



RP3

Revista de Pesquisa em
Políticas Públicas

V1.N2.2025

1.A (IN)EFETIVIDADE DA LEI Nº. 13.010/2014 NO ATENDIMENTO A FAMÍLIAS COM SITUAÇÃO DE VIOLENCIA DOMÉSTICA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA – RS

2.O ABASTECIMENTO DE ÁGUA E O ESGOTAMENTO SANITÁRIO COMO DIREITOS HUMANOS NO MUNICÍPIO DE PIRAPORA/MG

3.ALOCAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE PLANTAS MEDICINAIS E FITOTERÁPICOS: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2012 A 2018

4.A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO SELO LOCAL DE ALIMENTOS DE PIRACICABA (SELAPIR): UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

5.ECONOMIA CRIATIVA, POLÍTICAS CULTURAIS E EQUIDADE DE GÊNERO: UM ENFOQUE NO FUNDO DE APOIO À CULTURA DO DISTRITO FEDERAL

6.O ESTADO EMPREENDEDOR COMO AGENTE CATALIZADOR DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NO BRASIL

7.ANÁLISE DA CONVERGÊNCIA POTENCIAL DOS MUNICÍPIOS DO MATO GROSSO DO SUL USANDO O MÉTODO VIKOR PARA CLASSIFICAR SEGUNDO CRITÉRIOS ECONÔMICOS

A (IN)EFETIVIDADE DA LEI Nº. 13.010/2014 NO ATENDIMENTO A FAMÍLIAS COM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA - RS

*The (in)effectiveness of Law n.º 13.010/2014 in assisting families suffering from
domestic violence against children and adolescents in the municipality of
Cruz Alta - RS*

Denise Tatiane Girardon dos Santos

<http://lattes.cnpq.br/5993648671113115>

<https://orcid.org/0000-0001-9782-8039>

Andressa de Almeida Facco

<http://lattes.cnpq.br/3595948243203458>

<https://orcid.org/0009-0003-7129-451X>

Domingos Benedetti Rodrigues

<http://lattes.cnpq.br/8864047874239071>

<http://orcid.org/0000-0002-7305-710X>

Isadora Wayhs Cadore Virgolin

<http://lattes.cnpq.br/2605386029343346>

<https://orcid.org/0009-0003-5676-7104>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e52427

RESUMO

O presente artigo aborda a (in)efetividade da Lei n.º 13.010/2014, a partir de pesquisa de campo relacionada ao atendimento por órgãos da rede de proteção, como o Conselho Tutelar (CT) e o Centro de Referência de Atendimento Especializado de Assistência Social (Creas) do Município de Cruz Alta - RS, a famílias com situação de violência doméstica contra crianças e adolescentes. A pergunta que se pretende responder é: em que medida a vigência da Lei n.º. 13.010/2014 contribuiu para a redução dos casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes após os atendimentos prestados pela rede de proteção, especialmente, pelo CT e o Creas no Município de Cruz Alta- RS? O método é o dedutivo, com análise descritiva e qualitativa; as técnicas de pesquisa são a bibliográfica, a documental e a pesquisa de campo. O texto é dividido em três seções, com abordagem sobre a evolução dos direitos das crianças e dos/as adolescentes, as legislações específicas, pautadas no princípio da proteção integral, e aplicação de questionário semiestruturado às profissionais, que realizam atendimentos e encaminhamentos às famílias. Conclui-se que a efetividade dos direitos e garantias de crianças e adolescentes, destacadamente, os previstos na Lei n.º. 13.010/2014, também está condicionada à adesão dos pais e/ou responsáveis às orientações repassadas pelos/as profissionais da rede de proteção.

Palavras-chave: Infância e Adolescência. Conselho Tutelar. Centro de Referência

Especializado de Assistência Social. Vulnerabilidade social. Município de Cruz Alta - RS.

ABSTRACT

This article discusses the effectiveness or not effectiveness of Law No. 13.010/2014, based on field research related to the assistance provided by the protection network bodies, such as the Guardianship Council (Conselho Tutelar - CT) and the Specialized Social Assistance Reference Center (Centro de Referência de Atendimento Especializado de Assistência Social - CREAS) in the municipality of Cruz Alta - RS, to families in situations of domestic violence against children and adolescents. The question we want to answer is: to what extent has Law No. 13.010/2014 contributed to the reduction in cases of domestic violence against children and adolescents after the care provided by the protection network, especially by the CT and CREAS in the municipality of Cruz Alta - RS? The method is deductive, with descriptive and qualitative analysis; the research techniques are bibliographic, documentary and field research. The text is divided into three sections, covering the evolution of the rights of children and adolescents, specific legislation based on the principle of integral protection, and the application of a semi-structured questionnaire to professionals who provide care and referrals to families. The conclusion is that the effectiveness of children's and adolescents' rights and guarantees, especially those set out in Law no. 13.010/2014, is also conditional on parents and/or guardians adhering to the guidelines passed on by professionals in the protection network.

Keywords: Childhood and Adolescence. Conselho Tutelar. Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Social vulnerability.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A evolução dos direitos das crianças e adolescentes trouxe avanços significativos para o combate da violência contra esse grupo da população, vez que, com as alterações legislativas, ao longo dos anos, o Estado passou a adotar uma postura mais ativa em relação às necessidades da sociedade, principalmente, aos mais vulneráveis. A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) o público infanto-juvenil passou a ser tratado como prioridade estatal, por meio da doutrina da proteção integral, que os garante todos os direitos inerentes à pessoa humana, o que se verifica com a criação de leis específicas, como a Lei n.º 13.010/2014, e políticas públicas preventivas e protetivas.

A rede de proteção foi criada com a finalidade de garantir a aplicação legal e atuar por meio de profissionais especializados para proteção e intervenção em casos de violência e violação de direitos. Diante disso, o presente trabalho visa a verificar em que medida a vigência da Lei n.º 13.010/2014 contribuiu para o aprimoramento, por entidades da rede de proteção, do atendimento a famílias com situação de violência doméstica

contra crianças e adolescentes, por meio de pesquisa de campo junto ao Conselho Tutelar (CT) e ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) do Município de Cruz Alta - RS.

Nesse sentido, com o intuito de compreender a intervenção estatal realizada por meio da rede de proteção, no que se refere ao combate à violência contra o público infanto-juvenil, indaga-se: em que medida a vigência da Lei n.º 13.010/2014 contribuiu para a redução dos casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes¹ após os atendimentos prestados pela rede de proteção, especialmente, pelo Conselho Tutelar e pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social do Município de Cruz Alta - RS?

O presente artigo divide-se em três partes, com fins de abordar a evolução histórica dos direitos das crianças e dos/as adolescente nas searas internacional e nacional; apontar a legislação brasileira específica sobre os direitos fundamentais das crianças e dos/as adolescentes, sob a égide do princípio da proteção integral, com o fim de compreender a intervenção estatal no poder familiar em casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes; por fim, verificar a (in)efetividade da Lei n.º 13.010/2014 para o aprimoramento do atendimento a famílias com situação de violência doméstica contra crianças e adolescentes, por meio de pesquisa de campo realizada junto às entidades da rede de proteção Conselho Tutelar e Creas do Município de Cruz Alta - RS.

Será pautado o dever da família e do Estado de proteger as crianças e os/as adolescentes, garantindo-lhes o direito de serem cuidados/as e educados/as sem o uso de castigos físicos ou de tratamentos cruéis ou degradantes, conforme prevê o artigo 18-A do Estatuto da Criança e do Adolescente, previsão decorrente da Lei n.º 13.010/2014. O Estado é detentor do poder-dever de intervir no poder familiar em casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes, por intermédio de entes públicos, a fim de adotar as medidas de proteção necessárias.

Como procedimentos metodológicos, utiliza-se do método dedutivo, a partir de uma análise descritiva e qualitativa, bem como de procedimentos bibliográficos, a partir de autores/as como Juliana Paganini, Andréa Rodrigues Amin, Roberta Batistin da Cruz e Ana Lígia Gomes, documentais, sobretudo, legislação especializada, e de pesquisa de campo, para a coleta de dados, para a elaboração do presente artigo científico. A

¹ Para fins deste artigo, considera-se criança e adolescente o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): “Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.” (BRASIL, 1990, s/p.).

abordagem foi de caráter exploratório, por meio da aplicação de questionários abertos aos/as Conselheiros/as Tutelares e Assistentes Sociais, disponíveis na data da realização da pesquisa e que concordaram em participar.

As perguntas dos questionários foram relacionadas ao contexto em que os/as Participantes estão inseridos/as, com a devida submissão e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), Parecer N.º 6.327.236. O tratamento dos dados realizou-se pela análise de conteúdo, pela perspectiva de Bardin, com a finalidade de obter descrição objetiva, sistemática e qualitativa do conteúdo da manifestação, abarcando os estágios da pré-análise, da exploração do material, do tratamento dos resultados, da inferência e da interpretação.

2 Evolução histórica da legislação nacional sobre os direitos das crianças e dos/as adolescentes

Nesta sessão será tratado, brevemente, sobre a evolução histórica dos direitos das crianças e dos/as adolescentes, com destaque à legislação brasileira específica, criada com o fim de aprimorar a atuação estatal, no que diz respeito à garantia desses direitos, especificamente, nos atendimentos às famílias com situação de violência contra crianças e adolescentes.

Durante a colonização do Brasil, sobretudo, pelos portugueses, entre os séculos XVI e XIX, especialmente, em razão da baixa expectativa de vida da população e da inexistência de previsão de direitos, crianças e adolescentes eram tratados/as como adultos/as, e, muitas vezes, submetidos/as a atividades laborais penosas e prejudiciais ao seu desenvolvimento. Sobre o papel da criança na organização social desse período, Barbosa e Quedes (2008, p. 32) referem que realizavam “[...] as atividades impostas aos mais velhos, variando essas de acordo com a condição social da família”. Além disso, eram exploradas, maltratadas e abusadas, inclusive, nas embarcações que vinham de Portugal ao Brasil, na mesma época (Profice; Santos, 2017).

O Código Criminal do Império do Brasil², de 16 de dezembro de 1830, sancionado por D. Pedro I, conforme o artigo 10, não classificava como criminoso o menor³ de 14 anos de idade; contudo, o artigo 13 estabelecia que, se os menores de 14 anos tivessem

² Manda executar o Código Criminal.

³ Será utilizado o termo *menor*, neste trecho do artigo, em razão de ser a expressão utilizada na legislação e demais documentos da época.

praticado o delito com discernimento, poderiam ser “[...] recolhidos às casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda á idade de dezesete annos” (Brasil, 1830, s/p). Para Simões e Santos (2014, p. 05) a promulgação desse Código, à época, “[...] significou sem dúvidas, um avanço, pois foi aumentada a idade de inimizabilidade, e também se adquiriu o sistema do discernimento”.

Em 11 de outubro de 1890, foi promulgado o Decreto n.º 847⁴ que instituiu o Código Penal de 1890, que alterou a previsão de delitos, cometidos pelos menores, e estabeleceu a responsabilidade penal a partir dos 09 anos de idade, legitimando, dessa forma, a repressão e a internação de crianças e adolescentes em casas de correção e/ou reformatórios, que se destinavam a *abandonados* e *delinquentes* (Leite, 2003). Assim, a Doutrina do Direito Penal do Menor, centralizada nos Códigos Penais de 1830 e 1890, baseou-se no discernimento do menor, a fim de imputar-lhe responsabilidade com base em seu grau de entendimento em relação à prática do ato criminoso, esta que era determinada pelo juízo (Pereira, 2000).

A Lei n.º 4.242, 06 de janeiro de 1921, especialmente, no artigo 3º, previu o serviço de assistência e proteção à infância, com ênfase em situações de abandono e delinquência, que deveriam ser prestados aos menores (Brasil, 1921). A primeira legislação brasileira, específica para menores, foi o Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, também conhecido como Código Mello Mattos e/ou Código de Menores. Dentre outras questões, apresentava, principalmente, políticas de atendimento a crianças e adolescentes, e estabelecia, no artigo 68⁵, que os menores de 14 anos, autores ou partícipes de crime ou contravenção, não seriam submetidos a processo penal de nenhuma espécie (Brasil, 1927).

Criado em 1941, o Serviço de Assistência a Menores (SAM), tinha como objetivo “[...] sistematizar, fiscalizar, regulamentar as verbas orçamentárias destinadas à Assistência Social e para ser um orientador técnico e pedagógico das instituições oficiais e privadas de atendimento ao menor desvalido e delinquente”, consoante Souza (2020, p. 04). O SAM surgiu como resposta aos anseios da sociedade, tanto no que se refere à proteção dos menores, quanto ao combate da criminalidade (Gandini Júnior, 2007).

⁴ Promulga o Código Penal.

⁵ Art. 68. O menor de 14 annos, indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submettido a processo penal de, especie alguma; a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punivel e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva.

O SAM foi substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), instituída pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e definida por meio da Lei n.º 4.513⁶ de 01 de dezembro de 1964, como instituição detentora de autonomia financeira e administrativa, com jurisdição nacional, voltada à execução de políticas públicas destinadas a menores em situação irregular e outras questões relacionadas à infância (Gandini Júnior, 2007). Seguindo as diretrizes da FUNABEM, que tinha o objetivo de formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em território nacional, criou-se, no âmbito estadual, a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) que, consoante Benevides, Daniel e Berwig (2014, p. 4) tinha “[...] como funções básicas a triagem, o recolhimento e a internação dos menores”.

Em relação à proteção das crianças e dos/as adolescentes, na seara internacional, dentre os tratados internacionais, destaca-se a Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia das Nações Unidas, em 1959, com o reconhecimento da criança como sujeito de direitos, por meio de dez princípios, como a garantia de tratamento digno, amoroso, e livre de qualquer forma de crueldade e exploração (Organização das Nações Unidas, 1959). O destaque para tratados é importante para este artigo, considerando a ratificação, pelo Brasil, e os avanços, que refletiram na criação, nas décadas seguintes, de legislações brasileiras específicas protetivas de crianças e adolescentes.

No Brasil, destaca-se a Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979, denominada de *Novo Código de Menores*, que fazia referência à doutrina da situação irregular, ao estabelecer a necessidade da intervenção estatal em situações consideradas irregulares, ou seja, aquelas em que fosse constatado perigo ao/a menor, ou em razão de sua conduta, conforme o artigo 2º⁷ (Brasil, 1979). A vigência do Código de Menores implicou na alteração da atuação estatal, que reforçava a situação irregular da infância e juventude, como destaca Leite (2006, p. 98):

⁶ Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências.

⁷ Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal.

