado, J., & Garcia, R. C. (2007). Estruturas de Governança em Arranjos ou



Sistemas Locais de Produção. **Gestão & Produção**, 14, 425-439.

<https://doi.org/10.1590/S0104-530X2007000200017>

Tether, B. S. (2003). **What is innovation? Approaches to distinguishing new products and processes from existing products and processes**. (12a ed.). Manchester, UK: University of Manchester/Centre for Research on Innovation and Competition (CRIC).

## FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL EM CABO FRIO/RJ

Izábia Coutinho da Silva<sup>1</sup>

Sérgio Henrique de Oliveira Teixeira<sup>2</sup>

### Resumo:

O presente artigo busca analisar os processos de fragmentação socioespacial nas cidades como um processo contemporâneo de desenvolvimento do capitalismo que tem colocado em xeque conceitos clássicos do começo da urbanização/industrialização da sociedade. Partimos da identificação da intensificação do processo de urbanização sob os ditames capitalistas que afetou a produção das cidades, tanto no que se refere aos seus espaços quanto no que diz respeito às relações nelas estabelecidas. Hoje, para além do processo de segregação socioespacial, característico das cidades, novos processos têm se combinado para a conformação de novas formas de diferenciação no meio urbano, agravando sua precária sociabilidade. A essa conjunção de processos e consequentes reestruturações urbanas, é atribuída a noção de fragmentação socioespacial. De maneira a se precisar os desdobramentos desse fenômeno, utilizamos a análise da cidade de Cabo Frio/RJ, nos dados que revelam as desigualdades na cidade. O desdobramento da análise demonstrou que a cidade se enquadra em um padrão de desenvolvimento da fragmentação, inicialmente identificado nas diferenças entre os dois distritos da cidade.

**Palavras-chave:** Fragmentação socioespacial; Urbanização; Cabo Frio; Desigualdade socioespacial.

## SOCIOESPACIAL FRAGMENTATION IN CABO FRIO/RJ

### Abstract:

This article seeks to analyze the processes of socio-spatial fragmentation in cities as a contemporary process of capitalist development that has called into question classic concepts from the beginning of the urbanization/industrialization of society. We start by identifying the intensification of the urbanization process under capitalist dictates, which has affected the production of cities, both in terms of their spaces and the relationships established in them. Today, in addition to the process of socio-spatial segregation, characteristic of cities, new processes have combined to create new forms of differentiation in the urban environment, aggravating its precarious sociability. This combination of processes and consequent urban restructuring is referred to as socio-spatial fragmentation. In order to clarify the consequences of this phenomenon, we used an analysis of the city of Cabo Frio/RJ, in the data that reveals the inequalities in the city. The analysis showed that the city fits into a pattern of fragmentation, initially identified in the differences between the city's two districts.

**keywords:** Socio-spatial fragmentation; Urbanization; Cabo Frio; Socio-spatial inequality.

## 1. Introdução

A intensificação do processo de urbanização sob os ditames capitalistas afetou a produção das cidades, tanto no que se refere aos seus espaços quanto no que diz respeito às relações nelas estabelecidas. Hoje, o espaço inerente à cidade capitalista, sobretudo das grandes cidades, é caracterizado essencialmente pelo fato de ser diferenciado, se tornando um mosaico irregular com áreas de diversos tamanhos, formas e conteúdo, produzidos por agentes sociais diferenciados. A este fenômeno, é atribuída a noção de *fragmentação*

<sup>1</sup> Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA. Graduada em Geografia pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA (2022). E-mail: izabiacoutinho@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (2018). Professor Adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). E-mail: sergio.teixeira@unila.edu.br.

*socioespacial* (SPOSITO, 2011; SPOSITO E GOÉS, 2013; SPOSITO, 2018; SPOSITO E SPOSITO, 2020).

Tal fenômeno tornou-se hoje um dos elementos modernos relacionados com o processo de urbanização, dotando a cidade de elementos que antes estavam subjugados aos processos de segregação, mas que hoje tomam proporções e processos novos, de dimensões variáveis que colocam a cidade em pedaços. Como forma de analisar esse processo, tomamos como objeto a cidade de Cabo Frio/RJ, por entendermos que nesta cidade algumas características fazem com seja locus privilegiados para organização desses processos.

Um dos primeiros elementos que trazemos ao debate é o fato da cidade receber influência da Região Produtiva do Petróleo, a Bacia de Campos, situada em Macaé, no Norte Fluminense. Isso inclui a distribuição dos lucros provenientes das atividades petrolíferas, como *royalties* e participações especiais<sup>3</sup>, para os municípios próximos à Bacia de Campos, como é o caso de Cabo Frio. Ou seja, a instalação de E&P – Exploração de Petróleo e Gás acarretou uma série de transformações nos territórios do petróleo, sobretudo, em caráter fragmentário, tanto territorial (Vainer, 2007), quanto socioespacial (Sposito e Góes, 2013).

Desse modo, o recorte territorial em questão sofreu uma série de transformações político-administrativas, que redefiniram os limites do município e, conseqüentemente, potencializaram as desigualdades socioespaciais experienciadas até atualmente.

Os vínculos teóricos estabelecidos para a compreensão desses cenários foram ancorados nas principais atribuições acerca da fragmentação socioespacial enquanto conceito e/ou paradigma. Em seguida, nosso objetivo é identificar e averiguar seus desdobramentos no que tange, sobretudo, à questão da fragmentação no município de Cabo Frio/RJ, a partir da espacialização e análise de dados.

## 2. Fundamentação Teórica

A fragmentação socioespacial deve ser entendida como um processo multidimensional observável e aferível nas cidades, independentemente de seu porte ou posição na rede de cidades, ainda que dela se estabeleçam diferenciações importantes. Por ser um processo contemporâneo, constituído de várias dinâmicas em curso, a fragmentação socioespacial caracteriza-se por ser um conceito polissêmico, ou seja, no qual é passível de ser atribuído uma série de significações (SPOSITO E SPOSITO, 2020).

Segundo Legroux (2021), a conceitualização desta noção nasce da procura de uma ferramenta descritiva e analítica para explicar as mudanças e as reestruturações em curso no espaço urbano a partir da década de 1970. Geradas pela lógica econômica atual em seus diferentes desdobramentos, tais mudanças contribuem para que se discorra, para além do processo de segregação socioespacial, característico das cidades, novas formas de diferenciação que agravam a precária sociabilidade existente nos espaços intra-urbanos<sup>4</sup>.

Desta maneira, para nós, as relações fragmentárias são, antes de tudo, derivações dos macroprocessos sociais que diferenciam as classes e estratos de classes na sociedade

<sup>3</sup> Consiste em um pagamento adicional para poços de petróleo que possuíssem alta rentabilidade ou grande volume de produção, conforme o Art. 50, da Lei nº 9.478/97

<sup>4</sup> O debate sobre a organização dos espaços intraurbanos leva em conta a necessidade, destacada por Villaza (2001), de diferenciar a escala do urbano nas relações com as cidades e a escala do urbano na sua relação reticular entre outras cidades de uma dada rede.

capitalista; o que nos leva a também aferir que os antigos processos de segregação socioespacial são, segundo Sposito e Góes (2013), radicalizados por meio da fragmentação socioespacial, materializando-se na produção e/ou na reestruturação dos diferentes espaços urbanos. É por isso que, na investigação do processo de fragmentação na cidade de Cabo Frio/RJ, começamos por aferir as mudanças conjunturais que levaram à superação do conceito de segregação.

Das ferramentas utilizadas no campo da pesquisa urbana, o conceito de segregação é o que apresenta uma história mais longínqua (SPOSITO E GÓES, 2013). Proposto inicialmente no contexto da Escola de Chicago mediante a denominação “segregação residencial”, “[...] sua origem esteve associada à ideia de que o uso residencial do espaço urbano resultaria de um processo de competição entre os cidadãos, gerando grandes áreas de homogeneidade interna, tanto socioeconômica como cultural” (SPOSITO E GÓES, 2013, p. 279).

Mediante o desenvolvimento dos estudos e pesquisas urbanos, a este conceito foram acrescidos uma série de adjetivos, tais como “social”, “espacial”, “socioespacial”, “urbana”, “residencial”, “étnica”, de maneira a distinguirem-se conceitualmente da terminologia adotada inicialmente ou de serem utilizados como sinônimos da mesma, o que mais contribuiu para uma confusão conceitual do que para uma explicação científica. Nesse sentido, vários foram os sentidos atribuídos a esta palavra com o decorrer do tempo.

Ainda hoje, o conceito de segregação faz referência ao uso residencial do espaço urbano. Entretanto, à medida que se tem observado a reestruturação das cidades, frente à complexificação dos processos que ali ocorreram e ainda ocorrem, o conceito de segregação deixou de ser suficiente no que concerne a compreensão e investigação da realidade contemporânea. Mediante esta perspectiva, Sposito (2011) aponta que na atualidade pode-se falar em um processo que não é mais apenas de segregação socioespacial, nela incluída outras iniciativas: processo pelo qual ela denomina como “fragmentação socioespacial”.

Segundo Sposito e Góes (2013, p. 305) a fragmentação é:

[...] A fragmentação [...] é um processo posterior, historicamente, ao de segregação, tanto quanto mais complexo no que toca suas condicionantes e dinâmicas [...] agora, novos elementos se combinam para o reconhecimento da fragmentação, como a existência de uma policentralidade e a conformação de territórios descontínuos, gerando morfologias menos integradas territorialmente.

Neste contexto, as distâncias socioespaciais entre os cidadãos tendem a se expressar não apenas considerando a dimensão habitacional, estendendo-se a outros planos da vida urbana, tal como ao plano de **consumo**, do **lazer** e do **trabalho**. “Trata-se do aprofundamento das desigualdades, negando as possibilidades de diálogo entre as diferenças, o que justifica a adoção da noção de fragmentação socioespacial” (SPOSITO, 2011, p. 142).

Para Alves (2020), mediante esta conjuntura, a vida e o cotidiano dos cidadãos passam a ser redefinidos por certa maximização da diferenciação socioeconômica efetivada no distanciamento ou fechamento das interações sociais (ALVES, 2020).

Na mesma direção, para Legroux (2021), a fragmentação vai além da separação física e social para insistir em dinâmicas que intensificam as rupturas e a relativa incomunicabilidade entre diferentes pedaços cada vez mais desconexos e diferenciados. Para o autor, ela se expressa através de i) um acirramento dos processos de segregação e diferenciação dos e nos diferentes espaços urbanos, em termos de classes sociais e de funções



atribuídas a estes (trabalho, lazer, moradia, etc.), e ii) formas e conteúdos urbanos socioespaciais cada vez mais complexos, com ênfase nas rupturas e separações a qual se derivam os processos de *segregação* e *autossegregação*. Essa última noção é para nós fundamental, uma vez que demonstra o sentido do novo parâmetro de exclusão nas cidades. Ocorre que, desde que os processos de pobreza se aprofundaram, as cidades foram tomadas por porções de pobreza que não mais se encontram em zonas isoladas e periféricas; outrossim, é a periferização do centro que dá nova forma ao processo urbano, levando as elites a fragmentarem as cidades em espaços fechados a sua riqueza. Trata-se de redes de fragmento das cidades, em que a elite transita na imensa pobreza que produzem por meio do uso corporativo da cidade.

Designando um processo de partição, segundo Navez-Bouchenine (2002), a fragmentação socioespacial caracteriza a explosão<sup>5</sup> de um objeto espacial [a cidade] considerado como portador de uma unidade social. Frente a esta perspectiva, a lógica fragmentária faz referência à existência e constituição de espaços urbanos sob a forma de um arquipélago de fragmentos (pedaços, ilhas, enclaves, etc.) mal articulados entre si e com altos níveis de desigualdades em termos de acesso às infraestruturas e aos serviços urbanos (LEGROUX, 2021, p. 35).

Dentre outros processos que contribuem para a deflagração/caracterização da fragmentação nas cidades, destaca-se o recente processo de autossegregação, isto é, o auto isolamento e a separação voluntária das classes médias e altas em espaços residenciais fechados (SPOSITO E GÓES, 2013). Segundo Dal Pozzo (2011), com a influência do neoliberalismo, em consonância com novas formas de produzir o espaço urbano e de como organizá-lo, nos deparamos com um nível de complexidade maior acerca da segregação socioespacial, agora exigindo a incorporação da análise da autossegregação, mobilizada por parâmetros típicos das sociedades neoliberais, tais como a individualidade e o medo.

Aqui, cabe fazer uma diferenciação conceitual. Enquanto que na segregação “[...] é a maioria (no sentido político, econômico, cultural e religioso) que decide pela separação total ou relativa da minoria (maioria em termos populacionais, mas minorias em termos de representação), submetida a essa condição por razões de diferentes ordens [...]” (SPOSITO E GÓES, 2013, p. 281) caracterizando a *segregação imposta* (CORRÊA, 2004, p. 64), o termo *autossegregação* é a expressão da vontade daqueles que decidem se separar do restante cidade, em tendência, do grupo com melhores condições socioeconômicas. Segregação e autossegregação constituem, assim, facetas do processo de fragmentação, de maneira que a distinção entre estas duas está no ponto de vista a partir do qual a separação se estabelece (SPOSITO E GÓES, 2013).

O avanço em uma perspectiva da fragmentação ocorre, portanto - e como já referenciado - por conta da segregação ter se transformando em um conceito restrito, insuficiente para investigação das novas complexidades das práticas presentes nas cidades (ALVES, 2021). De maneira paralela, a fragmentação começa a despontar como conceito quando se coloca como explicação abrangente da realidade (LEGROUX, 2021). A mesma ganha corpo para explicar a complexidade dos processos atuais das cidades, organizando um quantitativo considerável de processos e conceitos, alguns mais antigos (como os de segregação, de periferização, de diferenciação socioespacial, de desigualdades de acesso a

<sup>5</sup> O debate sobre a explosão/implosão da cidade é feito por Lefebvre (2004, 2006).

bens e serviços básicos, desigualdades de renda, etc.) – e outros mais recentes (autossegregação, concentração dos mais ricos, policentralidade, etc.) (LEGROUX, 2021, p. 239).

Deste modo, constata-se que a noção de fragmentação socioespacial não nega outros conceitos e processos, mas, ao contrário, integra-os à análise, de modo a tornar-se uma ferramenta analítica e teórica para compreender as mudanças do urbano e as relações entre espaço e sociedade na fase atual do capitalismo (LEGROUX, 2021, p. 239). Segundo Legroux (2021) este conceito de investigação do urbano foi se fortalecendo a partir de análises empíricas recentes, empreendida no contexto das cidades contemporâneas. Nossa intenção com esse artigo é demonstrar a validade da hipótese da fragmentação por meio do estudo da cidade de Cabo Frio/RJ.

### 3. Metodologia

O estudo em questão teve como aporte metodológico, a revisão da literatura acerca da Fragmentação Socioespacial como um processo inerente a formação das cidades brasileiras, sobretudo, no contexto urbano, buscado em Sposito (2011, 2018 e 2020) e Legroux (2021), que concentram suas pesquisas nessa temática. Bellini e Stephan (2015) com as contribuições sobre o desenvolvimento desigual e combinado dos territórios do petróleo.

Além da revisão bibliográfica, foi construído um banco de dados com variáveis oriundas dos Microdados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE). Consideramos na construção desse banco dados que revelem a dinâmica populacional e os elementos que compõem os vetores da fragmentação e a segregação.

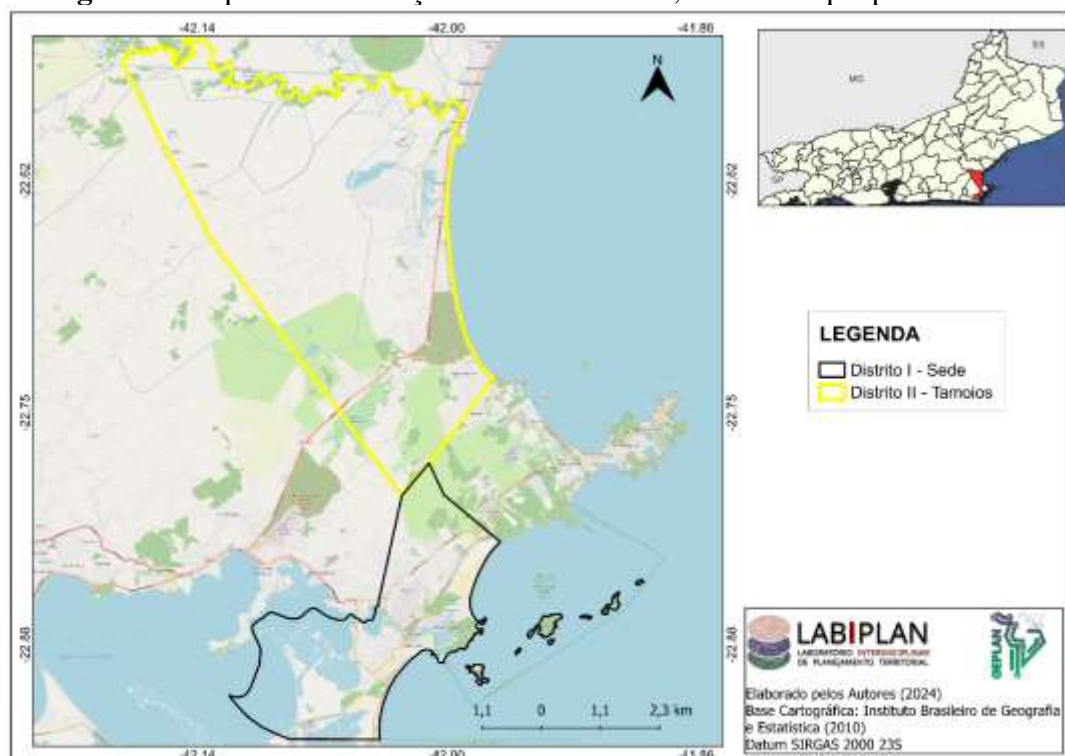
Em seguida, rodamos essas informações no *software* QGIS 3.36.0, um SIG (Sistema de Informações Geográficas) para a construção de mapas que representassem as diferenciações espaciais e a segregação dentro do Município de Cabo Frio/RJ. Nesse sentido, foram produzidos 7 mapas contendo as informações da Malha de Setores Censitários (2010).

As seguintes variáveis foram especializadas nessa pesquisa, como: a) Localização de Cabo Frio; b) População Total; c) População Negra; d) Renda média; e) Mulheres Chefes de Família; f) Situação do Entorno 1: Sem pavimentação e g) Situação do Entorno 2: Sem bueiro.

### 4. Resultados e Discussões

Em nosso estudo, analisaremos os desdobramentos da fragmentação socioespacial, partindo da perspectiva que os *royalties* do Petróleo e as participações especiais constituem uma parcela significativa do Produto Interno Bruto do Município.

O município localiza-se na mesorregião das Baixadas Litorâneas do Estado do Rio de Janeiro, dividida em dois distritos. A divisão político-administrativa do território de Cabo Frio está configurada segundo o Art. 9º da Lei Orgânica de Cabo Frio, em dois distritos que são: I -1º Distrito de Cabo Frio, Distrito Sede; 2º Distrito, Tamoios, conforme a Figura 1.

**Figura 1:** Mapa de Localização de Cabo Frio/RJ, com destaque para divisão distrital

**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal nº 9.478/97, conhecida como Lei do Petróleo, deu-se início a vários movimentos emancipatórios no Brasil, em busca de maior autonomia municipal, resultando no aumento significativo na criação de novos municípios no Brasil. À vista disso, a região da Baixada Litorânea, sobretudo, recorte territorial em questão, foi elevado à categoria de Município em 1615. Em 1678, existiam 2 distritos: Cabo Frio e Araçá (no presente, Tamoios). Em 1924, possuía 4 distritos: Cabo Frio, Araçá (Tamoios), Arraial do Cabo e Saco Fora (Armação dos Búzios). No entanto, em 1985, com a instalação da Nova República, Arraial do Cabo se emancipa. Logo em seguida, no ano de 1995, Saco Fora (Armação dos Búzios) é elevada à categoria de município.

Desde a emancipação do município de Búzios, o distrito de Tamoios tenta se emancipar, aguardando desde 2010 a Assembleia Legislativa (ALERJ) realizar um plebiscito para discutir a possível emancipação, com isso existem diversos movimentos populares de emancipação, liderado pela população de Tamoios, com o intuito gerir os recursos provenientes dos *royalties* e de expor a falta de acesso à infraestrutura, mobilidade urbana, saúde, educação, segurança pública, extração ilegal de minerais e degradação ambiental, provenientes da má gestão pública.

É de referir mesmo que não seja confirmado, estima-se que Tamoios contribui com a maior parte das receitas provenientes do setor petrolífero recebidas pelo seu município, representando mais de 70% do total, considerando 299,595 km<sup>2</sup> de área total e o Distrito I - Sede 113,873 km<sup>2</sup>, de acordo com o Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia - IBGE.

De acordo com Bellini e Stephan (2015, p. 45):

Esses investimentos públicos, por sua vez, passam a diferenciar os lugares e a desenvolver desigualdades socioespaciais entre os municípios produtores de petróleo e gás. Por fim, dá-se a fragmentação territorial, quando a competição pela localização de empreendimentos e pelos investimentos pressiona os municípios em relações de divergência de interesses, sem perspectivas de cooperação intermunicipal.

No entanto, os autores defendem que a aquisição da compensação financeira pelos municípios, geram diferenças que são manifestadas a partir de desigualdades socioespaciais, onde algumas regiões se destacaram por uma gestão territorial maior acerca da compensação financeira, resultando à fragmentação do território e um conflito de interesses entre as partes, sem buscar uma cooperação entre si.

Logo, essa disputa entre os municípios respaldará a dinâmica local, pois dentro dessas espacialidades haverá um direcionamento territorial específico dos recursos públicos a fim de atrair à fixação do capital, no oferecimento de serviços, infraestruturas e isenções fiscais. O qual tratará do “aprofundamento das desigualdades, negando as possibilidades de diálogo entre as diferenças, o que justifica a adoção da noção de fragmentação socioespacial” (SPOSITO, 2011, p. 142).

Para a análise da Fragmentação Socioespacial, utilizamos os dados da Malha de Setores Censitários do Censo do IBGE (2010) para destacar os principais vetores da Fragmentação e Segregação dentro do recorte territorial. Além disso, consideramos dados específicos sobre mulheres chefes de família, juntamente com informações sobre raça/cor e infraestrutura. Esses dados são essenciais para compreender como uma série de fatores que moldam a dinâmica local impactam radicalmente o cotidiano dos cidadãos e servem como base para a análise dos mapas que serão apresentados.

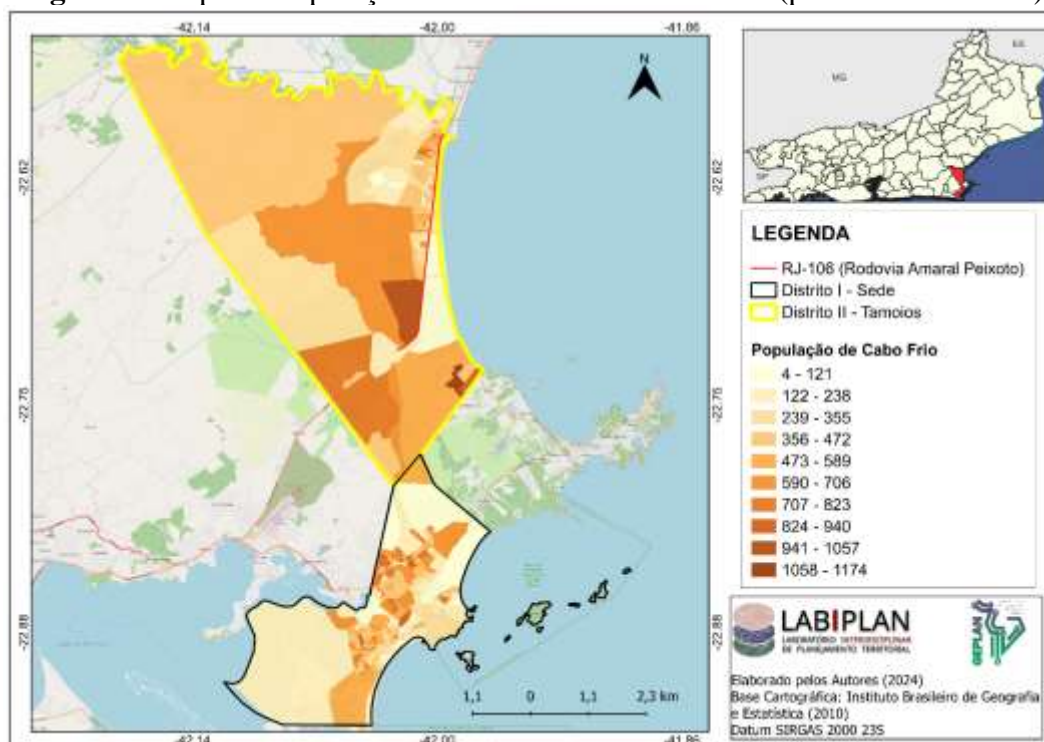
A região apresenta uma dinâmica populacional diversificada, influenciada por ciclos migratórios de diversas regiões e períodos, como a Baixada Fluminense e a Zona Oeste Fluminense, principalmente devido ao alto índice de violência nessas áreas. A entrada do município na compensação financeira dos *royalties* do petróleo favoreceu para a expansão dessa dinâmica, uma vez que, em certo período, o distrito funcionava como "cidade dormitório", atendendo às demandas da indústria do petróleo.

Destaca-se também a importância da Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106), construída na década de 1940 com a política de infraestrutura de Getúlio Vargas, no desenvolvimento urbano do distrito, favorecendo a interiorização do município e a expansão urbana. Como mostra a figura 2, a presença da rodovia facilitou o acesso a Tamoios, permitindo a integração da região com outras localidades e estimulando o desenvolvimento econômico e social. A infraestrutura viária proporcionada pela Rodovia Amaral Peixoto contribuiu para a expansão urbana e a conexão de Tamoios com os centros urbanos vizinhos, impulsionando o crescimento desenfreado da região e o descaso do poder público em lidar com essa questão.

Em complemento à análise acima, a espacialização da População Negra (figura 3), especialmente na região do Distrito II, permite-nos compreender o papel crucial que essa população desempenha na formação do município, desde os tempos coloniais até os dias atuais. Foram os primeiros a ocupar essa localidade, e a região, que está no centro do Distrito II, a Fazenda Campos Novos, ficou conhecida como o principal centro de articulação para recebimento, venda e distribuição de pessoas negras. Nesse sentido, a região tornou-se rota de fuga desses povos trazidos da África, culminando na criação dos Quilombos.

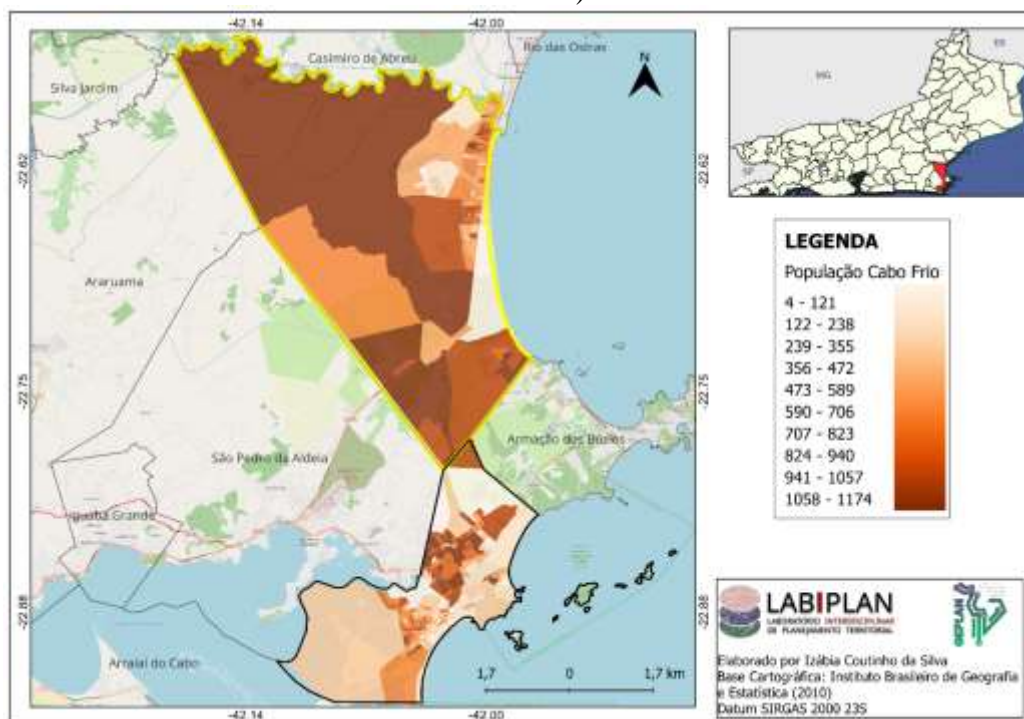


**Figura 2:** Mapa de População Residente em Cabo Frio/RJ (por setor censitário)



Fonte: Malha de Setores Censitários, IBGE (2010)

**Figura 3:** Mapa de Espacialização da População Negra em Cabo Frio/RJ (por setor censitário)

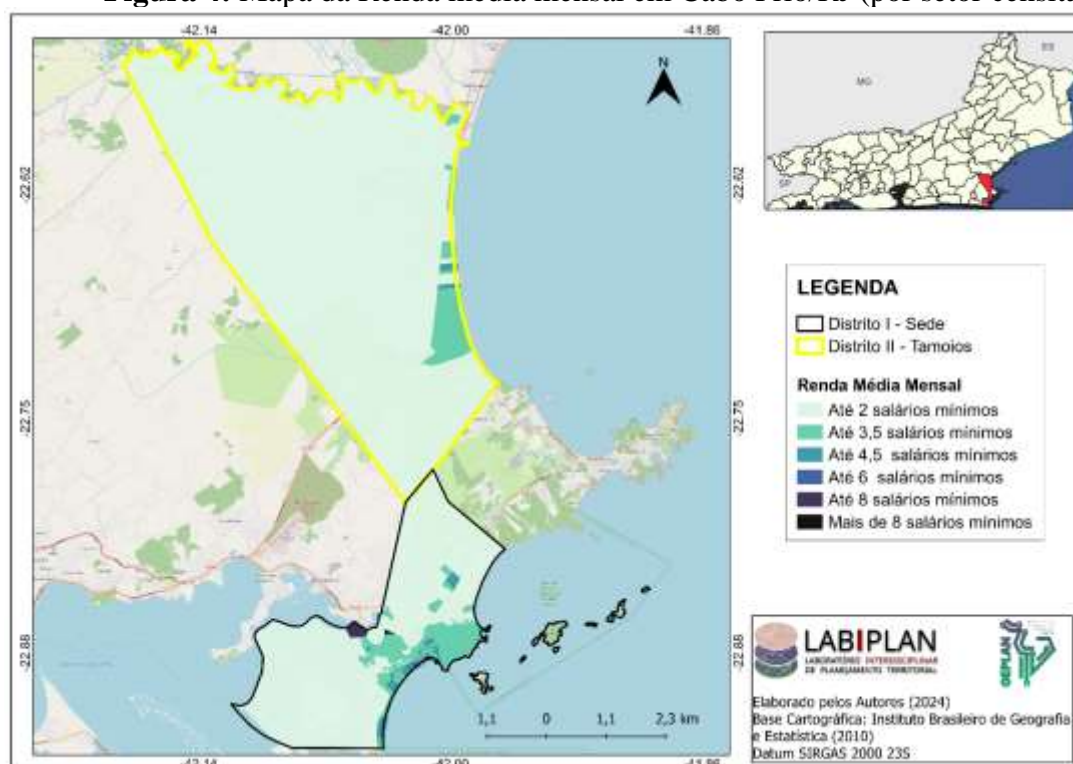


Fonte: Malha de Setores Censitários, IBGE (2010)

Ainda sobre a Figura 2, na região do Distrito I, há uma maior prevalência dessas populações nas áreas mais periféricas e distantes do litoral, além de desigualdades na distribuição de serviços básicos como lazer e saúde. A parte menos negra do município é onde estão localizadas as áreas residenciais exclusivas e de alto padrão, como as coberturas de frente para o mar. Logo, entende-se que a raça também é um vetor da fragmentação socioespacial (figura 3).

A figura 4 permite identificar com clareza a existência de uma concentração de renda mais elevada em áreas mais nobres do município. No entanto, é importante mencionar que na região do Distrito II, há três pontos com os salários mais elevados da região. Esses pontos consistem em condomínios fechados e são considerados bairros, de acordo com a Lei nº 3.275, de 20 de Abril de 2021<sup>6</sup>, sendo eles respectivamente: Orla 500, Verão Vermelho e Long Beach. À vista disso, diante de toda complexidade política, econômica e social que afeta a dinâmica espacial, esses dados representam como esses “loteamentos” são visto como símbolos de exclusão e segregação, no que toca Sposito e Góes (2013), em meio a globalização “a homogeneização de espaços e pessoas se combina com os esforços de diferenciação”, isto é, há uma certa tendência política e/ou econômica de construir barreiras físicas ou sociais, visando separar e controlar o acesso das pessoas ao território.

**Figura 4:** Mapa da Renda média mensal em Cabo Frio/RJ (por setor censitário)



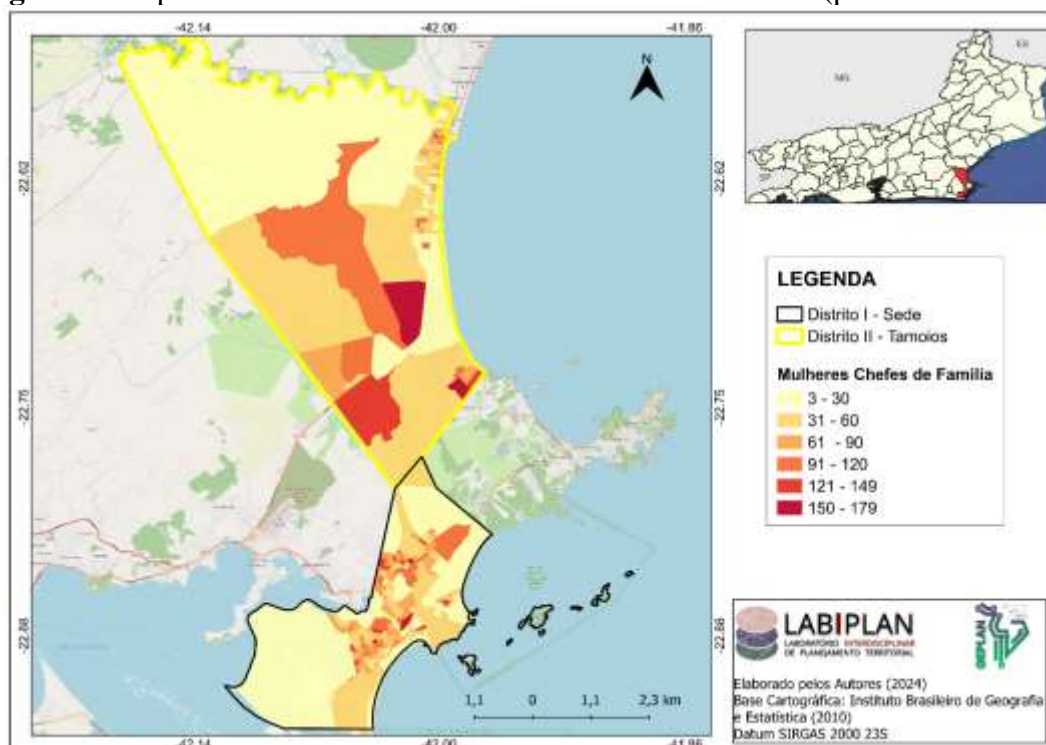
**Fonte:** Malha de Setores Censitários, IBGE (2010)

<sup>6</sup> Lei Municipal que define o abairramento, fixa a divisão, denominação e respectiva delimitação dos bairros de Cabo Frio

A análise de dados das mulheres chefes de família, figura 5, esclarece mais uma vez o vetor da fragmentação, pois elas estão localizadas nas áreas periféricas e rurais com maior predominância, logo, influenciará diretamente na forma como elas acessam e ocupam o espaço urbano. Analisando esses dados em conjunto com população negra, renda média os dados têm uma familiaridade espacial, a qual explica a situação desse grupo dentro do município. Está evidente nas duas áreas dos dois Distrito que há mais vulnerabilidade.

Por fim, as últimas duas figuras (figuras 6 e 7) ilustram dados relacionados à infraestrutura urbana, a falta de bueiro traz riscos à saúde e a falta de pavimentação afeta a integridade social e qualidade de vida dos moradores. Nota-se que a precariedade continua concentrada em uma região.

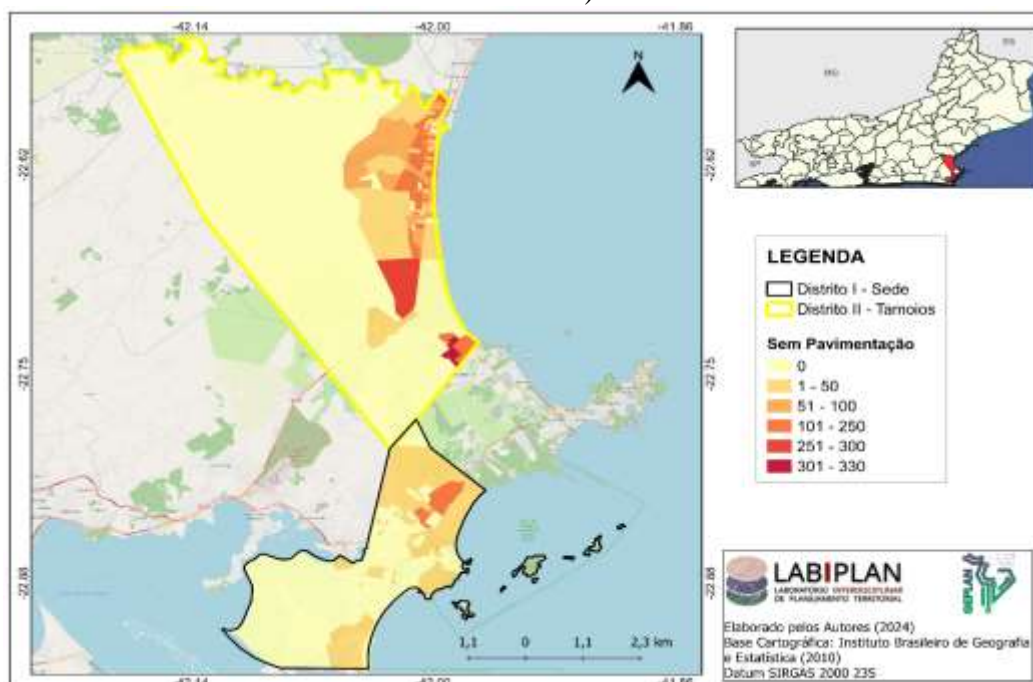
**Figura 5:** Mapa de Mulheres chefes de Família em Cabo Frio/RJ (por setor censitário)



Fonte: Malha de Setores Censitários, IBGE (2010).

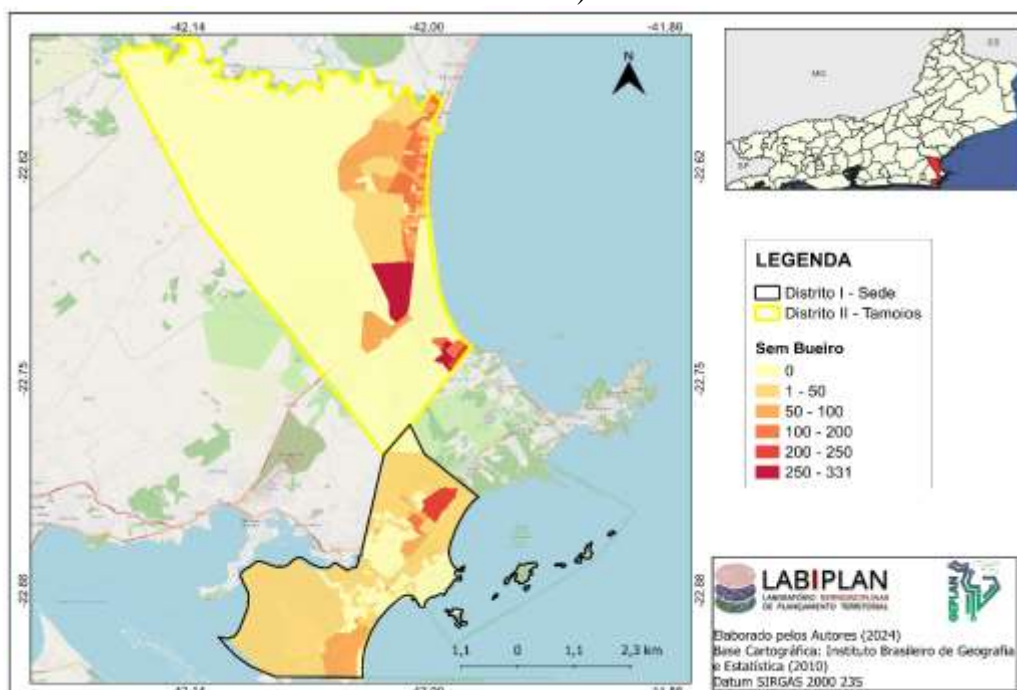


**Figura 6:** Mapa do Entorno dos domicílios sem pavimentação em Cabo Frio/RJ (por setor censitário)



Fonte: Malha de Setores Censitários, IBGE (2010)

**Figura 7:** Mapa do Entorno dos domicílios sem bueiro em Cabo Frio/RJ (por setor censitário)



Fonte: Malha de Setores Censitários, IBGE (2010)



## 5. Considerações Finais

A incorporação do paradigma de fragmentação socioespacial acoplado às representações cartográficas, nos possibilitou a compreensão das dinâmicas urbanas que resultam na divisão da cidade, sobretudo, no que toca a infraestrutura da cidade, foi notório perceber que o território do segundo distrito é o mais acometido nessa relação.

Durante o estudo foi identificado dois cenários de fragmentação, o primeiro na escala Metropolitana, entre os municípios produtores de petróleo, iniciando-se nos anos 1990 com a Lei do Petróleo, com a febre emancipatória, motivados a disputar os recursos bilionários da exploração do petróleo e o segundo, a Fragmentação na escala Local, em que ocorre uma disputa dentro da localidade, relacionadas às diferenças socioeconômicas e culturais nos diversos segmentos da população, gerando conflitos e segregações urbanas.

Existe uma dinâmica dentro de Cabo Frio/RJ, onde a população do Distrito II não se sente pertencente ao tecido urbano do Distrito I, pois desde sempre as políticas públicas não assistem essa população e para além de não existir um eixo com fluidez que conecte essas duas áreas. O acesso à mobilidade urbana é muito moroso, principalmente para quem vive na área rural.

O mapeamento feito demonstrou que a região de Cabo Frio possui uma dinâmica populacional diversificada e que foi influenciada a partir da construção da Rodovia Amaral Peixoto, aplicando a feição de população negra no cartograma, conseguimos identificar a maior prevalência de população negra nas áreas periféricas e mais distante do litoral, destacando que a sul do Distrito II é uma área composta por condomínios fechados e maior poder aquisitivo, considerados como bairro. Ademais, os maiores índices de concentração de renda estão no centro e região da praia, no Distrito I. Os mapeamentos sobre Mulheres e Entorno se correlacionam com todas as outras variáveis, reforçando a hipótese que essas dimensões são cruciais quando analisamos o território a partir do conceito de fragmentação socioespacial.

Reconhecemos que é necessária a construção de políticas urbanas que incluam as práticas urbanas e cotidianas de todos os segmentos. Para além de fortalecer as práticas de pertencimento dentro dos territórios, por meio da construção de espaços públicos, equipamentos de saúde, segurança pública e acesso a infraestruturas básicas. É necessário garantir que esse repasse seja investido igualitariamente dentro do município.

## Referências

ALVES, Afonso Muzzo; FURINI, Luciano Antonio. Fragmentação Socioespacial Urbana: tendências em uma cidade de porte médio. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 38, n. 3, p. 56-75, 2020.

BELLINI, Juliana Higa; STEPHAN, Ítalo Caixeiro. A teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado nos Municípios Produtores de Petróleo e Gás das regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas. **Geo UERJ**, [S. l.], n. 27, p. 42–63, 2015. DOI: 10.12957/geouerj.2015.11702

CORREA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

DAL POZZO, Clayton Ferreira. **Territórios de autoss segregação e de segregação imposta: fragmentação socioespacial em Marília e São Carlos.** 2011. 316 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade Ciências e Tecnologia, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, 2010.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo, Centauro, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana.** Belo Horizonte, Humanitas, 2004.

LEGROUX, Jean. A lógica urbana fragmentária: Delimitar o conceito de fragmentação socioespacial. **Caminhos de Geografia**, v. 22, n. 81. p. 235-248, 2021.

MARCUSE, P. **Of states and cities: the partitioning of urban space.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise. **Des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale: une approche critique de la notion de fragmentation.** In: DORIER-APPRILL, Elisabeth (dir.). **Vocabulaire de la ville. Notions et références.** Paris: du Temps, 2002.

NUNES, Nathan da Silva. A influência do recebimento de royalties do petróleo nas fragmentações territoriais nas baixadas litorâneas, RJ. In: **Anais do 1º Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: racionalidades e práticas em múltiplas escalas.** Porto Alegre: Letra1, 2015. p. 1315-1320.

SANTOS, Milton. **Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo.** São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura/Nobel, 1990.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **Urbanização Brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B; (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, p. 123-145, 2011.

SPOSITO, M. E. B; GÓES, E. M. **Espaços Fechados e Cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial.** São Paulo: Unesp, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação B. (org.). **Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira: escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos.** Projeto de pesquisa. Presidente Prudente, 2018.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil.** São Paulo, Studio Nobel, 2001.

## OS ASPECTOS TECNOLÓGICOS NOS PROCESSOS DEMOCRÁTICOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS 'JORNADAS DE JUNHO'

Newton Camargo da Silva Cruz<sup>1</sup>

Renata Peixoto de Oliveira<sup>2</sup>

### Resumo:

O presente capítulo teve como objetivo analisar as formas de atuação e influência das tecnologias da informação e comunicação nos processos democráticos, com ênfase na organização de movimentos sociais, considerando o seu potencial como um instrumento democrático de acesso e de longo alcance, além de atuar como mediador e viabilizador de diversos movimentos sociais observados nos últimos anos em diversos espaços e movimentos ao redor do mundo. Em termos metodológicos, foi realizado um resgate bibliográfico visando o levantamento e análise da produção científica acerca da democracia e da tecnologia a partir de um protocolo de pesquisa previamente estabelecido, de modo a contextualizar as relações entre as duas grandes áreas supramencionadas. Realizou-se ainda um estudo de caso acerca da organização do movimento 'Jornadas de Junho' no ano de 2013 que, por meio de uma organização mediada essencialmente pelos meios tecnológicos, ganhou ampla projeção em diversas regiões do país, tornando-se um dos maiores movimentos da história recente brasileira. Como resultado, foi identificado o potencial existente nas redes sociais para a organização, difusão, estímulo e comunicação autônoma de movimentos sociais. Nas conclusões finais, apresentam-se as contribuições do trabalho, fundamentalmente a íntima relação entre a tecnologia e os movimentos sociais, as limitações do estudo e demais sugestões para trabalhos futuros.

**Palavras-chave:** Tecnologia; Democracia; Redes sociais.

## TECHNOLOGICAL ASPECTS IN DEMOCRATIC PROCESSES: A CASE STUDY ON THE 'JORNADAS DE JUNHO'

### Abstract:

This chapter aimed to analyze the forms of action and influence of information and communication technologies in democratic processes, with an emphasis on the organization of social movements, considering their potential as a democratic instrument of access and far-reaching, in addition to acting as a mediator and enabler of several social movements observed in recent years in different spaces and movements around the world. In methodological terms, a bibliographic review was carried out aiming to survey and analyze scientific production on democracy and technology based on a previously established research protocol, in order to contextualize the relationships between the two major areas mentioned above. A case study was also carried out on the organization of the 'Jornadas de Junho' movement in 2013 which, through an organization mediated essentially by technological means, gained wide projection in several regions of the country, becoming one of the largest movements in recent Brazilian history. As a result, the potential existing in social networks for the organization, dissemination, stimulation, and autonomous communication of social movements was identified. In the final conclusions, the contributions of the work are presented, fundamentally the intimate relationship between technology and social movements, the limitations of the study and other suggestions for future work.

**Keywords:** Technology; Democracy; Social media.

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). <https://orcid.org/0000-0002-0115-9780>. E-mail: newton.cruz@unila.edu.br.

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). <https://orcid.org/0000-0001-8850-0138>. E-mail: renata.oliveira@unila.edu.br.

## 1. Introdução

Especialmente nas últimas décadas, a sociedade tem experienciado avanços significativos dos meios de comunicação e, sobretudo, das tecnologias da informação, que tiveram um crescimento exponencial e claramente expressivo na última década.

A informação que, por vezes, demorava dias para chegar do outro lado do mundo em um passado não tão longínquo, hoje é capaz de chegar em minutos, ou até mesmo segundos, para uma parcela significativa da população mundial por meio deste grande ecossistema digital chamado de internet. Não há dúvidas, portanto, dos avanços promovidos pela internet em diversas vertentes do mundo e da vida, nos negócios, na educação, na saúde, dentre muitos outros aspectos que também inclui, evidentemente, as relações entre as pessoas e os processos democráticos nessa sociedade intitulada por muitos teóricos como 'sociedade da informação', que tem seus processos mediados pela tecnologia, atuando e sendo desenvolvido em rede (MONTEIRO, 2018).

Nesse sentido, tem-se vivenciado e, também, observado movimentos democrático-sociais e manifestações que partem de diversos motivos, pressupostos, cunhos e/ou intenções ao redor do mundo, sendo muitas vezes organizados, divulgados e registrados por meio das tecnologias disponíveis, dessa tecnologia cada vez mais onipresente e ubíqua<sup>3</sup>, que se encontra em todo local, em toda parte, em qualquer instante.

Observa-se na história democrática recente do Brasil um movimento em particular que capturou a atenção de pessoas de diversos lugares, principalmente pelo grau de sua expressividade e mobilização nacional em torno de uma série de questões socioeconômicas do país: as chamadas 'Jornadas de Junho', um fenômeno ocorrido no ano de 2013 no Brasil que se iniciou pelo coletivo Movimento Passe Livre (MPL) que bradava por reivindicações referentes ao aumento da tarifa do transporte público na cidade de São Paulo, mas que não parou por aí (MACHADO; MISKOLCI, 2019; PEREZ, 2019).

A famosa bandeira de frente do movimento intitulada 'não são só 20 centavos', deu início a um grande movimento social que perdurou durante certo período, indo além das exigências e demandas relacionadas ao aumento da tarifa do transporte público, mobilizando milhões de pessoas em centenas de cidades brasileiras em prol de melhorias necessárias no âmbito político, mas também em uma série de outras vertentes sociais (PEREZ, 2019).

O que chama a atenção (ou difere), entretanto, este movimento social de outros porventura vivenciados pela sociedade brasileira? O protagonismo tecnológico envolvido, assim como seu alcance massivo, não apenas na gestão e organização dos protestos, mas também na difusão das informações e mobilizações, "nas formas como se organizaram" (MACHADO, 2018, p. 9), com a presença de atores dos mais variados segmentos, por meio das mais diversas redes sociais e outras tecnologias existentes, sendo pertinente a análise e o estudo desses processos para a área de conhecimento das ciências sociais.

As relações existentes entre tecnologia e sociedade (que há alguns anos tem sido discutida por grandes intelectuais do nosso tempo, como Pierre Lévy e Manuel Castells), nunca esteve em um momento tão propício para ser analisada e debatida, justamente considerando a conjuntura tecnológico-social que se apresenta não apenas no Brasil, mas

<sup>3</sup> Ver mais sobre computação ubíqua em Weiser (1991).



também em diversas nações, com movimentos sociais que acabam por ser mediados pelas tecnologias da informação e comunicação.

Nesse contexto, o presente artigo tem o intuito de contribuir para a área de conhecimento em questão abordando e discutindo as relações e intersecções existentes entre a tecnologia e a sociedade, além das influências dessas tecnologias da informação e comunicação nos processos democráticos do país a partir de um estudo de caso das ‘Jornadas de Junho’, considerando ainda, dentro do marco metodológico do trabalho, uma revisão bibliográfica desses temas de acordo com protocolos previamente estabelecidos, apresentando também outros exemplos de movimentos sociais pelo mundo que foram mediados pelas tecnologias da informação e comunicação.

Para tanto, após esta introdução, tem-se, como seção inicial, o marco teórico-metodológico que fundamenta o presente artigo e descreve os procedimentos metodológicos adotados no estudo. Na sequência, apresenta-se um panorama da conjuntura política dos últimos momentos do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff e o início das primeiras movimentações.

Em seguida, disserta-se acerca dos aparatos e instrumentos tecnológicos presentes na sociedade, suas evoluções e relações com a democracia e os movimentos sociais, perpassando por exemplos em certas partes do mundo, mas com ênfase no movimento intitulado ‘Jornadas de Junho’. Por fim, nas considerações finais, analisam-se as contribuições do trabalho, as suas limitações e sugestões para trabalhos futuros.

## **2. Marco Teórico-Metodológico: Tecnologia, Movimentos Sociais e Política**

O estudo em questão foi conduzido mediante o estabelecimento de um protocolo de pesquisa, que teve sua gênese com um resgate documental-bibliográfico na literatura especializada, além de contemplar um estudo de caso referente ao movimento intitulado ‘Jornadas de Junho’, ainda com base no protocolo supramencionado, utilizando uma abordagem qualitativa e considerando como universo investigativo o conjunto de movimentos sociais que integraram as ‘Jornadas de Junho’.

Nesse contexto, conforme Yin (2001), a metodologia do estudo de caso pode contribuir para a percepção e entendimento de determinados fenômenos, sejam estes políticos, individuais e/ou sociais, preservando assim “as características holísticas e significativas dos eventos da vida real” (YIN, 2001, p. 21), portanto, tal metodologia de pesquisa se encaixa como uma técnica coerente para o que se propõe o referido estudo, inclusive se considerarmos sua aplicação estratégica “ao se examinarem acontecimentos contemporâneos” (YIN, 2001, p. 27).

Vale ressaltar que as fontes e bibliografias utilizadas na coleta de dados deste estudo, recorre, sobretudo, em bases de dados científicas indexadas no âmbito internacional, considerando trabalhos disponíveis na Scientific Electronic Library Online (SciELO), além de bibliografias presentes no acervo do próprio pesquisador que podem contribuir para a fundamentação do trabalho.

O protocolo de pesquisa utilizado e que subsidiou a escrita deste artigo incluiu buscas no acervo online supramencionado, utilizando como palavra-chave, ‘Jornadas de Junho’,

refinando os resultados encontrados para mostrar apenas resultados do Brasil, artigos apenas em língua portuguesa, período de publicação compreendido entre 2013 e 2020, trabalhos da áreas/coleções das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas e somente artigos citáveis, de modo a responder, de que maneira os aspectos tecnológicos do nosso tempo influenciaram nos processos democráticos do movimento intitulado ‘Jornadas de Junho’?

A partir dos critérios de inclusão citados acima, foram apresentados em tela um total de 19 (dezenove) trabalhos. A partir da leitura do resumo destes, foram estabelecidos critérios de exclusão, sendo excluídos da análise, portanto, artigos que contemplavam termos não correlatos com a proposta deste estudo, a saber: “direito à cidade”, “psicologias sociais”, “streamers”, “Programa Mais Médicos”, “platonismo”, “cinema”, “gênero” e “jornadas de maio”.

Após o estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão que refinaram os resultados da pesquisa, registrou-se 04 (quatro) trabalhos acadêmico-científicos, todos lidos integralmente com o objetivo de estabelecer categorias e elementos concernentes ao propósito deste artigo conforme apresenta-se no Quadro 1.

**Quadro 1** – Categorias e seus respectivos elementos com base nos autores que os trabalham

CATEGORIAS	ELEMENTOS	AUTORES
Tecnologia	O poder das redes sociais e as relações que delas (e nelas) ocorrem;	(MACHADO; MISKOLCI, 2019)
Movimentos sociais	Organização de coletivos;	(PEREZ, 2019)
Política	Conjuntura política nos governos do Partido dos Trabalhadores, sobretudo de Dilma Rousseff;  Dimensões democráticas;	(MELO; VAZ, 2018)  (MENDONÇA, 2018)

Fonte: elaborado pelos(as) autores(as) com base em Machado e Miskolci (2019), Perez (2019), Melo e Vaz (2018) e Mendonça (2018).

A partir dos resultados advindos e delimitação do marco e do arcabouço teórico, procede-se com a análise e discussão referente às categorias e elementos elencados no Quadro 1 nas seções seguintes do presente artigo, buscando a interlocução entre os autores trazidos e os referenciais bibliográficos complementares levantados.

### 3. A Conjuntura Política dos Últimos Anos do Primeiro Mandato de Dilma Rousseff

Dilma Rousseff foi eleita presidenta da república pelo Partido dos Trabalhadores (PT) pela primeira vez em outubro de 2010, tomando posse no mais alto posto do executivo em primeiro de janeiro de 2011, tornando-se a primeira mulher eleita presidente na história do país ao vencer o tucano José Serra angariando mais de 56% dos votos válidos.

Seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, também do mesmo partido, estava no poder desde 2002, tendo sido aclamado pela opinião pública com altos índices de aprovação além de ser considerado uma figura fundamental para a eleição de sua sucessora.

Apesar da intensa popularidade e de ter obtido excelentes números em áreas fundamentais para a sociedade brasileira, como educação, saúde e economia, as acusações de corrupção exploradas à exaustão pela mídia escrita e falada balançaram as questões políticas na época, despertando sentimentos variados na população brasileira a respeito do governo do Partido dos Trabalhadores que comandava o país há muitos anos.

Tatagiba (2014, citado por Perez, 2019) expõe detalhes referentes à conjuntura política que marcou profundamente o final do primeiro (e início do segundo) mandato da então presidenta Dilma Rousseff: as denúncias de corrupção envolvendo atores do Partido dos Trabalhadores em ocasiões como o Mensalão e a Petrobras, em um primeiro momento, quase custaram a primeira eleição de Dilma, em um segundo momento, a sua própria reeleição e, noutro, voltaram a tona nas manifestações do ano de 2013.

Na intersecção entre o primeiro e o segundo mandato de Dilma Rousseff, ocorrem as chamadas ‘Jornadas de Junho’, um movimento democrático e claramente de esquerda (e que será dissertado em profundidade na seção seguinte), que iniciou como um movimento de protesto contra o aumento da tarifa do transporte público da cidade de São Paulo e que, posteriormente, tomou outras proporções, com reivindicação por melhorias sociais no país.

Miguel (2018) revela algumas circunstâncias que, em sua concepção, levaram a uma conjuntura política extrema nos momentos concernentes ao governo Dilma: mudanças na trajetória governamental que vinha desde seu antecessor, provocando tensões com aliados do governo; a frustração da direita ao perder a eleição para Dilma em 2014; e as próprias ‘Jornadas de Junho’, que escancarou ao país uma ruptura entre o PT e parte significativa de seus eleitores (MIGUEL, 2018, p. 99).

Entretanto, tal movimento acabou virando palco e dando espaço para as classes mais abastadas do país de emplacarem suas insatisfações referentes ao governo de Dilma Rousseff, tornando-se uma forma de legitimação (e servindo de base) para o impeachment consumado poucos anos depois (MELO; VAZ, 2018).

Determinadas circunstâncias e/ou atos do governo de Dilma Rousseff em 2013 podem explicar muito bem tais insatisfações dessa parcela significativa da elite brasileira que estavam presentes no protesto: as vagas em universidades públicas para os mais pobres e necessitados, leis de proteção ao trabalho das domésticas e tantos outros que poderiam contribuir para diminuição das desigualdades sociais (MELO; VAZ, 2018), corroborando com Benevides et. al. (2018) que destacam as políticas de inclusão social e aproximação das classes sociais dos governos petistas que levaram o convívio de tais classes com os mais pobres em universidades, restaurantes, aeroportos dentre tantos outros espaços até então exclusivos de uma elite (via de regra branca) que, historicamente, pouco se preocupou com qualquer coisa que não fosse a manutenção de privilégios que há muito tempo são detentoras.

Por outro lado, Melo e Vaz (2018) destacam o crescimento em ascensão e a ótima avaliação do governo Dilma por parte significativa da população nacional no ano de 2013, demonstrando, então, uma polarização política evidente na conjuntura brasileira, inclusive ao considerar o resultado eleitoral no ano seguinte, quando Dilma Rousseff venceu (o também tucano) Aécio Neves por uma diferença ínfima de 3,28% se reelegendo presidenta da república.

Na conjuntura política brasileira que se apresenta, há, portanto, uma crise democrática em ascensão. Mendonça (2018) busca tratar as questões democráticas a partir de diversas dimensões, responsáveis pela estruturação do próprio conceito de democracia, além de serem “elementos importantes na construção de teorias democráticas” (MENDONÇA, 2018, p. 9).

As dimensões trazidas pelo referido autor podem ser compreendidas como o voto popular que legitima o exercício político, a participação cidadã nos acontecimentos políticos e envolvimento com as políticas públicas, o monitoramento e transparência das políticas exercidas, a igualdade e o combate às desigualdades, a pluralidade de ideias, discussões e opiniões e o bem da coletividade (MENDONÇA, 2018).

Em uma pesquisa conduzida por Mendonça (2018) com manifestantes que integraram as ‘Jornadas de Junho’, é notório que a dimensão democrática mais forte é da participação popular, dessa maneira, o clamor das ruas é por uma democracia mais participativa e ativa, revelando insatisfações dos entrevistados quanto à democracia representativa. Há, portanto, uma “crise de representação” (SOUZA; RICHER, 2018, p. 363) em evidência na conjuntura política que se apresenta naquele momento no país.

É nesse sentido que autores como Mounk (2019), Castells (2018) e Levitsky e Ziblatt (2018) reflexionam sobre as rupturas e crises democráticas pelas quais diversas nações, inclusive o Brasil, vivenciaram (e continuam vivenciando), que contribui, de forma significativa, para a ascensão de perfis autoritários nos países, como por exemplo, Donald Trump e Jair Bolsonaro, para citar apenas alguns exemplos mais recentes na história da democracia mundial.

Visivelmente a conjuntura política brasileira está sofrendo modificações pertinentes no âmbito democrático-social, sobretudo no que diz respeito à legitimidade nas questões políticas e o empoderamento cada vez mais forte e evidente dos cidadãos e, conseqüentemente, dos movimentos sociais, capazes de se mobilizar intensamente nos quatro cantos do país bradando por reivindicações por diversos setores, conforme veremos na seção seguinte.

#### **4. As Tecnologias e os Movimentos Sociais**

Mounk (2019) comenta que, no passado, reproduzir uma informação era custoso e com alto grau de dificuldade. Geralmente, o compartilhamento de informações ficava na mão de elites sendo, portanto, “comparativamente fácil debelar a dissensão política e a heresia religiosa” (MOUNK, 2019, p. 165). Vale destacar ainda o ganho internacional com a prensa móvel, capaz de disseminar a informação de forma muito mais rápida, produzindo transformações significativas no âmbito da comunicação, difundindo ideias e informações, aumentando o conhecimento e promovendo o crescimento econômico, valendo destacar que “a prensa móvel desempenhou um papel fundamental no renascimento de ideias — e na rápida disseminação da alfabetização — que se testemunhou nos séculos XVI e XVII” (MOUNK, 2019, p. 166).

Mounk (2019) enfatiza ainda a revolução da internet (e porque não dizer da própria computação) para a comunicação mundial. Ou seja, embora a prensa móvel tenha promovido avanços significativos para os processos de comunicação, nada se compara ao potencial de longo alcance da rede mundial de computadores, que acabou transformando expressivamente as estruturas comunicacionais e a velocidade com que dados e informações são transmitidos.



Castells (2013) destaca a característica libertária (e, também, autônoma) da internet. Sua gênese deu-se no ambiente universitário na década de 1970 sendo desenvolvida por *hackers* e especialistas. Foram criados protocolos específicos de comunicação e a sua popularização veio por Tim Berners-Lee com a rede mundial de computadores. Em seguida, há um avanço significativo, no início do século XXI, com mudanças no formato da interação tanto empresarial quanto individual no âmbito da internet, o surgimento de *softwares* de gestão e a própria banda larga, que trouxe consigo inovações como as redes sem fio, além de, evidentemente, as redes sociais (CASTELLS, 2013).

Nesse sentido, o poder da web é perfeitamente bem discorrido por Mounk (2019) ao observar que esta tecnologia contribuiu para o empoderamento do cidadão, permitindo a transmissão de suas opiniões para o mundo por meio de uma comunicação de um-para-muitos, sendo complementado por Castells (2013, p. 15) que compreende o poder da internet (e das redes sem fio) como “comunicação de massa porque processa mensagens de muitos para muitos, com o potencial de alcançar uma multiplicidade de receptores e de se conectar a um número infundável de redes”.

Na prática, o poder implícito tanto nas palavras de Castells (2013) quanto nas de Mounk (2019) acerca das potencialidades da *world wide web* como um meio de comunicação democrático para a transmissão da informação de uma pessoa para muitas (ou de muitas para muitas, conforme o caso), se solidifica e se materializa no âmbito das mídias e redes sociais, valendo destacar que:

No Facebook e no Twitter, o post criado por qualquer usuário pode ser rapidamente retransmitido por alguém com quem esse usuário está conectado. Se o conteúdo criado for suficientemente novo ou interessante, até mesmo alguém com poucos contatos é capaz de alcançar um público amplo em questão de minutos [...]. Ao criar uma rede de usuários difusa na qual todo mundo se comunica entre si, as mídias sociais alteraram a dinâmica de distribuição (MOUNK, 2019, p. 168).

Evidencia-se no estudo de Mounk (2019) uma alteração da dinâmica comunicacional proporcionada por essas redes sociais online. O que antes era centralizado em um meio de comunicação comandado por poucos (como uma rede de televisão, uma estação de rádio ou um veículo de jornal impresso) agora passa a ser descentralizado, mais dinâmico e autônomo. Castells (2013, p. 173) é enfático ao afirmar que “a atividade mais importante da internet hoje se dá por meio dos sites de rede social”, observando sua utilização em diversas dimensões humanas, como a educação, mídia, saúde, comércio e a política, indo de encontro, portanto, com Mounk (2019).

Em uma tentativa de reconstituir as mobilizações sociais e políticas em torno da Internet, Machado e Miskolci (2019) observam o pioneirismo de determinados grupos da esquerda na mobilização, com alto impacto e alcance público por meio das redes de conexão, citando como exemplo o caso do movimento zapatista que contou com ampla projeção midiática e com apoio de *hackers* e grupos alinhados à esquerda. As manifestações em Seattle, no final da década de 1990 e que tinham como foco um movimento antiglobalização, contribuíram para o surgimento de mídias independentes, que nesse caso específico foram protagonistas e responsáveis pela divulgação em uma rede de comunicação intitulada

Indymedia das imagens produzidas por jornalistas independentes (MACHADO; MISKOLCI, 2019).

Apesar das limitações tecnológicas da época em que essas manifestações anteriormente citadas ocorreram, como por exemplo, a ausência de uma web mais interativa, “uma rede global alternativa para difundir notícias e mobilização parecia algo revolucionário para fazer frente à grande mídia” (MACHADO; MISKOLCI, 2019, p. 949).

Nesse sentido, evidencia-se uma revolução tecno-midiática iminente e em constante crescimento em nosso tempo. As mídias e redes sociais presentes no mundo contemporâneo acabam por provocar um efeito de empoderamento dos cidadãos perante uma série de questões com as quais se identificam e que, ao mesmo tempo, os unem e os mobilizam.

Tal empoderamento, mobilização e o “potencial democratizante das mídias sociais [...] seu potencial libertador” (MOUNK, 2019, p. 171-173) ficam evidentes em casos como na Malásia, em que cidadãos ativistas valeram-se da internet para denunciar o regime autoritário em que estavam submetidos, assim como as grandes manifestações no Egito, Síria, Tunísia e Líbia que utilizaram as tecnologias da informação e comunicação para criticar governos e organizar os protestos, além de movimentos mais recentes como o *Black Lives Matter* que ocupou massivamente as redes sociais para divulgação de informação em larga escala e organização dos protestos desse movimento social em diversos espaços dos Estados Unidos da América (MOUNK, 2019).

Nesse contexto, Machado e Miskolci (2019) recordam que o advento das redes sociais e da web 2.0 contribuiu expressivamente para grandes manifestações e movimentos sociais no âmbito internacional. A Primavera Árabe e o *Occupy Wall Street*, são claros exemplos do poder do compartilhamento nas redes, da mobilização, “dos algoritmos em atrair a atenção, agregar apoio às causas, induzindo à ação política” (MACHADO; MISKOLCI, 2019, p. 950).

Castells (2013) em sua obra *Redes de Indignação e Esperança* discorre minuciosamente a respeito de muitos desses movimentos sociais supramencionados e destaca, com riqueza de detalhes e informações, acerca da presença da internet e das redes sociais no interior desses movimentos. No caso da revolução na Tunísia, Castells (2013) salienta que a divulgação de vídeos na internet encorajou cidadãos a bradar por uma série de reivindicações. Essas redes de comunicação digitais proporcionaram condições para ocupar os espaços urbanos, criando “um híbrido espaço público de liberdade que se tornou uma das principais características da rebelião tunisiana, prenunciando os movimentos que surgiriam em outros países” (CASTELLS, 2013, p. 29).

No caso da Tunísia, houve uma conjunção entre redes físicas e digitais (redes sociais), que levaram ao advento do movimento. Portanto, nesse caso, a internet, o ciberativismo (que nas palavras de Silva (2013, p. 55) trata-se o presente termo como o “uso politizado da tecnologia”) e as redes sociais foram condições essenciais para a mobilização dos cidadãos (CASTELLS, 2013).

Ao citar a revolução na Islândia, com início em 2008 emergindo a partir do colapso financeiro regional, Castells (2013) comenta que, após o registro na internet de um protesto contendo poucas pessoas na frente do parlamento do país, milhares de pessoas foram mobilizadas. No caso, “o papel da internet e das redes sociais foi absolutamente fundamental,

em parte porque 94% dos islandeses estão conectados à internet, e  $\frac{2}{3}$  são usuários do Facebook" (CASTELLS, 2013, p. 39), que culminou na antecipação de eleições tirando do poder partidos conservadores que há anos comandavam o país e, posteriormente, uma revisão na própria constituição.

Nesse sentido, cabe realizar uma comparação pontual e pertinente entre esses dois casos partindo da perspectiva tecnológica envolvida: tanto no caso da Tunísia quanto no caso da Islândia, observa-se que:

[...] telefones celulares e redes sociais da internet desempenharam papel importante no que se refere a difundir imagens e mensagens que mobilizaram pessoas, oferecendo uma plataforma de discussão, convocando à ação, coordenando e organizando os protestos e abastecendo a população em geral de informações e debates. A televisão também teve sua função, mas sempre utilizou a internet e os celulares para se alimentar de imagens e informações (CASTELLS, 2013, p. 48).

Ou seja, os próprios meios de comunicação mais centralizados (como as redes de televisão, no caso relatado acima) valeram-se das informações e meios audiovisuais advindos dos aparatos tecnológicos utilizados *in loco* das manifestações para alimentar suas notícias, o que demonstra também o poder da tecnologia embarcada nos protestos realizados e suas utilizações por diversos atores da sociedade, não apenas os manifestantes.

Retomando mais alguns exemplos pertinentes ao estudo, no caso da revolução no Egito, a viralização de vídeos em redes sociais contribuiu para informar a população, se espalhando por diversas redes, levando milhares às ruas que desejavam a deposição do presidente da época (Mubarak), seu regime, um processo eleitoral democrático e bradavam contra desigualdades (CASTELLS, 2013). As manifestações foram organizadas por meio da rede social *Facebook* essencialmente devido ao fato de que, no ano de 2010, uma percentagem significativa da população do Egito contava com um aparelho celular, além de conexão com a internet em grande parte das residências. Desse modo, vale destacar que:

As redes de mídia social desempenharam, assim, um importante papel na revolução egípcia. Manifestantes registraram os eventos com seus telefones celulares e compartilharam seus vídeos com pessoas do país e do mundo via YouTube e Facebook, coordenavam-se pelo Twitter e usavam blogs para transmitir amplamente suas opiniões e se envolver em debates (CASTELLS, 2013, p. 54).

Ativistas se organizaram pelas redes sociais e divulgaram vídeos que expõem o regime autoritário de violência a qual os manifestantes estavam submetidos (CASTELLS, 2013). O governo do Egito revidou e tentou realizar uma "grande desconexão, cortando o acesso à internet em todo o país, assim como as redes de telefonia celular" (CASTELLS, 2013, p. 57). Tudo em vão e, evidentemente, ineficaz.

Outras tecnologias comunicacionais foram utilizadas (mais tradicionais, como a telefonia fixa) ou via *proxies*, com apoio, inclusive, de outros países e organizações, até mesmo grandes empresas como o Google contribuíram: foi idealizado um software que "convertia automaticamente em tuíte uma mensagem de voz deixada numa secretária eletrônica acessada por telefone fixo" (CASTELLS, 2013, p. 59). Tal exemplo demonstra,

sobretudo, o poder que um algoritmo programado para esse fim tem perante uma sociedade que estava sendo privada de sua conexão por parte do governo.

Na Europa, especificamente na Espanha, tem-se o movimento intitulado 'Indignados', que teve seu surgimento no ano de 2011. Castells (2013) recorda que este movimento também se valeu das redes sociais (sobretudo *Facebook* e *Twitter*) para sua organização e comunicação, sendo que em pouco tempo ganhou centenas de cidades do país ocupando diversos espaços públicos. O movimento denunciava os problemas sociais enfrentados pelo país, com os altos números de desemprego e cortes de recursos em áreas fundamentais para o país.

Ainda nesse contexto, é imprescindível deixar de citar o movimento *Occupy Wall Street*, que teve sua gênese a partir do colapso financeiro americano levando pessoas ao desemprego, perda de renda e residências. Esse movimento, assim como muitos outros movimentos sociais narrados, nasceu em formato digital, por meio de *blogs* e redes sociais como *Twitter* e *Facebook*. As redes foram muito mais do que simplesmente divulgação de atos, elas atuaram como estratégia de comunicação entre acampamentos e ocupações como forma de organização e proteção destes e, também:

[...] mobilizaram apoio suficiente para que as pessoas se reunissem e ocupassem o espaço público, territorializando seu protesto. [...] A maioria dos acampamentos criou seu próprio site, organizou um grupo no Facebook ou ambos. Membros dos comitês da web criaram pontos de acesso nos acampamentos e as pessoas conectaram seus telefones a computadores para permanecer on-line (CASTELLS, 2013, p. 137).

Outra ferramenta importante para este movimento foram as transmissões ao vivo por meio de plataformas compostas deste mecanismo. Em uma série de ocasiões e circunstâncias (como as repressões policiais, por exemplo) em que a mídia tradicional não mostrava, as transmissões ao vivo ajudavam a transmitir e informar a população o que estava acontecendo com os manifestantes (CASTELLS, 2013). Sites que defendiam e estimulavam o movimento foram alvos de ataques, o Anonymous (grupo *hacker* conhecido por se envolver em questões sociais por meio de ciberativismo) ajudou a mantê-lo no ar, além de que os vídeos postados no *YouTube* e em outros canais da internet acerca das mobilizações e manifestações do movimento contribuíram para mobilizar cada vez mais pessoas e atores e cada vez mais cidades (CASTELLS, 2013).

Uma vez mais se nota que a presença expressiva da tecnologia, precisamente da internet e das redes sociais, contribuíram para a difusão e a viralização de um movimento social, mas também essas redes acabam se tornando "um espaço de articulação de grupos, organizações e instituições" (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016, p. 142), o que vai de encontro ao que Castells (2013, p. 132) denomina de "uma nova forma de espaço", um espaço que une o virtual e o real, um espaço que podemos considerar como híbrido, que não se resume somente àquilo que acontece na vida real e nem àquilo que acontece somente no ecossistema virtual, esses dois ambientes se entrelaçam e se complementam em determinada medida e ao longo do tempo, tornando-se cada vez mais sinérgicos, proativos, autônomos e engajados (CASTELLS, 2013).



A tecnologia aqui se enquadra como um instrumento de emancipação, um novo espaço em que todos podem discutir, refletir e decidir como iguais (BEÇAK; LONGHI, 2015), transportando ações para o mundo real. Há, portanto, nesse contexto, uma visível mudança na forma como percebemos a própria vida humana.

Talvez por uma pequena coincidência, no momento da escrita deste artigo, acontecem as manifestações e protestos em Cuba. Os manifestantes protestam contra o governo, pedem por liberdade, alimentos e melhores condições relacionadas à saúde (sobretudo devido à pandemia da Covid-19). Em uma tentativa de conter os protestos (já considerado um dos maiores dos últimos tempos), o governo cortou a conexão com a internet, impedindo (ou promovendo a instabilidade) de plataformas tecnológicas até então utilizadas, como o *Facebook* e *Whatsapp* (UOL, 2021), aos moldes do que foi realizado no Egito. Mais uma vez, tem-se um exemplo de um movimento organizado por meio da tecnologia e das mídias e redes sociais e, mais uma vez, uma tentativa governamental de cerceamento da liberdade de se organizar e bradar por melhores condições de vida.