(i) uma vez constatada a ‘situação irregular’, o menor passava a ser objeto de tutela do Estado; e (ii) basicamente, toda e qualquer criança ou adolescente pobre era considerado ‘menor em situação irregular’, legitimando-se a intervenção do Estado, através da ação direta do Juiz de Menores e inclusão do menor no sistema de assistência adotado pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor.

A Constituição da República Federativa de Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, especialmente, no artigo 227⁸, preconiza os direitos garantidos das crianças e dos/as adolescentes, ao adotar a doutrina da proteção integral (DPI), entendida como o conjunto de princípios e enunciados lógicos, que exprimem um valor ético maior, organizada por meio de normas interdependentes, que reconhecem crianças e adolescentes como sujeitos detentores de direitos (Amin, 2022). A DPI inovou ao assegurar, ao menos, formalmente, uma gama de direitos às crianças e adolescentes, em substituição à doutrina da situação irregular. Com o intuito de incluir na CRFB a emenda pelos direitos infanto-juvenis, criou-se, no mesmo ano, o Fórum Nacional Permanente de Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA (Roberti Júnior, 2012).

A CRFB convergiu com as premissas contidas na Convenção sobre os Direitos da Criança⁹, adotada em 20 de novembro de 1989, em Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, e que entrou em vigor em 02 de setembro de 1990, ratificada por 196 países (Organização das Nações Unidas, 1990). No Brasil, a Convenção foi promulgada pelo Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990, e, com isso, passou-se a considerar, como criança, todo o ser humano com menos de 18 anos de idade, garantindo-lhes, de forma geral, maior cuidado e proteção, sem qualquer tipo de discriminação e violência, a fim de assegurar um desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social (Brasil, 1990).

A evolução histórica dos direitos das crianças e dos/as adolescentes evidenciou a necessidade de se assegurar ao público infanto-juvenil a garantia dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. Assim, a adoção de Convenções e Declarações internacionais, bem como a criação de novas leis internas, demonstraram a preocupação

⁸ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

⁹ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990.

do Estado com este grupo vulnerável, especialmente, em relação aos quadros de violência e violação de direitos, como os que serão tratados na próxima seção.

3 A intervenção do Estado em casos de violência contra crianças e adolescentes: considerações sobre a Lei N.º 13.010/2014

Na seara infraconstitucional, destaca-se, como marco dos direitos das crianças e dos/as adolescentes, a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, nominada de Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que, diferentemente, do Código de Menores, passou a considerá-los como sujeitos em desenvolvimento, detentores dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, prioridades do Estado e destinatários de proteção integral (Dias *et al.*, 2007). O ECA assegurou a garantia do melhor interesse e alocou crianças e adolescentes como prioridade absoluta do Estado, ratificando a DPI, esta que, para Amin (2022, p. 27),

[...] rompe o padrão preestabelecido e absorve os valores insculpidos na Convenção dos Direitos da Criança. Pela primeira vez, crianças e adolescentes titularizam direitos fundamentais, como qualquer ser humano cuja dignidade é passível de proteção como valor em si. Passamos, dessa forma, a ter um Direito da Criança e do Adolescente amplo, abrangente, universal e, principalmente, exigível, em substituição ao Direito do Menor.

A previsão do DPI pelo ECA é um avanço democrático de regulamentação dos direitos, previstos na CRFB. Ademais, reproduziu, em parte, o disposto na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1979, e na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989, de forma a reiterar as garantias já adquiridas (Oliveira; Jesus, 2021). Desse modo, o ECA parte de uma perspectiva protetiva, uma vez que estabelece, no artigo 4º, a salvaguarda “[...] dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”, e preventiva, ao adotar, entre outras deliberações, políticas de atendimento e medidas protetivas para assegurar a efetividade de tais direitos, conforme disposto no artigo 101¹⁰ (Brasil, 1990, s/p.).

¹⁰ Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

O ECA estabeleceu as violências física, sexual, psicológica e de negligência como tipos de violência contra crianças e adolescentes, conforme a previsão dos artigos 5º¹¹, 18-A, inciso I¹² e 130¹³. Todas as violências impactam, em geral, diretamente, a integridade física da criança e do/a adolescente e, quando noticiadas/publicizadas, geram maior comoção social.

A violência física caracteriza-se pelo uso, de algum modo, de força física contra crianças e adolescentes, como tapas, chutes, socos, para demonstração de poder e/ou autoridade sobre a vítima, como meio de exigir obediência (Habigzang; Koller, 2012). A sexual, pela exposição ou pelo envolvimento de uma criança ou adolescente em atividade sexual que não compreende, o que o/a impossibilita de expressar consentimento; ou seja, é a violação dos direitos sexuais, no sentido de abusar ou explorar o corpo e sua sexualidade, valendo-se de sua inocência, ainda que possua entendimento acerca do ato praticado (Santos, 2018).

A violência psicológica ocorre quando crianças e adolescentes são depreciados/as por meio de humilhações, ameaças e ridicularizações, com o intuito de manipular seu desenvolvimento psicológico, o que gera sofrimento mental e sentimento de inferiorização. A negligência, por sua vez, exprime a falta de cuidados com crianças e adolescentes, por parte de seus/suas responsáveis, que deixam de atender às necessidades básicas daqueles/as que deles/as dependem, como questões médicas, educacionais e de higiene (Beserra; Corrêa; Guimarães, 2002).

Conforme dados, levantados em 2021 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), entre os anos de 2016 a 2020, 35 mil crianças e adolescentes foram mortos/as de forma violenta no

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta. [...].

¹¹ Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

¹² Art. 18-A. A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los. [...] I - castigo físico: ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente que resulte em: [...]

¹³ Art. 130. Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum.

Brasil, e 180 mil sofreram violência sexual, uma média de 7 e 45 mil por ano, respectivamente (Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2021).

O enfrentamento da violência e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes demandou de legislações específicas, como a Lei n.º 13.010¹⁴, de 26 de junho de 2014, popularmente conhecida como *Lei Menino Bernardo* e/ou *Lei da Palmada*, a fim de prevenir e punir atos violentos. Foi criada a partir do caso do menino Bernardo Boldrini, vítima de homicídio, aos 11 anos de idade, e de violência doméstica, por parte do pai e da madrasta (Redü; Negrini, 2016). Além disso, alterou o ECA, com a adição, especialmente, dos artigos 18-A, 18-B e 70-A.

O artigo 18-A prevê o direito das crianças e dos/as adolescente de serem educados/as e cuidados/as sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, tanto aos/as encarregados/as pelos seus cuidados e educação, quanto pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas (Brasil, 1990, s/p.). Já o artigo 18-B prevê a aplicação de sanções e outras medidas, àqueles/as que utilizarem de castigo físico ou tratamento cruel ou degradante contra crianças e adolescentes:

Art. 18-B. Os pais, os integrantes da família ampliada, os responsáveis, os agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou qualquer pessoa encarregada de cuidar de crianças e de adolescentes, tratá-los, educá-los ou protegê-los que utilizarem castigo físico ou tratamento cruel ou degradante como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto estarão sujeitos, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, às seguintes medidas, que serão aplicadas de acordo com a gravidade do caso: I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; II - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; III - encaminhamento a cursos ou programas de orientação; IV - obrigação de encaminhar a criança a tratamento especializado; V - advertência; VI - garantia de tratamento de saúde especializado à vítima. Parágrafo único. As medidas previstas neste artigo serão aplicadas pelo Conselho Tutelar, sem prejuízo de outras providências legais.

O artigo 70-A¹⁵ do ECA dispõe que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão atuar na elaboração de políticas públicas e ações como, por exemplo, a previsão do artigo

¹⁴ Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

¹⁵ Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações: [...]

V, de “[...] atividades junto aos pais e responsáveis com o objetivo de promover a informação, a reflexão, o debate e a orientação sobre alternativas ao uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante no processo educativo” (Brasil, 2014, s/p.), com o intuito de cercear os maus-tratos contra crianças e adolescentes, bem como, propagar formas não violentas de educação. Além disso, conforme o inciso II¹⁶, do aludido artigo, os Entes contam com a colaboração integral de órgãos públicos e entidades não governamentais para a proteção e defesa dos direitos do público infanto-juvenil.

A família, assim como a comunidade/sociedade e o Estado, tem o dever de cuidar e proteger as crianças e os/as adolescentes, consoante dispõe o artigo 227 da CRFB. Entretanto, é no seio familiar em que mais se evidencia a violência contra esse grupo vulnerável, sendo, os/as agressores/as, os/as próprios/as familiares e/ou responsáveis na maioria das vezes. Nesse sentido, Moreira e Sousa (2012, p. 13), referem que “a violência intrafamiliar é um problema de alta complexidade, uma vez que os agressores não são pessoas desconhecidas, mas adultos pais, mães, membros da família extensa ou responsáveis [...]”. Conforme o Atlas da Violência (IPEA; FBSP, 2025, p. 66) “[...] as crianças são a maioria das vítimas de violência psicológica (54,8%) e sexual (65,2%) e adolescentes são as principais vítimas de violência física (58,2%)”.

A continuidade da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, mesmo com diversas legislações voltadas ao seu enfrentamento, aponta a necessidade de aprimoramentos em relação aos meios de prevenção, bem como, dos atendimentos prestados às famílias, especialmente, àquelas em situação de vulnerabilidade social, por ser um dos fatores de geração de conflitos no âmbito familiar, em razão da instabilidade que ocasiona, e, conseqüentemente, de situações de violência doméstica, principalmente, contra as crianças e os/as adolescentes, que, em geral, são mais vulneráveis (Moreira; Sousa, 2012).

À vista disso, com o intuito de aprimorar a prevenção e o enfrentamento da violência, no âmbito doméstico e familiar, destaca-se a Lei n.º 14.344¹⁷, de 24 de maio de

¹⁶ II – a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

¹⁷ Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8º do art. 226 e do § 4º do art. 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema

2022, conhecida como *Lei Henry Borel*, em alusão ao caso do infante Henry Borel, que faleceu aos 4 anos idade, após ter sido, violentamente, agredido pelo padrasto (Cruz, 2022). A Lei n.º 14.344/2022, além de ter alterado o ECA, estabeleceu, no artigo 2º¹⁸, as formas de violência a que se refere e, dessa forma, com o intuito de coibir a prática da violência doméstica ou familiar, bem como de preveni-la, no artigo 14, prevê, também, o imediato afastamento do agressor, do lar, do domicílio ou do local de convivência com a vítima (Brasil, 2022).

Para atender às finalidades legais, consoante o artigo 70-A do ECA, criou-se a rede de proteção, que é o conjunto de entidades, instituições e profissionais que atuam para garantir apoio e resguardar os direitos de crianças e adolescentes, formada por órgãos como o Conselho Tutelar (CT) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) (Tau, 2018). O CT foi criado pelo ECA, trata-se de órgão autônomo, não jurisdicional e responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do/a adolescente, além de ser obrigatória sua existência em cada Município, conforme dispõem os artigos 131¹⁹ e 132²⁰ do ECA (Brasil, 1990).

O Creas está previsto na Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011, que alterou a Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993, a qual dispõe sobre a organização da Assistência Social, com a adição, inclusive, do artigo 6º-C, que, no parágrafo 2º, define-o como um órgão de abrangência e administração municipal, estadual ou regional, destinado à prestação de assistência às famílias em situação de risco e/ou vulnerabilidade social (Brasil, 2011, s/p.). Além disso, integra o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que é um modelo de gestão responsável pela promoção e ampliação dos atendimentos prestados pela assistência social correspondem às demandas e necessidades sociais (Gomes, 2008).

Apesar da consolidada trajetória legal em relação à proteção e garantia de direitos fundamentais a crianças e adolescentes, ainda há déficit em sua materialização, pois a violência contra este grupo vulnerável é, ainda, uma problemática social. Dessa forma,

de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e dá outras providências.

¹⁸ Art. 2º. Configura violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente qualquer ação ou omissão que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano patrimonial.

¹⁹ Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

²⁰ Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha.

evidencia-se a importância da atuação da rede de proteção, conforme será abordado na próxima seção.

4 A (in)efetividade da proteção de crianças e adolescentes em situação de violência doméstica no Município de Cruz Alta - RS

A rede proteção tem como finalidade o fortalecimento de vínculos familiares e, apesar de exercerem atividades semelhantes, cada órgão de proteção tem suas prerrogativas legais de prestação de serviço. No Município de Cruz Alta - RS, o CT tem previsão na Lei Municipal n.º 2.622²¹, de 26 de maio de 2015; o Creas está previsto na Lei Municipal n.º 2.686²², de 30 de novembro de 2015, é submetido à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Foram realizadas pesquisas junto ao CT e Creas, respectivamente, mediante aplicação de questionário específico, elaborado para cada órgão, com 7 perguntas dissertativas, as quais foram respondidas, de forma manuscrita, pelos representantes²³ que se disponibilizaram. A seguir, serão apresentados elementos referentes ao papel desempenhado pelos aludidos órgãos de proteção, à abrangência geográfica para atuação, aos casos em que há necessidade de intervenção e, ao conhecimento, aplicabilidade e eficácia da Lei n.º 13.010/2014, de acordo com as respostas aos questionários.

O representante do CT, participante da pesquisa, ao responder à pergunta 1²⁴ do questionário, informou que o CT tem como principal objetivo “[...] garantir que as crianças e adolescentes tenham todos os seus direitos respeitados” (2023, p. 1). Nesse sentido, o artigo 136 do ECA estabelece, como atribuições do CT, atender crianças e adolescentes que estejam com seus direitos violados, a fim de orientar os pais e/ou responsáveis acerca de suas responsabilidades, adotar as medidas de proteção pertinentes e realizar os encaminhamentos que se façam necessários (Brasil, 1990).

O Creas, conforme o disposto no artigo 6º-C, parágrafo 2º da Lei 12.435/2011, é destinado “[...] à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em

²¹ Dispõe sobre Criação de Cargos, Mecanismos de Controle, Funcionamento e Eleição Direta dos Conselheiros Tutelares.

²² Institui o Sistema Único de Assistência Social do Município de Cruz Alta - SUAS.

²³ Com a finalidade de não identificação das pessoas, que participaram da pesquisa, será utilizada a expressão “representante”, e a não flexão de gênero.

²⁴ Qual o papel desempenhado pelo Conselho Tutelar/Centro de Referência Especializado de Assistência Social?

situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial” (Brasil, 2011, s/p.). O representante do Creas, também ao responder pergunta 1, referiu que o órgão de proteção é responsável por oferecer “[...] acompanhamento técnico especializado, desenvolvido por uma equipe multiprofissional, de modo a potencializar a capacidade de proteção e favorecer a reparação da situação de violência vivida” (2023, p. 1).