No âmbito brasileiro, chegamos ao estudo de caso referente ao movimento intitulado 'Jornadas de Junho' (ou, conforme Perez (2019, p. 580), "Manifestações de 2013, [...], Junho de 2013 ou Revoltas de 2013"). Trata-se de "um ciclo de protestos que se espalharam pelo Brasil" (PEREZ, 2019, p. 578), um "conjunto diverso de atos, protestos e ocupações que ocorreu em dezenas de cidades do país ao longo de junho de 2013" (MENDONÇA, 2018, p. 9).

Com início em 2013 por meio do Movimento Passe Livre (MPL), movimento este que teve sua gênese no ano de 2005 no Fórum Social Mundial na cidade de Porto Alegre e caracteriza-se pela sua apartidariade e horizontalidade (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016; MEDEIROS, 2015; ZOCCAL, 2017), os manifestantes protestavam contra o aumento de R\$0,20 no valor da tarifa do transporte público da cidade de São Paulo (MENDONÇA, 2018) reunindo, em um primeiro momento, cerca de duas mil pessoas (ZOCCAL, 2017), com foco, portanto, em questões relacionadas à mobilidade, um direito fundamental a todo e qualquer cidadão.

Composto de diversos coletivos, o movimento acabou se desdobrando em uma organização descentralizada, cuja reivindicação era por melhorias sociais em diversas vertentes (PEREZ, 2019) como por exemplo, "o direito à cidade, o direito de protestar, a defesa radical da democracia, a demanda por serviços públicos de qualidade" (MELO; VAZ, 2018, p. 25), além de demonstrar clara desacreditação na classe política representativa e "descrença partidária" (PEREZ, 2019, p. 586), atraindo, em determinado momento, diversos atores, inclusive da direita, que se apropriaram da mobilização para emplacar suas propostas (MACHADO; MISKOLCI, 2019), corroborando com o que Mendonça (2018, p. 9) observa sobre movimentos posteriores, recordando que as 'Jornadas de Junho' "abriu novas oportunidades de protesto para atores políticos diferentemente situados no espectro político. Isso ajuda a entender os desdobramentos da política brasileira entre 2014 e 2016".

Assim como em outros movimentos sociais pelo mundo, nas 'Jornadas de Junho' não havia liderança estabelecida, nem apoio midiático (no início), e não havia uma organização com o envolvimento de sindicatos ou partidos (CASTELLS, 2013). O movimento, em sua

gênese, vai de encontro a um direito fundamental e universal: a mobilidade, mas que logo se ampliou para demandas relacionadas à "educação, saúde, condições de vida, o fundamental foi - e é - a defesa da dignidade de cada um" (CASTELLS, 2013, p. 182). Duas semanas após o início do movimento, uma porcentagem significativa da população brasileira manifestava apoio a este, que teve por base (e alicerce) uma comunicação autônoma por meio das conexões de internet (CASTELLS, 2013).

Para melhor compreensão do movimento e de seus desdobramentos, Melo e Vaz (2018) dividem-no, com excelência, em quatro momentos principais. Em um primeiro momento, o foco era o aumento no preço da tarifa do transporte público na cidade de São Paulo. A ideia era impactar as principais vias da cidade para pressionar o poder público, visando a revogação do aumento.

No segundo momento, há uma intensa articulação por meio das redes sociais, chamando a atenção da própria mídia. A tecnologia existente, nesse momento, atua não apenas como mera mediadora e organizadora do movimento, mas também como um instrumento de viralização da ideia em âmbito nacional. A internet, os *blogs*, os grandes veículos de comunicação e as redes registraram diariamente as manifestações e movimentações (MEDEIROS, 2015), ou seja, a informação descentralizada por meio das redes possibilitou que qualquer cidadão integrante do movimento se transformasse em um "agente de divulgação" (ESPÍRITO SANTO; DINIZ; RIBEIRO, 2016, p. 156).

Ainda sobre esse segundo momento é pertinente mencionar, ainda conforme Melo e Vaz (2018), o ciberativismo do grupo *hacker* Anonymous Brasil que contribuiu expressivamente na difusão de informações em redes sociais (principalmente em formato audiovisual) a respeito do movimento, intensificando-o em determinada medida.

No terceiro momento, há um aumento expressivo na quantidade de pessoas nas ruas se manifestando não apenas por causas relacionadas ao transporte público, mas a respeito de diversas vertentes sociais. Por fim, no quarto momento, o movimento perde uma parcela de sua força, ainda que haja protestos diários, com manifestações de diversos cunhos (MELO; VAZ, 2018).

No total, o movimento em questão levou milhões de pessoas às ruas em poucas semanas, englobando mais de mil cidades pelo país (MEDEIROS, 2015). Melo e Vaz (2018) aproveitam o ensejo para comparar o movimento com aquele intitulado 'Diretas Já', ocorrido em meados da década de 1980 que também mobilizou milhões de pessoas, porém tal mobilização na casa dos milhões ocorreu em questão de meses, diferenciando das 'Jornadas de Junho' que também mobilizou milhões em menos tempo devido à difusão de informações e convocações mediadas pela tecnologia, fundamentalmente pela utilização das redes sociais disponíveis.

Quanto ao perfil dos manifestantes, uma pesquisa conduzida na época pelo Datafolha demonstrou que 84% não têm partido político, 71% desses eram a primeira vez que participava de um protesto e 53% tinham menos de 25 anos. Quanto ao motivo para fazer parte dos atos, 56% eram devido ao aumento do bilhete do transporte municipal, 40% contra a corrupção, 31% contra formas de violência, 27% por melhorias no transporte, 24% contra políticos e 14% pelo direito ao passe livre (UOL, 2013).

O que se observa na pesquisa e acaba corroborando com diversos autores aqui trazidos, é a apartidariedade do movimento, a quantidade de jovens presentes (o que pode explicar muito bem a conectividade do movimento por uma faixa etária, via de regra, altamente conectada nas redes sociais) e a proporção que o movimento tomou ao reunir pessoas sob as mais diversas motivações para estarem ali presentes.

Embora a grande mídia tenha enfatizado os protestos em grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, os protestos das ‘Jornadas de Junho’ ocorreram em inúmeras cidades do Brasil, conforme observado por Melo e Vaz (2018). O estudo de Perez (2019) revela que as manifestações que aconteceram em Teresina (PI), que se valeram da rede social *Facebook* para se comunicarem e se organizarem, incluía reivindicações referentes ao “transporte público, sistema de saúde, segurança e infraestrutura” (PEREZ, 2019, p. 581).

É nesse contexto que floresce no âmbito das mídias e redes sociais, perfis que atraem a população para esses ideais, ocasionando "a extrapolação para a vida cotidiana offline de um acirramento das posições que parece espalhar o fenômeno das bolhas de opinião das redes sociais" (MACHADO; MISKOLCI, 2019, p. 956), levando às ruas a população descontente não apenas com o governo da então presidenta Dilma Rousseff, mas também “com os 12 anos de governo petista e com os escândalos envolvendo a Petrobras” (MACHADO; MISKOLCI, 2019, p. 956).

Nesse momento, ganha força a nível nacional os discursos pelo *impeachment* da então presidenta da república, com apoio da grande mídia, de diversos atores da direita, lideranças e, em determinada medida, do aparelho estatal (poder judiciário, por exemplo) (MACHADO; MISKOLCI, 2019). Uma ruptura democrática está em plena ascensão. Perfis nas redes sociais de atores da direita (e extrema direita) brasileira começam a ganhar popularidade (como Marco Feliciano e Jair Bolsonaro), conforme observa Machado e Miskolci (2019) ao comentarem sobre os milhões de seguidores nas páginas da Internet destes, evidenciando o poder das redes sociais e das centenas de milhares de compartilhamento da informação nestas redes por parte de seus seguidores.

O que se tem, na sequência, é de conhecimento de todos: um duro golpe (que muitos ainda chamam de *impeachment*) não apenas contra uma presidenta eleita democraticamente, mas também e, talvez, sobretudo, um golpe contra a própria democracia. No entanto, o que nos interessa de perto neste estudo acaba não sendo os fins, mas sim os meios: é a relação existente entre as tecnologias da informação e comunicação e os movimentos sociais, que foram dissertadas pelos (as) autores (as) presentes no estudo.

Com a riqueza de exemplos históricos apresentados e a excelência de detalhes expostos acerca de diversos movimentos sociais que se valeram das tecnologias com o objetivo de se organizar, difundir ações e se comunicar, evidencia-se o papel crucial que essas tecnologias (essencialmente as redes sociais virtuais) possuem na mediação de movimentos dessa natureza sendo, por vezes, essenciais para a sua própria sobrevivência.

## 5. Considerações Finais

O presente artigo centrou-se nas relações existentes entre tecnologia e sociedade, em especial acerca das influências dos aparatos e condições tecnológicas no âmbito dos movimentos sociais, com ênfase no movimento intitulado 'Jornadas de Junho', dadas suas características dimensionais, de abrangência e o protagonismo tecnológico envolvido.

A partir de um protocolo de pesquisa estabelecido buscou-se responder de que maneira os aspectos tecnológicos do nosso tempo influenciaram nos processos democráticos do movimento intitulado 'Jornadas de Junho'? A partir de categorias e seus respectivos elementos elencados advindos do referencial teórico fruto deste protocolo, diversos estudos mostram o poder das redes sociais e da tecnologia, suas vinculações e entrelaçamentos com os movimentos sociais, da organização coletiva, as dimensões democráticas envolvidas e a conjuntura política que desencadeou as manifestações de junho de 2013 no Brasil.

Estudos levantados demonstram como tecnologia e, especificamente, as redes sociais e a web 2.0, atraíram a atenção de uma sociedade tecnologicamente conectada para a consciência das questões políticas, levando a população do virtual para o real, conduzindo à ação, ou seja, estimulando os cidadãos a saírem às ruas para se manifestar e exigir determinadas condições de vida e, evidentemente, mudanças políticas.

Outros trabalhos compartilham informações precisas e essenciais para esta pesquisa referente às 'Jornadas de Junho', contextualizando seu início com o Movimento Passe Livre, seus desdobramentos posteriores, a diversidade de coletivos envolvidos e a utilização da rede social *Facebook* para organização coletiva de manifestações. Destacou-se também a conjuntura política envolvendo o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que está diretamente relacionado com o início das manifestações de 2013, apresentando também dados importantes sobre o movimento 'Jornadas de Junho' e a intensidade promovida nas redes sociais à época.

Por fim, outro estudo advindo do protocolo de pesquisa estabelecido traz à tona uma análise mais aprofundada das jornadas, destacando as dimensões democráticas envolvidas no movimento, enfatizando a dimensão da participação popular como a mais relevante no âmbito do movimento e contribuindo também para dados e informações sobre as jornadas que embasam o presente artigo.

Sugere-se, portanto, que há uma relação estreita entre a tecnologia e os movimentos sociais, sobretudo a partir da análise dos diversos exemplos trazidos pelos autores presentes neste estudo, que são casos em que se demonstra o papel central e de mediação das tecnologias da informação e comunicação no âmbito dos movimentos sociais, sobretudo no que diz respeito ao movimento 'Jornadas de Junho', que teve como suporte de suas ações e organizações a rede social *Facebook*, ou seja, evidencia-se a influência, por vezes decisiva, dos mecanismos e aparatos tecnológicos não apenas nesse movimento social em específico, mas também nos demais citados neste trabalho.

Portanto, o objetivo da presente pesquisa foi alcançado, uma vez que se observa claramente o potencial das tecnologias e redes sociais não apenas para a organização de movimentos sociais, conforme explicitado no caso das 'Jornadas de Junho' e também em manifestações de outros países tão bem percorridas pelos referenciais teóricos aqui trabalhados, mas também na difusão dos atos praticados em plataformas de comunicação de muitos para muitos, a autonomia comunicacional proporcionada pelas redes sociais, seu longo



alcance dada sua inserção em uma sociedade altamente conectada e, consequentemente, o estímulo concedido aos cidadãos devido a essa grande comunicação em rede, que os empoderam e os chamam para as ruas.

Este estudo, longe de ser exaustivo, limitou-se às características tecnológicas presentes no movimento social 'Jornadas de Junho'. Entretanto, dada a relevância nacional e internacional do movimento em questão em termos políticos e sociais, é pertinente que estudos futuros abordem essas (e muitas outras) vertentes e perspectivas, pois tendem a contribuir para a ciência e, fundamentalmente, para a área das ciências sociais como um todo.

## Referências

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. O papel das tecnologias da comunicação em manifestações populares: a "Primavera Árabe" e as "Jornadas de Junho" no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Ufsm**, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 388-405, 22 out. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369420048>. Acesso em: 08 jul. 2021.

BENEVIDES, Silvio César Oliveira; MARTINS, Thais Joi; SILVA, Maurício Ferreira da; PASSOS, Ana Quele. Impeachment sem crime é golpe: considerações sobre o processo de deposição de Dilma Rousseff. In: GONZÁLEZ, Maria Victória Espiñeira; CRUZ, Danilo Uzêda da (org.). **Democracia na América Latina**: democratização, tensões e aprendizados. Feira de Santana: Editora Zarte, 2018. p. 6-376.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura A crise da democracia liberal**. São Paulo: Zahar, 2018.

ESPÍRITO SANTO, Maria Ouríveis do; DINIZ, Eduardo Henrique; RIBEIRO, Manuella Maia. Movimento passe livre e as manifestações de 2013: a internet nas jornadas de junho. In: PINHO, J.A.G., ed. **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil**: perspectivas para avanço da democracia [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 141-167. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788523218775.0008>. Acesso em: 08 jul. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Zahar, 2018.

MACHADO, Jorge; MISKOLCI, Richard. Das Jornadas de Junho à Cruzada Moral: o papel das redes sociais na polarização política brasileira. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 945-970, dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2238-38752019v9310>. Acesso em: 29 maio 2021.

MEDEIROS, Josué. Breve história das jornadas de junho: uma análise sobre os novos movimentos sociais e a nova classe trabalhadora no Brasil. **Revista História & Perspectivas**, v. 27, n. 51, 4 fev. 2015. Disponível em:

<http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/28888/16044>. Acesso em: 07 jul. 2021.

MELO, Cristina Teixeira Vieira de; VAZ, Paulo Roberto Givaldi. E a corrupção coube em 20 centavos. **Galáxia (São Paulo)**, São Paulo, n. 39, p. 23-38, dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-255434843>. Acesso em: 29 maio 2021.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. DIMENSÕES DEMOCRÁTICAS NAS JORNADAS DE JUNHO: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 33, n. 98, p. 1-24, 16 abr. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/339707/2018>. Acesso em: 29 maio 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. A PRODUÇÃO DO GOLPE NO BRASIL. In: GONZÁLEZ, Maria Victória Espiñeira; CRUZ, Danilo Uzêda da (org.). **Democracia na América Latina: democratização, tensões e aprendizados**. Feira de Santana: Editora Zarte, 2018. p. 6-376.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MONTEIRO, Maurício Gentil. **O papel das novas tecnologias de informação e comunicação na superação dos obstáculos à concretização da democracia participativa no Brasil**. 2018. 163 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3749>. Acesso em: 08 jul. 2021.

PEREZ, Olívia Cristina. Relações entre coletivos com as Jornadas de Junho. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 3, p. 577-596, dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912019253577>. Acesso em: 29 maio 2021.

SILVA, Roberto Bitencourt. Mídias sociais e política: as jornadas de junho no *Facebook* do PT. **Comunicação & Informação**, Goiás, v. 16, n. 2, p. 53-71, 26 dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/c&i.v16i2.27465>. Acesso em: 08 jul. 2021.

SOUZA, Cláudio André de; RICHER, Rodger. "Alguma coisa está fora da ordem": participação, representação e movimentos sociais no Brasil contemporâneo (2013-2018). In: GONZÁLEZ, Maria Victória Espiñeira; CRUZ, Danilo Uzêda da (org.). **Democracia na América Latina: democratização, tensões e aprendizados**. Feira de Santana: Editora Zarte, 2018. p. 6-376.

UOL (São Paulo). **Em protesto de SP, maioria não tem partido, diz Datafolha**. 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296886-em-protesto-de-sp-maioria-nao-tem-partido-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 07 jul. 2021.

UOL (São Paulo). **Cuba derruba internet para evitar novos protestos organizados por redes sociais**. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/07/cuba->

derruba-internet-para-evitar-novos-protestos-organizados-por-redes-sociais.shtml. Acesso em: 13 jul. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.

WEISER, Mark. **The Computer for the 21st Century**. 1991. Disponível em: [https://www.ics.uci.edu/~djp3/classes/2012\\_09\\_INF241/papers/Weiser-Computer21Century-SciAm.pdf](https://www.ics.uci.edu/~djp3/classes/2012_09_INF241/papers/Weiser-Computer21Century-SciAm.pdf). Acesso em: 13 jul. 2021.

ZOCCAL, Mariana Pinto. Jornadas de Junho de 2013: a cidade como palco dos novos movimentos sociais de protesto brasileiros. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, Franca, v. 12, n. 1, p. 317-335, 12 jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21207/1983.4225.356>. Acesso em: 06 jul. 2021.

## INCUBADORAS DE EMPRESAS DE BASES TECNOLÓGICAS NO BRASIL: UMA REVISÃO DA LITERATURA DOS ÚLTIMOS 10 ANOS

Francisco Wenderson Pereira de Souza<sup>1</sup>  
Daniel Teotonio do Nascimento<sup>2</sup>

### Resumo:

Este artigo abordou a importância das incubadoras de empresas de bases tecnológicas no Brasil e realizou uma revisão sistemática dos elementos estruturantes dessas incubadoras. O objetivo principal foi identificar o conceito de incubadoras de empresas tecnológicas, compreender suas características específicas, principais processos, competências centrais, relações com agentes externos e estratégias de atuação. A pesquisa buscou preencher uma lacuna na literatura, uma vez que os estudos anteriores se concentraram principalmente em análises bibliográficas. A metodologia utilizada foi a revisão sistemática, realizada por meio da consulta ao portal de Periódicos da CAPES e à base de dados Scielo em maio de 2023. Foram analisados artigos publicados nos últimos 10 anos. A revisão sistemática buscou identificar a produção científica sobre incubadoras de empresas de tecnologia no Brasil. A pesquisa identificou lacunas na literatura em relação à revisão sistemática dos elementos estruturantes dessas incubadoras. Portanto, este estudo contribuiu para preencher essa lacuna e fornecer insights valiosos para a compreensão e aperfeiçoamento da gestão das incubadoras de empresas tecnológicas. As incubadoras de empresas desempenham um papel fundamental ao oferecer infraestrutura, serviços, apoio gerencial e acesso a redes de empresas. Elas visam aumentar as chances de sobrevivência das empresas incubadas, especialmente durante os primeiros anos de formação. Além disso, as incubadoras promovem a inovação, estimulam o empreendedorismo e contribuem para o desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** Incubadoras; Incubadoras Tecnológicas; Desenvolvimento Tecnológico.

## INCUBATORS OF COMPANIES WITH TECHNOLOGICAL BASES IN BRAZIL: A LITERATURE REVIEW OF THE LAST 10 YEARS

### Abstract:

This article addressed the importance of incubators for technology-based companies in Brazil and conducts a systematic review of the foundational elements of these incubators. The main objective was to identify the concept of technology business incubators, understand their specific characteristics, key processes, core competencies, relationships with external agents, and strategies of operation. The research sought to fill a gap in the literature, as previous studies have primarily focused on bibliographic analyses. The methodology used was a systematic review, conducted by consulting the CAPES Periodicals portal and the Scielo database in May 2023. Articles published in the last 10 years were analyzed. The systematic review aimed to identify the scientific production on technology business incubators in Brazil. The research identified gaps in the literature regarding the systematic review of the foundational elements of these incubators. Therefore, this study contributed to filling this gap and providing valuable insights for the understanding and improvement of the management of technology business incubators. Business incubators play a fundamental role in providing infrastructure, services, managerial support, and access to business networks. They aim to increase the survival chances of incubated companies, especially during the early years of formation. Additionally, incubators promote innovation, stimulate entrepreneurship, and contribute to economic development.

**Keywords:** Incubators; Technology Incubators; Technological Development.

<sup>1</sup> Especialista. Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento - Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7632-0831>. E-mail: [wendesongrimes@gmail.com](mailto:wendesongrimes@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Administração. Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-5872-7320>. E-mail: [daniel.nascimento@unila.edu.br](mailto:daniel.nascimento@unila.edu.br).



## 1. Introdução

A dinâmica econômica tem passado por transformações significativas desde a década de 1970, onde, essa construção histórica culminou em um modelo de desenvolvimento empresarial caracterizado por ambientes mutáveis, altamente competitivos e que afetam diretamente as micro e pequenas empresas (MPEs). Diante desse contexto, Governos ao de diferentes países têm buscado incentivar a criação e o desenvolvimento dessas MPEs, o que tem gerado um aumento de interesse nas incubadoras de empresas, tanto no Brasil como em outros países (ANTUNES *et al.*, 2019).

As incubadoras de empresas desempenham um papel fundamental ao oferecer infraestrutura de qualidade, serviços, apoio gerencial e acesso a redes de empresas. Seu objetivo principal é aumentar as chances de sobrevivência das empresas incubadas, principalmente, durante os primeiros anos de formação. No entanto, para que o processo de incubação seja efetivo, as incubadoras precisam gerenciar de forma eficiente seus fatores críticos de sucesso (IACONO; NAGANO, 2017).

Nesse contexto, esta pesquisa concentrou-se em realizar uma revisão sistemática dos elementos estruturantes das incubadoras de empresas voltadas para a tecnologia no Brasil. Essa abordagem preenche uma lacuna existente na literatura, uma vez que até o momento os estudos têm se concentrado principalmente em análises bibliográficas.

O objetivo geral do artigo foi identificar o conceito de incubadoras de empresas tecnológicas, compreendendo suas características específicas, principais processos, competências centrais, relações com agentes externos e estratégias de atuação. Essa pesquisa buscou fornecer insights valiosos para a compreensão e aperfeiçoamento da gestão dessas incubadoras, beneficiando gestores e demais *stakeholders* envolvidos nesse ambiente dinâmico e desafiador.

Como metodologia, para realização da Revisão Sistemática (RS), foram consultados o portal de Periódicos da CAPES e a base de dados Scielo em maio de 2023. Verificou-se que os trabalhos identificados até o momento se concentraram em estudos bibliométricos, não sendo localizado nenhum que tenha efetuado uma revisão sistemática dos elementos estruturantes das incubadoras de empresas voltadas para tecnologia no Brasil, dessa maneira, esta pesquisa busca preencher essa lacuna. A RS foi concentrada em artigos publicados nos últimos 10 anos.

Este artigo está dividido em cinco seções. Na segunda seção, foi realizada uma discussão teórica da temática, abordando incubadoras de empresas e modelos de negócio. Na terceira seção, foram apresentados os procedimentos metodológicos que deram suporte à pesquisa, especialmente os conceitos relacionados às incubadoras de empresas tecnológicas e suas particularidades. Na quarta seção, os dados obtidos foram analisados e discutidos. Por fim, na quinta e última seção, se apresentaram as considerações finais.

## 2. Fundamentação Teórica

Nesta seção, foram abordadas as temáticas de Incubadora de Empresas; Características e Conceitos e Incubadoras de Empresas Tecnológicas no Brasil.

## 2. 1 Incubadoras de Empresas

A história das incubadoras de empresas remonta a diferentes períodos e contextos históricos. Nos Estados Unidos, o fenômeno das incubadoras teve início na década de 1940, na cidade de Nova York, onde foram estabelecidos os primeiros espaços de incubação. No Brasil, o movimento surgiu na década de 1980, como resultado das mudanças na política científica e tecnológica do país (IACONO; NAGANO, 2017).

A partir de 1985, ocorreram estímulos significativos para a interação entre universidades e o setor produtivo, resultando na criação de pólos e parques tecnológicos, incubadoras de empresas, escritórios de transferência de tecnologia e registros de patentes. Nesse período, também foi fundada a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologia Avançada (ANPROTEC), com o objetivo de articular organismos governamentais e não governamentais visando o desenvolvimento de incubadoras e parques tecnológicos no país (ANTUNES *et al.*, 2019).

Em dezembro de 1984, o Brasil deu seus primeiros passos rumo à integração entre o setor acadêmico e produtivo ao executar a primeira política pública que resultou na criação da primeira incubadora de empresas do país: a PARTEC, vinculada à Fundação Parque de Altas Tecnologias de São Carlos, tornando-se a mais antiga da América Latina (IACONO; NAGANO, 2017; RIBEIRO, 2021).

Com o passar do tempo, as incubadoras de empresas ganharam maior notoriedade e importância nos programas nacionais e internacionais, e as discussões em torno da proposta de valor dessas instituições evoluíram. De acordo com Antunes *et al.* (2019), é possível identificar três gerações distintas de incubadoras de empresas.

A primeira geração, estabelecida na década de 1950, tinha como foco a oferta de valor em infraestrutura, fornecendo espaço físico de qualidade a baixo custo, além de recursos compartilhados, como auditórios, salas de reunião e equipamentos (LOPES; SASSI, 2019).

A segunda geração, surgida por volta dos anos 1980, concentrou-se na oferta de valor em serviços de apoio e desenvolvimento empresarial, incluindo treinamentos, mentorias, coaching e outros serviços. Essa abordagem visava acelerar a curva de aprendizado, principalmente no que diz respeito à produção de inovação como um pilar do crescimento econômico e revitalização da economia (MAXIMIANO, 2021).

A terceira geração, a partir dos anos 1990, direcionou-se à criação e ao acesso a redes de contatos como valor central. Essas redes facilitam a aquisição de recursos e conhecimentos especializados, proporcionam oportunidades de aprendizagem e permitem que novas empresas estabeleçam legitimidade de forma mais rápida perante o mercado (LOPES; SASSI, 2019).

## 2.2. Incubação de Empresas: características e conceitos

As incubadoras de empresas são classificadas em quatro modos, de acordo com Caetano (2022) e podem ser divididas em base tecnológica, setores tradicionais, mistas e sociais. Neste contexto, as incubadoras de base tecnológica são o foco desta pesquisa, uma vez que apoiam as empresas incubadas na criação e melhoria de seus produtos, processos e serviços por meio de pesquisa aplicada.

Essas incubadoras são especialmente voltadas para empresas que trabalham com produtos e serviços inovadores. Elas oferecem uma variedade de serviços às empresas incubadas, tais como consultorias, publicidade, treinamentos, auxílio no desenvolvimento do

plano de negócios, marketing, contabilidade, assistência jurídica e financeira, além de outros serviços gerais de negócio (MARCUIZZO *et al.*, 2019).

A estrutura proporcionada pelas incubadoras aumenta as chances de sinergia entre as empresas incubadas, promovendo o compartilhamento de conhecimento e o estabelecimento de parcerias. Esse ambiente colaborativo estimula a troca de experiências e a criação de redes de contatos, que podem ser altamente benéficas para o desenvolvimento dos negócios (CAETANO, 2022).

O processo de incubação em si cria valor para as empresas incubadas, oferecendo capacitação e suporte necessário para que possam ingressar no mercado de forma mais estruturada e competitiva. Por meio das incubadoras, as empresas também têm a oportunidade de acesso a universidades e instituições de pesquisa e desenvolvimento, o que reduz custos e riscos, proporcionando a utilização de laboratórios e equipamentos que, muitas vezes, exigem investimentos elevados (MARCUIZZO *et al.*, 2019).

Além dessas características, as incubadoras de empresas desempenham um papel importante na promoção da inovação, no estímulo ao empreendedorismo e no desenvolvimento econômico. Elas criam um ambiente propício para o surgimento e o crescimento de empresas inovadoras, fomentando a geração de empregos qualificados, o fortalecimento do ecossistema empreendedor e a contribuição para o progresso tecnológico e social (CAETANO, 2022).

### 2.3. Incubadoras de Empresas Tecnológicas no Brasil

No Brasil, as incubadoras de empresas voltadas para a área de tecnologia desempenham um papel fundamental no estímulo ao empreendedorismo, na promoção da inovação e no desenvolvimento do setor tecnológico. Essas incubadoras têm se mostrado vitais para impulsionar o crescimento de startups e empresas de base tecnológica, proporcionando um ambiente propício para o surgimento e o fortalecimento desses empreendimentos (OLIVEIRA *et al.*, 2019).

Historicamente, o seu surgimento se deu em meados dos anos 1980, impulsionadas pelas mudanças na política científica e tecnológica do país. A partir de 1985, houve estímulos significativos para as interações entre universidades e o setor produtivo, resultando na criação de pólos e parques tecnológicos, escritórios de transferência de tecnologia, registros de patentes e, conseqüentemente, incubadoras de empresas (BEZERRA; ARAÚJO; MOURA, 2021).

O principal objetivo das incubadoras tecnológicas é o de apoiar as empresas incubadas no desenvolvimento de produtos, processos e serviços inovadores por meio da pesquisa aplicada. Elas oferecem uma ampla gama de serviços, como consultorias, treinamentos, suporte no desenvolvimento de planos de negócios, marketing, contabilidade, assistência jurídica e financeira, entre outros. Esses serviços são essenciais para auxiliar as empresas incubadas na superação de desafios comuns enfrentados por startups e empresas de tecnologia em estágio inicial (OLIVEIRA *et al.*, 2019).

Além dos serviços diretos, elas também proporcionam um ambiente colaborativo e estimulante, onde as empresas incubadas podem compartilhar conhecimentos, estabelecer parcerias estratégicas e aproveitar oportunidades de networking. Essa interação entre as empresas incubadas promove a troca de experiências, o aprendizado conjunto e a criação de

redes de contatos valiosas, que podem resultar em colaborações futuras e ampliar o acesso a recursos e oportunidades de negócio (AZEVEDO; GASPAR; TEIXEIRA, 2023).

O crescimento e a consolidação dessas incubadoras têm impactado positivamente o cenário empreendedor e tecnológico do país, pois, desempenham um papel estratégico na criação de empregos qualificados, no fortalecimento do ecossistema empreendedor e na geração de valor para a economia nacional (GESSI *et al.*, 2021).

Um exemplo notável é a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica da Universidade de São Paulo (USP), localizada no campus de São Carlos. Essa incubadora oferece suporte a empresas nas áreas de tecnologia da informação, comunicação, eletrônica, nanotecnologia, biotecnologia, entre outras. Por meio de parcerias com universidades e instituições de pesquisa, as empresas incubadas têm acesso a laboratórios e equipamentos de última geração, contribuindo para o desenvolvimento de produtos de alta qualidade (OLIVEIRA *et al.*, 2019).

No mesmo sentido, o Porto Digital, localizado em Recife, no estado de Pernambuco. Essa incubadora concentra-se em empresas de tecnologia da informação e comunicação, atuando como um polo de inovação e empreendedorismo. Com uma estrutura robusta, a Porto Digital oferece infraestrutura adequada, serviços de apoio e programas de capacitação para as empresas incubadas (BEZERRA; ARAÚJO; MOURA, 2021). Além disso, promove a interação entre as empresas, universidades e centros de pesquisa, estimulando a colaboração e o desenvolvimento conjunto de soluções tecnológicas.

### **3. Procedimentos Metodológico**

A presente pesquisa utilizou a metodologia de Revisão Sistemática (RS) para analisar os elementos estruturantes das incubadoras de empresas de tecnologia no Brasil. Esta metodologia foi escolhida com base na ausência de revisões sistemáticas anteriores sobre o tema, uma vez que a maioria dos estudos existentes são de natureza bibliométrica.

A RS foi conduzida a partir da consulta ao portal de Periódicos da CAPES e a Scielo, em maio de 2023, com o objetivo de identificar a produção científica sobre incubadoras de empresas de tecnologia. A busca foi limitada aos últimos 10 anos, priorizando artigos relevantes e de alto alcance científico e social.

A estruturação do processo de RS seguiu as etapas propostas por Hoon (2013):

#### *Etapas 1 - Estabelecimento da pergunta da revisão sistemática:*

A pergunta central desta revisão foi: "Como estão caracterizados os elementos estruturantes das incubadoras de empresas de bases tecnológicas no Brasil?" Os elementos específicos investigados foram: características específicas, principais processos, competências centrais, relações com agentes externos e estratégias de atuação.

#### *Etapas 2 - Definição dos critérios de inclusão e exclusão:*

Foram estabelecidos critérios de inclusão que consideraram a disponibilidade dos artigos completos nas bases de dados pesquisadas, a abordagem direta do tema da incubação de empresas de base tecnológica, e a relevância dos estudos publicados nos últimos 10 anos. Já os critérios de exclusão envolveram estudos que não utilizassem as expressões "incubadora empresarial"; "tecnológica"; "tecnologia".



### *Etapa 3 - Localização das pesquisas relevantes:*

A busca pelos artigos relevantes foi realizada nas bases de dados Scielo e Portal de Periódicos da CAPES. O software StArt foi utilizado para auxiliar na seleção dos artigos.

**Quadro 1:** Procedimentos e resultados da seleção dos artigos

Base	Palavra-chave	Filtro	Estudos localizados ..... (data da pesquisa)	Excluídos, após leitura de título e resumo	Excluídos, após leitura completa	Selecionados
Scielo	{incubadora empresarial} {tecnologia}	All fields	139 (10/04/2023)	100	32	7
Periódicos Capes	“incubadora empresarial”	Todos os campos	89 (11/04/2023)	80	6	3
<b>TOTAL DOS ARTIGOS SELECIONADOS</b>						<b>10</b>

Fonte: Autores (2023).

### *Etapa 4 - Extração e codificação dos dados:*

Após a seleção dos artigos incluídos, foi realizada a leitura detalhada e a extração dos dados relevantes, com foco nos elementos estruturantes investigados. A codificação e análise dos dados foram realizadas utilizando a análise de conteúdo, segundo Bardin (2011).

### *Etapa 5 - Síntese dos estudos analisados e discussão dos resultados:*

Os resultados foram apresentados em quadros, analisados e discutidos em relação aos elementos estruturantes das incubadoras de empresas de base tecnológica no Brasil. Foram apresentadas conclusões e inferências com base nos resultados obtidos.

## **4. Análise dos Dados e Resultados**

A partir dos critérios apresentados na metodologia foram selecionados 10 principais artigos, e, seus resultados serão apresentados nas subseções a seguir.

### **4.1. Características específicas**

Ao analisar as características específicas das incubadoras tecnológicas, verificou-se 7 artigos pesquisados, do total de 10, abordaram essa questão.

Quadro 2: Análise das principais características específicas

Características específicas	Autores
Assistência às empresas incubadas	Iacono; Nagano (2017), Lopes; Sassi (2019).
Suporte empresarial	Iacono; Nagano (2017), Gessi <i>et al.</i> (2021).
Infraestrutura Compartilhada	Oliveira <i>et al.</i> (2019).
Networking e Parcerias	Silva <i>et al.</i> (2018)
Mentoria e Aconselhamento	Silva <i>et al.</i> (2018), Azevedo; Gaspar; Teixeira (2016).
Acesso à Financiamento	Oliveira <i>et al.</i> (2019), Marcuzzo <i>et al.</i> (2019).

Fonte: Autores (2023)

As incubadoras tecnológicas são organizações que fornecem um ambiente propício e recursos essenciais para o desenvolvimento de startups e empreendimentos de base tecnológica. Uma das principais características dessas incubadoras é a assistência às empresas incubadas, oferecendo suporte empresarial de qualidade. Os empreendedores têm acesso a orientação especializada para aprimorar seus planos de negócios, estratégias de marketing e gestão financeira, permitindo-lhes tomar decisões mais informadas e eficazes, como abordado por Iacono; Nagano (2017), Lopes; Sassi (2019) e Gessi *et al.* (2021).

Além disso, as incubadoras tecnológicas oferecem uma infraestrutura compartilhada, proporcionando espaços de trabalho equipados com recursos essenciais. Isso inclui acesso à internet de alta velocidade, hardware, software e outras ferramentas tecnológicas necessárias para impulsionar o desenvolvimento dos empreendimentos. Com essa infraestrutura pronta para uso, os empreendedores podem se concentrar em suas atividades principais, sem a necessidade de investir pesadamente em equipamentos ou infraestrutura própria, segundo Oliveira *et al.* (2019).

Silva *et al.* (2018) pontua que essas incubadoras também promovem networking e parcerias estratégicas, elas criam um ambiente colaborativo, onde empreendedores, mentores, investidores e especialistas do setor podem interagir e compartilhar conhecimentos. Essas interações oferecem oportunidades valiosas para colaborações, aprendizado conjunto e acesso a recursos adicionais, como contatos, clientes em potencial e oportunidades de negócios.

Silva *et al.* (2018), Azevedo; Gaspar; Teixeira (2016) postulam que outro aspecto fundamental das incubadoras tecnológicas é a mentoria e o aconselhamento. Elas fornecem acesso a mentores experientes e profissionais especializados, que podem oferecer orientação personalizada aos empreendedores. Esses mentores ajudam a enfrentar desafios, aprimorar habilidades empreendedoras e a tomar decisões estratégicas. Com sua experiência e conhecimento, eles auxiliam no desenvolvimento dos empreendedores, maximizando suas chances de sucesso.

Acesso a financiamento é uma vantagem crucial oferecida pelas incubadoras tecnológicas, como abordado por Oliveira *et al.* (2019), Marcuzzo *et al.* (2019). Muitas delas têm parcerias estabelecidas com investidores, empresas de capital de risco e instituições financeiras. Essas parcerias facilitam o acesso dos empreendedores a fontes de financiamento

e capital para impulsionar o crescimento de suas startups. Além disso, as incubadoras ajudam os empreendedores a prepararem suas apresentações e projetos para atrair o interesse e o investimento de potenciais financiadores.

#### 4.2 Principais Processos

Ao analisar os principais processos das incubadoras tecnológicas, verificou-se 5 artigos pesquisados, do total de 10, abordaram essa questão.

**Quadro 3: Análise dos Principais Processos**

Características específicas	Autores
Seleção de Empreendimentos	Antunes <i>et al.</i> (2019), Lopes; Sassi (2019).
Aceleração de Desenvolvimento	Iacono; Nagano (2017), Gessi <i>et al.</i> (2021).
Infraestrutura e Recursos	Oliveira <i>et al.</i> (2019).

Fonte: Autores (2023).

Um dos primeiros passos das incubadoras tecnológicas é o processo de seleção de empreendimentos. Nesse processo, as incubadoras avaliam cuidadosamente as propostas de negócios e os planos apresentados pelos empreendedores. Elas analisam critérios como a inovação da ideia, o potencial de mercado, a viabilidade técnica e financeira do projeto, bem como a capacidade da equipe empreendedora (ANTUNES *et al.*, 2019).

Segundo Lopes e Sassi (2019), esse processo de seleção visa identificar startups e empreendimentos com maior potencial de sucesso e crescimento. As incubadoras buscam projetos inovadores, com modelos de negócios sólidos e equipe capacitada para executá-los. Essa etapa é fundamental para garantir que os recursos e o suporte sejam direcionados para os empreendimentos que realmente podem se beneficiar do ambiente da incubadora.