Em relação à pergunta 2²⁵, o representante informou que o CT possui abrangência municipal, responsável pelos atendimentos prestados tanto na zona urbana, quanto na zona rural (Conselho Tutelar, 2023). Da mesma forma, o representante do Creas referiu que este possui abrangência municipal e oferece serviços de proteção social de média complexidade, direcionada às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social (Centro de Referência Especializado e Assistência Social, 2023).

Já em relação à pergunta n.º 3²⁶, foi respondido que os/as Conselheiros/as Tutelares atuam a partir do recebimento de denúncias e/ou constatação de violação de direitos, assim como de demandas, provenientes do Poder Judiciário, em especial, do Ministério Público do Estado (Conselho Tutelar, 2023). Inclusive, o artigo 13 do ECA, também alterado com a criação da Lei n.º 13.010/2014, no mesmo sentido, dispõe que “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 [...]” (Brasil, 1990, s/p).

De forma semelhante, são realizados os atendimentos pelo Creas, o qual atua, também, no acompanhamento do cumprimento de medidas socioeducativas, por adolescentes infratores/as, em meio aberto, de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade, com foco, também, em situações de trabalho infantil (Centro de Referência Especializado e Assistência Social, 2023). Em relação à prática do trabalho infantil, conforme o disposto no artigo 24-C, *caput* e parágrafo 1º²⁷ da Lei n.º 12.435/2011, as

²⁵ Qual a abrangência geográfica de atuação do Conselho Tutelar/Centro de Referência Especializado de Assistência Social?

²⁶ Em quais situações se mostra necessária a intervenção do Conselho Tutelar/Centro de Referência Especializado de Assistência Social?

²⁷ Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho. § 1º O Peti tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos. [...]

intervenções são realizadas por meio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), pertencente ao Suas, instituído com o fim de contribuir para a retirada de crianças e adolescentes de situações de trabalho, salvo destes, na condição de aprendizes (Brasil, 2011).

No tocante às perguntas 4²⁸, 5²⁹ e 6³⁰, relacionadas à Lei n.º 13.010/2014, os Participantes da pesquisa informaram ter conhecimento de sua existência, dos motivos de sua criação e de seus objetivos, e referiram, ainda, que a consideram de suma importância para o exercício do trabalho da rede de proteção (Conselho Tutelar, 2023; Centro de Referência Especializado e Assistência Social, 2023). O representante do CT respondeu que a Lei n.º 13.010/2014 tem sua importância fundada no enfrentamento da questão cultural relacionada à violência, com a conscientização de pais/mães e profissionais. Todavia, considera que, para uma aplicação eficiente, é preciso que os/as profissionais da rede de proteção possam ter acesso a capacitações e formações continuadas, a fim de aprimorar os atendimentos prestados às famílias e infantes em situação de risco (Conselho Tutelar, 2023).

De maneira parecida, o representante do Creas referiu que a Lei Menino Bernardo respalda o trabalho da rede de proteção no que se refere à violência, pois, com base no disposto em seu texto, os/as Assistentes Sociais podem realizar as orientações e encaminhamentos pertinentes, assim como orientar os pais e/ou responsáveis, para que não utilizem de “[...] meios violentos na correção dos filhos (infantes) [...]” (Centro de Referência Especializado e Assistência Social, 2023).

Diferentemente da Lei n.º 14.344/2022, com aplicação mais efetiva, ao prever o afastamento do agressor do domicílio ou local de convivência com a vítima, consoante disposto no artigo 14³¹, a Lei n.º 13.010/2014, alterou o ECA para reafirmar a garantia de cuidados e educação a crianças e adolescentes sem o uso de violência, como já mencionado na seção 2. Os Participantes da pesquisa referiram que, para a aplicação efetiva da lei, é necessário que os pais/mães e/ou responsáveis tomem consciência de seus atos e passem a adirir às orientações e aos encaminhamentos, determinados pelo/a

²⁸ Conhece a Lei n.º 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo/Lei da Palmada) e o motivo de sua criação?

²⁹ Conhece o objetivo da Lei n.º 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo/Lei da Palmada)?

³⁰ Considera a Lei n.º 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo/Lei da Palmada) importante para o exercício do trabalho da rede de proteção? Por qual razão?

³¹ Art. 14. Verificada a ocorrência de ação ou omissão que implique a ameaça ou a prática de violência doméstica e familiar, com a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física da criança e do adolescente, ou de seus familiares, o agressor será imediatamente afastado do lar, do domicílio ou do local de convivência com a vítima: [...]

profissional responsável pelo atendimento do grupo familiar (Conselho Tutelar, 2023; Centro de Referência Especializado e Assistência Social, 2023).

Em relação à última pergunta³², o representante do CT afirmou que os/as Conselheiros/as Tutelares orientam as famílias com base na Lei Menino Bernardo e referiu que é “[...] extremamente eficaz quando a família é comprometida e adere nossas orientações e encaminhamentos” (2023, p. 2). O representante do Creas também afirmou que a referida lei como é observada em suas orientações e compreende que a eficácia “[...] depende do grupo familiar estar disposto a aderir as orientações e intervenções do profissional. Pois muitas vezes não aderem a orientação e reincidem na violação de direitos” (2023, p. 3).

Especificamente, quanto a violência contra crianças e adolescentes em famílias em situação de vulnerabilidade social, destaca-se a instabilidade familiar, ocasionada, dentre outros motivos, pela baixa renda, dificuldade de acesso a emprego e escolarização precária, muitas vezes, gera conflitos familiares, os quais, de forma direta, afetam os cuidados dispensados às crianças e aos/as adolescentes (Souza; Panúncio-Pinto; Fiorati, 2019).

Além de mediar as situações de risco constatadas, o CT é responsável, também, por garantir o cumprimento dos direitos das crianças e dos/as adolescentes, conforme previsto, em especial, no ECA (Paganini, 2010). De maneira semelhante, o Creas atua no fortalecimento e verificação da questão protetiva da criança ou adolescente, com a indicação das medidas de proteção a serem adotadas para cessar a violação de direitos (Carvalho, 2022).

A partir da pesquisa empírica, percebe-se que a Lei n.º 13.010/2014 é aplicada pelos/as profissionais do CT e do Creas do Município de Cruz Alta - RS, por meio dos atendimentos prestados às famílias que necessitem da intervenção da rede de proteção. Os pais/mães e/ou responsáveis são orientados/as acerca de suas responsabilidades e orientados/as sobre o uso da violência como forma de educar e/ou castigar as crianças e os/as adolescentes. Contudo, apesar da aplicabilidade, sua eficácia perpassa, também, pela adesão das famílias às orientações repassadas, pois, somente dessa forma, será possível cessar a violência no grupo familiar e evitar que a repetição da situação.

³² Como profissional, durante os atendimentos/visitas às famílias, costuma orientar o grupo familiar e adotar medidas de proteção com base na Lei n.º 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo/Lei da Palmada)? Se sim. Acredita que seja eficaz? Se não, por qual motivo?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de leis específicas, como o ECA, a, contemporaneamente, a Lei Menino Bernardo e a Lei Henry Borel, demonstra a necessidade de aprimorar e/ou buscar maior efetividade aos direitos de crianças e adolescentes, com especial atenção aos casos de violência, de modo a assegurar um desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social saudável e livre de maus-tratos.

A violência contra crianças e adolescentes é evidenciada das mais diversas formas, principalmente, no seio familiar, por ser um espaço passível de geração de conflitos e, consequentemente, de violência, atingindo as pessoas mais vulneráveis, como tratado na seção 2. Como forma de aprimorar a aplicabilidade da lei, surgiu a rede de proteção, formada por órgãos como o Conselho Tutelar e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social, que adotam as medidas de proteção cabíveis para coibir a violação de direitos constatada, utilizando-se, inclusive, dos fundamentos da Lei n.º 13.010/2014 para realizar as orientações e encaminhamentos necessários às famílias.

Conforme a pesquisa de campo, realizada junto ao CT e ao Creas do Município de Cruz Alta - RS, verificou-se que a referida lei é conhecida e aplicada durante o serviço prestado pelos/as profissionais; contudo, para sua efetividade, sem desconsiderar que se trata de questão social estrutural, com relação direta à situação de vulnerabilidade, a observação das orientações e encaminhamentos, pelas famílias, feitos pela rede de proteção, pode contribuir para que o comportamento dos pais e/ou responsáveis possa ser trabalhado e os atos de violência cerceados.

Por meio da pesquisa, verificou-se que atuação da rede de proteção é imprescindível para a garantia dos direitos fundamentais das crianças e dos/as adolescentes, pois, por intermédio de profissionais capacitados/as, órgãos como o CT e o Creas realizam intervenções junto às famílias com casos de violência doméstica e/ou violação de direitos. Assim, vez que constatada a situação de risco, os/as profissionais competentes realizam os atendimentos necessários ao grupo familiar e adotam, de imediato, as medidas de proteção pertinentes, tanto para coibir os maus-tratos, quanto para trabalhar a questão da violência com pais/mães ou responsáveis, buscando, por conseguinte, o fortalecimento dos vínculos familiares, com o intuito de que os atos de violência não se repitam, o que perpassa pelo próprio enfrentamento da condição de vulnerabilidade social em que as famílias estão inseridas.

REFERÊNCIAS

- AMIN, A. R. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, K. R. F. L. A. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos**. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553621800/>. Acesso em: 20 jul. 2025.
- BARBOSA, R. C. A.; QUEDES W. Vestuário e infância: entre a adequação e as determinações sociais. In: **III Encuentro Latinoamericano de Diseño**. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <https://dspace.palermo.edu/ojs/index.php/actas/article/view/3129>. Acesso em: 20 jul. 2025.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BENEVIDES, J.; DANIEL, R.; BERWIG, S. E. Políticas Públicas e Estatuto da Criança e do Adolescente - Materialização dos Direitos das Crianças e Adolescentes. **III Seminário Internacional de Ciências Sociais-Ciência Política de**, v. 18, 2014. Disponível em: <https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciapolitica/files/2014/06/Artigo-para-o-III-Buscando-Sul.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.
- BESERRA, M. A.; CORRÊA, M. S. M.; GUIMARÃES, K. N. **Negligência contra a criança**: um olhar do profissional de saúde. Violência doméstica contra a criança e o adolescente, 2002, p. 63-80. Disponível em: <https://btux.com.br/professorbruno/wp-content/uploads/sites/10/2018/07/Viol%C3%Aancia-Dom%C3%A9stica-Contra-Crian%C3%A7as-e-Adolescentes.pdf#page=61>. Acesso em: 20 jul. 2025.
- BRASIL. **Código de Menores, 1927**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.
- BRASIL. **Código de Menores, 1979**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.
- BRASIL. **Decreto n.º 847 de 11 de outubro de 1890**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.
- BRASIL. **Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.010, de 26 de junho de 2014.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13010.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.344, de 24 de maio de 2022.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 4.242, de 06 de janeiro de 1921.** Disponível em: https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/fe7ada49dc4d611ecbe6e5141d3afd01c/LEI%204242_06_JAN_1921.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 4.513, de 1º de dezembro de 1964.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

CARVALHO, M. P. R. **A atuação dos profissionais do CREAS com crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual.** 2022. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/32665/1/2022_MayaraPaulaRodriguesDeCarvalho_tcc.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Questionário.** Cruz Alta, 2023.

CONSELHO TUTELAR. **Questionário.** Cruz Alta, 2023.

CRUZ, R. B. **As contribuições da Lei Henry Borel no enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente.** 2022. Tese (Dissertação em Segurança Pública) - Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade de Vila Velha, Vila Velha, 2022. Disponível em: <https://repositorio.uvv.br/bitstream/123456789/930/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20%20FINAL%20DE%20ROBERTA%20BATISTIN%20DA%20CRUZ.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

DIAS, S. L. A.; SIEBEN, M.; COZER, P.; ALVES, R. B.; HAUBERT, T. Estatuto da Criança e do Adolescente: aprendendo cidadania. **Inclusão Social**, v. 2, n. 2, 2007. Disponível em: <https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1606>. Acesso em: 20 jul. 2025.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/panorama-da-violencia-letal-e-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-no-brasil>. Acesso em: 20 jul. 2025.

GANDINI JÚNIOR, A. Breves Considerações sobre o Atendimento da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor aos Adolescentes Infratores no Estado de São Paulo. **Revista Fafibe [On Line]-n**, 2007. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistafafibeonline/sumario/11/19042010102903.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

GOMES, A. L. Experiências dos CrEAs consolidam Assistência social como política pública. **Revista CREAS**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Ano 2, n. 1, 2008. – Brasília: MDS, 2008. Disponível: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Revista/RevistaCreas.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

HABIGZANG, L. F.; KOLLER, S. H. **Violência contra crianças e adolescentes**. Porto Alegre: Grupo A, 2012. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536327167>. Acesso em: 20 jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência**. Brasília: IPEA/FBSP, 2025.

LEITE, C. C. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. **Juizado da Infância e da Juventude**, n. 5, 2003. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2764825/Carla_Carvalho_Leite.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

MOREIRA, M. I. C.; SOUSA, S. M. G. Violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes: do espaço privado à cena pública. **O social em Questão**, n. 28, 2012, p. 13-25. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5522/552256742002.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. **Lei n.º 2.622/15, de 26 de maio de 2015**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/cruz-alta/lei-ordinaria/2015/263/2622/lei-ordinaria-n-2622-2015-dispoe-sobre-criacao-de-cargos-mecanismos-de-controle-funcionamento-e-eleicao-direta-dos-conselheiros-tutelares>. Acesso em: 20 jul. 2025.

MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. **Lei n.º 2.686/15, de 30 de novembro de 2015**. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/cruz-alta/lei-](https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/cruz-alta/lei-ordinaria/2015/263/2686/lei-ordinaria-n-2686-2015-dispoe-sobre-criacao-de-cargos-mecanismos-de-controle-funcionamento-e-eleicao-direta-dos-conselheiros-tutelares)

[ordinaria/2015/269/2686/lei-ordinaria-n-2686-2015-institui-o-sistema-unico-de-assistencia-social-do-municipio-de-cruz-alta-suas](#). Acesso em: 20 jul. 2025.

OLIVEIRA, M.; JESUS, M. **A efetividade do ECA no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/cruz-alta/lei-ordinaria/2015/269/2686/lei-ordinaria-n-2686-2015-institui-o-sistema-unico-de-assistencia-social-do-municipio-de-cruz-alta-suas>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. 1959. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

PAGANINI, J. Os direitos fundamentais de crianças e adolescentes: uma análise da atuação do conselho tutelar no Brasil. **Revista Amicus Curiae**, v. 7, 2010, p. 1-13. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/amicus/article/view/558/549>. Acesso em: 20 jul. 2025.