Uma vez selecionadas, as startups ingressam em programas de aceleração de desenvolvimento oferecidos pelas incubadoras tecnológicas. Iacono e Nagano (2017) abordam que esses programas visam acelerar o crescimento das empresas, fornecendo suporte e orientação especializada. Durante o programa de aceleração, as startups têm acesso a uma variedade de recursos, como workshops, treinamentos, palestras e sessões de mentoria. Essas atividades ajudam os empreendedores a aprimorarem suas habilidades empreendedoras, expandir seus conhecimentos de negócios, fortalecer seus modelos de negócios e aperfeiçoar seus produtos ou serviços, como postulado por Gessi *et al.* (2021).

As incubadoras tecnológicas fornecem uma infraestrutura compartilhada e recursos necessários para o desenvolvimento das startups. Isso inclui espaços de trabalho equipados, acesso à internet de alta velocidade, hardware e software, laboratórios especializados e outros recursos tecnológicos. Essa infraestrutura pronta para uso permite que as startups economizem tempo e recursos financeiros, concentrando-se no desenvolvimento de suas ideias e projetos. Elas não precisam se preocupar em montar uma estrutura própria, adquirir equipamentos caros ou lidar com questões logísticas complexas. A infraestrutura fornecida pelas incubadoras é projetada para atender às necessidades tecnológicas específicas de cada empreendimento, como abordado por Oliveira *et al.* (2019).

### 4.3 Competências Gerais

Ao analisar as características específicas de competências gerais, verificou-se 4 artigos pesquisados, do total de 10, abordaram essa questão.

**Quadro 4:** Análise das Competências Gerais

Características específicas	Autores
Seleção e Avaliação	Antunes <i>et al.</i> (2019), Lopes; Sassi (2019).
Capacitação e Treinamento	Oliveira <i>et al.</i> (2019).
Acesso a financiamento e Investidores	Silva <i>et al.</i> (2018).
Monitoramento e Avaliação de Desempenho	Silva <i>et al.</i> (2018), Azevedo; Gaspar; Teixeira (2016).

Fonte: Autores (2023).

A seleção e avaliação cuidadosa são etapas iniciais cruciais para as incubadoras. Elas analisam cuidadosamente os planos de negócios e projetos apresentados pelas startups, levando em consideração critérios como a inovação, o potencial de mercado, a viabilidade técnica e financeira, e a competência da equipe empreendedora. Esse processo seletivo garante que as incubadoras identifiquem as startups com maior probabilidade de sucesso e potencial de crescimento, como pontuado por Antunes *et al.* (2019) e Lopes; Sassi (2019).

Segundo Oliveira *et al.* (2019), uma vez selecionadas, as startups têm acesso a programas de capacitação e treinamento oferecidos pelas incubadoras tecnológicas. Esses programas abrangem uma variedade de temas relevantes, como marketing, finanças, estratégia de negócios, gestão de equipe e desenvolvimento de produtos. Através de workshops, palestras e sessões de treinamento, os empreendedores têm a oportunidade de aprimorar suas habilidades empreendedoras e empresariais, adquirindo conhecimentos essenciais para o sucesso de seus empreendimentos.

Além disso, Silva *et al.* (2018) avalia que as incubadoras desempenham um papel crucial ao facilitar o acesso a financiamento e investidores para as startups incubadas. Elas estabelecem parcerias com investidores, empresas de capital de risco e instituições financeiras, fornecendo orientação aos empreendedores no processo de obtenção de investimento. As incubadoras auxiliam na preparação de apresentações e pitches, identificam oportunidades de financiamento, como programas de subvenção e aceleração, investidores-anjo e rodadas de investimento. Esse suporte é fundamental para ajudar as startups a obterem os recursos financeiros necessários para impulsionar seu crescimento e desenvolvimento.

Os autores Silva *et al.* (2018), Azevedo; Gaspar; Teixeira (2016), postulam que outra competência importante das incubadoras tecnológicas é o monitoramento e a avaliação de desempenho das startups. As incubadoras acompanham o progresso das empresas incubadas, avaliando seu crescimento, cumprimento de metas e marcos estabelecidos. Por meio dessa avaliação contínua, as incubadoras oferecem feedback e suporte adicional, ajudando as startups a identificarem áreas de melhoria e a implementar estratégias para otimizar seus



resultados. Esse monitoramento é essencial para garantir que as startups estejam no caminho certo e maximizando seu potencial de sucesso.

#### 4.4 Relações com Agentes Externos

Ao analisar as relações com agentes externos, verificou-se 5 artigos pesquisados, do total de 10, abordaram essa questão.

**Quadro 5:** Análise de Relações com os Agentes Externos

Características específicas	Autores
Parcerias com universidades e centros de pesquisa	Oliveira <i>et al.</i> (2019).
Cooperação com o setor empresarial	Silva <i>et al.</i> (2018)
Relações com investidores e capital de risco	Moraes <i>et al.</i> (2023)
Interação com órgãos governamentais	Moraes; Lima (2023)
Participação em eventos e ecossistema empreendedor	Moraes <i>et al.</i> (2023)

Fonte: Autores (2023).

As incubadoras tecnológicas buscam estabelecer colaborações com universidades e centros de pesquisa. Essas parcerias oferecem acesso a recursos acadêmicos avançados, expertise técnica e infraestrutura de pesquisa. Por meio dessas relações, as startups incubadas podem se beneficiar da transferência de tecnologia, trabalhando em estreita colaboração com pesquisadores e transformando conhecimento científico em soluções inovadoras. Além disso, a proximidade com o meio acadêmico estimula a formação de equipes multidisciplinares e a troca de conhecimentos entre pesquisadores e empreendedores (OLIVEIRA *et al.*, 2019).

Segundo Silva *et al.* (2018), as incubadoras valorizam a cooperação com empresas já estabelecidas no mercado. Essas parcerias podem se manifestar de diversas formas, como programas de mentoria, compartilhamento de recursos e acesso a mercados. Ao unir startups e empresas consolidadas, as incubadoras criam um ambiente propício para o intercâmbio de conhecimentos, experiências e possíveis oportunidades de negócios. As startups podem se beneficiar do know-how e dos recursos das empresas parceiras, enquanto as empresas estabelecidas têm a chance de se aproximar da inovação e de explorar soluções tecnológicas disruptivas.

As incubadoras desempenham um papel crucial na conexão entre startups e investidores. Elas estabelecem relacionamentos com investidores de capital de risco, business angels e outros agentes de financiamento. Essas parcerias facilitam o acesso das startups a recursos financeiros essenciais para o crescimento e desenvolvimento de seus negócios. Além de fornecer orientação sobre as opções de financiamento disponíveis, as incubadoras auxiliam na preparação de pitches e apresentações, aumentando as chances de captação de recursos para as startups incubadas, como apontado por Moraes *et al.* (2023).

Moraes; Lima (2023) abordam que as incubadoras tecnológicas mantêm relações próximas com órgãos governamentais e agências de fomento. Essas parcerias oferecem acesso a programas de incentivo financeiro e apoio regulatório. As incubadoras podem ajudar as startups a identificarem e acessar essas oportunidades de financiamento e apoio governamental, facilitando a obtenção de recursos adicionais para impulsionar seus projetos. Além disso, a colaboração com órgãos governamentais fortalece a credibilidade e a visibilidade das startups incubadas.

Moras et al. (2023), postulam que as incubadoras tecnológicas são ativas no ecossistema empreendedor, participando de eventos, conferências e encontros relevantes. Essas interações permitem que as incubadoras se conectem com outros atores-chave, como empreendedores, investidores, especialistas em tecnologia e representantes de organizações de suporte ao empreendedorismo. Essa participação no ecossistema empreendedor fortalece as redes de contatos das incubadoras e das startups incubadas, criando oportunidades de colaboração, aprendizado e crescimento. Além disso, a presença em eventos proporciona visibilidade para as startups incubadas, aumentando suas chances de atrair investimentos e parcerias estratégicas.

#### 4.5 Estratégias de Atuação

Ao analisar as estratégias de atuação, verificou-se 4 artigos pesquisados, do total de 10, abordaram essa questão.

**Quadro 6:** Análise das Estratégias de Atuação

Características específicas	Autores
Programas de Aceleração	Moraes <i>et al.</i> (2023)
Programas de Capacitação e Treinamento	Moraes; Lima (2023)
Internacionalização e expansão global	Silva <i>et al.</i> (2018)
Programas de pós-incubação	Silva <i>et al.</i> (2018), Azevedo; Gaspar; Teixeira (2016).

Fonte: Autores (2023).

Os programas de aceleração são iniciativas essenciais oferecidas pelas incubadoras tecnológicas para impulsionar o crescimento e o desenvolvimento das startups incubadas. Esses programas têm como objetivo acelerar o progresso das startups em um curto período de tempo, fornecendo um ambiente de aprendizado intensivo, suporte especializado e acesso a recursos valiosos. Através de workshops, mentorias e eventos de networking, as startups têm a oportunidade de adquirir habilidades-chave, validar suas ideias e conectar-se com mentores, investidores e outros empreendedores (MORAES *et al.*, 2023).

Moraes e Lima (2023) pontuam que paralelamente aos programas de aceleração, as incubadoras também oferecem programas de capacitação e treinamento abrangentes. Esses programas visam fortalecer as habilidades dos empreendedores e fornecer conhecimentos fundamentais em áreas como estratégia de negócios, marketing, finanças, gestão e desenvolvimento de produtos. Ao receber treinamento especializado, as startups são

capacitadas a enfrentar os desafios do mercado, melhorar suas operações internas e tomar decisões informadas para impulsionar o crescimento de seus negócios.

Silva *et al.* (2018), avalia que muitas incubadoras reconhecem a importância da internacionalização e expansão global para startups com potencial de crescimento global. Elas oferecem suporte específico para ajudar as startups a acessarem mercados estrangeiros, estabelecer parcerias internacionais e lidar com desafios relacionados à expansão global. Por meio de conexões com mercados estrangeiros, programas de internacionalização e networking com especialistas em negócios internacionais, as startups incubadas têm a oportunidade de expandir sua presença global e explorar oportunidades de negócios em escala internacional.

Uma vez concluído o período de incubação, algumas incubadoras também oferecem programas de pós-incubação. Esses programas visam apoiar as startups no período de transição para o mercado, fornecendo suporte contínuo, acesso a recursos e networking. Durante os programas de pós-incubação, as startups podem continuar a receber orientação de mentores experientes, participar de eventos de networking exclusivos e acessar recursos adicionais para fortalecer seus negócios e sustentar o crescimento alcançado durante a incubação como apontado por Silva *et al.* (2018), Azevedo; Gaspar; Teixeira (2016).

## 5. Considerações Finais

O objetivo do estudo foi identificar as incubadoras de empresas de bases tecnológicas, compreendendo suas características específicas, principais processos, competências centrais, relações com agentes externos e estratégias de atuação.

A análise detalhada das incubadoras de empresas tecnológicas revelou suas características específicas, tais como a disponibilidade de espaços físicos adequados para a criação e desenvolvimento de startups, além de recursos técnicos e infraestrutura de apoio. Além disso, identificaram-se os principais processos que envolvem a seleção de empresas, o suporte oferecido durante o período de incubação, como consultoria, mentorias e acesso a recursos financeiros, bem como a promoção de networking entre as empresas incubadas.

Quanto às competências centrais das incubadoras de empresas tecnológicas, foram destacadas habilidades em gestão empresarial, conhecimento tecnológico e expertise em identificação e desenvolvimento de mercados. Além disso, as incubadoras demonstraram relações estreitas com agentes externos, como universidades, centros de pesquisa, investidores e empresas estabelecidas, o que contribui para o acesso a recursos adicionais e oportunidades de parceria.

A partir desses resultados, pode-se inferir várias implicações e reflexões. Primeiramente, a compreensão das características, processos, competências e estratégias das incubadoras de empresas tecnológicas pode auxiliar na identificação de melhores práticas e na criação de diretrizes para o estabelecimento e aprimoramento dessas organizações. Essas informações também podem orientar gestores e empreendedores na escolha de incubadoras adequadas para suas necessidades.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para a literatura ao fornecer uma visão abrangente sobre as incubadoras de empresas tecnológicas e suas dinâmicas. As contribuições gerenciais do estudo incluem recomendações de ações para as incubadoras, como o fortalecimento de parcerias estratégicas e a adoção de programas de pré-incubação. Essas recomendações podem ajudar as incubadoras a melhorarem sua efetividade e impacto na promoção do empreendedorismo e da inovação.

Em termos de contribuições sociais, as incubadoras de empresas tecnológicas desempenham um papel importante no desenvolvimento econômico e social, estimulando a geração de empregos, a inovação e o crescimento das empresas. Portanto, entender suas características e práticas pode contribuir para o fortalecimento do ecossistema empreendedor e para a criação de um ambiente mais propício ao empreendedorismo e à tecnologia.

No entanto, é importante mencionar as limitações e vies da pesquisa. Uma limitação possível é a generalização dos resultados, pois as características das incubadoras podem variar em diferentes contextos geográficos e setores industriais. Além disso, a pesquisa também pode estar sujeita a vies devido à seleção das incubadoras estudadas ou à falta de representatividade de certos grupos de interesse. Portanto, os resultados devem ser interpretados dentro dessas limitações e considerando a necessidade de estudos futuros para validar e ampliar essas descobertas.

Com base nos resultados e reflexões realizadas, sugere-se que futuras pesquisas no tema considerem: aprofundar a relação entre as características das incubadoras e os resultados alcançados pelas empresas incubadas em termos de desempenho econômico e inovação; explorar as dinâmicas de colaboração entre incubadoras, universidades, centros de pesquisa e empresas estabelecidas para entender como essas parcerias contribuem para o desenvolvimento das empresas incubadas e a construção de ecossistemas empreendedores; estudar as estratégias de saída adotadas pelas empresas após a incubação, fornecendo orientações para gestores e empreendedores; e investigar o papel das incubadoras no contexto das transformações digitais e da economia do conhecimento, adaptando-se às mudanças tecnológicas e demandas do mercado.

### Referências

Antunes, L. G., Souza, T., Silva, J. P., Lopes, G., & Sugano, J. (2019). Modelo de Negócio de Incubadoras de Empresas: Revisão de Escopo. **Revista de Administração Sociedade e Inovação**, 5(2), 144–161. <https://doi.org/10.20401/rasi.5.2.282>

Azevedo, I. S. C. de; Gaspar, J. V.; Teixeira, C. S. (2023). Análise Característica das Incubadoras de Base Tecnológica. **Revista Brasileira de Contabilidade e Gestão**, 5(10), 72-81.

Bardin, L. (2011). **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70.

Bezerra, C. M. F.; Araújo, M. G. F. de; Moura, J. M. P. (2021). Proposta de incubadora de empresas multissetorial voltada aos negócios de imigrantes venezuelanos como saída à crise econômico-financeira/ Multisectorial business incubator proposal focused on Venezuelan immigrant businesses as a way out of the economic-financial crisis. **Brazilian Journal of Development**, 7(2), 16508–16520.

Caetano, D. M. C. (2022). Incubadoras de Empresas Regionais e Universitárias em Portugal: similitudes e diferenças no acesso a redes e acompanhamento pós-incubação / regional and university business incubators in Portugal. **Brazilian Journal of Business**, 4(1), 476-491.



Gessi, N. L. et al. (2021). Incubadoras de empresas de base tecnológica como indutora do desenvolvimento regional: estudo de caso Iati-fema / technology-based business incubators as inducers of regional development. **Brazilian Journal of Development**, 7(6), 63426-63446.

Hoon, C. (2013). Meta-synthesis of qualitative case studies: an approach to theory building. **Organizational Research Methods**, 16(4), 522-556.

Iacono, A.; Nagano, M. S. (2017). Pós-incubação de empresas de base tecnológica: um estudo de caso sobre o efeito da incubadora nos padrões de crescimento. **Gestão & Produção**, 24(3), 570-581.

Lopes, W. S.; Sassi, R. J. (2019). Development of technology-based firms of the Vale do Paraíba Paulista region: survey with incubators managers and incubated companies. **Gestão & Produção**, 26(4), 12-38.

Marcuzzo, R. et al. (2019). Mapeamento de incubadoras tecnológicas no Brasil. **Revista Produção Online**, 19(4), 1441-1469.

Moraes, E. da S. et al. (2023). Situational Analysis of the Strategic Management of the Technological Incubators of Popular Cooperatives in Paraíba. **Research, Society and Development**, 12(6), e9412642013.

Moraes, E. da S.; Lima, T. L. de A. (2022). Model for Strategic Management of Technological Incubators of Popular Cooperatives. **Research, Society and Development**, 11(14), e487111436756.

Oliveira, M. L. et al. (2019). Empreendedorismo e Transferência Tecnológica: uma análise da atuação das incubadoras de empresas da Amazônia. **Cadernos de Prospecção**, 12(5), 1158.

Ribeiro, L. S. (2021). **As incubadoras tecnológicas de cooperativas populares e a produção do conhecimento**: uma análise crítica do conhecimento científico no âmbito das ITCPS. Tese de Doutorado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba.

Silva, S. E. et al. (2018). Os Papéis dos Agentes de Suporte a Empresas de Base Tecnológica. **Revista de Administração Contemporânea**, 22(2), 201-225.

## AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC'S) NO SERVIÇO PÚBLICO: BRASIL E UCRÂNIA EM PERSPECTIVA<sup>1</sup>

Maria Alejandra Nicolás<sup>2</sup>  
Svitlana Viktorivna Gazaryan<sup>3</sup>  
Gladys Amelia Velez Benito<sup>4</sup>

### Resumo:

Uma ampla gama de estudos tem despertado a curiosidade sobre o papel que as tecnologias da informação e comunicação (TIC's) desempenham nos vários aspectos da democracia contemporânea (Bimber, Davis, 2003; Ward *et al.*, 2003; Beetham, 2006; Braga, 2007; Braga e Nicolás, 2007). Dentre os vários assuntos de pesquisa, pode-se destacar a existência de um vasto conjunto de estudos sobre governo digital. Esses estudos abrangem uma variedade de áreas e subáreas do conhecimento, como ciência política, administração pública, comunicação política, planejamento urbano e políticas públicas, dentre outras áreas. Diante do contexto mais amplo de discussão dos impactos das TIC's na gestão pública, o objetivo deste estudo é examinar como o Brasil e a Ucrânia se afiliaram à Open Government Partnership (OGP), uma organização que visa promover a governança transparente, participativa, inclusiva e responsável nos países membros. Para atingir esse objetivo, foi realizada uma revisão da literatura sobre conceitos que estão no centro da discussão, como democracia digital, governo digital e aberto e dados abertos governamentais. Além disso, foi realizada uma análise dos Planos de Ação da OGP criados pelo Brasil e Ucrânia ao longo dos anos, com o propósito de discutir a relação entre o serviço público e o desenvolvimento das TIC's. A superação dos desequilíbrios organizacionais e o fortalecimento da capacidade dos servidores públicos para desenvolver e implementar políticas nacionais e fornecer serviços públicos são as principais recomendações emergentes.

**Palavras-chaves:** Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's); Governo digital e aberto; *Open Government Partnership* (OGP); Brasil; Ucrânia.

## TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC) EN EL SERVICIO PÚBLICO: BRASIL Y UCRANIA EN PERSPECTIVA

### Resumen:

Una amplia gama de estudios ha despertado la curiosidad sobre el papel que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) desempeñan en los diversos aspectos de la democracia contemporánea (Bimber, Davis, 2003; Ward *et al.*, 2003; Beetham, 2006; Braga, 2007; Braga y Nicolás, 2007). Entre los diversos temas de investigación, se puede destacar la existencia de un amplio conjunto de estudios sobre gobierno digital. Estos estudios abarcan una variedad de áreas y subáreas del conocimiento, como la ciencia política, la administración pública, la comunicación política, el planeamiento urbano y la política pública, entre otras áreas. Ante el contexto más amplio de discusión de los impactos de las TIC's en la administración pública, el objetivo de este estudio es examinar cómo Brasil y Ucrania se han afiliado a la Open Government Partnership (OGP), una

<sup>1</sup> Este artigo contou com o apoio da Chamada Pública Nº 09/2022 Programa de Acolhida a Cientistas Ucranianas – Fluxo Contínuo da Fundação Araucária e da Superintendência Geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI).

<sup>2</sup> Professora da área de Administração Pública e Políticas Públicas e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil. Doutora e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil. Especialista em Gestão de Programas, Projetos e Políticas Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC), Brasil. Graduada em Ciência Política pela Universidade de Buenos Aires (UBA), Argentina. E-mail: alejandrnicolas@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutora em Administração Pública. Professora da V.N. Karazin Kharkiv National University. Pesquisadora visitante da Fundação Araucária no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: svetkras2006@gmail.com.

<sup>4</sup> Doutora em Engenharia de Produção (UFSC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: gladys.benito@unila.edu.br.

organización que busca promover gobiernos transparentes, participativos, inclusivos y responsables en los países miembros. Para alcanzar este objetivo, se llevó a cabo una revisión de la literatura sobre conceptos que están en el centro de la discusión, como la democracia digital, el gobierno digital y abierto y los datos abiertos del gobierno. Además, se realizó una revisión de los Planes de Acción da OGP creados por Brasil y Ucrania a lo largo de los años con el propósito de discutir la relación entre el servicio público y el desarrollo de las TIC's. La superación de los desequilibrios organizativos y el fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios públicos para desarrollar e implementar políticas nacionales y prestar servicios públicos son las principales recomendaciones emergentes.

**Palabras clave:** Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's); Gobierno digital y abierto; Open Government Partnership (OGP); Brasil; Ucrania.

## 1. Introdução

Desde os anos 90, os acadêmicos - principalmente de Europa e Estados Unidos - têm contribuído para as discussões teóricas sobre a relação entre as democracias contemporâneas e as tecnologias da informação e comunicação<sup>5</sup> (TIC's) (Nicolás, 2009). O objetivo inicial desses estudos era investigar como as TIC's desempenham um papel em vários aspectos da democracia moderna (Bimber, Davis, 2003; Ward et al., 2003; Beetham, 2006; Braga, 2007; Braga e Nicolás, 2007). Esses elementos destacam a literatura abrangente sobre o governo digital, que incorpora perspectivas analíticas de uma variedade de campos, como ciência política, administração pública, comunicação política, planejamento urbano e políticas públicas, dentre outras áreas. O governo digital é visto neste contexto como uma representação da "sociedade da informação"<sup>6</sup> e, no início, como uma estratégia de modernização implementada pelos Estados. Especificamente, refere-se à extensa utilização das TIC's pelas instituições governamentais, particularmente a internet, tanto nas interações entre o Estado e os cidadãos, organizações não governamentais e empresas do setor privado, quanto nas interações entre os vários níveis do setor público (Seifert, Chung, 2009).

No que diz respeito à evolução e progresso do governo digital nos últimos anos, cabe destacar o papel que organizações não governamentais e organismos multilaterais tem desempenhado. Diversas nações se tornaram mais inclusivas ao unir organizações não governamentais que trabalham para criar políticas públicas e planos para o uso das TIC's pelos governos. Aqui, vale a pena mencionar a organização não governamental conhecida como Open Government Partnership (OGP)<sup>7</sup> que é composta por 75 nações e mais de 100 governos locais. Entre seus principais objetivos, encontra-se a propagação e o encorajamento de práticas governamentais transparentes e a participação social. O termo governo aberto ganhou destaque ao discutir como o Estado pode promover a transparência pública, gestão

<sup>5</sup> Segundo Criado *et al.*, 2002. as TIC's referem-se a: "[...] Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) podrían definirse como un conjunto de herramientas e infraestructuras utilizadas para la recogida, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información. Pueden distinguirse tres tipos: terminales, redes y servicios. En los servicios encontramos los contenidos (la información) y para acceder a ellos necesitamos un terminal (ordenador, teléfono móvil, televisión digital). Para alcanzar los contenidos desde los terminales son necesarias las redes de comunicación (redes troncales: fibra óptica y radioenlaces; redes fijas de acceso: cobre original o mejorado – RDSI, ADSL-os sistemas de cableado eléctrico) que se comercializan a través de los servicios de comunicaciones (Criado et al., p. 3, 2002).

<sup>6</sup> O conceito de "sociedade da informação" abrange o uso extensivo das TIC's para a troca de informação, sendo que, tal sociedade se baseia no conhecimento e na informação como elementos centrais da contemporaneidade.

<sup>7</sup> <https://www.opengovpartnership.org/about/>

pública participativa, prestação de contas (accountability) e inovação tecnológica. O conceito de governo aberto é mais amplo do que simplesmente disponibilizar dados. Isso se aplica quando os governos se comprometem a fornecer dados abertos de alta qualidade, seja por meio de políticas ou diretrizes (Araujo *et al.*, 2012). No entanto, a promessa de fornecer dados governamentais abertos é uma questão significativa para considerar um governo com essas características. Esses critérios mostram que a melhoria da democracia depende do acesso dos cidadãos à informação. Os dados fornecidos pelos governos de acordo com convenções internacionais devem ser completos, não proprietários e livres de licenças. O objetivo é permitir que os dados sejam úteis, isto é, processados, analisados e comparados por entidades dentro e fora do governo.

Diante da discussão acima exposta, o objetivo deste artigo é examinar as maneiras pelas quais o Brasil e a Ucrânia se afiliaram à Open Government Partnership (OGP), uma organização que visa promover governanças transparentes, participativas, inclusivas e responsáveis no contexto mais amplo de discussão dos efeitos das TIC's na gestão pública. Para atingir esse objetivo, foi realizada uma revisão da literatura sobre conceitos-chaves como democracia digital, governo digital e aberto e dados abertos de governo. Além disso, os Planos de Ação da OGP do Brasil e da Ucrânia foram revisados ao longo dos anos com o objetivo de abordar a relação entre o desenvolvimento das TIC's e o serviço público. As principais recomendações emergentes são a superação dos desequilíbrios organizacionais e o fortalecimento da capacidade dos servidores públicos para desenvolver e implementar políticas nacionais e fornecer serviços públicos.

## **2. Democracia Digital: uma análise da influência da internet na gestão governamental**

A influência da internet na política é ampla e abrange, não apenas desde a perspectiva dos cidadãos, mas também a partir dos governos, principalmente em relação às suas ações e serviços prestados à população (Nicolás, 2015). Uma extensa discussão sobre os "ciber-otimistas" e "ciber-pessimistas" surgiu na literatura internacional a partir de meados da década de 1990 e início dos anos 2000. Esses grupos analisaram como a internet afeta os sistemas políticos democráticos (Bragatto, 2001; Silva *et al.*, 2016).

Para os "ciber-otimistas", a internet permitiria novos tipos de organização social e, principalmente, permitiria um acesso à informação mais justo (Levy, 1995; Negroponte, 1995). Por outro lado, os "ciber-pessimistas" argumentavam que a internet não traria mudanças significativas e até poderia acentuar a estrutura de classes sociais, beneficiando apenas as elites com seu acesso (Virgilio, 2000). Pipa Norris (2001) apresentou perspectivas menos extremistas sobre o potencial da internet: ela poderia, por um lado, permitir que as pessoas acessem mais canais de informação pública e, por outro, facilitar a comunicação entre as instituições representativas das democracias modernas e a sociedade civil.

Até a década de 2000, a discussão acadêmica se concentrou em termos e previsões mais filosóficas do que em pesquisas empíricas que pudessem examinar as suposições teóricas. No entanto, nos últimos 20 anos houve uma mudança nas tendências com o surgimento de pesquisas mais específicas centradas em plataformas digitais como fóruns, Facebook, Twitter e plataformas governamentais, e recentemente, com o desenvolvimento disruptivo da inteligência artificial (IA) na administração pública. Isso levou ao surgimento de novas agendas de pesquisa.



Desde o início do século, houve um aumento na frequência de experiências relacionadas à chamada democracia digital. Esse aumento foi acompanhado por avanços teóricos e práticos. Este conceito se refere a um campo de estudo teórico-metodológico que examina a relação entre as tecnologias da informação e comunicação (TIC's) e a democracia (Silva *et al.*, 2016). Na tradição da ciência política, o conceito de democracia envolve discussões normativas e históricas.

Gomes (2007) destaca que o conceito de democracia é mediado por modelos e perspectivas (participacionistas, liberais, comunitários, deliberacionistas, entre outros). Esses modelos, embora nem sempre sejam expressos de forma explícita, são os que moldam os projetos de democracia digital. Todos os sites, plataformas, planos de ação, projetos e políticas públicas na internet refletem essas perspectivas, de acordo com a visão de Gomes (2007). Gomes (2016) realizou uma revisão bibliográfica da produção acadêmica relacionada à democracia digital. O autor examinou mais de quatro mil artigos, teses, livros e outras publicações para estabelecer uma compreensão do campo de estudo.

Conforme a análise de Gomes (2016), o campo de estudo da democracia digital até 2016 apresentou um corpus interessante de publicações. Ainda, ele aponta que uma parte considerável dos trabalhos se concentraram em assuntos relativos ao chamado governo digital, com destaque para os temas de serviços públicos, governo aberto, smart cities, regulamentos e planos sobre a temática. O campo de estudo sobre o governo digital apresenta linhas e perspectivas analíticas de várias áreas e subáreas do conhecimento, como a ciência política, a administração pública, a comunicação política e as políticas públicas, dentre outros. Este conceito remonta a meados da década de 1990, nesse ponto, Braga e Gomes (2016) apontam que uma das primeiras definições na literatura correspondem aos autores Milward e Snyder (1996). Estes assinalam que se refere ao uso da TIC's por parte dos governos no intuito de se comunicar com os cidadãos. E, nesse sentido, esse tipo de comunicação estaria contribuindo para o acesso dos serviços públicos sem a necessidade de os usuários terem que se deslocar a um local específico com horário determinado. Como Seifert e Chung (2009) apontam: “[...] Generically speaking, one could say that e-government is the use of IT to facilitate and modernize government activities” (Seifert e Chung, p. 2, 2009).

O governo digital se materializa, conforme a literatura, em três áreas fundamentais: prestação de serviços ao cidadão, ampliação dos processos democráticos e, dinamização dos processos de elaboração de políticas públicas (Criado *et al.*, 2002; Sanchez, 2003). A primeira dimensão refere-se, principalmente, ao acesso a informação e a serviços públicos pelos cidadãos a través da internet, bem como a toda uma série de transações com o setor privado. A segunda área, diz respeito aos mecanismos que propiciam a participação dos cidadãos nos processos democráticos, seja informação sobre o poder legislativo ou bem sobre o executivo, em última instância, busca-se o acesso a informação pública. E, por fim, a última dimensão, direciona-se para o uso das TIC's com o intuito de incrementar a capacidade dos governos na implementação de políticas públicas. “[...] Isto implica na possibilidade de realizar ações orientadas a fortalecer a capacidade institucional, entre as quais a reestruturação organizativa, a desburocratização de normas e procedimentos e a capacidade de controle sobre o andamento das ações governamentais” (Sanchez, p. 93, 2003).

Alguns autores (Criado *et al.* 2002; Naser, Concha, 2011; Criado, Gil-Garcia, 2013; Villoria, Alujas, 2013) destacam a relevância das TIC's na administração pública e no processo de elaboração das políticas públicas. As TIC's podem cumprir um papel de

importância para melhorar os serviços públicos, a eficiência dos processos na gestão pública, a transparência e prestação de contas governamentais, bem como propiciar a participação cidadã. Com relação à prestação de contas, Prado *et al.* (2012) apontam que: “[...] possibilidade técnica de publicação eletrônica a custo baixo e com amplo alcance colocaram os programas de governo eletrônico em um patamar privilegiado para a promoção de uma governança mais aberta e transparente” (Prado *et al.*, p. 16, 2012). A ideia de um governo aberto que presta contas das suas atividades, assim como que propicia transparência de seus atos ganhou destaque com o desenvolvimento do governo eletrônico. No entanto, como aponta Sampaio (2014), o termo “open government” já tinha sido utilizado na década de 1960 no Congresso dos Estados Unidos, num documento que seria a base da lei de liberdade de informação (Freedom of Information Act), expressão ligada ao “direito de saber” ou “direito à informação”.

Os termos de governo aberto e dados governamentais abertos não são considerados como sinônimo, o primeiro refere-se a uma concepção ampliada de princípios defendidos pelos governos que propiciam a transparência e, ainda, uma oportunidade de maior participação da sociedade civil nos assuntos governamentais (Naser; Concha, 2011; Peixoto, 2013; Sampaio, 2014). Portanto, o conceito de governo aberto é mais amplo do que apenas disponibilizar dados e se materializa, na medida em que, há um compromisso por parte dos governos (seja viabilizado por diretrizes ou políticas) de oferecer dados abertos de qualidade (Araujo *et al.* 2012).

Ainda, cabe salientar, que a ideia de um governo aberto contribui para o exercício do controle social por parte da população, várias democracias contemporâneas concebem diversas instâncias de participação, controle e monitoramento dos atos públicos, além do processo de escolha dos representantes. Cunill Grau (2002) expressa sobre o conceito de controle social “[...] por control social se entiende cualquier intervención de intervención ciudadana en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y defensa de intereses de la sociedad (Cunill Grau, p. 195.2002). As instâncias, de fato, podem ser viabilizadas pelos próprios Estados, tais como conselhos gestores, audiências públicas, conferências, dentre outros, porém não de forma exclusiva. De fato, “[...] a participação social tornou-se, nos anos 1990, um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local” (Milani, p.1, 2008). O acesso à informação de qualidade se converte num pré-requisito para a própria efetividade do controle social. Neste ponto, em tese, a ideia de um governo aberto sendo impulsionado pelos avanços das TIC’s direciona-se para robustecer a capacidade de controle social da população.

A seguir se aprofundará a discussão sobre o governo aberto, especificamente, como o conceito tem evoluído e, também, as potencialidades e limitações para as democracias contemporâneas.

## 2.1 Dados governamentais abertos: potencialidades e limitações

Atualmente, os governos coletam, arquivam e processam uma grande quantidade de informações sobre uma variedade de áreas de política pública, incluindo saúde, educação, trabalho, emprego e renda, entre outros. Os dados que estão disponíveis na internet e que podem ser acessados, reutilizados e distribuídos pela sociedade ou pelo setor público são conhecidos como dados governamentais abertos (ONU, 2018). Organizações internacionais

contribuíram para as discussões sobre o formato dos dados que os governos devem disponibilizar. Oito princípios de dados abertos do governo (Open Government Data) foram definidos em 2007 durante uma reunião de pesquisadores, líderes de vários governos, ativistas, profissionais de TIC e profissionais relacionados às TIC. Estes são:

[...] 1. Los datos deben estar completos: los datos públicos no deben estar sujetos a privacidad u otras limitaciones. Además deben estar electrónicamente almacenados. 2. Los datos deben ser primarios: Disponibilidad de la fuente primaria, sin procesamientos y sin formas agregadas. 3. Los datos deben ser oportunos: Ello para preservar su valor. 4. Los datos deben ser accesibles: La disponibilidad debe ser lo más amplia posible para los usuarios e para propósitos diversos. 5. Los datos deben poder ser procesados: Deben estar razonablemente estructurados para permitir su automatización por diversas herramientas. 6. Acceso indiscriminado: Disponibilidad para cualquier usuario, sin necesidad de su registro. 7 El formato de los datos debe ser no-propietario: Deben estar disponibles en un formato donde nadie deba tener la exclusividad de su control. 8. Los datos deben estar libre de licencias; No deben estar sujetos a copyright, patente o regulaciones secretas. Una razonable privacidad, seguridad y sin restricciones puede ser aplicada por el gobierno u otros estamentos. (Naser, Concha, 2011, pág. 14)

Esses critérios mostram que a melhoria da democracia depende de que os cidadãos tenham acesso à informação do governo. Portanto, o objetivo é que os dados gerados e distribuídos pelos governos sejam acessíveis a todos. No entanto, como mencionado anteriormente, os oito critérios exigem que os dados atendam a vários requisitos, como ser completos, livres de licenças e acessíveis. Finalmente, o objetivo é fazer com que os dados sejam úteis, ou seja, que possam ser analisados, comparados e processados. Os dados que são produzidos e coletados pelas organizações públicas podem ser usados para criar novos processos, aplicativos e pesquisas. A abertura desses dados pode, em última análise, melhorar o desempenho das políticas públicas e promover inovação social, crescimento econômico e novas formas de empreendedorismo (Ubalidi, 2013).

Com relação às potencialidades da abertura de dados governamentais, destaca-se, informe das Nações Unidas (2018) sobre a tendência do governo eletrônico nos países membros. Este, salienta que a transparência do governo e a participação dos cidadãos podem ser incrementadas com dados abertos do governo. “[...] Los datos abiertos de gobierno están aumentando significativamente la transparencia, lo que conduce a una mayor rendición de cuentas y confianza en los gobiernos y las instituciones públicas. Los datos abiertos, disponibles al público y reutilizables, están fomentando la participación y la colaboración entre los actores de los sectores públicos, privado y de la sociedad civil.” (ONU, p. 107, 2018). Em última instância, o uso da internet pelos governos tem como objetivo publicizar a gestão e tornar as ações do governo transparentes. Esse processo pode empoderar os cidadãos, dando-lhes acesso a informações públicas confiáveis. Além disso, é importante lembrar que as possibilidades também podem se concentrar na criação de novas ferramentas ou aplicativos para o fornecimento de dados do governo. Em outras palavras, eles podem se concentrar em mecanismos de gestão pública inovadores. Como afirmado por Vaz *et al.* (2010), as parcerias público-privadas podem ser usadas para criar serviços que permitem que qualquer pessoa processe dados e crie conteúdo a partir da reutilização dos dados.

Por outro lado, como aponta Sampaio (2014), o formato das plataformas nos quais os dados são divulgados possui algum tipo de impacto no aproveitamento por parte dos usuários:

“[...] se organizados em plataformas mais amigáveis, tais dados podem servir para incrementar a transparência do governo [...] ou mesmo a participação ou colaboração dos cidadãos” (Sampaio, p. 15, 2014). Ainda, a abertura dos dados dos governos pode contribuir para a oferta de serviços públicos de melhor qualidade, em certa medida, tornando as práticas dos representantes mais transparentes (Shadbolt, 2012). Ainda, neste questito, como assinalam Davies e Bawa (2012), “[...] The online publication of structured datasets by governments is seen as playing an important role in driving the transparency and accountability of states, enabling new forms of civic participation and action, and stimulating economic growth and development” (Davies, Bawa, p.1, 2012).

Como mencionado, os dados abertos disponibilizados pelos governos podem contribuir no aprimoramento das democracias. No entanto, essas oportunidades podem ser obstaculizadas ou, até mesmo, diminuídas pelas restrições resultantes do acesso e reutilização de dados, bem como do fornecimento de dados pelos governos. Jansen *et al.* (2014) conduziram uma pesquisa exploratória com o objetivo de identificar os benefícios e os problemas associados aos dados governamentais abertos. Para isso, entrevistaram membros de organizações públicas de alto e médio escalão. As respostas aos desafios foram analisadas e categorizadas de acordo com as seguintes dimensões: i. Institucionais: alguns obstáculos ao fornecimento de dados pelo governo incluem culturas que priorizam a privacidade em detrimento da transparência, falta de políticas uniformes de divulgação de dados e priorização dos interesses dos organismos em detrimento dos interesses dos cidadãos; ii. Complexidade do uso: refere-se aos problemas que os usuários de dados abertos podem encontrar, como falta de dados primários, falta de informações sobre a qualidade dos dados, formato complexo e falta de suporte das ferramentas. iii. Uso e Participação: refere-se à promoção do uso de dados pelos governos. As respostas incluem a necessidade de registro dos usuários e pagamento de taxas pelo acesso aos dados. falta de conhecimento estatístico ou compreensão da potencialidade dos dados e falta de tempo disponível para o uso dos dados; iv. Legislação: aqui se refere a restrições legais que podem impedir o uso dos dados. Exemplos incluem disputas e litígios, restrições no uso, permissão escrita prévia para a recuperação de dados e dados incompletos ou inválidos; vi. técnicas: refere-se à plataforma em que os dados são disponibilizados e seu formato. Existem vários problemas, incluindo falta de suporte para a disponibilização dos dados, falta de padrões de formato e sistemas inadequados para a disponibilização dos dados.

Como foi demonstrado, os problemas estão relacionados tanto às dificuldades das organizações para fornecer dados quanto às dificuldades que os usuários enfrentam. Essas dificuldades podem ser atribuídas tanto ao fracasso dos governos em fornecer dados quanto à falta de treinamento sobre como usar os dados. É importante lembrar que a pesquisa de Jansen *et al.* (2014) foi limitada aos Estados Unidos e, como resultado da natureza qualitativa da pesquisa, os dados não poderiam ser extrapolados além da amostra estudada. No entanto, isso mostra claramente como os governos e seus usuários dificultam a divulgação e a manipulação de dados públicos. Além disso, as limitações institucionais resultantes do tipo de sistema governamental de cada nação são uma outra preocupação a ser levada em consideração. Atualmente, os sistemas de dados abertos federais e os sistemas de estados e municípios podem enfrentar desafios devido à falta de fundos ou orçamento para implementar essas políticas.



### 3. Os Planos de Ação da OGP: Brasil e Ucrânia em perspectiva

É amplamente aceito na comunidade acadêmica, prática e internacional que um serviço público eficiente pode desempenhar um papel crucial na promoção do progresso e prosperidade de uma nação. No entanto, a era atual de digitalização e sociedades cada vez mais exigentes, pluralistas e interconectadas está impulsionando o setor público a operar dentro de novas estruturas. Surge então a questão: qual modelo de serviço público possui o potencial e a capacidade para assegurar de forma mais eficaz o desenvolvimento de políticas, o envolvimento efetivo dos cidadãos, a organização eficiente da prestação de serviços e a participação das partes interessadas nestas circunstâncias? Este questionamento tem sido objeto de debate por um longo período. Cabe destacar que não há um consenso sobre uma definição geral de serviço público, seu âmbito e finalidade da atividade são diferenciados dependendo do país de origem. Contudo, comum a todos é a compreensão do serviço público no sentido de atividade pública, que é implementada pelas instituições através da distribuição de poderes e responsabilidades.

A partir do exemplo específico da Ucrânia e do Brasil busca-se aprender uma série de lições importantes e identificar novas oportunidades para o desenvolvimento do serviço público. Afinal, estes países têm hoje eventos estrategicamente importantes na agenda:

1) Em junho de 2022, a Ucrânia recebeu uma perspectiva europeia e o estatuto de país candidato à adesão à UE, o que provoca a transição da função pública ucraniana para o modelo europeu de funcionamento;

2) No Brasil, em 1º de janeiro de 2023, foi empossado o novo Presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva (PT),<sup>8</sup> que venceu as eleições mais difíceis da história recente do Brasil e chegou ao poder em um país com uma sociedade e parlamento dividida, e tornou-se o primeiro chefe de estado eleito para um terceiro mandato. O presidente da república, que também é chefe do poder executivo, anunciou o início do "programa de reconstrução e transformação do Brasil"<sup>9</sup> que visa, entre outras coisas, a "reestruturação da estrutura funcional do Brasil" para otimizar a prestação de serviços públicos"<sup>10</sup>.

A investigação científica de acadêmicos ucranianos considera um vasto leque de questões referidas ao serviço público: desde a história da formação da função pública (Perov, 2023) aos problemas da atividade deste instituto nas condições de lei marcial causada pela criminosa invasão russa (Kornuta, 2023). Uma controvérsia científica ativa se desenvolveu em torno de questões de digitalização do serviço público. Trata-se, em particular, do fato de no contexto do declínio do papel de muitas instituições políticas, a função pública se mantém estável, proporcionando aos cidadãos a realização dos seus direitos e interesses, prestando serviços com a ajuda da introdução de novas tecnologias (Cherogin, p. 18, 2022).

Assim, com base nos resultados da análise das últimas pesquisas e publicações sobre os serviços públicos do Brasil e da Ucrânia, é possível afirmar a presença de um significativo corpo de conhecimento científico, formado principalmente por cientistas brasileiros e ucranianos. No entanto, não existem estudos na literatura científica sobre a comparação do

<sup>8</sup> Tribunal Superior Eleitoral: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados>

<sup>9</sup> Confira o programa de governo de Lula, 39º presidente do Brasil. URL: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/confira-o-programa-de-governo-de-lula-39o-presidente-do-brasil>

<sup>10</sup> Reforma administrativa: Lula mira em mudanças sem alterar Constituição. URL: <https://www.condsef.org.br/noticias/reforma-administrativa-lula-mira-mudancas-sem-alterar-constituicao>

serviço público federal no Brasil e do serviço público na Ucrânia, a fim de identificar os fatores ou dimensões de análise para refletir sobre os problemas comuns existentes e no alcance dos objetivos traçados. Portanto, acredita-se que, a questão acima mencionada merece atenção especial e necessidade de objeto de estudo.

Efetivamente, o assunto convoca refletir sobre a modernização da administração pública e do serviço público provocada pelo agravamento de fenômenos negativos como: baixo nível de qualidade e eficiência da prestação de serviços públicos, ineficácia das decisões tomadas, aumento dos riscos de corrupção, utilização ineficiente dos fundos orçamentais, etc. Para refletir sobre esses assuntos, discute-se a questão da utilização das TIC's na atividade do poder público, como um dos principais fatores de desenvolvimento do Estado moderno.

A experiência internacional mostra que as altas tecnologias, em particular a informação e as telecomunicações, e a garantia do livre acesso dos cidadãos à informação, tornaram-se a locomotiva do desenvolvimento socioeconômico e democrático das nações. Pode-se considerar um ponto de partida para o período de aplicação ativa das conquistas das TIC's no campo do serviço público o momento da aprovação, em 20 de setembro de 2011, pela sessão da Assembleia Geral da ONU da Iniciativa Internacional "Parceria para Governo Aberto (OGP)". A "Declaração de Governo Aberto" foi assinada pelos oito países fundadores, e atualmente "a OGP conta com mais de 70 países e mais de 100 governos locais representando mais de dois mil milhões de pessoas"<sup>11</sup>. O Brasil tornou-se um dos países fundadores desta iniciativa internacional multilateral. A Ucrânia aderiu à OGP em 2011.

Um dos quatro principais valores da iniciativa da OGP é a tecnologia e a inovação para garantir a transparência e a responsabilização, sendo que os compromissos devem ter como objetivo proporcionar aos cidadãos acesso aberto à tecnologia, utilizando novas tecnologias para promover a inovação, expandindo oportunidades de uso de tecnologias pelos cidadãos. As estratégias visam, principalmente, que os países engajados possam progredir na implementação dos compromissos assumidos nas agendas internas.

Na verdade, trata-se do fato dos governos nacionais - membros da OGP serem obrigados a desenvolver planos de ação em conjunto com representantes públicos que possam trazer benefícios reais aos cidadãos e estejam focados nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030 (também conhecidos como Objetivos Globais)<sup>12</sup>. A medição dos resultados da implementação do plano de ação durante um período de dois anos prova a eficácia com que o governo serve os seus cidadãos, utilizando principalmente as mais recentes tecnologias de informação. Para isso, a OGP oferece assessoria técnica e expertise para que os países possam concretizar os compromissos. De fato, a criação da organização tem impulsionado o debate sobre dados governamentais abertos, principalmente, pela ampla adesão dos países e os compromissos assumidos.

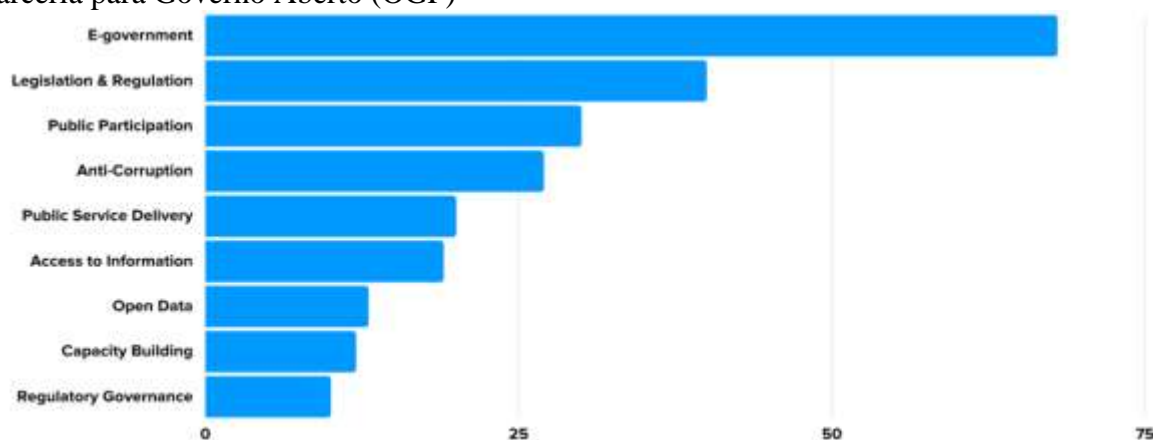
A participação na OGP é um componente importante do desenvolvimento democrático da Ucrânia. A Ucrânia já implementou cinco planos de ação nacionais contendo 86 compromissos, entre os quais 47 são "altamente ambiciosos" e 55 - "são substanciais e completos". Estes, contribuíram para reformas em áreas socialmente importantes como os contratos públicos, a abertura de informações sobre os beneficiários efetivos, a venda de propriedade estatal, a divulgação de dados e outras. O sucesso da Ucrânia na implementação

<sup>11</sup> 75.74. Open Government Partnership. URL: <https://www.opengovpartnership.org/about/approach/>

<sup>12</sup> <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

de um governo aberto foi repetidamente observado a nível internacional. Em 2016, o sistema de compras eletrônicas ProZorro foi o vencedor dos OGP Awards e, em 2021, o sistema Prozorro.Sales recebeu o primeiro OGP Impact Award Europe. Além disso, a Ucrânia está ativamente representada na Iniciativa a nível local. Três cidades ucranianas - Ternopil, Vinnytsia e Khmelnytskyi - participam no programa OGP Local e estão em processo de implementar os seus próprios planos de ação. Na Cúpula de Parceria Global em dezembro de 2021, Khmelnytskyi recebeu o 1º e Vinnytsia o 3º Prêmio de Inovação Local OGP Europa por conquistas em nível local. Foram também observadas as realizações da Ucrânia relativamente ao processo transparente de preparação de planos de ação (Fig. 1).

**Figura 1** - Dados sobre a implementação pela Ucrânia dos planos de ação da Iniciativa Parceria para Governo Aberto (OGP)



Fonte: Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Ukraine. URL: <https://www.opengovpartnership.org/?s=Ukraine>

O plano de ação inicial (2012-2013) empregou consultas convencionais com grupos autorizados da sociedade civil que são especializados em questões de governança. Este plano incorporou medidas destinadas a aprimorar os serviços públicos e implementar sistemas eletrônicos para a submissão de petições. Além disso, propôs a elaboração e atualização de leis relativas à participação pública, acesso à informação e combate à corrupção. Outro aspecto importante do plano foi a implementação da Iniciativa de Padrões Transparentes pela indústria extrativa, entre outras medidas.

O segundo plano de ação da OGP na Ucrânia (2014-2015) foi concebido imediatamente após a revolução do ano de 2014, quando o governo pós-Maidan<sup>13</sup> se comprometeu com uma série de reformas abrangentes. Este plano, em resposta direta às preocupações que levaram os cidadãos às ruas em busca de mudanças políticas concretas, incluiu medidas ambiciosas de combate à corrupção e descentralização. Entre os feitos deste plano está a abertura dos arquivos da era comunista, permitindo acesso público a documentos do regime soviético anteriormente sigilosos, salvaguardando assim o direito à verdade. Somente em 2015, mais de 87 mil pessoas acessaram esses arquivos.

Além disso, o plano incluiu compromissos que resultaram na publicação do primeiro relatório nacional da Ucrânia sobre a indústria extrativa, fornecendo informações inéditas

<sup>13</sup> <https://pt.euronews.com/2022/02/20/ucrania-assinala-revolucao-revolucao-da-maidan>

sobre os principais campos de petróleo e gás, titulares de licenças, volumes de produção e pagamentos das empresas aos orçamentos em diversos níveis. Em 2016, foi lançado um sistema eletrônico de divulgação de ativos, marcando um avanço significativo na transparência dos bens dos funcionários públicos, o que atraiu considerável atenção da mídia e incentivou investigações jornalísticas, contribuindo para uma maior demanda pública por responsabilidade.

O recém-criado Gabinete Nacional Anticorrupção (NABU) iniciou várias investigações sobre casos de enriquecimento ilícito com base em declarações financeiras. O impulso dado ao processo da OGP na Ucrânia após o Maidan também resultou em importantes iniciativas de dados abertos, estabelecendo as bases para reformas de transparência na indústria nos anos seguintes. A Lei de Dados Abertos estabeleceu o enquadramento jurídico para acesso público a conjuntos de dados governamentais, incentivando sua livre reutilização e impulsionando a criação de ferramentas para monitorar os gastos públicos e promover o escrutínio público. A sociedade civil trabalhou em colaboração com agências governamentais para desenvolver ferramentas de TI intuitivas para rastrear e analisar os dados governamentais disponíveis, demonstrando assim um compromisso conjunto com a transparência e a prestação de contas.

O Terceiro Plano de Ação da Parceria para Governo Aberto (OGP) da Ucrânia (2016-2018) implementou mudanças significativas no setor extrativo, além de introduzir ferramentas online para monitorar os contratos públicos. O ProZorro e o DoZorro emergiram como exemplos proeminentes de como os cidadãos podem responsabilizar seus governos, fornecendo um argumento convincente sobre os benefícios da transparência na contratação para governos e empresas. Nos primeiros dois anos desde seu lançamento, o ProZorro economizou aproximadamente um bilhão de dólares para o governo. Além disso, 80% das empresas consultadas relataram uma redução na corrupção devido à utilização da plataforma, enquanto o número de novas empresas, incluindo as de pequeno e médio porte, competindo por contratos aumentou em 50%.

O DoZorro revelou que mais de 30.000 propostas, totalizando cerca de 4 bilhões de dólares foram violadas em três anos. Em alguns casos, medidas sancionatórias e ações criminais foram tomadas. Não é surpreendente que o ProZorro tenha recebido reconhecimento em diversos locais, incluindo o Prêmio OGP de Governo Aberto de 2016. Em 2015, a Ucrânia se tornou o primeiro país a lançar um registro público de beneficiários, visando combater a propriedade oculta de empresas e a lavagem de dinheiro. Esse trabalho foi continuado nos planos de ação subsequentes da OGP, com a sociedade civil pressionando por melhorias contínuas, especialmente nas áreas de verificação de dados e na conexão de informações sobre propriedade efetiva e compras públicas.

As realizações notáveis do quarto plano de ação da OGP da Ucrânia (2018-2020) foram marcadas por avanços significativos em áreas-chave, destacando-se a ampliação da transparência nos orçamentos do Estado, a facilitação da venda e arrendamento de propriedades e ativos estatais, e o progresso na promoção da transparência nos contratos públicos. Um exemplo foi a implementação bem-sucedida do sistema ProZorro.Sale, que converteu ativos anteriormente abandonados em recursos produtivos. Esse sistema não apenas abriu novas oportunidades de investimento para empresas, mas também permitiu que organizações da sociedade civil monitorassem a integridade dos processos de negociação, contribuindo assim para a confiança pública no processo de privatização.



O ProZorro.Sale opera como uma plataforma abrangente que disponibiliza informações sobre todos os bens públicos disponíveis para aluguel, facilitando também o processo de licitação online. Até o final de 2021, mais de 10.000 leilões foram realizados através desse sistema, resultando em receitas anuais que ultrapassaram os 37 milhões de dólares. O reconhecimento desses esforços culminou na conquista do Prêmio Impacto OGP 2021. Além disso, o plano de ação da Ucrânia para o período de 2018-2020 demonstrou um compromisso em alinhar os princípios do governo aberto com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entre os compromissos assumidos estavam a abertura do Repositório Nacional de Textos Acadêmicos (ODS 4), a garantia do livre acesso dos cidadãos às informações ambientais (ODS 11), a implementação de práticas transparentes na indústria extrativa, através da adesão à Iniciativa de Transparência e à Iniciativa para a Construção de Transparência Online (ODS 9), bem como o estabelecimento de uma plataforma online para colaboração entre cidadãos na RSS Central (ODS 16).

Durante o período de 2020 a 2022, foi executado o quinto plano de ação da OGP com o respaldo do Programa da União Europeia, a Transparency International Ukraine desenvolveu uma aplicação de análise empresarial para uma avaliação completa da celebração e conclusão de contratos de contratação pública. Esta ferramenta possibilita que ativistas, especialistas em contratação pública, bem como órgãos reguladores e de supervisão identifiquem lacunas no sistema Prozorro. Paralelamente, a Iniciativa para a Transparência das Infraestruturas (CoST Ucrânia) lançou a plataforma online "Infraestruturas Sociais Ucrânicas", destinada a apoiar cidadãos proativos no monitoramento da construção de infraestruturas sociais. A YouContol LLC colaborou com o Gabinete do Estado, agências executivas e sociedade civil para auditar os registros existentes, assegurando uma verificação mais precisa das ligações dos beneficiários. Estes são apenas alguns exemplos dentre uma gama de iniciativas implementadas durante este período<sup>14</sup>.

O exposto anteriormente não nega a existência de problemas internos reais e sérios na Ucrânia antes da guerra. Questões como a corrupção, rivalidades políticas e interesses estabelecidos obstaculizaram os avanços alcançados. Uma análise do estado de implementação dos planos de ação também evidencia desafios relacionados à execução de certas obrigações que demandaram atenção especial. Por exemplo, a implementação do quinto plano de ação ocorreu em meio à pandemia de COVID-19 e à imposição da lei marcial, fatores que impactaram a execução dos compromissos. Um total de 10 atividades alcançaram um nível de implementação "completo" ou "significativo", enquanto 4 medidas foram parcialmente executadas. Devido à lei marcial, a implementação de algumas medidas foi suspensa ou atrasada por razões objetivas.

Tanto o governo quanto a sociedade civil utilizaram de forma hábil a OGP, outras iniciativas internacionais e seus parceiros bilaterais e multilaterais para promover o desenvolvimento. Os reformadores também se valeram dessas redes globais para angariar apoio e recursos internacionais, e para pressionar pela continuidade desse trabalho. Além disso, eles compartilharam generosamente suas lições e experiências com colegas ao redor do mundo. O processo de implementação da Iniciativa de Parceria para Governo Aberto na Ucrânia é abordado no site oficial do Gabinete de Ministros da Ucrânia (<https://www.kmu.gov.ua>) e na página do Facebook (<https://www.facebook.com/ogpUcrânia>).

<sup>14</sup> Ukraine's Inspiring Journey in the Open Government Partnership URL: <https://www.opengovpartnership.org/stories/ukraines-inspiring-journey-in-the-open-government-partnership>

O Brasil foi um dos oito países fundadores da OGP, inclusive presidiu a iniciativa conjuntamente com os Estados Unidos até abril de 2012 e, logo com o Reino Unido até setembro desse ano. Este dado revela a liderança do país neste tipo de iniciativas, como bem destaca-se no “Balanço do Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto” (2013): “[...] O papel do Brasil na Parceria para Governo Aberto (OGP) reflete o compromisso do país com o fortalecimento da transparência dos atos governamentais, com a prevenção e o combate à corrupção e com os ideais democráticos de participação cidadã nos processos decisórios” (BRASIL, 2013).

Ainda, cabe notar que o Brasil teve o compromisso de emitir normativa específica sobre política de dados abertos. Efetivamente, foi emitido o Decreto Nº 8.777 de 2016, que Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Neste, há uma posição explícita sobre “dado em formato aberto”: “[...] IV - formato aberto - formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização” (BRASIL, 2016). Esta questão resulta interessante, na medida em que, claramente exige-se que os dados publicados possuam essas características. Ainda, no Decreto se estabelece que a gestão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal será coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. Ademais, duas questões merecem atenção. A primeira, se informa sobre o processo de implementação: este ocorrerá a través da construção e execução de Plano de Dados Abertos (a ser realizado por cada órgão federal de forma descentralizada) e ainda, orienta-se sobre os quesitos destes planos, portanto, específico nas orientações, o que em tese resultaria, tanto na padronização do conteúdo quanto na exigência de conteúdos mínimos em cada Plano:

I - criação e manutenção de inventários e catálogos corporativos de dados; II - mecanismos transparentes de priorização na abertura de bases de dados, os quais obedecerão os critérios estabelecidos pela INDA e considerarão o potencial de utilização e reutilização dos dados tanto pelo Governo quanto pela sociedade civil; III - cronograma relacionado aos procedimentos de abertura das bases de dados, sua atualização e sua melhoria; IV - especificação clara sobre os papéis e responsabilidades das unidades do órgão ou entidade da administração pública federal relacionados com a publicação, a atualização, a evolução e a manutenção das bases de dados; V - criação de processos para o engajamento de cidadãos, com o objetivo de facilitar e priorizar a abertura de dados, esclarecer dúvidas de interpretação na utilização e corrigir problemas nos dados já disponibilizados; e VI - demais mecanismos para a promoção, o fomento e o uso eficiente e efetivo das bases de dados pela sociedade e pelo Governo. (BRASIL, 2016)

A segunda, diz respeito que o órgão responsável por monitorar a implementação dos planos de Dados Abertos, assim como, o cumprimento dos prazos e procedimentos será a Controladoria Geral da União. A continuação segue um resumo dos compromissos assumidos em prol da disponibilização de dados governamentais abertos nos planos de ação da OGP:

**Tabela 2. Planos Nacionais de Ação para Governo Aberto do Brasil 2012-2023 (OGP)**

Planos Nacionais	Período	Principais obrigações	Implementação (autoavaliação e avaliação IRM OGP)
1º Plan de Acción «Nacional Brazilian Government Action Plan Open Government Partnership (OGP)»	2011 -2013	Compromissos nas seguintes áreas: 1. Aumento da integridade pública (Aumento da Integridade Pública). 2. Gestão mais eficaz dos recursos públicos (Gestão Reforçada dos Recursos Públicos). 3. Aumento da responsabilidade corporativa (Aumentar a Responsabilidade Corporativa). 4. Melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos (Fortalecimento da Prestação de Serviços Públicos).	Totalmente concluído – 26 (81%). Parcialmente concluído – 4 (13%). Não cumprido - 2 (6%). “Ao propor seu primeiro Plano de Ação, o Brasil buscou tornar o governo mais aberto. Porém, mais do que estabelecer obrigações no documento, o país contagiou-se com o espírito da Parceria. Como o desenvolvimento do primeiro Plano de Ação Brasileiro foi com a OGP, foram previstas medidas para marcar um avanço na implementação do Governo Aberto no Brasil, mas isso não aconteceu” <sup>15</sup>
2º Plan de Acción «Nacional Brazilian Government Action Plan Open Government Partnership (OGP)»	2013-2015	Compromissos nas seguintes áreas: 1. Increasing Public Integrity 2. Improving Public Services 3. Increasing Corporate Accountability 4. Creating Safer Communities 5. More Efficiently Managing Public Resources	Concluído - 36 (69%). Em processo – 16 (31%). [84, p. 19] “O segundo plano de ação do Brasil continha 52 compromissos, dos quais apenas um atingiu o nível estrela” <sup>16</sup>
3º Plan de Acción «Nacional Brazilian Government Action Plan Open Government Partnership (OGP)»	2016-2018	Compromissos nas seguintes áreas: 1. Temas Estruturantes de Governo Aberto): Open Data on the Federal Government; Transparency of Public Funds; Access to Information Policy in the Federal Government; Effectiveness of National Policy for Social Participation Mechanisms; Social Participation in Federal Government’s Planning Cycle. 2. Governo Aberto e Garantia de Direitos: Digital Educational Resources; Open Data and Information Governance in Health; Prevention to Torture and Mean, Inhuman or Humiliating Treatments in the Penitentiary System; Open Data and Active Transparency in Environment Issues; Mapping and Participatory Management for Culture. 3. Inovação e Melhoria de Serviços Públicos: Innovation Spaces for Management and Public Services; Assessment and Streamline of Public Services.	Concluído - 83%. No processo - 17%. Apesar de algumas dificuldades, a implementação dos 16 compromissos foi avaliada como bastante positiva. De forma geral, destaca-se que: • 37,5% foram totalmente implementados em menos de 24 meses (tomando dezembro de 2018 como prazo); • 31,25% tiveram uma implementação acima de 80%, a implementação completa era esperada até dezembro de 2018; • 25% estavam entre 50% e 70% concluídos, com conclusão total prevista para não antes de dezembro de 2018; “O actual Plano de Acção tem 16 compromissos e, mais uma vez, apenas um compromisso atingiu o limite máximo (compromisso 6). A qualidade da especificidade dos compromissos é elevada (por exemplo, todos são pelo menos suficientemente específicos e todos correspondem aos valores da OGP). Apesar disso, uma vez que existem apenas dois com potencial impacto transformador (compromissos 6 e 8), há necessidade de incluir compromissos mais ambiciosos no próximo plano” <sup>17</sup>

<sup>15</sup> Balanço. Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto. Maio de 2013. URL: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/balanco-primeiro-plano.pdf>

<sup>16</sup> Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Relatório Intermediário do Brasil 2018–2020. 48 p. URL: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil\\_Design\\_Report\\_2018-2020\\_PT.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_Design_Report_2018-2020_PT.pdf)

<sup>17</sup> Relatório Final de Autoavaliação 3ºPlano de Ação Nacional / Parceria para Governo Aberto – OGP Open Government Partnership. Brasília. Setembro, 2018. 89 p. URL: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2018/consulta-publica-relatorio-final-do-3o-plano-de-acao/balanco-final-do-3o-pan-do-brasil-final.docx/view>

		4. Rumo a um Estado Aberto: Open Innovation and Transparency in the Legislative; Fostering Open Government in States and Municipalities; Transparency and Innovation in the Judiciary.	
4º Plan de Acción «Nacional Brazilian Government Action Plan Open Government Partnership (OGP)»	2018- 2020	Compromissos nas seguintes áreas: 1. Governo Aberto em Estados e Municípios; 2. Ecossistema de Dados Abertos; 3. Inovação e Governo Aberto na Ciência; 4. Fortalecimento do Controle Social do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN); 5. Análise de satisfação dos usuários e impacto social da regulação da ANTT; 6. Transparência e Controle Social no Processo de Reparação de Mariana e de outros 41 Municípios da Região; 7. Transparência do Processo Legislativo; 8. Transparência Fundiária; 9. Governo Aberto e Clima; 10. Governo Aberto e Recursos Hídricos; 11. Transparência Governamental – Lei de Acesso à Informação em Estados e Municípios.	Concluído - 88%. [86] e [49, p. 8]. Mas, em geral, “o plano de ação carece de ambição. Como passos futuros do governo, recomenda-se incluir ainda mais amplamente as organizações da sociedade civil no processo de desenvolvimento do plano e se esforçar para construir compromissos com ele, estratégias mais claras para alcançar o resultado” <sup>18</sup>
5º Plan de Acción «Nacional Brazilian Government Action Plan Open Government Partnership (OGP)»	2021-2023	Compromissos nas seguintes áreas: 1. Environment, Forest and Open Data; 2. Fight Against Corruption in the Public Sector; 3. Animal Mistreatment and Open Government; 4. Human Rights and Open Data; 5. Agricultural Value Chains and Open Data; 6. Transparency in Federal Public Properties; 7. Data Science for Health Surveillance; 8. Transparency in Science: New Assessment Mechanisms for the Advancement of Open Science; 9. Public Oversight of Tax Debts; 10. Open Government and Federal Environmental Licensing; 11. Social Participation to Improve Open Electoral Data; 12. Accessibility in Participation in the Legislative.	O cumprimento total dos 12 compromissos do 5º Plano de Ação foi de 72%. • 2 de 12 obrigações foram cumpridas em 100% • 6 das 12 obrigações foram parcialmente cumpridas em 70-90%; • Apenas 4 compromissos receberam uma percentagem inferior a 70%. O Brasil pretende cumprir os compromissos do 6º Plano de Ação Nacional, atendendo às recomendações da OCDE, nomeadamente estabelecer um trabalho estruturado e integrado do Executivo Federal; melhorar a política estratégica com estados e municípios; promover a reforma da cultura administrativa, centrada no cidadão e consistente com os princípios do Governo Aberto; fazer do país um centro internacional, etc. <sup>19</sup>

Fonte: <https://www.opengovpartnership.org/members/brazil/>

<sup>18</sup> Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Relatório Intermediário do Brasil 2018–2020. 48 p. URL: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil\\_Design\\_Report\\_2018-2020\\_PT.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_Design_Report_2018-2020_PT.pdf)

<sup>19</sup> 5º Plano de Ação Nacional. Parceria para Governo Aberto – OGP Open Government Partnership. Relatório de Autoavaliação Final. Brasília. 2023. 52 p. URL: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-final-de-autoavaliacao\\_5pan-ultimaversao.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-final-de-autoavaliacao_5pan-ultimaversao.pdf)



Uma análise aprofundada do conteúdo e da execução de todos os planos de ação enumerados na Tabela acima evidencia que a sua implementação pelo governo brasileiro proporcionou o desenvolvimento de mecanismos de participação pública, bem como a otimização do acesso dos cidadãos a serviços públicos de qualidade, através da adoção da transparência pública e uso de TIC's. Exemplificando, o sistema eletrônico de informação ao cidadão (e-SIC), o Painel de Acompanhamento da Política de Dados Abertos dos órgãos públicos e várias plataformas setoriais, como o PRE (dados sobre projetos ambientais), o Educathon (criação de materiais educativos sobre ética e cidadania) e "Um por todos e todos por um" (versão digital do programa de formação em ética e cidadania). A implementação desta iniciativa, voltada aos planos de governo aberto, parecia promover o aprimoramento da eficiência das autoridades executivas.

Deve-se notar que, em comparação com a autoavaliação nacional, avaliação da Controladoria Geral da União (CGU) sobre os planos do Brasil pela OGP é mais contida, como evidenciado pelos relatórios gerados para cada período. Por exemplo, a OGP enfatizou que os compromissos assumidos deveriam ser executáveis, específicos, mensuráveis, viáveis, relevantes e limitados no tempo. Em vez disso, como resultado do primeiro plano, "constatou-se que algumas ações/atividades eram chamadas de compromissos, mas na realidade não tinham objetivos finais. Estes foram apenas passos para a concretização de um compromisso real que atenda aos critérios da OGP" (CGU, 2013).

O 2º plano de ação, segundo a CGU, incluía numerosos compromissos com temas prioritários para o Brasil, mas o impacto desses compromissos foi minimizado devido ao conservadorismo das ações, o que contribuiu para a destruição das relações de confiança entre o governo e a sociedade civil (2016). A avaliação do 3º plano, realizada por Mecanismo Independente de Avaliação (IRM, 2020) centrou-se principalmente na ambição insuficiente de compromissos e na representatividade limitada dos participantes das estruturas estaduais e municipais de vários níveis, do público e especialmente das empresas (IRM, 2020). Como resultado da análise do 4º plano de ação, no IRM observou-se que "o atual plano de ação carece de um compromisso com um impacto potencialmente transformador", que, no meio da crescente diversidade de participantes, "a grande maioria das agências envolvidas continuam a ser agentes federais," que "a maioria das iniciativas governamentais abertas no país estão formalmente incluídas no plano de ação" (IRM, 2020).

De maneira geral, é possível argumentar que os Planos de Ação da OGP desenvolvidos, tanto por Ucrânia quanto por Brasil estão centrados na urgência de abordar o desequilíbrio organizacional presente nas atividades governamentais, visando a ampliação da capacidade dos servidores públicos para conceber e implementar políticas nacionais, assim como fornecer serviços públicos eficazes. É relevante reconhecer que são os funcionários dos órgãos estatais os responsáveis por se adaptarem à constante variabilidade que caracteriza a moderna administração pública, em meio ao ritmo acelerado da sociedade contemporânea, no entanto, para que isso seja possível, a estrutura burocrática precisa fornecer as condições necessárias, seja por meio de planos e carreira e capacitação contínua para aperfeiçoamento das funções. Este contexto está ainda acompanhado pela contínua expansão do espaço de informação e comunicação, trazendo elementos inovadores para todas as esferas da atuação governamental.

Diante deste cenário, surge o desafio da contínua capacitação dos gestores públicos capazes não apenas de acompanhar as mudanças socioeconômicas e tecnológicas, mas

também de liderar tais transformações nas instituições estatais. Nesse sentido, é imperativo recorrer aos princípios metodológicos da profissionalização, que promovem a agilidade e eficácia da administração pública moderna, contribuindo para o aprimoramento da gestão e a otimização dos processos estatais. Este avanço é fundamentado na utilização estratégica das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's), especialmente da Internet, possibilitando a disponibilização de informações e serviços públicos de forma online.

#### **4. Considerações finais**

A análise do atual estado de desenvolvimento científico relacionado à profissionalização do serviço público na era das TIC's revela uma demanda interdisciplinar significativa. A literatura disponível não apresenta nenhum trabalho de cientistas brasileiros que estude, análise ou compare qualquer aspecto do serviço público do Brasil e da Ucrânia. Dessa forma, a profissionalização do serviço público e sua intersecção com o desenvolvimento das TIC's em ambos os países merece uma atenção especial. A comparação entre o serviço público federal do Brasil e o serviço público da Ucrânia com o objetivo de identificar fatores que possam contribuir para a resolução de problemas existentes e comuns, é de grande relevância. Além disso, a busca pelo alcance dos objetivos estabelecidos reforça a importância deste trabalho, bem como seus resultados *insights* científicos e práticos, e destaca a necessidade de um desenvolvimento mais aprofundado do tema.

A fim de elucidar e aprofundar a compreensão do fenômeno da profissionalização da função pública em conjunto com as TIC's, é saliente um evento de significância estratégica no domínio da eficácia, informatização e participação na administração pública - a aprovação, em 20 de setembro de 2011, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Iniciativa Internacional "Parceria para Governo Aberto" (Open Government Partnership - OGP). O Brasil emerge como um dos países pioneiros desta iniciativa multilateral de alcance internacional, enquanto a Ucrânia aderiu à OGP em 2011, e ambos já implementaram cinco planos de ação nacionais. Uma análise do estado de implementação destes revela resultados diversos.

No caso da Ucrânia, um total de 86 compromissos foram executados, dos quais 47 foram considerados "altamente ambiciosos" e 55 como "substanciais e completos" por especialistas da OGP. No entanto, é importante ressaltar que tais avanços não significam a ausência de sérios e reais problemas internos pré-existentes no país, como a corrupção, rivalidades políticas e interesses estabelecidos que têm resistido ao progresso alcançado. Por sua vez, a implementação dos planos pela administração brasileira possibilitou o desenvolvimento de mecanismos de participação pública e aprimorou o acesso dos cidadãos a serviços públicos convenientes e de alta qualidade por meio da adoção de tecnologias de informação e comunicação modernas. A avaliação desses resultados oferece novas perspectivas para a compreensão da profissionalização da função pública e destaca a necessidade contínua de aprimoramento e adaptação das estratégias adotadas.

A relação entre o serviço público e as tecnologias de informação e comunicação (TIC's) tem se tornado cada vez mais importante no mundo moderno, especialmente em relação às ações governamentais relacionadas à internet. O controle e a segurança da informação são essenciais, especificamente, na gestão pública, é fundamental supervisionar esses processos para identificar e resolver problemas, obstáculos e inconsistências. A

segurança e o monitoramento das informações disponibilizadas são fatores relevantes a serem observados. Por exemplo, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) do Brasil estabelece padrões claros para o tratamento de dados pessoais com o objetivo de proteger os direitos essenciais de liberdade e privacidade. Essa legislação serve como exemplo de como o governo pode agir no contexto das TIC's para garantir a segurança das informações. Portanto, para entender a dinâmica do serviço público na era digital atual, é necessário analisar esses elementos.

As principais recomendações emergentes enfatizam a necessidade de superar desequilíbrios organizacionais e fortalecer a capacidade dos servidores públicos para desenvolver e implementar políticas nacionais e fornecer serviços públicos. Diante dos avanços da ciência moderna, em geral, e da administração pública, em particular, surge o desafio de formar gestores que não apenas acompanhem as mudanças sociais e tecnológicas, mas que também sejam capazes de liderar essas transformações nos órgãos estatais. Nesse contexto, a profissionalização é vista como um mecanismo que permite o avanço rápido e eficaz do serviço público moderno, influenciando a melhoria da gestão e a transformação e otimização dos processos operacionais do Estado. Com base no uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), principalmente a Internet, há a possibilidade de disponibilizar informações e serviços públicos online. Isso reforça a relevância da profissionalização como um instrumento crucial para a modernização e eficiência do serviço público.

### Referências

ARAUJO, M. H.; ALBANO, C. S.; GERMANO, E. C.; TAKAOKA, H. Dados Governamentais Abertos: Uma análise sob a ótica das dimensões de Qualidade da Informação. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 2012, Rio de Janeiro. **Anais do XXXVI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

BEETHAM, D. **Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice**. Geneva, Switzerland: Inter-Parliamentary Union, 2006.

BIMBER, B. DAVIS, R.. **Campaigning Online. The Internet in U.S. Elections**. New York: Oxford University Press, 2003.

BRAGA, S. **O papel das TIC's na institucionalização das democracias: um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil**. Brasília: Plenarium/CEDI, 2007.

BRAGA, S.; NICOLAS, M. A. Como os parlamentares do Mercosul estão usando a internet para se comunicar e interagir com a opinião pública? In: **II Compolítica**, 2007, Belo Horizonte, 2007.

BRAGATTO, Rachel Callai. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. **Compolítica**, v. 1, n. 2, p. 131/164, 2011.

BRAGA, L. V.; GOMES R. C. Governo Eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. **Revista do Serviço Público**. Brasília, vol. 66, n° 4, p. 523 556 out/dez 2015.