PEREIRA, T. S. O princípio do “melhor interesse da criança”: da teoria à prática. **Revista Brasileira de Direito de Família**, v. 6, 2000, p. 1-6. Disponível em: <https://www.direitodefamilia.adv.br/2020/wp-content/uploads/2020/07/tania-da-silva-pereira-o-principio-do-melhor-interesse-da-crianca.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

PROFICE, C. C.; SANTOS, G. H. M. De grumetes a kunumys-estilos de infâncias brasileiras. **História da Educação**, v. 21, 2017, p. 307-325. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/heduc/a/YKbTcxsdCfVt6DJrRT794Cg/>. Acesso em 20 jul. 2025.

REDÜ, N. S.; NEGRINI, M. A morte no telejornalismo: o olhar de jornalistas e de advogados sobre a apresentação do caso Bernardo no Jornal Nacional. **Razón y Palabra**, v. 20, n. 94, 2016, p. 932-981. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1995/199547464055.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ROBERTI JÚNIOR, J. P. Evolução jurídica do direito da criança e do adolescente no Brasil. **Revista da UNIFEBE**, v. 1, n. 10 Jan/Jul, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unifebe.edu.br/index.php/RevistaUnifebe/article/view/7>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SANTOS, M. J.; MASCARENHAS, M. D. M.; RODRIGUES, M. T. P.; MONTEIRO, R. A. Caracterização da violência sexual contra crianças e adolescentes na escola-Brasil, 2010-2014. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 27, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/kLhXyY7p3NFKm4KrpZRpCTz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SIMÕES, E. A. R.; SANTOS, J. J. Origem histórica da responsabilização penal dos menores infratores no Brasil. **Etic-Encontro De Iniciação Científica**, v. 10, n. 10, 2014. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/4003>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SOUZA, L.B.; PANÚNCIO-PINTO, M. P.; FIORATI, R. C. Crianças e adolescentes em vulnerabilidade social: bem-estar, saúde mental e participação em educação. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, v. 27, 2019, p. 251-269. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadbto/a/yLRT3x4JrDbH6T4djNw95DR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2025.

TAU, F. Criança Livre de Trabalho Infantil. **Rede de Proteção**. 2018. Disponível em: <https://livredetrabalho infantil.org.br/conteudos-formativos/glossario/rede-de-protecao/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

O ABASTECIMENTO DE ÁGUA E O ESGOTAMENTO SANITÁRIO COMO DIREITOS HUMANOS NO MUNICÍPIO DE PIRAPORA/MG

Water supply and sanitation as human rights in the municipality of Pirapora/MG

Jonathan Rodrigues Azevedo

<http://lattes.cnpq.br/5566334598837646>

<https://orcid.org/0000-0002-9762-8990>

Luiz Paulo Fontes de Resende

<http://lattes.cnpq.br/5086941532448906>

<https://orcid.org/0000-0001-7044-2152>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e56372

RESUMO

O abastecimento de água e o esgotamento sanitário são direitos humanos reconhecidos. Devido ao porte, à complexidade da infraestrutura necessária e à importância destes serviços, são de responsabilidade do Estado. Considerando, entretanto, a desigualdade de acesso, característica das cidades brasileiras, este estudo propõe-se a analisar as evidências de observância da busca pela universalização e equidade na política municipal de saneamento em Pirapora/MG, bem como o reconhecimento legal do direito de acesso aos serviços. Como percurso metodológico, utilizou-se subcategorias de análise para cada princípio, a partir do levantamento das evidências presentes nos instrumentos regulatórios de saneamento no município, de 1954 a 2023. Constatou-se que, embora a universalização e a equidade apareçam como princípios norteadores das políticas públicas, carecem de ações que as consolidem.

Palavras-chave: Saneamento básico. Políticas Públicas. Agenda 2030.

ABSTRACT

Water supply and sanitation are recognized human rights. Due to the size, the complexity of the required infrastructure, and the importance of these services, they are the responsibility of the State. However, considering the unequal access, which is a common feature in Brazilian cities, this study aims to analyze the evidence of efforts towards universal access and equity in the local sanitation policy of Pirapora/MG, as well as the legal recognition of the right to access these services. As a methodological approach, subcategories of analysis were created for each principle, based on the collection of evidence found in the regulatory sanitation instruments in the municipality from 1954 to 2023. It was found that, although universal access and equity appear as guiding principles of public policies, there is a lack of actions to make them effective.

Keywords: Basic sanitation. Public policies. Agenda 2030.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o saneamento básico tem sua definição tratada na Lei Federal nº 11.445/2007, Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, e na Lei Federal 14.026/2020, Novo Marco do Saneamento, definido como todo conjunto de serviços, infraestruturas e instalações relativas ao abastecimento de água potável, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais das zonas urbanas e rurais.

O Brasil é constituído por um espaço heterogêneo no qual os indicadores econômicos e sociais apresentam grandes disparidades. Muitos dos serviços básicos e de infraestrutura considerados pelas leis mencionadas anteriormente não são acessíveis a todos, excluindo, historicamente, as localidades onde vive a população de baixa renda.

Nas cidades capitalistas, o espaço reflete a hierarquização social. Quanto ao acesso ao saneamento básico, é possível observar essa reprodução à medida que áreas em que se localizam os déficits de atendimento são as menos valorizadas na hierarquização econômica, social, política e cultural. Essa desigualdade, observada no intraurbano, também é encontrada nas áreas entendidas como rurais e urbanas, onde a última é a prioridade (FURIGO, 2020; MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018).

A escolha do abastecimento de água e do esgotamento sanitário como fios condutores desta pesquisa baseia-se no reconhecimento pela ONU destes serviços específicos como direitos humanos. Com a Resolução N°64/292 de 2010, apoiada por 122 países, com 41 abstenções e nenhum voto contrário, o direito humano à água e ao esgotamento sanitário (DHAES) é reconhecido como independentes dos outros direitos, essencial para o pleno gozo da vida e dos outros direitos humanos.

O 6º objetivo da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é signatário, busca “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento¹ para todos”. Para que a universalização seja alcançada, é necessário que o abastecimento de água e esgotamento sanitário sejam reconhecidos e tratados como

¹ Na literatura de língua inglesa, hegemônica no contexto internacional, é comum o uso do termo “saneamento” para designar o mesmo que se equivale ao esgotamento sanitário no Brasil (RIBEIRO, 2015).

direitos humanos, estendidos a todos de forma indiscriminatória, com justiça e respeito pela vida.

Para Menicucci e D’Albuquerque (2018), o saneamento como direito humano no Brasil se opõe na agenda pública ao saneamento como mercadoria. Embora nas últimas duas décadas um movimento mais articulado para garantir o status de direito fundamental ao abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil venha se estruturando, a lógica mercantil ainda é hegemônica. Reconhecer o acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário como direitos fundamentais implica que o Poder Público é responsável pelo seu provimento a toda população, não podendo estar sujeito às regras do mercado.

Considerando a universalização como provimento do direito humano, refletindo sobre a desigualdade espacial dos acessos nas cidades brasileiras, torna-se imprescindível investigar as políticas públicas do saneamento, bem como sua gestão, a partir da observância da equidade. Os princípios de equidade e de universalização, instituídos, dentre outros, pela Lei Federal 11.445/2007 e tratados no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), fortalecem-se nos princípios fundamentais dos direitos humanos, que devem ser assegurados de forma indiscriminatória e universal. Nahas *et al.* (2019) destacam que existem poucos estudos no Brasil que analisam o acesso à água e ao esgotamento sanitário na perspectiva dos direitos humanos. Os autores entendem a adoção desta perspectiva, considerando o contexto capitalista contemporâneo, como indispensável para a universalização dos acessos.

A desigualdade socioespacial, característica do urbano brasileiro e do adensamento demográfico, coloca-se como intensificadores dos problemas relacionados à gestão dos recursos naturais e do saneamento. Assim, o município de Pirapora/MG apresenta-se como uma interessante área de investigação, uma vez que possui altos índices de urbanização e densidade demográfica, desde a sua formação, no contexto regional do Norte de Minas Gerais. É oportuno, também, ao escolhê-lo como área de estudo, refletir sobre uma experiência de gestão do saneamento na escala local. Os serviços de saneamento básico no município estão delegados ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE Pirapora), autarquia municipal.

Outra característica que aponta Pirapora/MG ao interesse da pesquisa é o fato do município ser atravessado pelo Rio São Francisco, importante recurso hídrico nacional. Além de possuir disponibilidade hídrica que assegura o fornecimento de água em quantidade suficiente ao abastecimento da população, é imperativo que se tenha

gestão adequada do saneamento a fim de minimizar os impactos ambientais e garantir a integridade deste importante recurso hídrico.

Diante do apresentado, da relevância do saneamento básico e do reconhecimento do abastecimento de água e do esgotamento sanitário como direitos humanos, este estudo investiga se há evidências de que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário têm sido encarados pelas políticas públicas em Pirapora/MG como um direito humano.

Para investigar o trato da equidade e da universalização, bem como o entendimento do direito humano à água e ao esgotamento sanitário (DHAES), esse artigo reúne os principais instrumentos do saneamento e do planejamento urbano no município. A análise apresentada busca identificar evidências da observância desses princípios, a partir de subcategorias de análise.

DESENVOLVIMENTO

A equidade, embora apresentada na Lei 11.445/2007 como uma das diretrizes para a política de saneamento básico², não tem sua definição estabelecida no ordenamento jurídico. Entretanto, o Plansab, não obstante reconhecendo suas várias noções explicativas, apresenta o princípio como o da “*superação de diferenças evitáveis, desnecessárias e injustas*”. O Plano também admite o entendimento do princípio, em suma, como “*tratamento igual para os iguais e tratamento desigual para os desiguais*” (Brasil, 2014).

Quanto à universalização, o conceito adotado por esta pesquisa é o apresentado pelos marcos do saneamento, Leis Federais 11.445/2007 e 14.026/2020, que o definem como “*ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico*”. Ademais, de acordo com o Plansab, no contexto das políticas públicas, a universalização pode ser entendida como a concessão de direitos à totalidade da sociedade, em que todos os indivíduos possam acessar os serviços de que necessitem sem quaisquer barreiras de acessibilidade, legais, econômicas, físicas ou culturais (Brasil, 2014).

²Como diretriz a ser observada pela política de saneamento básico, a Lei 11.445/2007 traz, no inciso I do art. 58: “*prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico*”.

2.1 Percurso metodológico

Neste estudo, realizou-se um levantamento dos instrumentos regulatórios municipais, identificando se houve e quais foram, os esforços na busca da universalização do saneamento, o entendimento do acesso à água potável e segura e ao esgotamento sanitário como direitos humanos e a observância da equidade, conforme orientações do Plansab.

Foram realizadas buscas pela legislação municipal vigente e por documentos que se referem aos serviços de saneamento no município e/ou ao planejamento urbano, realizando-se a leitura destes e a identificação de trechos que possam ser entendidos como as evidências objetivadas na pesquisa. Para a realização da busca, foram acessados portais de acesso à informação, os sites da Prefeitura Municipal de Pirapora, da Câmara Municipal de Pirapora e do SAAE, e foram realizadas buscas dos documentos a partir dos termos “saneamento”, “SAAE”, “água”, “esgotamento sanitário” e “esgoto”.

Como resultado das buscas, foram encontradas 26 leis municipais de 1954 a 2023, 9 leis municipais do Desenvolvimento Urbano relacionadas ao Plano Diretor, os documentos publicados dos estudos da revisão do Plano Diretor (em andamento), o Plano Diretor de Abastecimento de Água (PDAA), o Plano Diretor de Esgotamento Sanitário (PDES) e o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de 2014.

Para a investigação de evidências da observância da equidade e da busca pela universalização, adotaram-se as subcategorias de análise propostas por Pereira e Heller (2015), quando na avaliação da observância dos princípios de universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade e qualidade nos Planos Municipais de Saneamento Básico de 18 municípios brasileiros.

Para a universalização, as subcategorias de análise propostas por Pereira e Heller (2015) são: Princípio ou objetivo; soluções individuais; apropriação das soluções ou serviços; características sociais da população sem acesso; metas para a universalização; instrumentos e investimentos para a universalização. Para a equidade, as subcategorias de análise propostas são: Princípio ou objetivo; consideração das ocupações irregulares e comunidades especiais; áreas rurais; características sociais da população consideradas na definição de metas; características sociais para a priorização de investimentos; ações voltadas para a população carente; identificação dos usuários de baixa renda e apontamento de solução para o acesso aos serviços; tarifa social e/ou subsídios; critérios para a interrupção no abastecimento de água.

No objetivo de identificar se há nos instrumentos municipais do saneamento, e quais são, as evidências do entendimento do acesso à água potável segura e ao esgotamento sanitário como direitos humanos, dos esforços na busca da universalização e da observância da equidade, foi realizada a leitura criteriosa dos documentos levantados. Os resultados e discussões deste estudo são apresentados a seguir.

2.2 Os princípios nos instrumentos municipais de saneamento básico e o reconhecimento legal do DHAES no município

A publicação da Política Nacional de Saneamento Básico, em 2007, não resultou em promulgações de instrumentos legais da gestão do saneamento do município até a Lei Municipal 2.107 de 2011. Até o referido momento, não foi possível identificar instrumento legal que estabelecesse os princípios da gestão municipal do saneamento.

A mais recente reestruturação do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE antes de 2011 data de 1964, por meio da Lei Municipal 403. Com a Lei Municipal 2.107 de 2011, o SAAE é reestruturado e incluem-se, no rol de suas atribuições, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, traz princípios norteadores para o saneamento e trata das fontes de receitas da autarquia. É possível perceber os impactos da Política Nacional do Saneamento Básico na discussão municipal, constatando que, pela primeira vez, um instrumento legal traz princípios que devam nortear a gestão e implantação do saneamento no município, como o universalismo do acesso.

A Lei Municipal 2.107 de 2011 não apresenta os conceitos para estes princípios. Embora a referida lei apresente princípios norteadores, facilmente relacionáveis com os da Política Nacional de Saneamento Básico, somente em 2015 foi promulgada a Lei Municipal 2.262, que dispõe sobre a Política Municipal do Saneamento Básico. Neste instrumento, consideram-se como saneamento básico os quatro serviços: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, conforme estabelecido na Lei Federal 11.445/2007.