BRASIL. **Balanco**: Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto. Brasília, 2013. Acesso disponível em <http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/balanco-primeiro-plano.pdf>

CHEROGIN, S. Public service in the digital transformation: tasks, functions and vectors of development. **Aspects of public administration**. 2022. No. 10 (3). P. 11-20.

CUNILL GRAU, N. Nudos Críticos de la Accountability Social. Extrayendo Lecciones de su Institucionalización en América Latina. In: PERUZZOTTI, E. **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

CRIADO, J., I.; GIL-GARCIA, J. R. Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina. In: **Gestión y Política Pública**, México D.f., v. 2, p.3-48, 2013.

DAVIES, T., BAWA, Z. The Promises and Perils of Open Government Data (OGD). The **Journal of Community Informatics**, v. 8, n°2, p. 1-8, 2012.

GOMES, W. Democracia Digital: que democracia? **Anais do II Congresso da Compolitica**, Belo Horizonte, 2007.

GOMES, W. 20 anos de política, Estado e democracias digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA *et al.* **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016.

GURSTEIN, Michael. Open data: empowering the empowered or effective data use for everyone? **First Monday**, v. 16, n. 2, 2011.

GRIADO, G. J. I.; RAMILO, A. M, C; SERNA, M. S. La necesidad de la Teoria(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora. In: **XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Eletrônico”**, Caracas, 2002.

JANSSEN, M.; Charalabidis, Y; Zuiderwijk, A. Benefits, Adoption Barriers and Mythsof Open Data and Open Government. **Information Systems Management (ISM)**, vol. 29, no.4, p. 258-268, 2012.



KORNUTA, L. M. Separate issues of public service in the conditions of the state of war. **Dnipro Scientific Journal of Public Administration, Psychology, Law**. 2022. No. 2.

LEVY, P. **As tecnologias da Inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. São Paulo: Editora 34, 1995.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **RAP**– Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008.

MILWARD, H. B.; SNYDER, L. O. Electronic Government: Linking Citizens to Public Organizations Through Technology. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, vol. 6, no. 2, 1996, p. 261–75.

NASER, A.; CONCHA, G. **El Gobierno Electrónico em la Gestión Pública**. Cepal, Chile: Naciones Unidas, 2011.

NEGROPONTE, N. **Vida Digital**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

NICOLÁS, M. A. **Internet e Política**: Graus de Representação Política e uso da Internet pelas Elites Parlamentares da América do Sul. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

NICOLÁS, M. A. **Internet, parlamentares e contexto off-line**: website parlamentares em contextos institucionais diferentes. Tese (Doutorado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

NORRIS, P. Digital divide: **Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

ONU. **Guide on Lessons for Open Government Data Action Planning for Sustainable Development**. Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management. United Nations Publication, New York, 2018.

PEIXOTO, T. The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of "Open Government". **UCLA L. Rev. Disc.**, v. 60, p. 200-214, 2013.

PEROV, A. P. **Legal regulation and transformation of the development of the public service of Ukraine and the system of its professional training**. Prospective directions of the development of scientific thought in the 21st century. 2023. 381 p. C. 75-83.

PRADO, O., MAIA, R. M., DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar críticos sobre os portais do governo federal. In: PINHO, José Antonio Gomes de (org.) **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: EDUFBA, 2012.

SAMPAIO, C. R. Do conceito de governo aberto às suas relações com e-democracia. In: PIMENTA, Marcelo, Soares; CANABARRO, Diego, Rafael. (Org.). **Governança Digital**. 1ed., Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.

SANCHEZ, O. A. O poder burocrático e o controle da informação. In: **Revista Lua Nova**, n. 58, p. 89-120, 2003.

SEIFERT, J., CHUNG, J. Using E-Government to Reinforce Government-Citizen Relationships: Comparing Government Reform in the United States and China. **Social Science Computer Review**, v. 27, n. 2, p. 3-23, 2009.

SHADBOLT, N. et al. Linked Open Government Data: Lessons from Data.gov.uk. In: **IEEE Intelligent Systems**, v. 27, i. 3, p. 2-10, 2012.

SILVA, Sivaldo Pereira; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael, Cardoso. (Org.). Concepções, debates e desafios da democracia digital. In: SILVA *et al.* **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016.

VIRGILIO, Paul. **Cibermundo: A Política do Pior**. Lisboa: Teorema, 2000.

VILLORIA, M; ALUJAS, R. Á. Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política. **Gestión y Políticas Públicas**, volumen temático, gobierno electrónico, p. 69-103, 2013.

UBALDI, B. Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. **OECD Working Papers on Public Governance**, n. 22, 2013.

WARD, S., GIBSON, R., K., NIXON, P. Parties and the internet: An overview. In: R. K. Gibson & P. Nixon & S. Ward (Eds.). **Political parties and the Internet: Netgain?** London, Routledge, p. 9-37, 2003.

YU, Harlan; ROBINSON, David G. The new ambiguity of 'Open Government'. **UCLA L. Rev. Disc**, v. 178, 2012.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v.9 (edição especial), p. 45-62, 2010.

## DESAÍOS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA A LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO Y A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL LATINOAMERICANOS: OBSERVACIONES DESDE EL MERCOSUR<sup>1</sup>

Silvia Lilian Ferro<sup>2</sup>

### Resumen:

Se analizan dinámicas y proyecciones de estructuras de edades en América Latina, resultantes de la transición demográfica (TD), recortando la observación de sus impactos a países del MERCOSUR como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>3</sup>. Seguidamente, se abordan conceptos claves para comprender transformaciones familiares en relación con la TD y con la crisis del cuidado, como por ejemplo el actual patrón de distribución de responsabilidades del cuidado de las personas, tanto a escala interpersonal: entre hombres y mujeres en núcleos de convivencia; como sistémica: entre familias, estados, organizaciones de la sociedad civil y sector económico privado. Finalmente, se evidencian y problematizan consecuencias de estas transformaciones en sistemas de protección social de la región. El diseño metodológico es explicativo con utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas, colocando en diálogo análisis e interpretación estadística de fuentes oficiales nacionales e internacionales, con aportes teóricos de la Economía del Cuidado y la Demografía. Los resultados muestran un déficit sistémico en la provisión de cuidados de base gratuita, tanto de oferta pública (estados y organizaciones de la sociedad civil) como familiar, debido a la caída sostenida de la disponibilidad de tiempo de cuidadores familiares, mayoritariamente mujeres, en simultáneo con el crecimiento de la demanda, principalmente por el envejecimiento poblacional, en un contexto institucional de provisión insuficiente. Estos cambios que presentan un enorme desafío para familias, estados y OSC, parecen ser favorables para el sector económico privado que amplía lucrativos negocios, por ejemplo, con la llamada “economía plateada”, sin ampliar proporcionalmente su contribución solidaria. Los sistemas de protección social, junto con componentes fundacionales y añadidos epocales varios, contienen actualmente social a la tácita infraestructura pública de cuidados en la denominada asistencia. Estos sistemas creados en contextos demográficos europeos del siglo XIX, poco adaptados a las realidades latinoamericanas durante su expansión en la región en el siglo XX, difícilmente sobrevivan a los desafíos globales del siglo XXI.

**Palabras clave:** Transición demográfica; Nuclearización y verticalización familiar; Organización social del cuidado; protección social; MERCOSUR.

<sup>1</sup> Esta comunicación informa avances parciales del PIC 3482-2023 Economía del cuidado. Contribuciones para las políticas públicas latinoamericanas ante los desafíos de la transición demográfica (PPG-PPD, UNILA).

<sup>2</sup> Doctora por la Universidad Pablo de Olavide, España. Depto. de Ciencias Sociales. Investigadora y docente de los Programas de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo (PPG-PPD), Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política (ILAESP) e Interdisciplinario en Estudios Latinoamericanos (PPG-IELA) Instituto Latinoamericano de Arte, Cultura e Historia (ILAAACH) y de la Especialización en Gestión de la Salud (Universidad Abierta de Brasil - Universidad Federal de la Integración Latinoamericana) Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2551-801X>. E-mail: [lilian.ferro@unila.edu.br](mailto:lilian.ferro@unila.edu.br).

<sup>3</sup> Se seleccionaron para esta observación, estos 4 países del área geográfica conocida como Mercado Común del Sur (MERCOSUR), por ser estos Estados fundadores del bloque regional de integración en 1991. Existen procesos de inclusión de otros países sudamericanos, aunque en diferentes etapas de concretización. Por su heterogeneidad, considerando todo tipo de variables, los países seleccionados son representativos de la diversidad a escala latinoamericana en aspectos que interesan a esta investigación. Tomando en cuenta apenas escalas territoriales y poblacionales en este grupo se encuentran: un país que figura entre los 10 con más población y superficie a escala mundial, República Federativa de Brasil con 203.062.512 ha (IBGE, 2022); uno de tamaño medio en población: República Argentina con 46.654.891 ha (estimaciones a julio 2023, INDEC), aunque territorialmente también en el *top ten* mundial y dos que podrían ser considerados de poca población como la República del Paraguay (territorialmente podría ser considerado mediano) con 6.109.000 ha (INE, 2022) y finalmente la República Oriental del Uruguay considerada pequeña en ambos parámetros y con 3.444.263 ha (INE, 2023). Los años indicados en el paréntesis corresponden al del último Censo de Población de cada país observado.

## CHALLENGES OF DEMOGRAPHIC TRANSITION TO SOCIAL CARE ORGANIZATION AND SOCIAL PROTECTION SYSTEMS IN MERCOSUR COUNTRIES

### Abstract:

Dynamics and projections of age structures in Latin America are analysed, resulting from the demographic transition (TD), focusing on the observation of its impacts on MERCOSUR countries such as Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. Next, key concepts are addressed to understand transformations in families in relation to the TD and the crisis of care, as for example the current pattern of distribution of responsibilities for the care of people, on an interpersonal systemic scale: between men and women in living spaces; as systemic: between families, states, civil society organizations and the private economic sector. Finally, the consequences of these transformations in social protection systems in the region are problematized. The methodological design is explanatory with the use of mixed techniques, putting into dialogue analysis and statistical interpretation of national and international official sources, with theoretical contributions from the Economy of Care and Demography. The results show a systemic deficit in the provision of free-based care, both publicly offered (states and organizations of civil society) and family, due to the sustained decline in the availability of time for family caregivers, mostly women, at the same time with the growth of demand, mainly due to population aging, in an institutional context of insufficient and inadequate provision. These changes, which present an enormous challenge for families, states and CSOs, seem to be auspicious for the private economic sector that expands profitable businesses with, for example, the so-called “silver economy”, without proportionally expanding its solidarity contribution. The social protection systems, together with foundational components and several epochal added, currently contain in the social assistance component the mostly tacit public care infrastructure. These systems created in European demographic contexts from the 19th century, were poorly adaptable to Latin American realities the 20th century and they will not survive the challenges of the 21st century.

**Keywords:** Demographic transition; Family nuclearization and verticalization; Social organization of care; Gender approach; MERCOSUR.

### 1. Introdução

Se analisa aquí la interacción de las transiciones demográficas, aconteciendo en la región desde el siglo pasado, con las transformaciones en las morfologías familiares que se evidencian con fuerza en las últimas décadas (Espejo, Filgueira y Rico, 2010), impactando en la provisión familiar de cuidados, la cual decrece en simultáneo con la creciente demanda de estos servicios, debido entre otros factores, al acelerado proceso de envejecimiento poblacional ocurriendo en América Latina (Rosell, 2016) y a escala global.

Observando la especificidad latinoamericana este escenario se muestra más preocupante en comparación con la ya muy envejecida Europa, porque en esta región la infraestructura pública del cuidado<sup>4</sup> es aún más precaria, así como son altos los niveles de vulnerabilidad económica y social de la población de adultos mayores.

En un contexto de rápido envejecimiento de la población y de un paulatino agotamiento del dividendo demográfico, América Latina y el Caribe pronto se enfrentarán a los mismos retos económicos y fiscales que la envejecida Europa actual, pero con tres desafíos adicionales. El envejecimiento de la población ocurrirá con más velocidad que en Europa, con niveles más bajos de desarrollo económico y con tasas de desigualdad persistentemente altas (Turra y Fernandes, 2021, p.8).

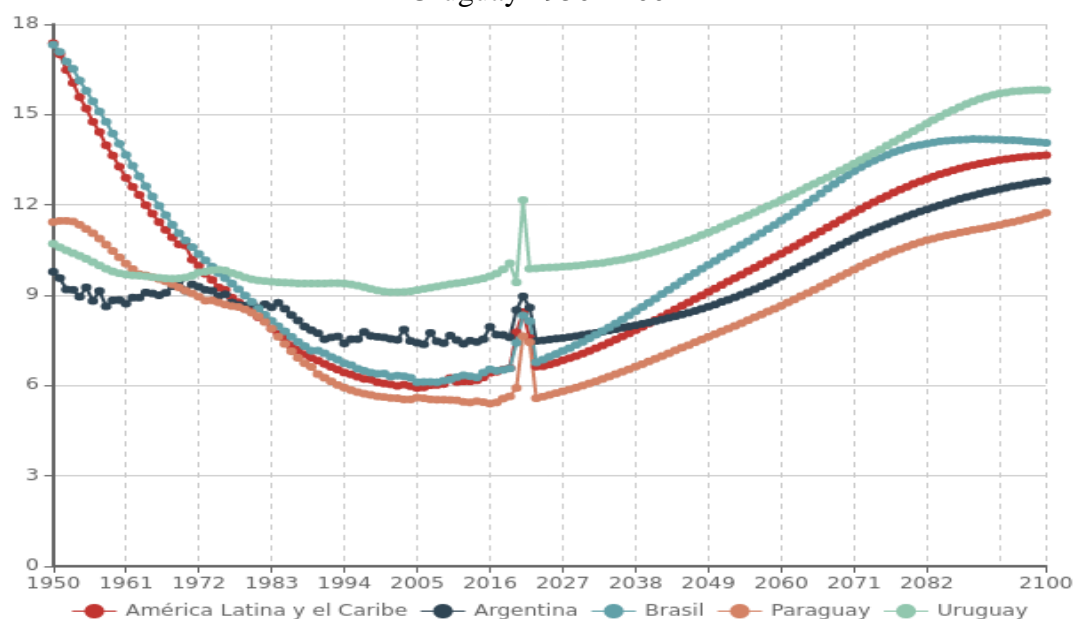
<sup>4</sup> Conjunto de servicios de cuidados brindados por los estados, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Los estados son el único actor con rol duplo: provee servicios de cuidado y establece las condiciones de prestación de estos en los demás componentes a través de la legislación.



Tomando apenas un indicador de vulnerabilidad: “Población sin ingresos propios por sexo, grupos de edad y área geográfica” (CEPALSTAT, 2022) entre varios posibles, podemos constatar que en Brasil el 92,8 de los hombres y el 85% de mujeres a partir de los 60 años posee algún ingreso; Paraguay 88,9 y 69,9; Uruguay 98,4 y 90,2 respectivamente<sup>5</sup>; Esta desigualdad por sexo en ingresos a partir de los 60 años se expresa a escala latinoamericana en el mismo sentido 92,5 hombres y 79,5 mujeres. Vulnerabilidad emergente de la mayor presión social que afectó a las mujeres de anteriores generaciones para que se dediquen exclusivamente a las “labores del hogar”, es decir cuidado de maridos, hijos, familia ampliada y hasta comunidades enteras. Actividades que no generan ingresos ni reconocimientos laborales y previsionales en la mayor parte de nuestros países.

La población envejecida (65+)<sup>6</sup> crece en términos relativos, mientras decrece el segmento etario de 0-15 años en todo Occidente, lo cual resulta de caídas sostenidas de la mortalidad y de la fecundidad y en sentido contrario de la creciente esperanza/expectativa de vida en la mayor parte del mundo y con particular velocidad en esta región. Turra y Fernandes (2021) consideran que el envejecimiento poblacional “responde casi exclusivamente a los avances en materia de supervivencia en las edades avanzadas” (p.12).

**Gráfico n. 1:** Tasa bruta de mortalidad América Latina, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay 1950-2100



Fuente: CEPALSTAT, 2022.

Este fenómeno es inédito en la historia de nuestra especie ya que pasaremos “de un 51% de población joven en 1950 con apenas un 3,5% de población mundial encima de 65 años a un tercio de la población mundial con más de 65 años en 2100” (Turra y Fernandes,

<sup>5</sup> Sin datos en la fuente para Argentina.

<sup>6</sup> De acuerdo a definiciones legales existentes en cada caso nacional, como por ejemplo o *Estatuto do Idoso* (2003) em Brasil, la edad de inicio del envejecimiento se considera a partir de los 60 años sin embargo, el *standard* estadístico internacional, que facilita mediciones comparadas, utiliza la edad de 65 años.

2021, p.12). Esto expresa conquistas sociales substantivas porque significa que tales sociedades posibilitan longevidad a una mayor cantidad de personas a lo largo de las generaciones.

El indicador esperanza de vida, también llamada expectativa de vida<sup>7</sup>, es útil para dimensionar la longevidad en cada sociedad porque “representa la duración media de la vida de los individuos, que integran una cohorte hipotética de nacimientos, sometidos en todas las edades a los riesgos de mortalidad del período en estudio” (CEPALSTAT) Puede medirse al nacer (e0) o desde cualquier recorte etario como por ejemplo e65, éste de mucha utilidad para la anticipación de las políticas públicas para atender la demanda de derechos previsionales. El indicador esperanza de vida evidencia además diferenciales cuantitativos por sexo, ya que las mujeres sobreviven más que los hombres en las edades más avanzadas, es decir el envejecimiento está feminizado.

**Tabla n. 1:** Esperanza de vida al nacer. América Latina, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, 1950-2100

Años selecciona dos	1950		1980		2000		2023		2050		2100	
Sexo	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Argentina	58.8	64.3	64.8	72.5	70.6	77.2	74.6	81.3	79.9	84.8	86.6	90.8
Brasil	45.5	51.0	59.5	64.2	66.3	73.4	73.1	79.3	78.9	83.7	86.4	90.0
Paraguay	56.0	61.1	63.2	66.4	67.1	72.7	71.4	77.0	74.9	80.4	82.8	86.2
Uruguay	62.8	69.0	67.0	74.4	70.6	79.5	74.3	81.8	79.6	85.1	86.1	90.9
América Latina y Caribe	46.5	50.8	60.5	66.3	67.9	74.6	72.7	79.0	78.1	83.1	85.4	89.1

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT, revisión 2022.

El proceso de envejecimiento poblacional es profundo y particularmente veloz en las sociedades latinoamericanas, especialmente en Brasil, generando nuevos pliegues al afianzarse. Considerando el crecimiento de la población considerada de la “tercera edad”<sup>8</sup>, lo que en los diferentes países se delimita a partir de 60/65 años, se evidencia que la franja etaria de acumulación más expresiva es la de +80, fenómeno denominado “envejecimiento del

<sup>7</sup> Algunos autores diferencian estos dos términos cuando tratan del asunto en lenguas diferentes al español, sin embargo, aquí se utilizarán como sinónimos.

<sup>8</sup> La delimitación de las “edades”, en el lenguaje popular cambia a medida que la TD se profundiza y los ciclos de la vida están delimitados también históricamente. Actualmente su operacionalización se intersecta con el enfoque generacional y por ello la primera edad sería desde el nacimiento a los 14 años, la segunda desde 15 a 64 años coincidiendo con los indicadores de población económicamente activa y donde aspectos como la natalidad, nupcialidad, acceso a los mercados laborales a la educación media y superior, entre otros, son más gravitantes. Ya la tercera edad sería desde 60/65 años dependiendo definiciones legales nacionales y se caracteriza por el acceso de gran parte de la población a los sistemas jubilatorios, dependiendo sus dimensiones cuantitativas y cualitativas de cada caso nacional. Desde los 80 años hasta la muerte se transitaría la cuarta edad.

envejecimiento” (Rosell, 2016, p.17). En esta última franja etaria, denominada popularmente “cuarta edad”, la presencia de discapacidades, una o más de acuerdo con tipologías clasificadas en las legislaciones nacionales, es prácticamente ineludible lo que resulta en una demanda incrementada de cuidados de todo espectro: familiares y tercerizados remunerados en domicilios, sanitarios institucionalizados tanto públicos como privados y de otros tipos como comunitarios.

La demanda de cuidados no se restringe a los grupos poblacionales considerados dependientes sea por edad, accidentes, enfermedades o discapacidad; pues el cuidado es una necesidad universal y presente a lo largo del ciclo de la vida de cada individuo, por lo tanto, garantiza la existencia humana misma: “para estar vivo no alcanza con nacer [...]. Para seguir vivo, es imperativo ser cuidado” (Ferro, 2022, p.11). Por cuidados entendemos a:

Todas las actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas en la sociedad en que viven. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinación de horarios, traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisión del trabajo de cuidadoras remuneradas, entre otros) (Rodríguez Enríquez, 2015, p.36)

Su provisión, tanto doméstica como extra doméstica, está culturalmente adscrita a las mujeres y esto ultrapasa el cuidado familiar, ya que la feminización en términos absolutos y relativos se observa también en el cuidado comunitario y en el cuidado institucionalizado como por ejemplo en áreas sanitarias tanto de financiamiento público como privado, entre otras. Esta feminización del cuidado sea familiar o en el espacio público, sea gratuito o remunerado, sea por altruismo o bajo contrato, es la expresión de presiones sociales diferenciales. Para las mujeres poco más de la mitad de la población mundial, cuidar de sí y de otros se considera obligatorio porque es visto como parte inherente de la portación de genitalidad femenina. En tanto para quienes portan genitalidad masculina, cuidar es un acto opcional, voluntario y digno de alabanzas cuando eligen hacerlo estando culturalmente dispensados de esa responsabilidad no solo respecto de otros sino hasta de sí mismos. Esto no es apenas un problema ético, sino que se localiza en la base de graves problemas sociales originados en estereotipos de masculinidad que se proyectan en la sobremortalidad masculina (Pérez Brignoli, 2022) en el marco de una mortalidad bruta, que, aun bajando sostenidamente como parte de las consecuencias de la TD, continúa mostrando ese sesgo.

Si bien nacen más hombres que mujeres “en casi todas las sociedades, se ha observado una relación de masculinidad al nacimiento de alrededor de 105, lo cual quiere decir que nacen 105 varones por cada 100 mujeres” (Pérez Brignoli, 2022, p.102) la sobremortalidad masculina se evidencia a lo largo de todos los intervalos de edades, lo que en el acumulado de la estructura de edades otorga preeminencia femenina en la mayoría de las sociedades del mundo. La excepción de sobremortalidad femenina se encuentra asociada a la maternidad “En el caso de las mujeres, ha sido común observar una sobremortalidad femenina durante el período fértil, relacionada con problemas durante el embarazo y el parto; se trata pues de la mortalidad materna” (Pérez Brignoli, 2022, p.103).

Generalmente los factores que identifica la literatura de referencia para esta tendencia de masculinización de la mortalidad en casi todos intervalos de edad están asociados a diferenciales biológicos, al cuidado de la salud y a la influencia de cuestiones “ambientales”, como la mayor participación masculina en la mortalidad por accidentes de tránsito, de óbitos

en contextos de violencia física y un mayor protagonismo masculino en muertes devenidas de conductas imprudentes de variado espectro, en especial por el uso de drogas lícitas e ilícitas entre otros factores. La sobremortalidad masculina también se sobre representa en estratos de edades considerados jóvenes en casi todas las sociedades del mundo. En el caso de los homicidios donde hombres son víctimas, la mayoría expresiva de sus perpetradores son otros hombres, siendo también estos quienes se sobre representa como perpetradores de homicidios que tienen como víctima a mujeres, en contexto de feminicidio o no. Para el caso brasileño y extrapolable a la región, se informa que:

estas transformações na estrutura de causas de morte são mais visíveis nas áreas onde a violência se transformou em um fenômeno cada vez mais generalizado, incidindo, especialmente, nas idades de jovens e adultos-jovens do sexo masculino. Esse processo ocorre em paralelo ao declínio generalizado da mortalidade na infância, caracterizando uma contradição que o País vem vivenciando ao longo dos últimos 25 anos: aumenta o número de crianças sobreviventes, mas eleva-se o risco de virem a morrer ao atingirem as faixas etárias de jovens. (Simões, 2016, p.55)

Es decir, esta sobremortalidad masculina está muy vinculada a estereotipos de masculinidad hegemónicos que encuentran en la agresividad, la competitividad y en la violencia física, y de otros tipos, una forma de reafirmarse. A diferencia de otros vectores de reafirmación de la masculinidad considerada como “exitosa”: dinero, proezas físicas, conquistas deportivas, fama, atractivo y habilidades de conquista etc; el recurso de la violencia siempre es más accesible porque es gratuito y no requiere de inversiones o habilidades especiales para su uso, eventualmente letal. También la masculinización de los liderazgos políticos y militares en el ámbito de las relaciones internacionales propicia que más hombres que mujeres en posiciones de poder decidan crear guerras donde mueren también muchos más hombres.

La mayor exposición masculina a la posibilidad de muerte propia o ajena se origina principalmente en su ausencia o escasa participación en las tareas de cuidado que garantizan tanto la propia vida como la de otros.

Los datos relevantes de los estudios sobre el uso del tiempo nos indican que es reduccionista pensar que las únicas personas que utilizan el trabajo doméstico y de cuidado son los niños y niñas y los ancianos y ancianas. Detrás de las personas débiles se esconden también personas fuertes, sobre todo varones adultos, que utilizan el trabajo doméstico y de cuidado de las mujeres como apoyo fundamental para la sostenibilidad de su vida, no sólo en periodos de crisis, sino también, y, sobre todo, en la normalidad cotidiana. (Picchio, 2001, p.3)

Cuidar, cuando realizado en el marco de relaciones afectivas y familiares, es un trabajo gratuito, invisible y desvalorizado socialmente; pero al igual que el trabajo remunerado de cualquier tipo, incluso el de cuidados, su ejecución insume tiempo, energías y es altamente especializado, es decir personalizado porque toma en cuenta las características y preferencias individuales de quien lo demanda. En ningún otro servicio prestado, público o privado, remunerado o no remunerado, se consideran tantas variables casuísticas de cada individuo como en la provisión de cuidados. Las características culturales, el estado de salud, las preferencias religiosas etc. forman parte de los condicionantes multidimensionales considerados a la hora de cuidar. En ese sentido es el más especializado de todos los tipos de servicios (Ferro, 2020). Quien lo brinda, resigna usar ese tiempo, energías y especialización en otras actividades de su propio interés, que puedan generarle diversos recursos necesarios y/o



deseables: “Si nos referimos al cuidado en su acepción más común, como responsabilización del bienestar de otras personas sin que se reciba una remuneración a cambio, esta actividad es difusa, intangible a veces, y puede ocupar todo el tiempo y toda la energía de la persona que lo asume respecto a un tercero” (Durán, 2016, p.116)

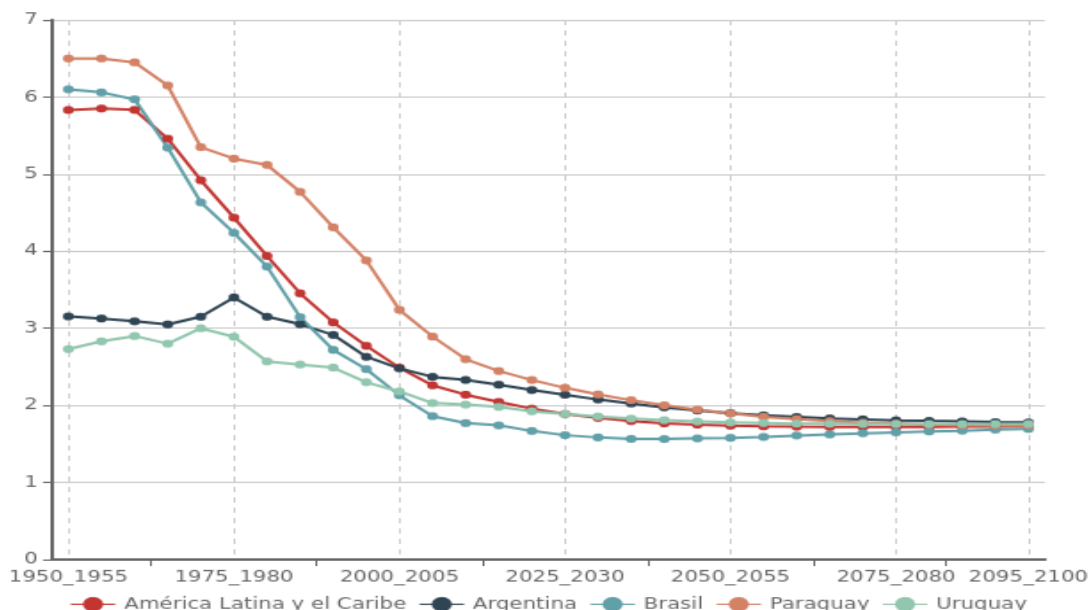
La conciencia de cuánto tiempo, esfuerzo, atención especializada y resignación de sí que conlleva sostener una vida humana a lo largo de muchos años, se desarrolla por quien realiza efectivamente ese trabajo en forma permanente, más allá de la eventual portación de determinada genitalidad al nacer. Quien cuida a otra persona desde el nacimiento hasta la autonomía y más allá también, conoce los altísimos costos personales que ello implica, especialmente del propio tiempo de vida (Folbre, 2011), el recurso más valioso que cada individuo posee en comparación con cualquier otro bien de referencia. Generalmente no sabemos la extensión final concreta de nuestro tiempo de vida más allá de las estimaciones estadísticas. El tiempo invertido en cuidar cada día, todos los días y por tantos años a otra persona no se repone como eventualmente puede ocurrir con otros recursos y bienes. Por todo ello es más probable que quien solo recibe cuidados, invirtiendo eventual y opcionalmente escasas unidades de tiempo en el cuidado de su propia vida y de la vida de otros en el espacio de la cotidianidad, no desarrolle esa conciencia de los costos de cuidar y por ello de su valor en sentido amplio.

En suma, invertir en forma más equitativa respecto de las mujeres, ese valor absoluto que es el propio tiempo de vida, resignando muchas veces los propios deseos, actividades de interés y hasta oportunidades, daría una dimensión más real y práctica a más hombres de todo lo que hay detrás de cada vida sostenida en el tiempo más allá del acto de nacer, como para exponerla tan livianamente a la muerte. Estrategias públicas de incentivo para una mayor responsabilización masculina en el autocuidado y su participación más equitativa en la redistribución del cuidado de los dependientes a escala interpersonal como sistémica puede convertirse en una pedagogía para la pacificación de las relaciones sociales, sean familiares, como en el espacio colectivo y hasta en las relaciones internacionales.

Precisamente las tensiones por el uso del tiempo se expresan como consecuencias de las asimetrías entre demanda universal de cuidados y la provisión segmentada del mismo, lo cual genera estrategias evitativas de sobrecarga emergentes de la falta de distribución equitativa del cuidado tanto a escala interpersonal, entre hombres y mujeres en los núcleos de convivencia, como a escala sistémica entre familias, estados, organizaciones de la sociedad civil y sector privado de la economía. Tensiones que configuran la llamada crisis del cuidado (Pérez Orozco, 2006) y que puede ser considerada un factor explicativo de importancia, dentro de un conjunto de ellos, de la caída sostenida de las tasas globales de fecundidad por debajo de niveles de reposición de la población<sup>9</sup> que se observan en gran parte del mundo, así como en nuestra región.

---

<sup>9</sup> La tasa de fecundidad de reposición de la población es de 2,1(sin aporte migratorio).

Gráfico n. 2: Tasa Global de Fecundidad<sup>10</sup>, 1950-2100

Fuente: CEPALSTAT, 2022.

Nota: La línea vertical indica la cantidad promedio de hijos.

De casi 6 hijos en el promedio regional en el inicio de la TD hacia una convergencia de 1,8 previstos para el tramo finisecular. Al corriente año muchos de los países latinoamericanos ya se encuentran por debajo de la tasa de reposición de la población. Al respecto Carvalho y Paula (2023) informan sobre estudios demográficos que asocian el declínio de la fecundidad con la mayor participación de las mujeres en el empleo desde la segunda mitad del siglo pasado: *Focusing on the effect of the labor market on women's reproductive lives, studies from a micro-level perspective confirm that participation in the labor market is associated with fertility to different degrees, depending on gender and context.* (p. 3). Especialmente en aquel tipo de empleo más profesionalizado por su mayor demanda de cualificación educativa previa y en simultáneo lo que, ante la certeza de la falta de distribución equitativa, interpersonal y sistémica de las responsabilidades del cuidado, estimula a las mujeres a demorar la etapa reproductiva o a disminuir la cantidad total de hijos, y aun a no tener ninguno. Incluso incide en demorar la nupcialidad, porque hombres adultos y perfectamente saludables además de no dividir paritariamente estas responsabilidades, demandan también ser cuidados, “un hombre adulto sano y trabajador insume tanto trabajo doméstico y de cuidado como un niño de 5 años” (Picchio, 2003, p.12)

En todos los países de la región para los cuales hay datos disponibles, el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres es mucho mayor que el tiempo que dedican los hombres a estas mismas actividades. Esto evidencia que, pese a la creciente participación femenina en el trabajo para el mercado, ésta no se ha visto

<sup>10</sup> Por Tasa Global de Fecundidad se entiende al “número de hijos que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad del período en estudio y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta la finalización del período fértil.” (CEPALSTAT).

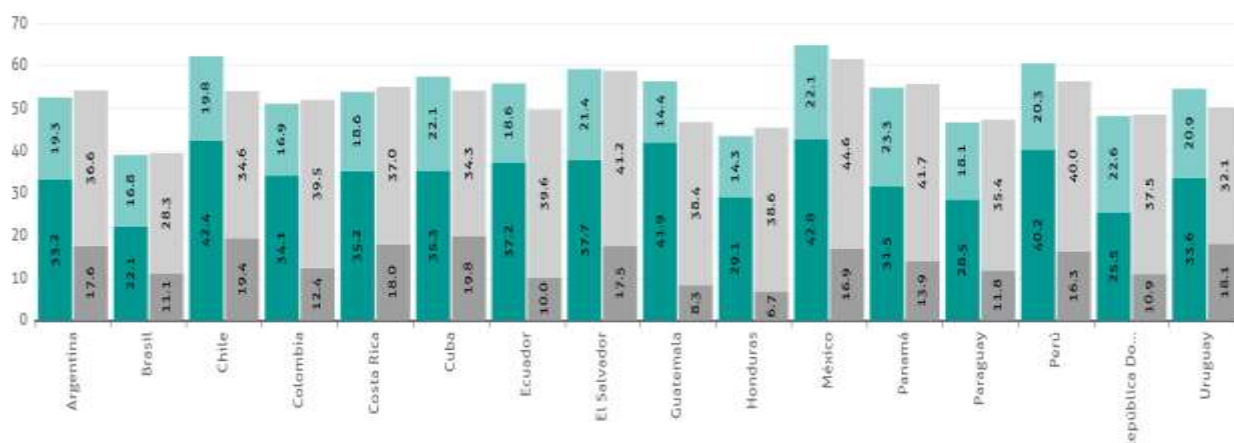
correspondida por una mayor participación masculina en labores domésticas y de cuidados no remuneradas al interior de los hogares. Esta sobrecarga de horas de trabajo de las mujeres actúa como una barrera para la participación en el mercado laboral en igualdad de condiciones con los hombres y el acceso a recursos económicos que les permitan mayores grados de autonomía (OIG CEPAL, 2023<sup>11</sup>)

Carvalho y Paula (2023) identifican también que se advierte un diferencial por sexo en el análisis del impacto de la participación laboral que en el caso de las mujeres creció en toda la región, con marcante velocidad en el caso brasileiro donde “en los últimos cincuenta años, la incorporación femenina al mercado de trabajo casi se cuadruplicó. [...] un movimiento mucho más rápido que el observado, para ese mismo período, en los países capitalistas de desarrollo originario”. En el caso de la participación laboral masculina las consecuencias en la natalidad son inversas:

There is a positive correlation between employment and the increased probability of procreation among men. For women, this association depends, decreasing where there are institutions to support working mothers, and intensifying in nations with family welfare regimes. Gender equality is identified as a crucial factor influencing the relationship between employment and fertility in these investigations. (Matysiak, et al apud Carvalho y Paula, 2023, p 3).

Evidentemente el factor por detrás de este diferencial es, una vez más, la falta de distribución de las responsabilidades del cuidado como visibilizan las estadísticas de uso del tiempo (EUT).

**Gráfico n. 3:** América Latina (16 países): Tiempo promedio (horas semanales) destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, por sexo, según país, último período disponible



Notas: **Verde claro** trabajo remunerado mujeres, **verde oscuro** trabajo no remunerado mujeres.

**Gris claro** trabajo remunerado hombres, **gris oscuro** trabajo no remunerado hombres.

Fuente: CEPAL, sobre la base del Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe

La mayoría de los hombres que trabajan remuneradamente depositan casi toda la carga

<sup>11</sup> Extraído do site <https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-total-trabajo>.

de las responsabilidades del cuidado de sí mismos y de sus dependientes en las mujeres de sus entornos familiares y afectivos<sup>12</sup>, aun cuando la mayoría de ellas también trabajen “fuera de la casa”. Sin embargo, para las mujeres trabajadoras no hay una “esposa en casa” sobre quien tercerizar también esas responsabilidades.

Cabe advertir que sería reductivo considerar el incremento en la participación laboral femenina apenas como una “necesidad” de subsistencia que ocasiona sacrificar una fecundidad en mayor escala, la que sería “naturalmente” deseada por las mujeres, como aparece en una amplia literatura sobre el tema. Un significativo número de mujeres, a lo largo de la historia humana y a pesar de las restricciones propias de sociedades patriarcales, demostraron vocación por hacer parte de todas las actividades humanas conocidas, como en la ciencia, la política, filantropía, cultura, religión, tecnología, liderazgos empresariales y de todo tipo. Es decir, un deseo automotivado de contribuir a la creatividad humana y sus conquistas por fuera del mandato, de lógica ganadera, de ser esencialmente reproductoras, así como cuidar de hijos, maridos, otros familiares dependientes o no y hasta de comunidades enteras, consecuencia de un destino inexorable ligado a la portación de genitalidad biológicamente femenina. Estos mandatos arcaicos todavía gravitan en el presente, limitando opciones para desarrollar proyectos de vida con un rango más variado de posibilidades. Sin embargo, tener menos hijos y más tarde, o en muchos casos decidir no tener hijos, es una tendencia mundial que se expresa con inusitada fuerza en sociedades latinoamericanas y parece tener que ver con la resistencia soterrada, ubicua y convergente a este orden de ideas y sus consecuentes prácticas de desigualdad.

También podrían incluirse al análisis, el peso que los planteos de movimientos ecologistas y ambientalistas, especialmente de las actuales generaciones, tendrían sobre la decisión de no reproducirse que toman crecientemente las personas, en consideración a la huella ecológica que genera el avance territorial de la especie humana y su patrón de consumo. Nuestra especie consigue adaptarse y multiplicarse en casi todos los ecosistemas terrestres por lo que, según algunos posicionamientos que van desde lo que podría denominarse neo-malthusianos a las teorías del Antropoceno<sup>13</sup>, sería la responsable de transformaciones irreversibles en los ecosistemas. La decisión individual de evitar la reproducción biológica, aunque en sentido contrario a lo que prescriben, por ejemplo, las religiones monoteístas característicamente antropocéntricas, contribuiría, según posicionamientos anti especistas, a bajar la presión ambiental de sostener vidas humanas cada vez más numerosas y extensas. En esta línea, el decrecimiento poblacional previsto para ocurrir en forma convergente en parte del mundo<sup>14</sup> y más abrupto en América Latina, plantea

<sup>12</sup> También descargan frustraciones provenientes de su inserción en las desiguales sociedades en las que vivimos, interiorizando así esas violencias en el hogar: “descargan esas vulnerabilidades y tensiones en ámbitos privados y no en el espacio público donde todos deberíamos debatirlo” (Picchio, 2003, p.12) caracterizando a América Latina como una región de intensa violencia de género. Ver <https://oig.cepal.org/es/documentos/boletin-violencia-feminicida-cifras-america-latina-caribe-ndeg1-poner-fin-la-violencia>.

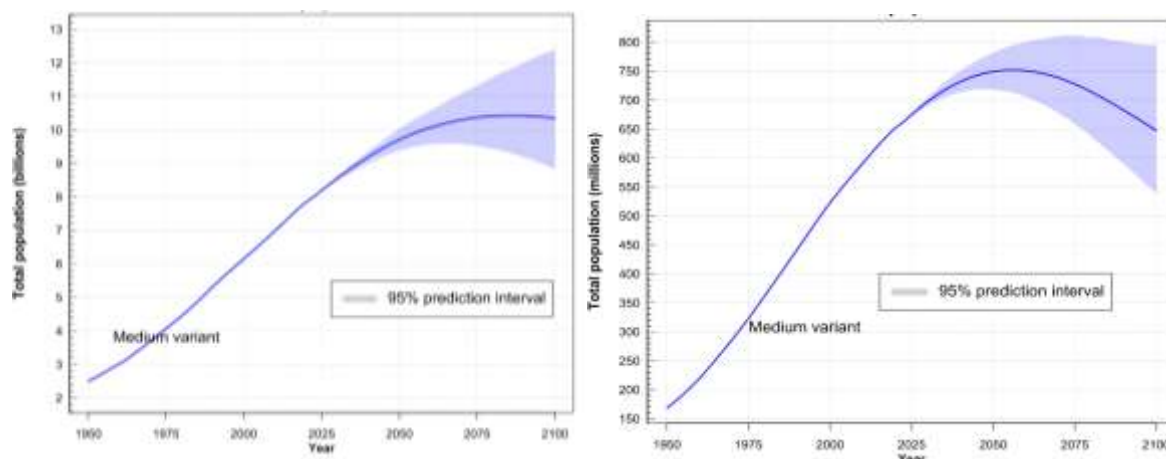
<sup>13</sup> La tesis central del Antropoceno parte de que la humanidad ha afectado a la naturaleza al grado de ser responsable de cambios irreversibles a escala planetaria. En oposición, otros científicos plantean que la Tierra ya sufrió cambios estructurales antes de la presencia humana (Issberner y Lena, 2018).

<sup>14</sup> El decrecimiento poblacional es un fenómeno a escala global que ocurrirá a lo largo de este siglo, a excepción de África, único continente con crecimiento poblacional proyectado en el mismo periodo (UN DESA, 2022) pero



también escenarios positivos ya que permitiría equilibrar la posibilidad de hábitat de otras especies, animales y vegetales, evitando la amenaza de extinción masiva que pesa sobre ellas debido a la presión antrópica que desde hace ya milenios viene intensificándose.

**Gráfico n. 4:** Población total mundial (izquierda) y de América Latina y el Caribe (derecha)



Fuente: UN DESA, 2022.<sup>15</sup>

Este complejo escenario de transformaciones estructurales junto con la persistencia de patrones culturales arcaicos propicia plantearse interrogantes como los siguientes:

- a) cuál es la relación entre la transición demográfica y los cambios en las morfologías familiares?
- b) como tal relación impacta en la organización social del cuidado?
- c) los sistemas de protección social de la región, particularmente en los países seleccionados en este estudio podrán adaptarse a los desafíos descritos para el presente siglo?

## 2. Transición demográfica y morfologías familiares

Siguiendo a Pérez Brignoli (2022) por transición demográfica (TD) se entiende a un proceso histórico que se inició en el siglo XIX en Europa<sup>16</sup>, difundiéndose posteriormente a

---

que ya muestra los indicadores (caída lenta pero sostenida de su tasa global de fecundidad entre otros) que determinan que su decrecimiento poblacional ocurrirá en el siglo XXII.

<sup>15</sup> <https://population.un.org/wpp/>.

<sup>16</sup> La visión clásica de la literatura de referencia acerca de los inicios de la actual transición demográfica, terminada ya en muchas sociedades del norte global y aun transitando en América Latina y otras sociedades del sur global, pone el acento en el impacto de la industrialización, como factor principal. La industrialización es un proceso histórico que se habría iniciado en Europa desde la segunda mitad del siglo XVIII extendiéndose gradualmente al mundo y propiciando una sostenida urbanización de sus sociedades, entre otros cambios. Sin embargo, América Latina llega al presente siglo como la región más urbanizada del mundo (HABITAT, 2022) y que realizó ese proceso a mayor velocidad, con una transición demográfica *ibidem*, sin que se caracterice precisamente en una observación de conjunto, por ser una región industrializada, más allá de enclaves de importancia como en el caso brasileiro y mexicano.

escala planetaria.

El concepto de “transición demográfica” incluye tres dimensiones distintas. En primer lugar, se trata de una descripción de cambios estructurales de largo plazo, ocurridos básicamente en Europa entre 1750 y 1950; en segundo lugar, se postula un modelo causal de explicación de esos cambios; y, en tercer lugar, se incluye también la idea de convergencia global. Esto último quiere decir que [...] la transición demográfica será experimentada, tarde o temprano, por todos los países y regiones del mundo. (Pérez Brignoli, 2022, p. 21)

Si bien América Latina en su totalidad se encuentra sumergida en la TD, existen diferentes ritmos y profundidades de esta según cada país analizado. Según Pérez Brignoli (2022), habría tipologías para caracterizar el momento de ‘ingreso’ de cada país a la TD: temprana, típica y tardía. En la temprana “se observa un descenso casi paralelo en la mortalidad y la natalidad, lo que origina tasas de crecimiento positivas, pero relativamente moderadas, con fluctuaciones que siguen de cerca las oscilaciones de la natalidad.” (p.38-39). En la típica donde se representan la mayoría de los países latinoamericanos: “la tasa de crecimiento sigue una curva en forma de campana, con máximos hacia 1960. (p.39). Finalmente, en la tardía se “sigue de cerca el patrón de la típica, pero con dos diferencias: la tasa bruta de mortalidad recién llega a su nivel más bajo en la década de 1990, y la tasa bruta de natalidad solo comienza a descender en la década de 1980.” (p. 39)

Los casos de estudio del recorte geográfico propuesto están distribuidos en las tres categorizaciones, lo que los hace interesantes como muestra de la diversidad latinoamericana.

**Cuadro n. 1:** Clasificación de los países latinoamericanos según su ingreso a la TD

Temprana	Típica	Tardía
<b>Argentina, Cuba y Uruguay.</b>	Costa Rica, Brasil, Chile, Venezuela, El Salvador, Perú, Ecuador, México, Colombia, República Dominicana, Puerto Rico y Panamá.	Haití, Bolivia, Nicaragua, Honduras, Guatemala y <b>Paraguay.</b>

Fuente: elaboración propia en base a Pérez Brignoli 2022.

Desagregando factores, la TD es resultante de las consecuencias del comportamiento de tres variables correlacionadas: caída sostenida de la mortalidad (Gráfico n. 1), de la fecundidad<sup>17</sup> (Gráfico n. 2) y simultánea extensión progresiva de la expectativa de vida (Tabla n. 1) en un periodo histórico breve en comparación con la velocidad de tales cambios en el continente europeo donde se inició este proceso.

Por otra parte, la TD expresa cambios estructurales de las morfologías familiares que llegan al presente siglo estiradas en su largura intergeneracional (verticalización) y angostadas en su anchura intrageneracional (nuclearización) respecto a generaciones anteriores.

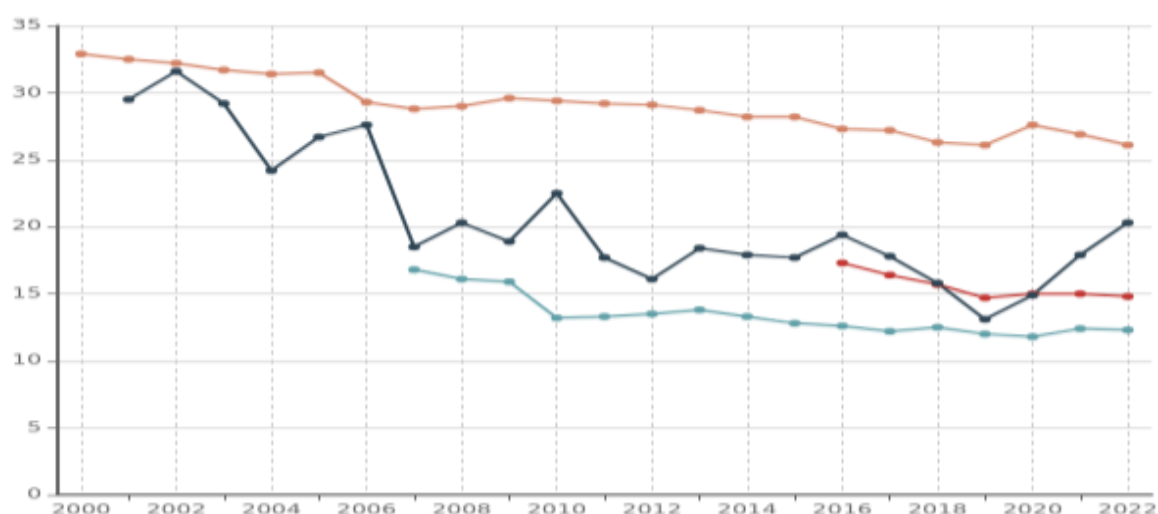
<sup>17</sup> Natalidad y fecundidad son indicadores que miden comportamientos reproductivos de las cohortes poblacionales, diferenciándose en sus divisores y por ende en sus utilidades como tasas. En la natalidad el divisor es el total poblacional, en la fecundidad en cambio, es apenas el total de mujeres de una determinada población.

La paulatina extensión de la vida es responsable de la verticalización familiar, es decir, la cada vez más habitual coexistencia, y muchas veces también cohabitación, de por lo menos 4 generaciones de un mismo grupo familiar a diferencia del pasado reciente donde lo más habitual era la coexistencia de 3. La presión sobre los cuidados que produce tal verticalización es intensa, porque se ha constatado que:

la evolución al alza de la esperanza de vida, en especial los años ganados a partir de los 65 años no es necesariamente sinónimo de buena salud en esos años [...] Esto indica que: i) los años de vida saludables esperables a los 65 son menos que los ganados, pronosticando procesos de envejecimiento no saludables y ii) las mujeres tienen mayor probabilidad de vivir con algún tipo de limitación luego de los 65 años en comparación con los hombres (OCDE apud Rossel, 2026, p.16)

Esto agudiza el escenario de sobrecarga de cuidados en la segunda generación, es decir mujeres entre 15 y 64 años. A la demanda de cuidados de la generación de los hijos en la etapa de crecimiento, se suman la de madres-padres, abuelos/as y crecientemente bisabuelos/as en un contexto donde la disponibilidad de tiempo de las mujeres para cuidar *full-time* a dependientes familiares y a parejas masculinas, disminuye progresivamente respecto al que existía hace generaciones atrás, como podemos ver en el siguiente gráfico:

**Gráfico n. 5:** Mujeres a partir de 15 años con dedicación exclusiva a las labores del hogar, con y sin hijos menores<sup>18</sup>, por área geográfica. América Latina, Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>19</sup>



Nota: en **ocra** América Latina, en **azul oscuro** Paraguay, en **rojo** Brasil y en **celeste** Uruguay.

Fuente: CEPALSTAT. Temas transversales-Quehaceres domésticos, 2022.

<sup>18</sup> La fuente estadística permite desagregar según presencia o no de menores en el hogar y por quintiles, por cuestiones de espacio y legibilidad se procesó aquí solo “totales quintiles”. Puede encontrarse esta variable desagregada por los cinco quintiles y relacionada con otras como por ejemplo grupos de edad en “Temas Transversales” CEPALSTAT. Como es esperable con menores, la exclusividad de las mujeres en los quehaceres domésticos aumenta levemente en comparación a aquellas sin hijos menores. Las diferencias en los lapsos de mediciones según país tienen que ver con las fuentes estadísticas nacionales que alimentan este panel regional.

<sup>19</sup> Sin datos para Argentina en la fuente consultada.

Pagar trabajadoras domésticas<sup>20</sup> para cubrir el déficit entre menor provisión y creciente demanda de cuidados, es una opción restringida a ciertos segmentos poblacionales con ingresos no solo suficientes sino también estables. Usualmente se termina superponiendo a la jornada laboral y/o capacitación con la más extensa e invisible jornada de trabajo de cuidados familiares en el tiempo diario y las energías de las mujeres titulares de hogares que muchas veces son tanto proveedoras exclusivas (*bread winners*) como cuidadoras exclusivas (*care givers*)<sup>21</sup> ante el crecimiento de hogares jefaturados por mujeres tanto por muerte, migración y/o abandono efectivo y monetario por parte de los hombres de sus responsabilidades familiares; como eventualmente por decisión de las propias mujeres, es un fenómeno que sigue creciendo sin solución de continuidad, en el mundo y en Latinoamérica en particular: “*The increase of female headship may be seen as a trend that is interdependent with shifts in demographic changes and related with the propensity of a woman to marry, have children, divorce, or stay single.*” (Liu, et al, 2017, p.2).

Aun en los que hay doble jefatura por captación de ingresos de ambos integrantes de la pareja, la sobrecarga de trabajo de cuidados con empleo asalariado no se modifica substancialmente para las mujeres, situación que se ha denominado doble y hasta triple jornada, estimulando la ubicuidad, casi cuántica, tan característica de las mujeres empleadas: *doppia presenza* (Balbo, 1978) al desdoblarse para gestionar simultáneamente responsabilidades en diferentes esferas.

Esta participación creciente de las mujeres en los mercados laborales genera una masa también creciente y feminizada de aportantes a los sistemas previsionales, es decir que las mujeres constituyen hoy la mayoría de aportantes a los sistemas previsionales en muchos de los países occidentales.

Esto impone la urgencia de contar con una eficiente y suficiente infraestructura pública de apoyos a los cuidados y una mayor conciencia pública de la necesidad de su redistribución a escala interpersonal y sistémica. Lo cual no parece estar avanzando en forma significativa mediante negociaciones privadas en los núcleos de convivencia, según los datos de las EUT nacionales y regionales mencionadas aquí (ver Gráfico n. 3), por lo que resta una acción pública firme y decidida.

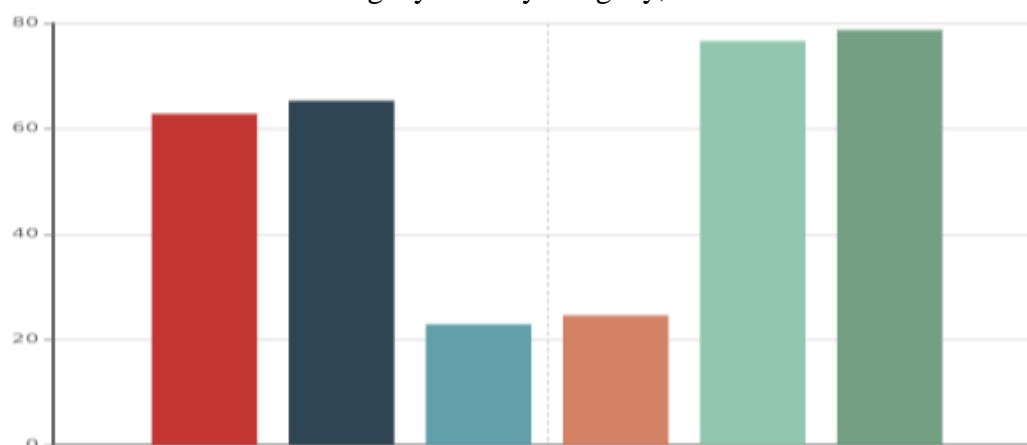
---

<sup>20</sup> En la línea argumentativa de este trabajo no tiene sentido diferenciar el trabajo doméstico del trabajo de cuidados, sea remunerado o no, porque la limpieza por ejemplo configura un servicio de cuidado del mismo tipo que bañar a quien no consigue hacerlo por sí solo, cocinar, cambiar ropa, dar una medicina, llevar a pasear o a socializar etc. El espacio de vida cotidiano organizado e higienizado es condición de posibilidad del cuidado nuestro bienestar físico y emocional., por lo que aquí trabajo de cuidados incluye al trabajo doméstico.

<sup>21</sup> El ideal de la división bipartita entre funciones específicas generizadas “hombre proveedor/mujer cuidadora” existió y existe más en la idealización, de posible base edípica, que expresan algunos teóricos, líderes políticos y religiosos que en la experiencia de vida concreta a lo largo de la historia humana. La literatura histórica mundial sobre luchas milenarias para visibilizar los aportes de las mujeres en espacios públicos ya es extensísima. Por economía de caracteres se sugiere aquí para interesados en este asunto, iniciar por la colección de Historia de las mujeres en Occidente de Michelle Perrot y Georges Duby (1990) y la Historia de las mujeres en América Latina de Sara Beatriz Guardia (2013) entre muchísimas otras publicaciones de alta calidad científica.



**Gráfico n. 6:** Porcentual de ocupados ambos por sexo que aportan a un sistema previsional.  
Paraguay Brasil y Uruguay, 2022



Notas: en **rojo** hombres y en **azul oscuro** mujeres, Brasil; **celeste** hombres y **ocre** mujeres, Paraguay y **verde claro** hombres, **verde oscuro** mujeres Uruguay.

Fuente: CEPALSTAT, 2022.

Este panorama también creó estímulos para la tercerización de parte de la jornada de trabajo de cuidados en las trabajadoras migrantes, un recurso abundante, barato y en muchos casos fuera del alcance de las regulaciones laborales del país de acogida. Este proceso se intensificó desde la segunda mitad del siglo XX e inicialmente retomó, en sentido contrario las antiguas rutas coloniales (Romero, 2018), por ejemplo, latinoamericanas emigrando para trabajar en los cuidados de hogares países europeos. Estos flujos luego se reorientaron en rutas neocoloniales Sur-Norte Global (Parreñas, 2015) como, por ejemplo, trabajadoras del cuidado mexicanas en hogares e instituciones estadounidenses, así como desde otros enclaves del mundo en la misma orientación neocolonial (Williams, 2011). Las cadenas globales del cuidado (Hochschild, 2001) así conformadas no solo están feminizadas, sino también racializadas. Racialización que se reproduce hacia el interior de los países latinoamericanos (Abramo, 2022). Tanto en los circuitos de cuidado intercontinentales como regionales y domésticos, mujeres de grupos étnicos dominados durante el milenio de expansión europea entre los siglos X y XX, son las que cuidan en los hogares europeos o de sus descendientes en las “neo-europas” (Crosby, 2011) coloniales surgidas alrededor del mundo en el proceso histórico mencionado, del cual la conquista europea de las Américas hace parte.

Estas migrantes abaratan los costos del cuidado tercerizado para las familias de países de acogida y “maquillan” las consecuencias demográficas y sociales de la falta de inversiones y de decisión política para la creación de sistemas integrales de cuidados en las sociedades auto percibidas como desarrolladas, es decir “parecen estar contribuyendo a amortiguar parcialmente las presiones de cuidado y los efectos de las transformaciones demográficas en el mundo desarrollado, básicamente porque liberan fuerza laboral femenina y cubren la demanda de cuidados a un costo menor” (Rosell, 2016, p.19).

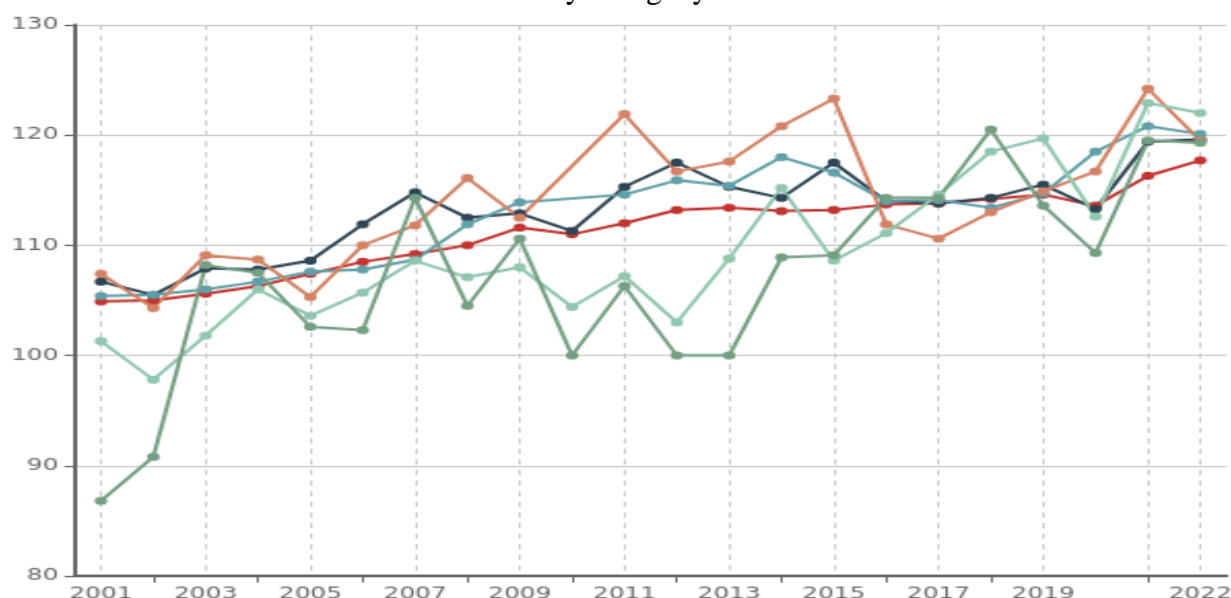
En países latino-americanos, familias en contextos de pobreza, como informan estudios focalizados, utilizan estrategias diversas para gestionar la incompatibilidad que genera la exclusividad simultánea del cuidado con la necesidad imperiosa de provisión de ingresos, como aquella que consiste en retirar de la posibilidad de estudiar y del empleo a alguna/s de las mujeres del grupo familiar para que asuman el cuidado colectivo de los hijos,

adultos mayores y demás dependientes familiares de otras integrantes del grupo de parentesco o de proximidad afectiva, para que así éstas puedan “salir a trabajar” (Brecailo, 2018) en sus localidades y hasta en el extranjero, esencialmente como cuidadoras como mencionado antes. Esto ocurre incluso cuando las mujeres empleadas están casadas con hombres con tiempo disponible o existen otros miembros masculinos de la familia que no estudian o trabajan.

Estas redes de solidariedade são formadas por mulheres-e muito relacionadas às avós maternas- e funcionam quanto possível seja como estratégia de manutenção da vida. Há revezamento de mulheres que cuidam e trabalham, o que gera, porém, menores possibilidades de autodesenvolvimento por educação, emprego e renda para umas e/outras (Brecailo, 2018, p.237)

Estas redes de solidaridad inter e intrageneracional en términos de ingresos y de cuidados, es tan ascendente y descendente como horizontal entre mujeres y apenas parcial verticalmente entre hombres (Ferro, 2019). Es por ello que algunos autores han asociado este patrón de inequidad en la distribución del cuidado como un factor de reproducción de la pobreza en América Latina (Paz, 2022) la que *ceteris paribus* se encuentra feminizada y racializada.

**Gráfico n. 7:** Índice de feminidad de la pobreza extrema y de la pobreza, América Latina, Brasil y Paraguay<sup>22</sup>



Notas: América Latina pobreza **rojo**, extrema pobreza **azul**. Paraguay pobreza **verde claro**, pobreza extrema **verde oscuro**. Brasil pobreza **celeste**, extrema pobreza **ocre**.

Fuente: CEPALSTAT, 2023.

Otro de los cambios en las actuales morfologías familiares es el denominado nuclearización familiar, lo que se entiende como el pasaje desde la cohabitación de familias extendidas en el mismo hogar, característica de los núcleos de convivencia familiar de

<sup>22</sup> Argentina sin datos en la fuente y exclusión de Uruguay por discontinuidad de datos en la fuente.

generaciones pretéritas y especialmente en zonas rurales; hacia una mayor gravitación en el presente de familias con pocos integrantes cohabitando y limitándose a la estructura generacional nuclear: madre y/o padre e hijos/as (Arriagada, 2001).

[...] recent family changes in Latin America, such as the delay of union formation, childbearing, the decline of marriage and the rise of solo living echo the demographic experience of western nations in the past few decades. These phenomena have been connected to the arrival of the Second Demographic Transition in Latin America, driven to a large extent by the process of female emancipation. (Liu *et al.*, 2017, p.2).

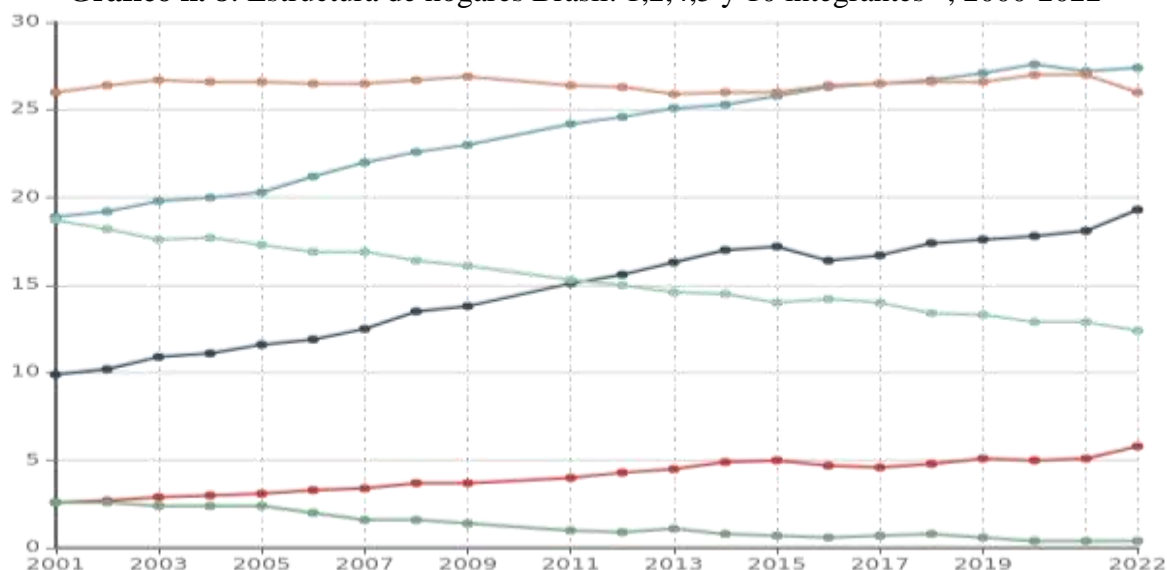
Uno de los análisis más conocidos sobre esto es el que posiciona al encarecimiento creciente de los costos de la crianza en relación con generaciones pasadas, planteado por los teóricos neoclásicos de la Nueva Economía de la Familia (Becker, 1992)<sup>23</sup> y que podría identificarse como factor principal de la nuclearización familiar. Este encarecimiento progresivo tendría dos aspectos a ser considerados por una parte, en lo que respecta a valores monetarios en relación con la capacidad adquisitiva de los ingresos familiares apuntada y por otra parte a los costes de tiempo, es decir a las crecientes inversiones del mismo que demanda esa crianza (Torns, 2011).

Este incremento de costes de dos vectores: tiempo y dinero, estimularía la tendencia a tener menos hijos y más tarde, o en algunos casos ninguno. El comportamiento convergente de creciente “demora” en el inicio de la etapa reproductiva, como así también de la nupcialidad/conyugalidad, prolonga también la estadía de los hijos adultos en los hogares nucleares parentales, situación muy frecuente en América Latina y en el Mediterráneo europeo. Estos padres y madres aún mucho después de que sus hijos lleguen a la mayoría de edad no los ven salir del hogar para vivir por su cuenta o para constituir nuevos núcleos familiares a edades consideradas como núbiles, sino que extienden su permanencia en el rol generacional exclusivo de hijos/as hasta edades avanzadas y todavía demandando cuidados. Del “síndrome del nido vacío” al síndrome del nido permanentemente lleno.

Un indicador útil para dimensionar la nuclearización familiar son las tendencias decrecientes en hogares por media de integrantes, mostrando un ascenso aquellos hogares unipersonales y de 2 a 3 integrantes, estando estacionado el tamaño *standard* de 4 integrantes.

---

<sup>23</sup> Tal como lo plantean los teóricos neoclásicos de la Nueva Economía de la Familia como Gary Becker (1965; 1987) cuanto más tiempo, dinero y esfuerzo haya invertido una persona en su propio capital humano (tiempo y dinero en formación, educación y relaciones estratégicas en el espacio público) mayores serán sus conquistas económicas y sociales. Esto aplicaría también a la crianza en el entendimiento de que compensa más para los propios hijos, que sus padres decidan tener menos descendencia, pero con más inversiones de tiempo y dinero en cada uno para mejorar sus futuras chances cuando adultos, que tener muchos hermanos con pobres inversiones de tiempo y dinero en su crianza. Estos análisis, generalmente *gender-blind*, cuando chocan con las contradicciones emergentes del orden social y económico edificado sobre las asimetrías de género y no apenas sobre diferenciales de inversiones en capital humano, eluden sumariamente incluir estos puntos en sus esquemas analíticos, colocándolos dentro de la confortable bolsa *catch all* de “cambios culturales”, un eufemismo para esquivar cualquier fenómeno social que exige gran esfuerzo intelectual para entenderlo.

**Gráfico n. 8:** Estructura de hogares Brasil. 1,2,4,5 y 10 integrantes<sup>24</sup>, 2000-2022

Nota: En **rojo** hogares de 1 integrante, **azul oscuro** de 2, **azul claro** de 3, **ocre** de 4, **verde claro** 5 y **verde oscuro** de 10+ integrantes.

Fuente: CEPALSTAT, 2022.

Un factor que gravita en el mayor peso de los hogares uni y bipersonales en la estructura de hogares es el progresivo envejecimiento de la población, especialmente-aunque no exclusivamente- en aquellos hogares de una o más mujeres adultas mayores. En el último Censo Demográfico de Brasil se constató que 37,5% de los *idosos* viven solos. Estas tendencias se verifican también tomando en cuenta la variación del promedio de residentes por viviendas que detectan los recientes censos poblacionales de la región, es decir hay incremento de viviendas familiares, pero estas tienen menos residentes. Por ejemplo, siguiendo el caso de Brasil en el periodo intercensal 2010-22 se constató un crecimiento de un 30,75% de domicilios, en tanto la *media de moradores* cayó de 3,31 a 2,72 respectivamente<sup>25</sup>.

También otros arreglos y entendimiento de los lazos que constituyen familia contribuyen a esa disminución del tamaño de los hogares. Actualmente, la idea de familia tiende a ser más plural respecto a la orientación sexual de su núcleo constitutivo, reconociendo además aquellas formadas por vínculos no necesariamente establecidos biológicamente como el parentesco y teniendo finalidades más allá de las reproductivas. Los anti especismos consiguen ver también familia en la convivencia permanente entre humanos y otras especies “compañeras” (Haraway, 2021). Práctica de convivencia sustentada por relaciones afectivas y compromiso de cuidado desde humanos hacia otros animales, lo que se conoce como familias multiespecies que ya comienzan a ser visibles de cara a su reconocimiento legal mediante iniciativas legislativas<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> La fuente del indicador ofrece más desagregaciones por cantidades de integrantes del hogar, por razones de espacio y legibilidad aquí se decidió seleccionar apenas tres guarismos.

<sup>25</sup> Extraído de <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR>, acceso en julio de 2023.

<sup>26</sup> Ver por ejemplo texto de *Projeto de Lei nº 145/2021-CD* para el caso brasileño.



### 3. Cambios demográficos y organización social del cuidado

Razavi (2007) plantea que familias, estados, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado son los estamentos que conforman el “*care diamond*”, aunque en la literatura latinoamericana sobre el tema esto es usualmente denominado “organización social del cuidado. Toda sociedad posee en forma tácita una organización social del cuidado con la presencia de estos cuatro subsistemas y la existencia de cada individuo es posible porque tal sistema existe, aun cuando su funcionamiento consuetudinario propicie una escasa articulación y optimización entre cada parte del mismo precisamente por no contar con reconocimiento político y regulación legal como conjunto.

**Cuadro n. 2:** Organización social del cuidado según ámbitos de provisión

Subsistemas / tipologías	Cuidados familiares	Cuidados remunerados no Institucionaliza dos	Cuidados institucionalizados		
			Cuida dos estatales	Cuidados comunitarios	Cuida dos empresariales
<b>Local de las prestaciones</b>	Provistos en los hogares entre personas vinculadas por parentesco.	Provistos generalmente en los hogares de los demandantes y en ámbitos extra- domésticos.	Provistos en la institucionalidad pública, estatal, p.e.: sistema de salud pública y privada, alimentación y otros cuidados en el ámbito educacional público. Casas de acogida, cuidados prestados en los sistemas prisionales, etc.	Generalmente provistos en espacios extra domésticos, en los locales de las (o por las) Organizaciones de la Sociedad Civil: Iglesias, Cooperativas, Sindicatos etc.	Generalmente provistos en espacios extra domésticos, en los locales de las (o por las) empresas especializadas en servicios de cuidados: p.e. sistema de salud privado y de acogimiento remunerado de de un amplio abanico de necesidades de cuidados.

Fuente: extraído de Ferro, 2020, p.59.<sup>27</sup>

Cada vida humana demanda tantos cuidados y de tan variado tipo, que la sobrevivencia de cada uno de nosotros, desde el nacimiento y atravesando las diferentes etapas del ciclo de vida, depende del pasaje secuenciado y/o simultáneo a través de múltiples prestadores en cada subsistema, aun cuando es en las familias donde se encuentra la mayor oferta de cuidados no remunerados, los que además constituyen la porción mayor de la masa total de cuidados (Durán, 2016). Este sistema en conjunto hace sostenible nuestras vidas hasta edades avanzadas y no solo algunos servicios y programas asistenciales de distribución de renta individualmente considerados, o por ejemplo factores autónomos como la democratización

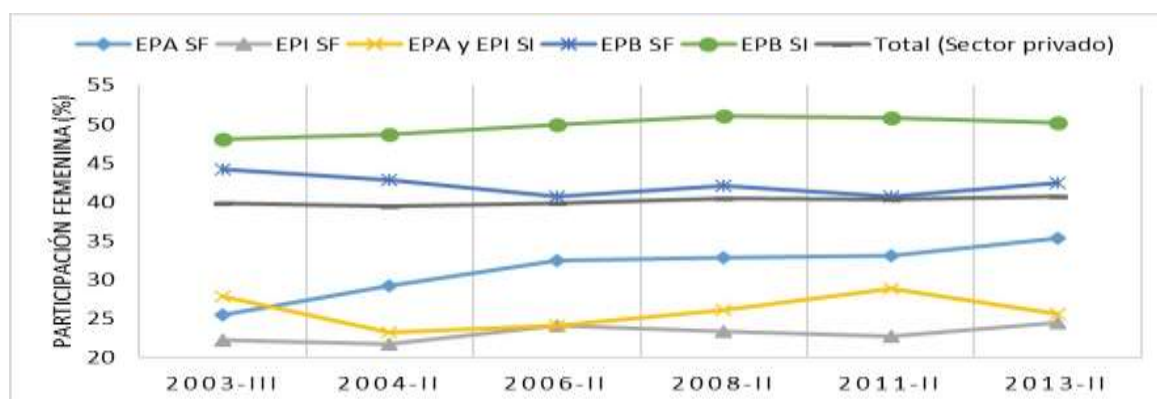
<sup>27</sup> En la fuente citada otras variables son consideradas también en la modelización, tales como: “caracterización de los prestadores”, “retribución”, “regulaciones normativas”, “derechos laborales y previsionales”, “representación de la categoría “ (*Ibidem*, p.59-61)

del acceso a la salud y los avances en medicina. Por ello es esencial reglamentar responsabilidades y deberes a escala sistémica mediante legislación<sup>28</sup> y reorientación de financiamiento público precisamente donde está la parte más acuciante del problema: la falta de equidad, cuantitativa y cualitativa, en la “población cuidadora”:

[...] la revisión de la literatura revela un sesgo importante: el desarrollo de metodologías para estimar el impacto de los cambios demográficos está mucho más centrado en la estimación de la demanda (cuánto crecerá la población que requiere cuidados, que tipos de cuidados requerirá) que en la oferta de cuidados (como variará la población cuidadora, quienes serán cuidadores), lo cual puede implicar un riesgo desde la perspectiva de invisibilizar la desigualdad de género imbricada en la organización social de éstos. (Rosell, 2016, p.30)

Si bien como analizado antes, la caída de esta disponibilidad se ha vinculado con un crecimiento expresivo de la participación de las mujeres en los espacios laborales, esta participación sigue condicionada por sesgos provenientes de la asimétrica responsabilización de los cuidados familiares, lo que incide en que las trabajadoras en especial latinoamericanas, siguiendo a Alonso (2021), se concentren en sectores de menor productividad, propiciando desigualdades salariales marcantes y obstaculizando la movilidad ascendente (*glass ceiling*<sup>29</sup>) en las organizaciones laborales.

**Gráfico n.9:** Participación femenina en el empleo privado por sector y estrato de productividad (%) 28 aglomerados, años seleccionados.



Nota aclaratoria: EPA: Estrato de Productividad Alta; EPI: Estrato de Productividad Intermedia; EPB: Estrato de Productividad Baja; SF: Sector Formal; SI: Sector Informal.”

Fuente: extraído de Alonso (2021) elaborado en base a microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). República Argentina.