A Lei Municipal 2.262/2015 apresenta a redefinição dos princípios orientadores do saneamento no município, à medida que os instituem para a Política Municipal de Saneamento Básico. Dentre eles, constam “a prevalência do interesse público e coletivo sobre o privado e particular”, “a prevalência das questões sociais sobre

as econômicas na sua gestão” e “a universalização, a equidade e a integralidade dos serviços de Saneamento Básico”.

No ano de 2015 também foi promulgada a Lei Municipal 2.263 que institui o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Neste instrumento são apresentados os princípios fundamentais a serem observados para o estabelecimento do plano. Dentre eles, cita-se: “a universalização, a integralidade e a disponibilidade” e “a segurança, qualidade e regularidade”.

Embora em nenhum dos instrumentos municipais sejam apresentados os conceitos dos princípios, mesmo ponderando a variação conceitual dos termos, considerando que tais instrumentos são promulgados a partir da Lei Federal 11.445/2007, pode-se inferir que se relacionam com os princípios apresentados na Política Nacional de Saneamento Básico. A universalização e a equidade, princípios do recorte da abordagem desta pesquisa, são, então, instituídos também como princípios explícitos do saneamento no município.

O reconhecimento do acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário como direitos humanos explícitos e fundamentais pela ONU aconteceu em 2010, com a Resolução nº 64/292. A partir de então, fica a cargo dos países signatários a responsabilidade do reconhecimento do direito legal. No Brasil, embora haja a citação destes direitos no Plano Nacional de Saneamento Básico, não há ainda o reconhecimento por meio das leis federais.

No âmbito municipal, não há, também, na legislação instrumento que reconheça explicitamente o direito humano à água e ao esgotamento sanitário (DHAES). Entretanto, o PMSB reconhece o saneamento como implícito a outros direitos garantidos na Constituição Federal de 1988, sendo eles o direito à Saúde e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2.3 A universalização do acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário nos instrumentos municipais de saneamento

Os princípios norteadores das políticas públicas são fundamentais para definir o caráter das ações. Entretanto, só se efetivam caso existam ações. Desta forma, buscou-se identificar neste estudo quais ações previstas e cumpridas contribuem para efetivação do princípio da universalização.

Considerando o conceito de acesso estabelecido nessa pesquisa, entende-se por estas evidências os dispositivos que a legislação municipal dá às ações de ampliação das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no município, a validação de soluções individuais, tais quais planos e metas estabelecidas.

No Quadro 1 são apresentadas as subcategorias de análise propostas e a síntese da investigação sobre o princípio da universalização.

Quadro 1 – Síntese da análise para a observância do princípio “universalização” na política municipal de saneamento de Pirapora/MG. (continua)

Subcategoria de análise	Situação	Observações
Princípio ou objetivo	Atendido	Leis Municipais 2.262 (2011) e 2.263 (2015) Política e Plano.
Soluções individuais	Não atendido	Pesquisa do PMSB realizada apenas com moradores com ligação de água
Apropriação das soluções ou serviços	Não atendido	
Características sociais da população sem acesso	Não atendido	Há apenas distinção entre zona urbana e rural. O PMSB estima a população rural em 1.040 hab., enquanto os estudos do Plano Diretor indicam 2.587 hab.
Metas para a universalização	Atendido	Metas estabelecidas no PMSB (2022).
Instrumentos e investimentos para a universalização	Parcialmente atendido	R\$92,89 milhões, sendo R\$34,36 milhões para o abastecimento de água e R\$58,53 milhões para o esgotamento sanitário. Sem previsão de estratégias e instrumentos para acesso aos recursos.

2.3.1 Princípio ou objetivo

A universalização do acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, além de ser princípio fundamental da Política Nacional do Saneamento Básico, aparece também como tal na Lei Municipal 2.107 de 2011, que reestrutura o SAAE, na Lei Municipal 2.262, que dispõe sobre a Política Municipal do Saneamento Básico, e na Lei Municipal 2.263 de 2015, que institui o Plano Municipal de Saneamento Básico.

Além de ser, então, princípio fundamental norteador do saneamento no município, é posto também como diretriz da Política Municipal de Saneamento, conforme o art.9 da Lei 2.262 de 2015 traz:

Garantir condições de acesso a toda população à água em quantidade e qualidade que assegure a proteção à saúde, observadas as normas relativas à qualidade da água para o consumo humano, bem como a legislação ambiental e a de recursos hídricos.

Assim, evidencia-se, nos instrumentos legais do saneamento de Pirapora/MG, o reconhecimento da universalização do acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário como princípios e objetivos que fundamentam o planejamento.

2.3.2 Soluções individuais

Para esta subcategoria de análise foi verificado se nos instrumentos regulatórios do município há a identificação das soluções adotadas pela população que não tem acesso à rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

No Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB é apresentado um diagnóstico do saneamento no município. Foram entrevistados 649 moradores que forneceram informações, considerando a estimativa de 4 hab./moradia, de cerca de 4,86% da população total do município. Entretanto, não foram aplicados questionários nas áreas consideradas rurais. Os dados para estas áreas, para o abastecimento de água e para o esgotamento sanitário, foram obtidos pela declaração dos representantes das comunidades e por meio de audiências públicas realizadas em duas comunidades e na Associação dos Produtores Rurais de Pirapora. Não há no PMSB a identificação de quantas pessoas e de quais comunidades participaram destas audiências, portanto, não é possível inferir a representatividade.

Outra questão que se coloca é que no PMSB considerou-se a estimativa do IBGE para quantificar a população rural. Os índices de população urbana e rural levantados pelo Censo de 2010 foram aplicados à estimativa do IBGE para a população de 2014. Este é o método que vem sendo adotado para o levantamento dos dados apresentados pelo SAAE ao SNIS. Seguindo-o, tem-se que em 2019, 1.039 pessoas viviam na área rural. No entanto, nos estudos de revisão do Plano Diretor realizados em 2019, foi levantado junto aos representantes das comunidades rurais uma população de

2.587 habitantes. Dessa forma, questiona-se se o SAAE detém conhecimento e efetiva o acompanhamento das comunidades rurais do município.

Para as áreas urbanas, considerando, conforme informado no PMSB, que os questionários foram aplicados às moradias com ligação de água e que os dados de fonte de abastecimento apresentam outras soluções, como mina d'água e água de rio, é possível inferir que se tratam de fontes alternativas. Entretanto, não há informação sobre a hierarquização do uso das fontes. Sendo assim, não foram identificadas as fontes de abastecimento de água e soluções para o esgotamento sanitário das moradias urbanas que não estão interligadas à rede pública de água. Isto pode ser justificado pelo SAAE considerar, a partir de seus índices, que 100% da população urbana possui disponível a rede de abastecimento de água e que, sendo assim, ao escolher a amostra a partir das ligações, estaria fazendo-o como representativo de toda a população urbana.

Além do mais, tratando-se de direitos fundamentais e de condições para manutenção da vida, os levantamentos por amostragem são suficientes para estabelecimento de metas e planos para universalização? E mais: há índices que possam ser suficientemente pequenos para que se considere a universalização alcançada?

Quanto ao esgotamento sanitário, deve-se atentar, também, para o fato de não ser identificada no PMSB a configuração considerada para fossa séptica. Tal concepção é fundamental para o levantamento tanto do atendimento adequado e inadequado, quanto das soluções alternativas a serem consideradas na universalização do acesso.

Os dados para as comunidades rurais aparecem mais abrangentes nos estudos de revisão do Plano Diretor, quando são apresentados, a partir dos dados levantados junto aos representantes de todas as comunidades rurais, as soluções adotadas para o abastecimento de água e para o esgotamento sanitário por cada família em todas as comunidades.

Nos estudos de revisão do Plano Diretor também é apresentado, a partir dos dados provenientes da aplicação de 50 questionários, uma “leitura social” sobre como os moradores avaliam o serviço de saneamento no município. Entretanto, não são apresentados os critérios de definição da amostra, nem se identifica se são moradores da zona urbana ou rural. Não há em outro instrumento legal, dentre os analisados por esta pesquisa, outro que apresente estudos e levantamentos quanto às soluções individuais.

Desta forma, tem-se que as soluções alternativas adotadas pela população para o abastecimento de água não foram levantadas para a área urbana. Para a área rural foram levantadas em 2019 no estudo de revisão do Plano Diretor, porém, sem a devida

caracterização das soluções. Para o esgotamento sanitário tem-se para as áreas urbanas o levantamento feito para o PMSB em 2014, por amostragem, a considerar na amostra apenas as moradias com acesso à rede de abastecimento de água, e para as áreas rurais, os estudos são da revisão do Plano Diretor, em 2019, também sem a caracterização necessária.

2.3.3 Apropriação dos serviços

Nesta subcategoria de análise, foi verificado se os instrumentos do saneamento no município consideram a apropriação dos serviços pela população, considerando que a disponibilização da rede pública em determinada área garante que todas as moradias estejam interligadas.

A Lei Municipal 2.300/2016 estabelece que os proprietários ou possuidores de imóveis em ruas com rede pública de esgotamento sanitário, e que não estejam a ela interligados, serão notificados e terão o prazo de 60 dias para realizarem a ligação. Caso não o façam, sucederá a aplicação de multa pelo SAAE, conforme os valores definidos por Decreto Municipal.

Para o abastecimento de água, não foi encontrado qualquer dispositivo que trate da interligação à rede pública.

Não há apresentação de dados nem menção à apropriação das redes de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário em nenhum dos instrumentos municipais analisados.

2.3.4 Características da população sem acesso

Considerando que o princípio da universalização se refere ao acesso aos serviços por toda a população, sem qualquer distinção, foi verificado se os instrumentos do saneamento no município identificam as características da população sem acesso, tais como renda, escolaridade, cor da pele, gênero, situação do domicílio e especificidades da região.

Além da distinção entre as áreas consideradas rurais e urbanas, não há, nos documentos analisados, identificação das características da população sem acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados.

2.3.5 Das metas para universalização

Nesta subcategoria de análise foi verificado se há metas que orientem a busca pela universalização dos serviços de abastecimento de água e do esgotamento sanitário no município.

Dentre os documentos analisados nesta pesquisa, o Plano Municipal de Saneamento Básico, instituído em 2015, é o que apresenta os planos de ação para a universalização, com objetivos, metas e estimativa dos investimentos necessários. É o primeiro documento que define um prazo final, 2022, para universalizar o acesso adequado ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário.

2.3.6 Dos investimentos

De acordo com as estimativas do PMSB, os investimentos necessários para a universalização dos serviços seriam de R\$92,89 milhões, sendo R\$34,36 milhões para o abastecimento de água e R\$58,53 milhões para esgotamento sanitário. Tais investimentos são distribuídos em dois períodos, o primeiro de 2014 a 2018 e o segundo de 2018 a 2022. Cerca de 92% do total de investimentos necessários foram alocados no PMSB para o curto prazo, ou seja, de 2014 a 2018. Para o abastecimento de água, seriam necessários R\$31,16 milhões entre 2014 e 2018, e R\$3,2 milhões entre 2018 e 2022, conforme o PMSB. Para o esgotamento sanitário seriam necessários R\$54,03 milhões de 2014 a 2018 e R\$4,5 milhões de 2018 a 2022.

Entretanto, a realização dos investimentos e o progresso na ampliação do acesso deu-se de forma muito aquém da prevista no cronograma físico-financeiro apresentado no PMSB. De acordo com o SNIS, no período de 2014 a 2018 foram investidos nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário R\$1,05 milhão, o que equivale a cerca de 1,23% do previsto no PMSB para o período. Esse valor corresponde a apenas 3,01% do valor previsto no PMSB para o período. Para o esgotamento sanitário, foram investidos R\$64.809,66, equivalendo a 0,12% do previsto no cronograma do PMSB.

Estes índices de investimento são refletidos nos baixos incrementos de atendimento para os serviços. Em 2014, de acordo com os dados do SNIS, 54.941 habitantes eram atendidos pelo abastecimento de água da concessionária. Em 2018, este número passa para 55.389 habitantes, sem avanços no atendimento à população da área

rural. Quanto ao esgotamento sanitário, 29.440 habitantes eram atendidos com esgotamento sanitário em 2014 e 30.318 habitantes em 2018. Também, sem avanços no atendimento à população da área rural.

Desde 2015, após a promulgação do PMSB, até o ano de 2019, a média anual de investimento em abastecimento de água no município é de R\$161.123,21. Considerando serem necessários R\$34,36 milhões para o abastecimento de água, e a média de investimentos até o momento realizados, a universalização só aconteceria no ano 2.228. Quanto ao esgotamento sanitário, a média anual dos investimentos no período foi de R\$34.485,21. Se mantido o ritmo de investimento, considerando a necessidade de R\$58,53 milhões, a universalização do acesso ao esgotamento sanitário só aconteceria no município no ano 3.712.

Os investimentos em saneamento no Brasil podem ser com recursos próprios das concessionárias, com recursos onerosos, de empréstimos, e não onerosos, recursos não reembolsáveis dos governos municipais, estaduais e da União. No Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plansab, são identificados como custeadores dos investimentos os agentes federais com recurso da União, agências internacionais, prestadores de serviços, orçamentos estaduais e municipais, e setor privado. O Plansab destaca a relevância do investimento com recursos próprios, que é prática expressiva presente em vários municípios, observável a partir dos dados do SNIS.

A Lei Municipal 2.262 de 2015, que dispõe sobre a Política Municipal do Saneamento Básico, cria o Fundo Municipal de Saneamento Básico, com finalidade de:

... concentrar os recursos para a realização de investimentos em ampliação, expansão, substituição, melhoria e modernização das infraestruturas operacionais e em recursos gerenciais necessários para a prestação dos serviços de saneamento básico do Município de Pirapora, visando a sua disposição universal, integral, igualitária e com modicidade dos custos.

No PMSB de Pirapora, são identificadas como fontes de recursos para investimento: o recurso próprio do SAAE, o Orçamento Municipal e fontes extraorçamentárias, como Ministério das Cidades, Programa de Aceleração do Crescimento, FHIDRO, Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e financiamentos onerosos da Caixa Econômica Federal. Todavia, não há a identificação das parcelas correspondentes a cada uma das fontes dos recursos. Também não há, no PMSB, um plano estratégico previsto para a captação desses recursos, como a

identificação de programas de acesso ou estudo de viabilidade quanto à utilização dos recursos próprios do SAAE.

De acordo com os dados do SNIS, de todo o recurso investido em abastecimento de água e esgotamento sanitário no município desde 2003, cerca de 30,34% tiveram como fonte o governo municipal, 6,84% o governo estadual e 62,82% corresponderam a recursos próprios do SAAE.