<sup>28</sup> Existe un amplio espacio para crear legislación que ordene los tácitos sistemas sociales del cuidado, delimitando las responsabilidades y deberes emergentes de los actores sociales que integran la infraestructura pública del cuidado y brinde, reconocimiento legal a las nuevas formas de convivencia y de cuidados con otras especies y con el ambiente en general. (Ferro, 2023)

<sup>29</sup> En no pocos casos esas barreras en el ascenso o promoción laboral que afectan a personas de determinados grupos sociales con base en prácticas discriminatorias de variado tipo, como las de género, tienen que ser autoimpuestas por la propia trabajadora porque usualmente los ascensos en las jerarquías laborales suponen más viajes y desplazamientos que dificultan aún más la conciliación entre responsabilidades familiares y laborales; dado que funciones y cargos de liderazgo en las organizaciones laborales fueron creadas en base a un trabajador libre de las responsabilidades de su propio cuidado y del cuidado de otros.

Podemos ver como la mayor parte del empleo femenino en Argentina, caso seleccionado aquí por el mayor nivel educativo de su población, se ubica sin embargo en estratos de baja productividad, situación transponible aun con diferencias de grado respecto del contexto latinoamericano, tanto en el sistema informal (EPB SI) como en el sector formal (EPB SF), primera y segunda posición respectivamente.

Buscando superar tales obstáculos y segregaciones, es posible observar que la estrategia más recurrida es el *plus* educacional, llegando incluso en la mayoría de los países de la región y en especial a los del área MERCOSUR a una feminización de la matrícula y entre graduados en el sistema educativo en conjunto y en particular en el nivel superior (CEPAL, 2022).

**Cuadro n. 3:** Años promedio de escolaridad por sexo, región y país, 2022

Región/país	Sexo	
	Mujeres	Hombres
América Latina	10,6	10,2
Argentina*	11,4	10,9
Brasil	11,2	10,6
Paraguay	10,9	10,6
Uruguay	10,6	10,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT, a excepción de Argentina para la que se tomaron datos del GDI- HDR<sup>30</sup> para el mismo año\*, por no existir datos sobre este país en la primera fuente.

La estrategia del *plus* educacional comienza a demostrar una trabajosa superación de segregaciones horizontales y verticales por razones de género en los mercados laborales ya que la inserción femenina en el EPA SF demuestra una tendencia ascendente (ver Gráfico n. 9). Tanto esfuerzo conlleva el cuestionamiento, tácito o expresado, al ideal de la domesticidad exclusiva como espacio preferente de realización personal y al rol de madre-esposa como destino principal al que aspirar para poco más de la mitad de la población mundial.

Sin embargo, cuando analizamos estos números en relación con la desigualdad laboral en base al género, constatamos que tener tasas más altas de escolarización que los hombres, a escala latinoamericana: hombres 5,9 y mujeres 8,7 y en los casos nacionales seleccionados: Argentina 6,1 y 7,6; Brasil 7,5 y 11,5; Paraguay 5,9 y 8,1 y Uruguay 6,9 y 9 respectivamente (CEPALSTAT) no se proyecta a ventajas en los mercados laborales para las mujeres. Por el contrario, éstas se concentran en los sectores de productividad más baja, ganando menos que los hombres en promedio y padeciendo más precarización y desempleo<sup>31</sup>. En otras palabras, mayores “inversiones educativas”, no influye *per se* en mercados laborales que manifiestan

<sup>30</sup> <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/ARG>.

<sup>31</sup> Tasa de desempleo por sexo al 2022, actualización de la fuente en diciembre de 2023, si bien la tendencia se verifica en series históricas también.

una fuerte inercia patriarcal. Claramente lo que está pesando en tales desventajas de las trabajadoras no es precisamente un diferencial de “capital humano” y sí la asimetría en la distribución de las responsabilidades del cuidado familiar.

Este panorama educacional representa además un cambio de tendencia marcado en relación con generaciones anteriores ya que entre las actuales adultas mayores estos logros se invierten, siendo estas las más afectadas por el analfabetismo a escala latinoamericana: el 15,3% y hombres adultos mayores analfabetos el 11,7%. Esto es más gravoso entre mujeres residentes en áreas rurales: 39,3 y hombres 28,4. Recortando el análisis a casos nacionales pertinentes para este trabajo, en áreas rurales de Paraguay la tasa es de 29,4 para mujeres y 22,7 para hombres. En sentido contrario para Uruguay, la fuente<sup>32</sup> registra una tasa de analfabetismo en adultas mayores de 1,6 y para hombres de 2,3<sup>33</sup>.

Otro elemento que permite entrever el funcionamiento tácito, aunque inadecuado, de la organización social del cuidado, son los desplazamientos de la población entre ciudades de distintas escalas, fenómeno llamado “segundas transiciones urbanas”<sup>34</sup>. Es en las ciudades de escala media y grande donde se encuentran más concentrados los servicios públicos de apoyo a los cuidados familiares, aunque escasos, poco articulados e informalizados. Simultáneamente, la escala urbana metropolitana<sup>35</sup> puede plantear escenarios negativos para la conciliación de las responsabilidades de cuidados familiares con las exigencias laborales y de actuación en los espacios públicos<sup>36</sup> debido al incremento de tiempos de desplazamiento entre hogar y lugar de empleo/estudios/otras actividades extra domésticas, debido tanto a la expansión “inflacionada” de la mancha urbana<sup>37</sup>, así como sistemas de transportes públicos poco amigables con las necesidades de quien cuida de otros (Segovia y Rico, 2016). Algunos estudios comienzan a plantear la crisis del cuidado como uno de los factores que explican, sumándose a otros, los procesos de desconcentración metropolitana<sup>38</sup> (Ferro, 2022).

Diversos otros vectores de análisis se desprenden cuando la escala de observación es

<sup>32</sup> En el caso brasileiro se detectaron divergencias entre los datos de CEPALSTAT y la PNAD Continua por lo que se prefirió excluir del análisis. No hay datos en la fuente para Argentina, aunque por inferencia pueden ser asociados a los datos para Uruguay ya que son sociedades con indicadores similares en estos aspectos.

<sup>33</sup> Tomado de “Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más, según grupos de edad, sexo y área geográfica” CEPALSTAT datos disponibles al 2022. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>

<sup>34</sup> Diferenciándose de la primera transición urbana caracterizada por desplazamientos desde zonas rurales hacia las ciudades, lo que aconteció a diferentes ritmos según cada país latinoamericano. Los más “precoces” en este proceso fueron Argentina y Uruguay en las primeras décadas del siglo pasado y siguieron los demás a lo largo del siglo, acompañando procesos de industrialización por sustitución de importaciones en los casos de Brasil y México promediando el siglo XX (Halperín Donghi, 2010).

<sup>35</sup> A pesar de discusiones sobre indicadores para caracterizar o no una metrópolis, aquí se asume el parámetro poblacional cuantitativo, es decir la ciudad a partir del millón de habitantes.

<sup>36</sup> Así como del cada vez más restrictivo espacio físico residencial, en metros cuadrados, que disuade la cohabitación plural.

<sup>37</sup> En las metrópolis los desarrollos inmobiliarios extienden la mancha urbana por encima del crecimiento poblacional de las ciudades y a veces a pesar de franco decrecimiento, por motivaciones de especulación. Por ejemplo, el Censo Demográfico 2022 de Brasil arrojó que en San Pablo hay un 11% de viviendas deshabitadas y estudios demuestran para la ciudad de Buenos Aires, capital de Argentina, cerca de un 25% de viviendas sin residentes (Ferro, 2022).

<sup>38</sup> Llamada habitualmente como “desmetropolización” visibilizando corrientes de población que dejan de residir en las metrópolis para pasar a residir en ciudades de escala menor. En América Latina este proceso se evidencia desde la década de los 90 del siglo pasado. (Rodríguez Vignoli y Rowe, 2018).



sistémica y no focalizada. Esto no solo influye en un mejor diagnóstico del déficit de la oferta, sino que también permite anticipar la demanda tanto en grandes agregados como en vectores específicos como los seleccionados aquí, sin agotar inventario. En ese sentido para dimensionar cualitativamente el incremento de la demanda de cuidados que trae aparejado el envejecimiento poblacional, podemos mencionar a la gravitación de la transición epidemiológica en el marco de la TD:

[...] durante la transición epidemiológica, cambiaron los patrones de la morbilidad y la mortalidad: a una etapa de pestilencias y hambrunas frecuentes, en el período pretransicional, le sucedió otra de descenso de las enfermedades infecciosas y desaparición de las crisis epidémicas, con el consiguiente aumento de la esperanza de vida; en una tercera etapa, la mortalidad continuó descendiendo y pasaron a predominar las enfermedades crónicas y degenerativas. Otros autores agregaron después una cuarta etapa, caracterizada por el aumento de las enfermedades degenerativas tardías y las enfermedades “ambientales”, incluyendo las adicciones, las enfermedades mentales, los trastornos psicológicos y los accidentes (Omram apud Pérez Brignoli, 2022, p.90)

La fase actual de la transición epidemiológica se caracteriza por la cronificación de los problemas de salud en el segmento poblacional envejecido es decir que precisa de atención de larga duración, en contextos donde no existe suficiente, en calidad y cantidad, infraestructura pública de tipo *ILPI*<sup>39</sup>, por lo que el grueso del volumen de la demanda de cuidados es asumida a veces por completo por las familias, lo que equivale a decir por las mujeres. Esto en la práctica “licuaría” la disminución de la presión de cuidados por disminución de la cantidad de hijos y la demora en el inicio de la etapa reproductiva, porque los adultos mayores están sustituyendo a los infantes como demandantes de cuidados y estos son de más larga duración y complejidad.

Esto nos anuncia no solo el aumento numérico de las dependencias por discapacidades de todas las graduaciones, tipos y niveles, en la población adulta mayor, especialmente la +80, sino que también permite anticipar pesos cualitativos diferenciales. Actualmente crecen las enfermedades neurodegenerativas en asociación con la extensión de la expectativa de vida, en detrimento de la morbilidad por enfermedades infecciosas que prevalecían en el pasado. Analizando esta información podemos predecir que muchos de nosotros viviremos más, en ciudades y hasta quizás razonablemente saludables físicamente, pero tan significativamente deteriorados neurológicamente que no sabremos siquiera quienes somos.

#### 4. Construir indicadores para dimensionar y anticipar la demanda de cuidados en el ocaso de los sistemas de protección social

Ante esta complejidad, están ya desarrollándose estimadores estadísticos que permitan esa previsión en forma más específica que la “razón de dependencia”<sup>40</sup> que se basa en grandes agregados de ingresos y edad, pero es poco útil para visibilizar las dependencias del cuidado: “A diferencia del indicador de relación de dependencia demográfica (que sólo involucra una medida de dependencia financiera), la relación de dependencia de cuidados busca reflejar la

<sup>39</sup> Del portugués: *Instituições de longa permanência para idosos*.

<sup>40</sup> “Corresponde a una medida demográfica para expresar la relación de la población, en términos de edad, entre las personas potencialmente activas y las personas potencialmente dependientes (inactivas). Normalmente se utilizan tres medidas: la relación de dependencia total, la infantil y la de adultos mayores.” (CEPALSTAT)

carga relativa de cuidados impuesta a los cuidadores en una sociedad determinada.” (Rosell, 2016, p.70). Estos indicadores, aun en desarrollo, presentan limitaciones que eventualmente serán superadas dado el esfuerzo técnico evidenciado por parte de las agencias involucradas.

De la misma forma que en la relación de dependencia demográfica, la relación de dependencia de cuidados es definida a partir de grupos de edad, lo que contribuye a subestimar el número de personas que requieren de cuidados, en tanto no considera a la población con discapacidad o enferma que puede necesitar de cuidados por parte de otras personas (Budlender apud Rosell, 2016, p.70).

Considerando las interacciones de la demanda de cuidados con la TD se crearon indicadores específicos como la Escala de Madrid<sup>41</sup> la cual,

[...] es un instrumento utilizado para estimar la demanda de cuidados a partir de proyecciones demográficas y estimando el consumo de servicios de cuidado no remunerado. La escala establece que el nivel medio habitual de consumo de servicios de cuidado no remunerados en la población de edad potencialmente activa es la cifra que sirve para referencia en el cómputo, y es igual a una unidad. En forma similar a lo establecido en la relación de dependencia de cuidados, se establece que la población más joven (0 a 17 años) y de mayor edad (65 años y más) consume más servicios de cuidado que la población potencialmente cuidadora (18 a 64 años). (Rosell, 2016, p.70)

También la extensión progresiva de la expectativa de vida incrementa la demanda de servicios y bienes públicos como vivienda, empleo, acceso a educación, entretenimiento etc. Pero la preocupación más visible públicamente sobre este fenómeno se relaciona apenas a su impacto en la sustentabilidad de los sistemas previsionales, otro nombre para lo que aquí se denomina infraestructura pública de cuidados. Preocupación muchas veces usada como una excusa para agredir derechos laborales penosamente obtenidos a lo largo de muchas generaciones.

Por protección social se entiende a un conjunto de políticas públicas que inicialmente surgieron en Europa central en la forma de seguros sociales en el siglo XIX y que procuraban proteger a los trabajadores de las circunstancias existenciales, como deterioro físico y cognitivo por edad, accidentes, enfermedades e imprevistos que al impedir al trabajador ganar su sustento, ponía en riesgo su subsistencia biológica y la de sus dependientes. Los compromisos de los empleadores con la subsistencia de sus empleados por entonces se limitaban al salario y a ceder ante algunas reivindicaciones de mejoras en las condiciones laborales conquistadas arduamente por las organizaciones obreras. Así, las consecuencias de las contingencias inherentes a la vulnerabilidad de la vida de los trabajadores, impidiendo la prestación de servicios, debían ser atendidas por los estados y financiarse con ingresos públicos. Ese modelo se extendió por el mundo a la par que lo hacía la industrialización y llegó a América Latina, más tempranamente en algunos países como Argentina y Uruguay y posteriormente al resto de la región, aupado en regímenes de bienestar que intentaban “importar”, en el marco de los llamados derechos sociales, los sistemas de protección social ampliados y profundizados por los Estados de Bienestar del Norte Global, surgidos en la

<sup>41</sup> También se están construyendo indicadores que al medir las dependencias del cuidado tomen también en cuenta las especificidades de las sociedades latinoamericanas, como por ejemplo la Escala de Santiago (Rosell, 2016) liderada por técnicos/as de CEPAL, de allí su nombre.

posguerra europea; caracterizados por la universalidad de la cobertura y financiamiento fiscal contributivo en un marco de expansión del empleo formal, con consecuentes derechos laborales y previsionales.

Básicamente este conjunto de políticas públicas que componen la protección social se compone de tres grandes estamentos: las prestaciones contributivas (régimen de jubilaciones y pensiones), las no contributivas (Asistencia Social<sup>42</sup>) y aquellas prestaciones emergentes de la legislación laboral, lo que nos remite a sus orígenes en reivindicaciones obreras decimonónicas.

[...] **podemos dividir el desarrollo de la protección social en la región en tres grandes etapas**<sup>43</sup>: 1) la etapa previa a la Gran Depresión de 1929, 2) la fase de mayor industrialización y desarrollo hasta finales de los años ochenta, y 3) las últimas dos décadas del siglo XX (Cecchini y Martínez, 2011). Estas etapas han estado determinadas por el modelo de desarrollo que se han gestado en ellas (liberal primario, sustitución de importaciones y austeridad fiscal). Cada una tiene rasgos particulares que impactaron el desarrollo de las políticas de protección social contributiva, así como las directrices que rigen la protección social no contributiva y de la misma manera han guiado las políticas sectoriales, en este proceso el rol del Estado en la protección social ha sufrido grandes cambios. (Colon, 2017) <sup>44</sup>

A lo largo del XX, los sistemas de protección social incorporaron en algunos países más avanzados de la región, objetivos de desarrollo social (a partir de la década de los 50), superación de la pobreza (a partir de los 80) y promoción de la igualdad de oportunidades (a partir de los 90) que desbordaran sus primigenias bases reivindicativas obreras.

La protección social juega un papel fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás, en especial para poner fin a la pobreza, garantizar un acceso equitativo y universal a las prestaciones y servicios esenciales de salud, reducir las desigualdades, así como para promover la igualdad de oportunidades, el empleo pleno y productivo, la formalización y el trabajo decente. (OIT, 2022, p.3)

Desde el inicio del presente siglo, con los avances de las reivindicaciones de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se evidencia que todo sistema de protección social tiene una intrínseca relación con la vulnerabilidad humana y por ende con el cuidado (Ferro, 2019). En suma, lo que llamamos sistemas de protección social, en su esencia no es más que un conjunto de prestaciones de cuidados institucionalizadas (ver Cuadro #2)

La gestión de la vulnerabilidad humana y su intrínseca dependencia respecto de los cuidados para garantizar la vida y calidad de sus procesos vitales, son asuntos que nuestros sistemas sociales dejaron tradicionalmente a cargo de los tiempos y energías de las mujeres esperando que se metabolicen en la discreción de los hogares, puertas adentro. Esta situación encontró sus límites desembocando en una crisis sistémica del cuidado y en una caída sostenida, sin paralelos históricos, de la fecundidad. Por eso, el mundo envejecido actual

<sup>42</sup> La llamada Asistencia Social, es una constelación de programas de transferencias de ingresos, condicionados o no, y de prestación focalizada de servicios de cuidados institucionalizados de variado espectro, pero bajo otros nombres como “amparo”, “ayuda”, “apoyo”etc; surgidos en diferentes etapas históricas, desde finales del siglo XIX en la región y que fueron sedimentándose con esa denominación de conjunto.

<sup>43</sup> la negrita es del original.

<sup>44</sup> Recuperado de <https://socialprotection.org/discover/blog/transformaciones-de-la-protecci%C3%B3n-social-en-el-contexto-latinoamericano>. Acceso en diciembre de 2023.

precisa colocar la gestión de la vulnerabilidad en el espacio público como un problema político de importancia central, desbordando de su adscripción a los restringidos límites de las políticas sociales (Ferro, 2021) o del propio sistema de protección social: “Los cambios en la estructura de edad de las poblaciones tienen una enorme influencia sobre la capacidad de los países de brindar protección social mediante las jubilaciones y los servicios de atención de salud.” (Turra y Fernandes, 2021, p 8).

Las llamadas políticas de cuidados (Battyani, 2015) un nombre *aggiornado* para la vieja y conocida asistencia social y de sus instrumentos, no son una solución sistémica ya que antes de generalizarse ya funcionan como una nueva elipsis, una cosmética que evita discutir la centralidad del cuidado como organizador del sistema público que atienda la vulnerabilidad humana en todos sus aspectos.

Considerando la existencia o no en cada caso nacional, de una institucionalidad más o menos centralizada para organizar la provisión pública de servicios de cuidado, podría inferirse que países latinoamericanos con menos población como los casos de Costa Rica, Chile, Uruguay o menor densidad como en el caso de Argentina por ejemplo, se muestran más urgidos por ampliar y potencializar infraestructura pública de cuidados que países con mayor población y densidad territorial como por ejemplo Brasil. El único de los cuatro países donde predomina levemente la población masculina sobre la femenina es Paraguay con un 50,68% de hombres<sup>45</sup>; es decir que en este caso nacional la presión de la demanda de cuidados se intensificaría aún más sobre las mujeres si comparado en términos relativos con los demás países analizados, donde la población femenina es del 51,76% en Argentina ,51,5% Brasil y, Uruguay 52% según los últimos Censos disponibles en cada caso nacional.

En otras palabras, la percepción pública de la profundidad de la TD, en combinación con la magnitud poblacional en cada caso nacional analizado podría tener relación con la mayor o menor presencia de la cuestión del cuidado en la discusión pública, especialmente en medios académicos y organizaciones de la sociedad civil que se expresan en la creación de institucionalidad y legislación *ad hoc*. Esto es claro en los casos de Uruguay que es el primer país de la región en contar desde 2005 con un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) y Chile que comenzó a recorrer este camino tempranamente, aunque más focalizadamente que en el caso uruguayo. En Paraguay, la discusión está en fase inicial, impulsada principalmente por organismos técnicos regionales, pertenecientes en su mayoría al ecosistema institucional de Naciones Unidas, que propician estudios técnicos sobre la cuestión. En este país existen aportes importantes, aunque escasos, provenientes de los medios académicos y de OSC<sup>46</sup> pero no se evidencia que el asunto genere una reivindicación clara y sostenida por parte de la sociedad civil.

En Argentina, en los últimos años se creó institucionalidad en niveles altos de la Administración Pública Nacional y a gran velocidad para atender este importante asunto, pero el nuevo gobierno de ultraderecha que surgió de las elecciones presidenciales de finales del 2023 cerró este proceso, eliminándola y clausurando cualquier inserción estatal en estos temas.

<sup>45</sup> Datos extraídos de <https://www.ine.gov.py/microdatos/documento/1/2002/3/2%20Consideraciones%20generales.pdf>, acceso en diciembre de 2023.

<sup>46</sup> En el caso paraguay son significativos los aportes en este tema realizados por investigadores/as del Centro de Estudios y Documentación (CDE): [www.cde.org.py](http://www.cde.org.py).



Otro país de tamaño poblacional medio como Colombia desde el año 2020 viene desarrollando una experiencia innovadora a escala municipal ya que cuenta con un Sistema Distrital de Cuidados (SIDICU) en la ciudad capital de Bogotá, lo que ha impulsado discusión política para analizar su posible implantación a escala nacional y principalmente se propone propiciar una mejora en las condiciones de vida de la población bogotana tanto de aquella demandante de cuidados como de quienes lo proveen, a la vez que genera mucha información y *know-how* en políticas de cuidados de cercanías.

Bogotá es la ciudad pionera de América Latina en tener este sistema diseñado para reconocer los trabajos de cuidado a las personas que lo realizan y redistribuir y reducir la sobrecarga de estas labores que recaen principalmente sobre las mujeres. Este sistema liderado por la Secretaría de la Mujer articula diversos servicios para atender las necesidades de cuidado de manera corresponsable entre 13 sectores de la Administración Distrital.<sup>47</sup>

Ya en países de gran tamaño poblacional y territorial como Brasil, el mayor de toda América Latina y que forma parte del *Top Ten* mundial en ambos parámetros, el impulso político dado a esta cuestión muy recientemente puede evidenciarse en la presencia de las menciones al cuidado en el lenguaje público usado por el actual presidente Lula. La mención permanente a la idea de que “*governar é cuidar das pessoas*”, se encuentra en cualquier transcripción de sus palabras en eventos públicos imprimiéndole de ese modo una impronta de orientación programática. En esa línea creó en el inicio de su presente gobierno, la *Secretaria Nacional de Cuidados e Família* (SNAPI)<sup>48</sup> en el ámbito del *Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome* desde donde se está elaborando la Política Nacional de Cuidados<sup>49</sup> que seguramente será presentada a la sociedad y discutida en el Parlamento durante el año de 2024.

Si bien la inmersión política de Brasil en la cuestión del cuidado en su acepción más integral, es decir más allá de la clásica y restringida visión sanitarista y de asistencia social, es muy reciente; el ritmo, alcance e influencia a escala latinoamericana de su TD impresiona a quien la observe. Por ejemplo, si bien hay países más envejecidos en términos relativos como Argentina (12%), Uruguay (16%) y Cuba (16%), en términos absolutos Brasil es el país con más población envejecida de toda la región, contando a la fecha de su último Censo Demográfico (2022) con el impresionante número de 32.000.000 de personas consideradas legalmente *idosas*, lo que es más que la población total de muchos de los países latinoamericanos. Es un número que desborda cualquier infraestructura pública de cuidados existente, de por sí insuficiente para la demanda de cuidados existentes para los diferentes grupos etarios según estudios de Guimarães, et al (2020), lo que propició “un reciente y rápido movimiento de mercantilización del cuidado en Brasil”<sup>50</sup> (p.80).

<sup>47</sup> <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/mujer/sistema-distrital-de-cuidado-en-bogota-sitio-web>.

<sup>48</sup> <https://www.gov.br/mds/pt-br/composicao/orgaos-especificos/desenvolvimento-social/SNAPI>.

<sup>49</sup> Tarea liderada por su titular Lais W. Abramo, cientista social y técnica de significativa trayectoria en organismos internacionales como OIT.

<sup>50</sup> En ese sentido la especificidad histórico-política de cada país analizado determina algunas diferencias en las gravitaciones de los diferentes subsistemas que componen la organización social del cuidado. Estudios como los de Borgeaud-Garciandia (2020) informan para el caso argentino una presencia más expresiva de las organizaciones de base comunitaria en la provisión de tales servicios mayoritariamente gratuitos y autogestionados, en comparación con otros países de la región. También es un diferencial del país en contraste

En esta línea y para toda la región lo que, para las familias, las OSC y los estados constituye un desafío con tensiones inherentes, para el sector privado constituye grandes oportunidades de negocios y lucros. Este sector es el segmento social más beneficiado por el veloz proceso de envejecimiento poblacional en el mundo y en la región, circunstancia bautizada como “economía plateada”:

La Economía Plateada es aquella parte de la economía global vinculada al cambio demográfico producido por el envejecimiento de la población cuyo enfoque se centra en las necesidades y demandas de los adultos mayores. El envejecimiento se entiende, a menudo, como una carga adicional para la sociedad. Entraña el triple desafío de dar respuesta a la demanda creciente de pensiones, servicios de salud y servicios de atención a la dependencia [...] Sin embargo, los grandes desafíos que implica el envejecimiento traen consigo oportunidades de desarrollo económico, con la generación de nuevos emprendimientos y oportunidades laborales, así como una mayor contribución económica de los adultos mayores, dado que las mejoras de las condiciones de salud permiten una longevidad más productiva.[...] Es un proceso que afecta tanto al sector público como al privado y que incluye todos los ámbitos económicos. (Sánchez et al, 2020, p.5)

Por ello el sector privado tradicionalmente poco presente en la región en debates y acciones de amplio alcance sobre condiciones y calidad de vida de la población, tiene mucho espacio y mecanismos propios como la responsabilidad social empresarial (RSE) para contribuir a aminorar la crisis sistémica del cuidado, por lo que debe dejar de ser dispensado por la sociedad cuando se debaten colectivamente estos asuntos.

## 5. Conclusiones

Los cambios demográficos expresan contextos económicos, sociales, políticos y culturales de cada sociedad. Decisiones que se piensan individuales, especialmente en cuestiones reproductivas, convergen en el mismo sentido colectivamente, independientemente de la diversidad de posicionamientos morales y religiosos sobre cuestiones de familia que porte cada persona o grupo. Una convergencia así obedece a cambios ya estructurales en los roles de género y no apenas a la suma de posicionamientos individuales.

El expresivo envejecimiento que emerge de la transición demográfica en América Latina no debe ser visto como algo negativo, ya que el hecho de que muchas más personas que en el pasado lleguen a edades avanzadas es una conquista. La vulnerabilidad y la interdependencia sistémica que caracteriza a una sociedad envejecida, ineludiblemente posicionarán a la necesidad de redistribuir equitativamente las responsabilidades en la provisión de cuidados tanto a escala interpersonal como sistémica, con la fuerza y el alcance político, filosófico y hasta teológico, que tuvo desde finales del siglo XIX en todo Occidente la idea de justicia social. El cuidado debería alcanzar la densidad ética de ser un fundamento civilizatorio pero distribuido en forma más justa entre hombres y mujeres y no asociado exclusivamente a la femineidad.

La caída de la fecundidad, colocada en el espacio público como preocupación propia de visiones natalistas como “reposición de generaciones”, son también una excelente noticia

---

con los otros casos nacionales analizados aquí, la red de cooperativas del cuidado que sigue creciendo en dicho país. Ver <https://incubacuidados.com.ar/>

para la sostenibilidad ambiental y para la convivencia más armónica con otras especies en el plantea que nos posibilita la vida en todas sus formas. El decrecimiento poblacional previsto para mediados de este siglo en gran parte del mundo y por ende en esta región, no es sinónimo de extinción humana masiva porque será lento y nos dará la oportunidad de organizar nuestros sistemas de cuidados para que las siguientes generaciones cuenten con mejores condiciones de vida y una convivencia más pacífica y por ello necesariamente menos antropocéntrica y en un ambiente sustentable.

En la otra punta del espectro la persistencia de pirámides demográficas de aspecto clásico es decir anchas en la base de edades y muy angosta hacia la cima, característica de algunas sociedades del Caribe, del continente africano y partes de Asia, revela sociedades violentas en dos sentidos. Por un lado, violencia hacia las mujeres restringiendo su papel social, obstaculizando su acceso a la educación y a su empoderamiento económico, social, político y cultural en paridad con los hombres y por otra, violencia en general reservando a unos pocos privilegiados llegar a edades avanzadas.

Finalmente, es necesario un giro copernicano que coloque el cuidado en el centro “solar” y se organice una sólida infraestructura pública del cuidado centralizada y optimizada, liderada por los estados. Los problemas de la protección social no son coyunturales ni apenas motivados por el envejecimiento poblacional, son estructurales porque ya cumplieron un ciclo histórico y sus añadidos, elipsis análogas a aquellas con las que se quería hacer lógica la explicación de un universo geocéntrico en la Edad Media, que se le incluyen desde hace décadas para adaptarlos a las necesidades de cada etapa y sociedad comprueban su insostenibilidad. Ese camino ya comienza a ser recorrido con la creación de SNIC nacionales y subnacionales en países de la región, pero para que estas no se vuelvan una nueva elipsis deben metabolizar en su seno al perimido modelo de protección social. Todo lo que se haga para darle “sostenibilidad” será no solo en vano y cosmético, sino a costa de lesionar derechos duramente conquistados y de agredir las condiciones de vida de la población.

Es urgente actualizar estos sistemas creados en las configuraciones demográficas, laborales y culturales del siglo XIX europeo, para darles una configuración más propia de las sociedades del siglo XXI y sus particulares desafíos, no solo en América Latina sino en el mundo todo, y así organizar la infraestructura pública del cuidado que precisamos en el presente y para las futuras generaciones.

### Bibliografía

ARRIAGADA, I. ¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias? In: CEPAL. **Seminario Vulnerabilidad** Santiago de Chile, 2001.

ABRAMO, L. Construyendo a Política Nacional de Cuidados do Brasil, **65ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe**, Buenos Aires, 2022.

ALONSO, V. La desigualdad económica de género dentro del contexto de heterogeneidad estructural de América Latina. El caso argentino, en ALONSO, V; MARZONETTO, G; RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C, **Heterogeneidad estructural y cuidados**. Nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Teseo, 2021, p, 35-60.

ARRIAGADA, I; ARANDA, V. (Comp.) **Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales**: necesidad de políticas públicas eficaces. Santiago de Chile: UNFPA-CEPAL, 2004, 19-20.

BAGAVOS, C. On the contribution of foreign-born populations to overall population change in Europe: Methodological insights and contemporary evidence for 31 European countries, **Demographic Research** 46(7), 2022, pp. 179-216.

BALBO, L. La doppia presenza e mercato del lavoro femminile. **Inchiesta** N° 32, 1978.

BATTHYÁNY, K. **Las políticas y el cuidado en América Latina**: una mirada a las experiencias regionales. Santiago de Chile: CEPAL, 2015

BECKER, G. **Tratado sobre la familia**. Alianza Editorial, 1987.

BORGEAUD-GARCIANDÍA, N. Entre desarrollo y fragmentaciones. Estudios del panorama del cuidado en Argentina. In: GUIMARÃES, N.A. e HIRATA, H. (Comp.) **El cuidado en América Latina**: mirando los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Buenos Aires: MEDIFÉ, 2020.

BRECAILO, M. O cuidado das crianças: desafios culturais, sociais e políticos. In: TAMANINI, M. et al. **O cuidado em cena**. Desafios políticos, teóricos e práticos. Florianópolis: UDESC, 2018. p. 217-250.

CARVALHO, A; PAULA, D. Exploring cross-country heterogeneity in the relation between female labor force participation and fertility in Latin America. **REBEP**, N° 40, 2023, p.1-20.

CARRASCO, C. La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? en LEÓN, M (Ed.) **Mujeres y trabajo: cambios impostergables**. Porto Alegre: Veraz Comunicação, 2001, p. 43-65.

CEPAL. **Envejecimiento en América Latina y el Caribe**. Inclusión y derechos de las personas mayores. Santiago de Chile, 2022. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e345daf3-2e35-4569-a2f8-4e22db139a02/content>. Acceso en diciembre de 2023.

COLON, A. **Transformaciones de la protección social en el contexto latinoamericano**, 2017. Recuperado de <https://socialprotection.org/discover/blog/transformaciones-de-la-protecci%C3%B3n-social-en-el-contexto-latinoamericano>. Acceso en diciembre 2023.

CROSBY, A. **Imperialismo ecológico**: a expansão biológica da Europa, 900-1900. São Paulo: Companhia da Letras, 2011.

DURAN, M. El futuro del cuidado: El envejecimiento de la población y sus consecuencias. **Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo**, N° 50, 2016, 114-127.

ESPEJO, A; FILGUEIRA, F y RICO, N. **Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado**. Santiago de Chile: UNFPA-CEPAL, 2010.

FERRO, S.L. Direitos de quem cuida e redistribuição interpessoal e sistêmica das responsabilidades dos cuidados nos ordenamentos constitucionais e jurídicos em países latino-americanos. Estudo de caso MERCOSUL. **VIII Encontro Nacional de Antropologia do Direito**. On-line, agosto 2023.



FERRO, S.L. Para estar vivos no alcanza con nacer. Vulnerabilidad y cuidados en tiempos pandémicos. **Revista Diálogo**, n. 49, 2022,1-13.

FERRO, S. L. Más allá de las políticas sociales ¿Hacia sistemas públicos de cuidados en el MERCOSUR? **Revista Conjuntura Austral**. Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS, v.12, 2021, 89-105.

FERRO, S.L. La cuestión del cuidado en el escenario post pandemia.Hacia estados del cuidado o hacia Gilead? **Revista Interdisciplinária em Cultura e Sociedade (RICS)** São Luís, v.6, n.2, p.50-71, 2020.

FERRO, S. L. El cuidado como posibilidad de realización del paradigma de la universalidad y solidaridad en los sistemas públicos de protección social. Una perspectiva histórica. **Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales** N° 17, 2019, 42-80.

FOLBRE, N. Inequality and Time Use in the Household. In: NOLAN, B. et al (Ed.) **The Oxford Handbook of Economic Inequality**. United Kingdom: Oxford University Press, 2011, 342–363.

GUIMARÃES, N. HIRATA, H y POSTHUMA, A. El cuidado: sus formas, relaciones y actores. Reflexiones a partir del caso de Brasil. In: GUIMARÃES, N; HIRATA, H. (Comp.) **El cuidado en América Latina**: mirando los casos de de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Buenos Aires: MEDIFÉ, 2020.

HALPERIN DONGUI, T. **Historia Contemporánea de América Latina**. Buenos Aires: Alianza Editorial, 2010.

HARAWAY, D.O **Manifesto das espécies companheiras**. Cachorros, pessoas e alteridade significativa. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

HOCHSCHILD, A. Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional. In GIDDENS, A., y HUTTON, W. (ed.): **En el límite**. La vida en el capitalismo global. Barcelona: Tusquets, 2001,187-208.

ISSBERNER, L y LÉNA, P. **Antropoceno**: la problemática vital de un debate científico. Paris: UNESCO, 2018.

LIU, Ch; ESTEVE, A; TREVIÑO, R. Female-Headed Households and Living Conditions in Latin America. **World Development**, 2017, vol. 90, issue C, 311-328.

MENASHE-OREN, A., & BOCQUIER, P. Urbanization Is No Longer Driven by Migration in Low- and Middle-Income Countries (1985-2015). **Population and Development Review**, vol.47, Issue 3, 2021,1–25.

OIT. **Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe**. Tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores, 2022. Recuperado de <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=18966>. Acceso enero de 2024.

ONU HÁBITAT. **Previendo el futuro de las ciudades**. Reporte Mundial de las Ciudades, 2022. Recuperado de <https://onuhabitat.org.mx/WCR/>. Acceso enero de 2024.

PAZ, J. Feminización de la pobreza en América Latina. **Notas de Población** N° 114, 2022, 11-36.

PARREÑAS, R. **Servants of globalization**: migration and domestic work. California: Stanford University Press, 2015.

PÉREZ BRIGNOLI, H. **América Latina en la transición demográfica (1800-2050)**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Editores, 2022.

PÉREZ OROZCO, A. Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. **Revista de Economía Crítica**, N°. 5, 2006, 7-37.

PICCHIO, A. La visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social". In: CARRASCO, Cristina (ed.) **Mujeres y Economía**. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Editorial Icaria- Antrazyt, Barcelona, 2003.

PICCHIO, A. Un enfoque macroeconómico «ampliado» de las condiciones de vida. **Taller Internacional de Cuentas Nacionales, Salud y Género**, Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

RAZAVI, S. **The Political and Social Economy of Care in a Development Context**. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. Geneva: UNRISD, 2007.

RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, C. Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. **Revista Nueva Sociedad**, N° 256, 2015.

RODRÍGUEZ VIGNOLI, J; ROWE, F. **Internal migration and spatial de-concentration of population in Latin America N-IUSSP Onl ine news magazine, 2018**. Disponible en <https://www.niussp.org/migration-and-foreigners/internal-migration-and-spatial-de-concentration-of-population-in-latin-america/>. Acceso mayo 2023.

ROMERO, M. Reflections on Globalized Care Chains and Migrant Women Workers. **Critical Sociology**, Vol. 44 (7-8), 2018, 1179-1189.

ROSELL, C. **Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas**. Santiago de Chile: CEPAL, 2016.

SÁNCHEZ, M; et.al. **La economía plateada en América Latina y el Caribe**. El envejecimiento como oportunidad para la innovación, el emprendimiento y la inclusión. New York: Grupo BID, 2020.

SEGOVIA, O; RICO, M. ¿Cómo vivimos la ciudad? Hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género. In: RICO, M y SEGOVIA, O. (Ed.) **¿Quién cuida en la ciudad?** Aportes para políticas urbanas de igualdad. Santiago de Chile: CEPAL, 2017, 41-70.

SIMÕES, C. **Relações entre as alterações históricas na dinâmica demográfica brasileira e os impactos decorrentes do processo de envelhecimento da população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

TORNS, T. Conciliación de la vida laboral y familiar o corresponsabilidad: ¿el mismo discurso? **Revista Interdisciplinar de estudios de género**, n.1, 2011, p.5-13.

TURRA, C; FERNANDES, F. **La transición demográfica**. Oportunidades y desafíos en la senda hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2021.

WILLIAMS, F. Markets and migrants in the care economy: caring in the rich parts of the world is now an industry and one that is heavily dependent on low-paid workers from the global south, **Soundings**, N° 47, 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 apreciadas 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. 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.
- iii) **Demais Contribuições** – As contribuições de caráter cultural devem conter no máximo 10 laudas em formato word ou equivalente.

A formatação dos trabalhos submetido deve ser em tamanho A4, margens 2,5 cm, fonte *Times New Roman* 12 ou Arial 12 e espaçamento simples.

Os artigos, resenhas e demais colaborações não devem conter identificação. O(s) nome(s) do(s) autor(es), com respectiva identificação (titulação, instituição de origem, titulação e correio eletrônico e ORCID) devem ser informadas apenas no sistema da revista.

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>.