Segundo Sarti e Ultremare (2018), ao analisarem os investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil entre 2005 e 2015, observaram que pouco mais da metade dos recursos utilizados nesses serviços teve origem em fontes próprias. Entretanto, a parcela dos investimentos que tiveram como fontes os recursos onerosos, especialmente empréstimos do BNDES e da CEF, e de recursos não onerosos também é significativa. Considerando ainda que os investimentos realizados no país neste período foram muito aquém do necessário para a universalização dos serviços, entende-se que, apesar de ser desejável que os investimentos sejam financiados com recursos próprios, evidenciando a atividade como rentável, é imperativo reconhecer que o Estado é o responsável por prover os serviços. Para os autores, estes serviços constituem *“um dever do Estado e em um direito inalienável da sociedade brasileira, assim como o acesso à educação, à saúde e à moradia.”* (Sarti; Ultremare, 2018, p. 115).

2.4 A equidade do acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário na legislação municipal

As subcategorias de análise propostas, com base em Heller e Pereira (2015), para a avaliação da observância da equidade pelos instrumentos municipais estão apresentadas no Quadro 2, juntamente com a síntese da investigação da observância do princípio.

Quadro 2 – Síntese da análise para a observância do princípio “equidade” na política municipal de saneamento de Pirapora/MG. (continua)

Subcategoria de análise	Situação	Observações
Princípio ou objetivo	Atendido	Leis Municipais 2.262/2015 e 1.846/2006. Política e Plano Diretor.

Ocupações irregulares e comunidades especiais	Não atendido	
Áreas rurais	Parcialmente atendido	Embora o PMSB inclua as áreas rurais nas metas e planos, a leitura destas áreas é frágil.
Características sociais da população para metas	Não atendido	
Características sociais da população na priorização de investimentos	Não atendido	
Ações voltadas para população carente	Não atendido	
Identificação da população de baixa renda	Não atendido	
Tarifa social e subsídios	Parcialmente atendido	Decreto Municipal 151/2001 – limitado a, no máximo, 1.500 ligações.
Interrupção no abastecimento	Não atendido	

2.4.1 Princípio ou objetivo

Constatou-se que os instrumentos municipais de saneamento em Pirapora reconhecem e adotam a equidade como princípio norteador, pressuposto para o planejamento.

A Lei Municipal 2.262, de 2015, que dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, traz a equidade em seus princípios fundamentais. Além disso, essa mesma lei institui, entre seus princípios, a “prevalência das questões sociais sobre as econômicas na sua gestão”.

No PMSB, a equidade aparece como diretriz sendo: “Priorizar ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico”.

Já na Lei Municipal 1846, de 2006, Plano Diretor Estratégico, a equidade aparece como diretriz para o saneamento ambiental, aplicada às questões econômicas. Em seu artigo 36, inciso III, diz que é diretriz: “*Priorizar planos, programas e projetos que visem a ampliação de saneamento das áreas ocupadas por população de baixa renda,*

garantindo a universalização do saneamento".

2.4.2 Ocupações irregulares e comunidades especiais

Buscou-se verificar, nos instrumentos do saneamento básico de Pirapora, se havia identificação e consideração das ocupações irregulares, bem como das comunidades especiais.

O PMSB (2014, p. 165) cita que há moradores que ocupam ilegalmente a área da ETE e diz que a ocupação irregular *“impede que os serviços de urbanização da área da estação sejam concluídos, oferece riscos de danos à integridade física, já que este pessoal desconhece os procedimentos de segurança da unidade”*. No documento é informado, também, que a maioria dos desassistidos pelo saneamento do município está na área rural e nas *“periferias”* da cidade. Entretanto, não há associação direta tampouco identificação social das áreas de não atendimento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Destaca-se haver no município assentamentos irregulares nas Áreas de Proteção Permanente (APP), às margens do Rio São Francisco, ocupações por movimentos sociais tanto na área tida como rural, quanto na área tida como urbana. Entretanto, não há, nos instrumentos analisados, a identificação dessas populações nem trato específico para elas.

Há, no zoneamento do município, integrado ao Plano Diretor, a identificação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Trata-se de *“Áreas destinadas à implantação ou ampliação de programas habitacionais de interesse social ou ocupadas irregularmente por população de baixa renda, onde deve ser promovida a urbanização e a regularização fundiária.”* Entretanto, não há nos instrumentos analisados associação entre essas áreas e índices de saneamento nem identificação social dessas populações.

2.4.3 Áreas rurais

O poder público é responsável por prestar serviços de saneamento a toda população, independentemente da localização do domicílio. Quando se trata de direito humano, esta premissa é reforçada. Desta forma, analisou-se se os instrumentos municipais de saneamento consideram e adotam todo o território municipal, áreas urbanas e rurais.

No Brasil, o perímetro urbano é instrumento do planejamento e é definido por lei municipal. Trata-se do polígono que define a área urbana e as de fora dele são tidas como rurais.

O PMSB, embora inclua as áreas rurais nas metas e planos, apresenta fragilidade na leitura dessas áreas e na estimativa das populações não atendidas. No estudo diagnóstico do PMSB não foram aplicados questionários à população rural. Além disso, não há levantamento claro das comunidades que foram consideradas, quando representadas pela Associação dos Produtores Rurais de Pirapora. Ao final da análise do PMSB não é possível constatar quantos habitantes são estimados na comunidade rural, nem uma leitura com mesmo detalhamento da observada para as áreas urbanas.

Ressalta-se o fato do SAAE utilizar em seus dados de atendimento as estimativas populacionais do IBGE e aplicar a eles os índices de 2010 para as populações urbanas e rurais. Como já apresentado nesta pesquisa, a população rural assim estimada é bem inferior à encontrada pelos estudos do Plano Diretor em 2019, com base em levantamento feito junto aos representantes das comunidades rurais. Embora o IBGE lance mão de métodos estatísticos para as estimativas populacionais, há evidências de considerável discrepância na definição dos índices de atendimento com o abastecimento de água e esgotamento sanitário no município. Fato este que implica a camuflagem de uma realidade que precisa ser enfrentada.

Os índices brasileiros de atendimento com o saneamento em áreas rurais refletem o quanto estas áreas são desconsideradas nas diversas políticas públicas de planejamento. Há, inclusive, no site do SAAE a informação de que atualmente há “distribuição de água a 100% da população de Pirapora”, evidência da menor relevância da população rural no âmbito das políticas públicas municipais, que são desconsideradas nos índices utilizados para essa afirmação. Tem-se a falsa impressão de que a falta de abastecimento de água em Pirapora/MG é um problema resolvido.

Dentre as justificativas mais apresentadas para a primazia dos investimentos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas urbanas em detrimento às rurais está na dispersão física da população rural e no seu distanciamento das principais unidades dos sistemas, como estações de tratamento de água e de esgoto. A baixa densidade demográfica nessas áreas também dificulta a identificação das demandas específicas e encarece as soluções de engenharia. As tradicionais redes públicas tornam-se, por esta perspectiva, inviáveis (Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, 2011).

Faz-se necessário e urgente pesquisas que encaminhem para o desenvolvimento de tecnologias adequadas à realidade das áreas rurais. Trata-se de desenvolver técnicas de engenharia para um Brasil real e não sob a perspectiva de um espaço ideal (MARICATO, 2015).

2.4.4 Características sociais da população na definição de metas

Verificou-se se características como renda, escolaridade, cor da pele, situação do domicílio e localização foram consideradas na definição das metas.

Embora tenha sido considerada a insatisfação da população, identificada pela leitura social, para definição das metas, o PMSB não traz evidências de que as características sociais tenham sido utilizadas como critério.

2.4.5 Características sociais da população para priorização de investimentos

Para esta subcategoria, verificou-se se características como renda, escolaridade, cor da pele, situação do domicílio e localização foram consideradas na definição da priorização dos investimentos. Não há essas evidências nos instrumentos analisados.

2.4.6 Ações voltadas para a população carente

Esta subcategoria buscou identificar programas e ações voltadas especificamente à população carente, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

No caso de Pirapora/MG, não foram identificadas ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário voltadas à população carente.

2.4.7 Identificação da população de baixa renda

A Lei Federal 11.445/2007 determina que, para o cumprimento de suas diretrizes e ações, as populações e localidades de baixa renda devem ser identificadas e consideradas no planejamento e na gestão do saneamento no município. Além da identificação, devem ser propostas soluções para garantir o acesso a esses serviços.

No Plano Diretor de Abastecimento de Água (PDAA), a metodologia inclui a definição de estimativas de consumo per capita com base nas condições financeiras da população. São identificadas, então, áreas com população de baixa, média-baixa, média e alta renda. Contudo, não são apresentados os critérios para definição das faixas, nem os dados utilizados na análise das áreas. Além disso, a classificação por faixas de renda não é considerada no planejamento, exceto para as estimativas de consumo *per capita*.

Nos demais instrumentos do saneamento básico em Pirapora/MG analisados, não há a identificação dessas populações e localidades.

2.4.8 Tarifa social e subsídios

Para que a universalização do acesso seja possível, deve-se considerar, juntamente a esse princípio, a equidade aplicada à tarifação. As populações que não têm condições de dispor de recursos para financiar o próprio acesso devem ser amparadas por tarifas sociais e subsídios, sejam eles tarifários e não tarifários. Os subsídios são definidos na Lei Federal 11.445/2007 como *“instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda”*.

Segundo a mesma legislação (Lei 11.445/2007), as tarifas devem ser definidas de modo que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária. Entretanto, em seu artigo 30, inciso IV, diz que a remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico devem ser com o custo mínimo necessário para disponibilização do serviço em quantidade e qualidade adequadas. Além disso, o inciso VI ressalta que as taxas ou tarifas devem levar em consideração a capacidade de pagamento dos consumidores.

Foi verificado se os instrumentos municipais de saneamento consideram a modicidade tarifária, as tarifas sociais e os subsídios.

Dentre as diretrizes adotadas pelo Plano Municipal de Saneamento Básico de Pirapora, está: *“Adotar subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços de saneamento”*.

Em Pirapora, as tarifas são definidas em função de categorias de uso, sendo categoria A – Domiciliar, categoria B – Comercial e categoria C – Industrial. Os valores cobrados são de acordo com as faixas de consumo, sendo o consumo mínimo cobrado

adotado para categoria domiciliar de 15m³. Para o esgotamento sanitário, adota-se 50% do valor da tarifa de água para os consumidores atendidos por esse serviço, para todas as categorias.

O SAAE adota tarifa social para famílias com renda máxima de 1 salário mínimo, moradia de até 50m² e que consumam menos de 15m³ por mês. Entretanto, o Decreto Municipal 151/2001, que autoriza e regulamenta a concessão da tarifa social, determina que ela só será aplicada a 1.500 ligações. Não são apresentados critérios para definição deste quantitativo, tampouco justificativas. Sendo objetivo universalizar o acesso, a definição das políticas tarifárias subsidiadas deve ser pautada na caracterização dos usuários, com avaliação das capacidades de pagamento.

De acordo com o Censo de 2000 do IBGE, levantamento próximo à época da promulgação do Decreto, 2.457 moradias, cerca de 20% dos domicílios piraporenses tinham rendimento nominal inferior a 1 salário mínimo. Em 2010, dos 15.108 domicílios particulares permanentes de Pirapora, 3.282 tinham rendimento nominal inferior a 1 salário mínimo, o equivalente a 21,72%. A limitação a 1500 ligações apresenta-se como arbitrária e fere os princípios da universalização e da equidade.

Não há normas ou diretrizes relacionadas à Política Nacional de Saneamento Básico que obriguem a adoção da tarifa social. Entretanto, esta constitui-se uma ferramenta fundamental para o atendimento dos princípios e diretrizes instituídas no arcabouço legal do saneamento no Brasil. De acordo com os dados do SNIS, dos 5.136 municípios que declararam os dados em 2018, cerca de 84% disseram adotar Tarifas Sociais (REIS; CARNEIRO, 2021).

Embora a Lei Federal 11.445/2007 reconheça a importância e necessidade da adoção de subsídios para a universalização do acesso ao saneamento básico no Brasil, não é clara quanto à definição dos critérios para a adoção e concessão desses subsídios. O próprio Plansab levanta questionamentos quanto à adoção da Tarifa Social quando questiona quais critérios deveriam ser estabelecidos para definir o perfil de consumo do usuário de baixa renda e como o usuário poderia reivindicar esse direito. São questões que, de acordo com a Política Nacional de Saneamento, ficam a cargo da regulação (Brasil, 2014).

2.4.9 Interrupção no abastecimento

De acordo com as leis nacionais 11.445/2007 e 14.026/2020, os serviços de

abastecimento de água poderão ser interrompidos pelo prestador, quando houver inadimplemento dos usuários. Para tal, o usuário deve ser notificado com no mínimo 30 dias de antecedência. Entretanto, a legislação também determina que, em casos de inadimplência, a interrupção do fornecimento de água aos usuários de baixa renda deve preservar condições mínimas de manutenção da saúde. O mesmo se aplica aos estabelecimentos de saúde, às instituições de educação e às de internação coletiva.

O que se configura “condições mínimas de manutenção da saúde”? A Organização Mundial da Saúde estima que são necessários entre 50 e 100 litros de água por pessoa, por dia, para assegurar as atividades mais básicas, como beber, saneamento pessoal, lavagem de roupas, preparação das refeições e higienização do lar (CÂMARA, 2018). Assim, a interrupção do fornecimento de água devido à inadimplência, pode configurar uma violação da Política Nacional do Saneamento, Lei Federal 11.445/2007, e também do direito humano à água e ao esgotamento sanitário.

O que foi verificado nesta subcategoria de análise é se os instrumentos municipais de saneamento observam as condições estabelecidas nas Leis Nacionais do Saneamento e qual trato dão para tal.

Conforme diz o PMSB, os cortes no abastecimento de água por inadimplência somente são realizados após 90 dias de comunicação aos usuários. Este prazo é superior ao mínimo estabelecido pela Lei Federal 11.445/2007.

A Lei Municipal 2.387 de 2018 traz proibições às concessionárias quanto à interrupção do fornecimento de energia, abastecimento de água e telefonia no município. De acordo com a lei, é proibida a interrupção dos serviços por inadimplência, às sextas-feiras, sábados, feriados e no último dia anterior ao feriado. As interrupções só podem acontecer das oito às dezoito horas e só poderão ser efetivadas quando os usuários forem comunicados com antecedência mínima de cinco dias úteis. São medidas importantes que garantem ao usuário a possibilidade de buscar, quando possível, a regularização dos débitos e o restabelecimento dos serviços no menor tempo possível.

Embora os instrumentos municipais do saneamento em Pirapora observem as condições mínimas e legais para aviso das interrupções, não há, nos documentos, previsão que garanta às famílias de baixa renda as condições mínimas de subsistência.

A síntese

Não há o reconhecimento legal explícito do direito humano à água e ao

esgotamento sanitário na legislação municipal de Pirapora/MG.

Quando da análise das evidências da observância do princípio da universalização, os instrumentos do saneamento no município atendem à maioria das subcategorias de análise. Ressalta-se a necessidade do levantamento e da consideração das características sociais e da apropriação dos serviços pela população.

Quanto à observação do princípio da equidade, das nove subcategorias de análise adotadas por esta pesquisa, a equidade foi plenamente incorporada como princípio ou objetivo nos instrumentos legais. A consideração das comunidades rurais nos estudos, ações, planos e metas é inferior ao tratamento dado às áreas urbanas. Quanto à tarifa social, embora adotada, foi estabelecida de forma arbitrária e incoerente com a realidade do município, com limite insuficiente de beneficiários.

Apresenta-se como necessidade para a observação do princípio da equidade o trato específico das ocupações irregulares, a consideração das características sociais da população no estabelecimento de metas e investimentos, as ações voltadas especialmente para as populações de baixa renda e a garantia do fornecimento mínimo de água a todos para a manutenção da vida, independentemente das circunstâncias.

Sugere-se outros estudos que contribuam com a perspectiva do acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário como direitos humanos universalmente reconhecidos. É responsabilidade do Estado não apenas reconhecê-los, mas também concretizá-los por meio de políticas públicas, através de instrumentos legais e da provisão das instalações de serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Jonathan Rodrigues. **Universalização e equidade:** o abastecimento de água e o esgotamento sanitário como direitos humanos no município de Pirapora/MG. 2021. 168 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território) – Universidade Federal de Minas Gerais – Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2021.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico. Altera as Leis nº 6.766, de 19/12/1979, nº 8.036, de 11/05/1990, nº 8.666, de 21/06/1993, nº 8.987, de 13/02/1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11/05/1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 5, p. 3-7, 08 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Altera o marco legal do saneamento. Altera as Leis nº 9.984, de 17/07/2000, nº 10.768, de 19/11/2003, nº 11.107, de 06/04/2005, nº 11.445, de 05/01/2007, nº 12.305, de 02/08/2010, nº 13.089 de 12/01/2015, nº 13.529, de 04/12/2017. 2020. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 135, p. 1-8, 16 jul. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **PLANSAB: Plano nacional de saneamento básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. 220p. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf. Acesso em: 7 set. 2023.

CÂMARA, George Luiz Rocha. **O saneamento básico na região metropolitana de Natal**: equidade e justiça social na universalização dos serviços. 2018. 167 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Natal, 2018.

FUNASA. O desafio de universalizar o Saneamento Rural. **Publicação da Fundação Nacional de Saúde**, ed. 10, p. 12, dez. 2011.

FURIGO, Renata de Faria Rocha. **Universalização do saneamento no contexto dos assentamentos precários urbanos brasileiros**. 2020. 171 f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Campinas, 2020.

MARICATO, Ermínia. Para entender a Crise Urbana. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, Rio Grande do Sul, v. 8, n. 1, p. 11–22, 2015.

MENICUCCI, Telma; D'ALBUQUERQUE, Raquel. Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos. In: HELLER, Léo. (org.). **Saneamento como política pública**: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz/Fiocruz, 2018. v. 2. p. 9–52.

NAHAS, M. I. P. et al. Desigualdade e discriminação no acesso à água e ao esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saude Publica**, Belo Horizonte, v. 35, n. 4, p. 1–17, 2019.

PEREIRA, T. S. T.; HELLER, L. Planos municipais de saneamento básico: Avaliação de 18 casos brasileiros. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 395–404, 2015.

PIRAPORA. **Lei nº 2.262, de 18 maio de 2015**. Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico. Pirapora: Câmara Municipal, [2015]. Disponível em: <https://www.arisb.com.br/pirapora---leis>. Acesso em: 14 jul. 2025.

PIRAPORA. **Lei nº 2.263, de 5 de maio de 2015**. Institui o Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB. Pirapora: Câmara Municipal, [2015]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/p/pirapora/lei-ordinaria/2015/227/2263/lei-ordinaria-n-2263-2015-institui-o-plano-municipal-de-saneamento-basico-pmsb>. Acesso em: 14 jul. 2025.

PIRAPORA. **Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB**. Pirapora: Prefeitura Municipal, 2015. 569 p. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B8XVe7c4c2A6OG56RkRHrIVuYkk/view?resourcekey=0-8BhzqnqdxEgpXURC68Xp5Q>. Acesso em: 14 jul. 2025.

REIS, C. A. S.; CARNEIRO, R. O Direito Humano à Água e a Regulação do Saneamento Básico no Brasil: Tarifa Social e Acessibilidade Econômica. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 19, n. 54, p. 123–142, 2021.

SARTI, Fernando; ULTREMARE, Fernanda. Padrão de investimento e a estratégia financeira das grandes empresas regionais do setor de Água e Esgoto (A E) no Brasil. In: HELLER, L. (Org.). **Saneamento como política pública**: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz / Fiocruz, 2018. v. 2. p. 105–132.

ALOCAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE PLANTAS MEDICINAIS E FITOTERÁPICOS: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2012 A 2018

Allocation of Federal Resources for the Development of the National Policy on Medicinal Plants and Phytotherapeutics: An Analysis of the Period from 2012 to 2018

Ailton Castro Pinheiro

<http://lattes.cnpq.br/5091277744550963>

<https://orcid.org/0000-0003-3056-7414>

Mário Vasconcellos Sobrinho

<http://lattes.cnpq.br/7843288526039148>

<https://orcid.org/0000-0001-6489-219X>

Wagner Luiz Ramos Barbosa

<http://lattes.cnpq.br/1372405563294070>

<https://orcid.org/0000-0002-2421-8245>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e57364

RESUMO

O processo de alocação de recursos financeiros da esfera federal na área da saúde é, historicamente, permeado por desafios que impactam diretamente as ações de saúde nos territórios. Tais desafios são atribuídos, principalmente, aos critérios adotados pelos governos para a transferência de recursos aos municípios e estados. Assim, a pesquisa teve como objetivo analisar o processo de alocação dos recursos federais da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos no período de 2012 a 2018, a fim de revelar seus principais desafios. A pesquisa possui abordagem quantitativa exploratória. O método de análise consiste na proposição de cinco variáveis orçamentárias de alocação de recursos, com inputs e outputs manipulados com auxílio do Microsoft Excel. Os dados foram coletados nos portais de transparência do governo federal. O estudo revelou os seguintes desafios: ineficiência na alocação dos recursos financeiros e desigualdade na distribuição entre as regiões do país, com menor acesso nas regiões Amazônica e Semiárida e maior acesso no Sul e Sudeste do Brasil. O estudo recomenda, especialmente para os contextos da Amazônia e do Semiárido, a reavaliação dos critérios de alocação de recursos e das exigências de contrapartida, bem como o fortalecimento das capacidades institucionais por meio de programas de capacitação destinados aos gestores públicos da área da saúde.

Palavras-chaves: plantas medicinais, fitoterapia, políticas públicas.

ABSTRACT

The process of allocating financial resources at the federal level in the health area is, historically, permeated by challenges that directly impact health actions in the territories. Such challenges are mainly attributed to the criteria adopted by governments for transferring resources to municipalities and states. Thus, the research aimed to analyze the process of allocating federal resources under the National Policy on Medicinal Plants and Phytotherapeutics in the period from 2012 to 2018, in order to reveal its main challenges. The research has an exploratory quantitative approach. The analysis method consists of proposing five budget variables for resource allocation, with inputs and outputs manipulated with the help of Microsoft Excel. The data was collected from the federal government's transparency portals. The study revealed the following challenges: inefficiency in the allocation of financial resources and inequality in distribution between regions of the country, with less access in the Amazon and Semi-Arid regions and greater access in the South and Southeast of Brazil. The study recommends, especially for the contexts of the Amazon and the Semi-Arid regions, the reassessment of resource allocation criteria and counterpart requirements, as well as the strengthening of institutional capacities through training programs aimed at public health managers.

Keywords: medicinal plants, phytotherapy, public policies.

1 INTRODUÇÃO

A literatura produzida sobre a alocação de recursos financeiros federais na área da saúde indica que esse é, historicamente, um processo permeado por desafios para a gestão pública, o que, ao longo do tempo, prejudica o desenvolvimento de ações e serviços nos territórios (Ugá *et al.*, 2003; Souza, 2003; Mendes *et al.*, 2011; Porto *et al.*, 2007; Carnut *et al.*, 2021; Mendes *et al.*, 2022).

Esses autores tratam desse tema de forma ampla e revelam uma desigualdade na distribuição dos recursos entre as regiões do país, causada principalmente pelos critérios adotados pelos gestores federais. Essa literatura, porém, não analisa esse objeto no nível micro contábil da execução das receitas e despesas públicas, no sentido de desvelar suas complexidades, como, por exemplo, os valores aprovados na Lei Orçamentária da União, mas que não foram empenhados, liquidados ou pagos. Esse tipo de análise se torna mais adequado quando se delimita uma política pública específica.

Assim, nesta pesquisa, busca-se explorar em detalhe uma política pública na área da saúde que se propõe a contribuir com o desenvolvimento sustentável: o caso da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF), instituída em 2006 pelo governo federal por meio do Decreto nº 5.813, de 22 de junho de 2006. Esse instrumento normativo apresenta 17 diretrizes e articula saúde, meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, tendo como finalidade a implementação de ações capazes de

promover melhorias na qualidade de vida da população brasileira (Brasil, 2006; Brasil, 2009).

O processo de alocação de recursos federais na PNPMF teve início em 2012, por meio de editais com requisitos previamente estabelecidos, nos quais os entes municipais e/ou estaduais participam e são selecionados conforme as maiores pontuações alcançadas (Brasil, 2006; Pinheiro, 2018; Pinheiro *et al.*, 2025). Diante o exposto, a pesquisa teve como objetivo analisar o processo de alocação dos recursos federais da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos no período de 2012 a 2018, a fim de revelar seus principais desafios.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 ALOCAÇÃO DE RECURSO FEDERAL NA ÁREA DA SAÚDE

Antes da Constituição Federal de 1988, a alocação de recursos para a saúde no Brasil era extremamente desigual entre as regiões do país. Isso ocorria, fundamentalmente, devido aos critérios adotados pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) (Souza, 2003). A Tabela 1 mostra a desigualdade na alocação de recursos federais na saúde antes da criação do SUS.

Tabela1- desigualdade de alocação de recurso na saúde antes da criação do SUS

Regiões	Gasto sobre despesa corrente %total	População da região sobre o total (%)
Norte	2,27	5,48
Nordeste	18,10	28,82
Sudeste	58,28	43,79
Sul	15,14	15,12
Centro-Oeste	5,02	6,78
BRASIL	100,00	100,00

Fonte: Souza, 2003 com base nos dados do Inamps – Secretaria de Planejamento/DIS, 1987.

Pode-se verificar que a região Sudeste – com 43,79% da população e 58,28% dos recursos – foi a que recebeu, proporcionalmente, mais recursos, e que as regiões Norte e Nordeste foram as que menos receberam (Souza, 2003).

O processo de descentralização na área da saúde, ainda que tenha ganhado contornos mais definitivos na Constituição de 1988 e na legislação

infraconstitucional subsequente (lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990, normas e portarias regulamentadoras), é um movimento que começou a se estruturar já ao longo da década de 1980 (Ugá *et al.*, 2003 p.418).

Nesse sentido, quando se começa a se estruturar o Sistema Único de Saúde, previsto na Constituição Federal de 1988, os critérios utilizados tiveram como base a lógica de financiamento e alocação de recurso do Inamps, uma instituição criada para atender um segmento específico da população (Souza, 2003). Assim, ainda em 1994 havia muitas desigualdades na alocação dos recursos do Ministério da Saúde (Souza, 2003). Essa alocação era,

extremamente influenciados pela concentração da capacidade instalada de hospitais, clínicas e laboratórios que serviam à população assistida pela previdência social. Dessa forma, os recursos destinados aos estados com maior desenvolvimento econômico e social (regiões Sul e Sudeste) foram, por décadas, de valores muito superiores aos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Souza, 2003).

Em 1998, surge o critério per capita para alocação de recurso e dividiu-se o teto financeiro em dois: Atenção básica e o de Assistência de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar que teve como consequência o aumento da quantidade de serviço nas regiões norte e nordeste (Souza, 2003).

No entanto, Ugá *et al.*, (2003) avalia que a equidade na alocação de recurso no âmbito do Ministério da Saúde foi pouco valorizada, ainda que a expansão de algumas ações, especialmente as de Atenção Básica, tenham favorecido as regiões e os segmentos populacionais com maiores necessidades de saúde.

A pesquisa de Ugá *et al.* (2003), com dados de alocação de recurso pelo Ministério da saúde de 1999, mostraram que a distribuição dos Recursos federais apresentou partilhas inter-regionais e interestaduais que favorecem as regiões, com raras exceções, mais desenvolvidas.

Segundo Mendes *et al.* (2011), no tocante à distribuição de recursos deve-se reconhecer que tanto a Lei Orgânica da Saúde (8.080/1990) no seu art.35 quanto a Lei número 8.142/90 no seu artigo 2º e 3º, dispõem sobre uma partilha mais equitativa na alocação dos recursos federais do SUS, com base na ideia de necessidade em saúde, mas isso não foi possível de aplicado ao longo da implementação do SUS.

A questão da falta de equidade na distribuição regional de recurso na área da saúde pública não ocorre só no Brasil. Em diversos países tem se feito esforço no sentido de se realizar uma forma de distribuição mais equitativa com a proposta de diferentes

metodologias. Percebe-se, portanto, a partir de experiências internacionais e brasileira que apenas o critério per capita não é o suficiente para garantir a equidade, é preciso se pensar e propor novos critérios de alocação (Porto *et al.*, 2007).

2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE PLANTAS MEDICINAIS E A SUA ESTRATEGIA DE ALOCAÇÃO DE RECURSO

Plantas medicinais e fitoterápicos vem sendo pautados como objetos de políticas públicas desde 1978 quando em Alma-Ata a Organização Mundial de Saúde (OMS) alertou para a importância da valorização do conhecimento tradicional sobre o uso de plantas medicinais e a dispensação dos fitoterápicos no Sistema Único de Saúde.

Diante disso, em Alma Ata a OMS recomendou em 1978, aos seus países-membros, o uso das Práticas Integrativas e Complementares (PIC) nos sistemas de saúde (Barbosa *et al*, 2016; Brasil, 2006). Segundo está orientação, o Brasil em 2006, instituiu a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos aprovada por meio do Decreto Federal número 5.813, de 22 de junho de 2006, que contém 17 diretrizes. É uma política que integra saúde, meio ambiente, desenvolvimento econômico, social e tem como objetivo a implementação de ações capazes de promover melhorias na qualidade de vida da população brasileira (Brasil, 2006).

Nessa perspectiva, a política tem como uma de suas prioridades contribuir para o desenvolvimento de regiões com menos oportunidades para inclusão econômica e social como a Amazônia e o semiárido brasileiro (Brasil, 2006).

Apoiar a estruturação de arranjos produtivos locais vinculados ao setor de plantas medicinais e fitoterápicos, com ênfase nos territórios da **Amazônia** e **semi-árido** brasileiro, por meio da implementação de ações integradas de desenvolvimento regional pautadas pela busca da competitividade e da sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2006 p.39, grifo nosso).

A ênfase nessas regiões ocorre, porque, nos diagnósticos que deram base para a construção da política pública percebeu-se que, “a Região Amazônica e o Semiárido brasileiro possuem uma rica biodiversidade que se contrapõe à existência de grandes bolsões de pobreza, caracterizando-se como espaços promissores para o desenvolvimento de iniciativas dessa natureza.” (Brasil, 2006 p.16). Com vista a atingir os objetivos da política foi aprovado pela portaria interministerial n.º 2.960 de 9 de dezembro de 2008 o Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos.

Enquanto a política nacional evidencia os órgãos que devem definir e assegurar recursos financeiros e orçamentários para a fitoterapia, o programa nacional define os gestores com responsabilidade nas execuções de ações das diretrizes relacionadas com recurso e financiamento. Ressalta-se que das 17 diretrizes dessa política o programa relaciona 11 que possui ações relacionadas a financiamentos: são as diretrizes: 3, 4, 5, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16 e 17. (Brasil, 2009).

Dos Ministérios responsáveis por ações previsto no programa nacional de plantas medicinais o MS é o que possui mais ações relacionadas ao financiamento. Das 11(onze) diretrizes ele encontra-se envolvido em 7(sete). (Brasil, 2009). Apesar de a regra de financiamento prever a responsabilidade de diferentes órgãos no processo de alocação apenas o Ministério da Saúde construiu, de fato, um mecanismo de alocação de recurso.

Assim, em 2012, o MS criou três modalidades de alocação de recurso financeiro para apoiar a inserção de Plantas Medicinais e Fitoterápicos no SUS: o apoio à Assistência Farmacêutica em Plantas Medicinais e Fitoterápicos (AF em PMF); a estruturação, consolidação e fortalecimento de Arranjos produtivos Locais (APLs), o desenvolvimento e registro de fitoterápicos da RENAME-DR (Brasil,2009; Pinheiro,2018).

Na modalidade de Apoio à Assistência Farmacêutica em Plantas Medicinais e Fitoterápicos, o município estrutura uma Farmácia de Manipulação (FM) ou uma Farmácia Viva (FV) vinculado a sua estrutura administrativa. Assim, o município que escolher essa modalidade pode considerar em seu plano de trabalho três eixos de atuação: manipulação, dispensação e capacitação. A manipulação é opcional, sendo obrigatória a dispensação e a capacitação (Brasil,2009; Pinheiro, 2018).

Já na modalidade de Arranjos Produtivos Locais são compreendidas aglomerações de empreendimentos de um mesmo ramo, localizadas em um mesmo território, que mantém algum nível de articulação, interação e aprendizagem entre si e com os demais atores locais (Pinheiro,2018). Nessa modalidade o município desenvolve os seguintes eixos: articulação, cultivo, manipulação ou fabricação de fitoterápicos, dispensação e capacitação.

Por fim, a terceira modalidade é específica para apoiar laboratórios públicos oficiais que pretendem desenvolver ou registrar Medicamentos Fitoterápicos da lista RENAME, ou um Produto Tradicional Fitoterápico (Brasil,2009; Pinheiro,2018).

3 METODOLOGIA

A pesquisa classifica-se como quantitativa, de caráter descritivo ou exploratório (Sousa *et al.*, 2007). Os dados foram coletados nos portais de transparência do Ministério da Economia e do Ministério da Saúde. Foram obtidas as seguintes informações: leis orçamentárias da União, editais de financiamento lançados pelo Ministério da Saúde e portarias de aprovação de recursos publicadas por esse ministério.

Os dados referem-se ao total de repasses realizados no período de 2012 a 2018, correspondendo a 105 transferências federais do Fundo Nacional de Saúde para 98 secretarias estaduais e/ou municipais de saúde. Tal divergência entre o número de repasses e o número de secretarias ocorre porque algumas receberam mais de um repasse nesse recorte temporal. Esse período foi escolhido porque os anos de 2019, 2020 e 2021 foram atípicos em decorrência da pandemia de COVID-19, que flexibilizou as normas orçamentárias e impactou o fluxo de repasses do governo federal. Assim, acredita-se que o período de 2019 a 2025 demande outro estudo.

Como a região do Semiárido e a Amazônia são destacadas nas diretrizes da Política como prioritárias, devido ao grande potencial farmacêutico e, ao mesmo tempo, à alta incidência de pobreza (Brasil, 2006), optou-se por destacar o processo de alocação com base na seguinte regionalização: Região do Semiárido, Região da Amazônia Legal, Sudeste (exceto as secretarias de saúde localizadas no Semiárido), Sul (exceto as secretarias de saúde localizadas no Semiárido) e outras regiões, que compreendem todas as secretarias de saúde que não pertencem ao Sudeste, Sul, Amazônia Legal ou Semiárido.

Assim, na categoria “outras” ficaram as seguintes secretarias de saúde que receberam repasses: Diorama-GO, Alagoas-AL, Ceará-CE, Distrito Federal-DF, Iguatemi-MS, João Pessoa-PB, Goiás-GO, Coruripe-AL, Goiana-PE, Horizonte-CE, Mundo Novo-MS, Recife-PE, Lauro de Freitas-BA, Carmópolis-SE e Vitória do Santo Antão-PE.

Para isso, a pesquisa considerou como referência, para identificar as secretarias de saúde do Semiárido e da Amazônia Legal, a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), construída com base na Malha Digital Municipal do ano de 2022, em que o Semiárido é composto por 1.447 municípios e a Amazônia Legal, por 772.

O método de análise consiste em cinco variáveis orçamentárias de alocação, com seus respectivos inputs (dados orçamentários de entrada) e outputs (informações de

saída), que descrevem o processo de alocação de recursos no período de 2012 a 2018. No quadro 2 a seguir, detalha-se o método.

Quadro 2-Método de análise

Variáveis Orçamentárias de Alocação	Descrição	Dados	Output
Variável 1- Orçamento disponível	Valor orçamentário aprovado na Lei Orçamentária da União em cada ano.	LOA da União: órgão 36000-Ministério da Saúde; Unidade:36901-Fundo Nacional de Saúde.	Gráfico
Variável 2- Orçamento total alocado	Valor de orçamento empenhado para as finalidades previstas na LOA da União.	Portarias de aprovação de repasse do MS.	Gráfico
Variável 3- Orçamento Total Alocado por Região	V2 detalhado para as seguintes regiões: Sudeste, Sul, Região do Semiárido, Amazônia Legal e outras regiões.	Portarias de aprovação de repasse do MS.	Gráfico
Variável 4- Quantitativo de Projetos Financiados por Região.	Evidencia a quantidade de projetos financiados para cada região.	Portarias de aprovação de repasse do MS.	Gráfico
Variável 5- Superávit Orçamentário	Mostre quanto do orçamento não foi utilizado para as	LOA da União: órgão 36000-Ministério da Saúde; Unidade:36901-	Tabela

	finalidades previstas na LOA da União.	Fundo Nacional de Saúde; e Portarias de aprovação de repasse do MS.	
--	--	---	--

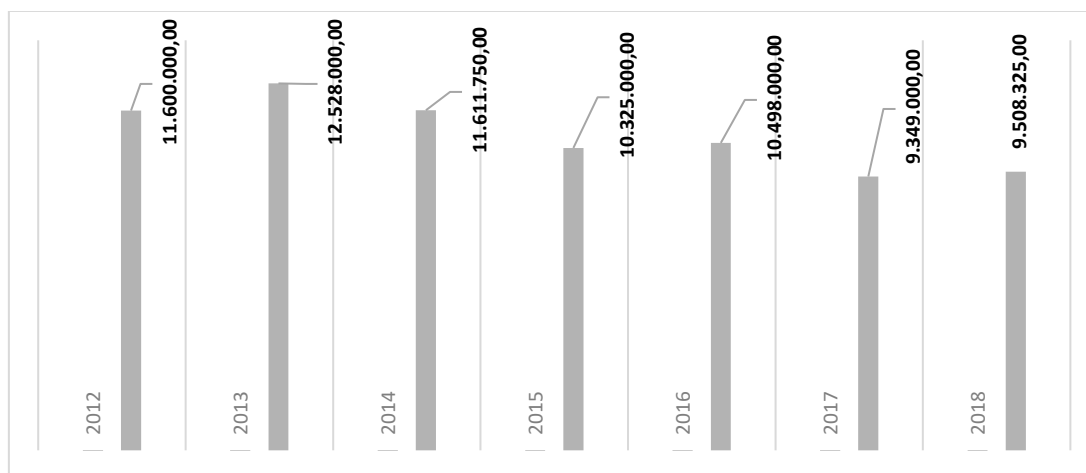
Elaborado pelos autores.

Os dados foram tabulados no *Microsoft Office Excel*, através do qual foram gerados tabela e gráficos relacionados ao processo de alocação de recursos no período de 2012 a 2018. As evidências foram discutidas em consonância com a literatura científica.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Figura 1 mostra os recursos orçados pela união, anualmente, para serem alocados na área da fitoterapia.

Figura 1-Variável 1-Orçamento disponível

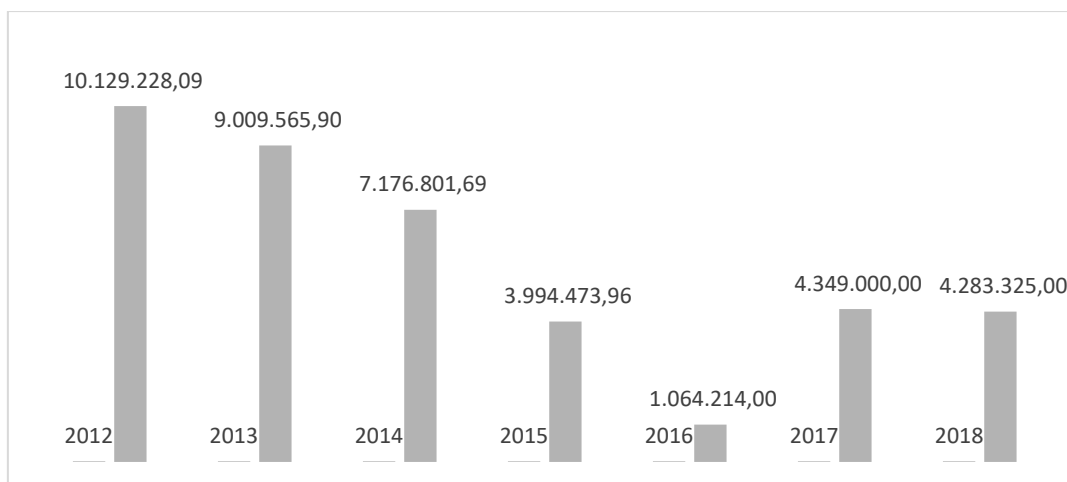


Fonte: elaborado pelos autores, dados da pesquisa (2012-2018).

Assim, de acordo com a figura (1), observa-se que a União, por meio do Ministério da Saúde (MS), disponibilizou, no período de 2012 a 2018, em média, um recurso de R\$ 10.774.296,43 para ser alocado na área da fitoterapia.

A figura 2 a seguir mostra o recurso total alocado anualmente do período de 2012 a 2018.

Figura 2-Variável 2-Orçamento Total Alocado



Fonte: elaborado pelos autores, dados da pesquisa (2012-2018).

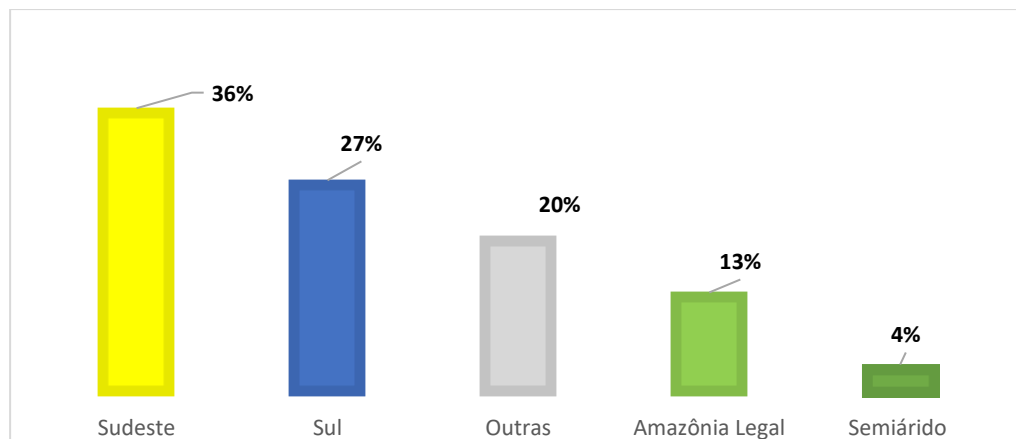
De acordo com a figura (2), anualmente houve um decréscimo nas alocações dos recursos da fitoterapia. O período de 2014 a 2016 foi o mais crítico, com quedas severas que culminaram em 2016, o ano com a menor alocação de recursos. O ano de 2017 marcou uma forte recuperação, revertendo parte da queda acentuada, embora os valores não tenham retornado ao patamar inicial.

Em 2012, o edital foi exclusivamente para financiar Arranjos Produtivos Locais (APLs). Em 2013, foram lançados dois editais: um para APLs e outro para Apoio à Assistência Farmacêutica em Plantas Medicinais e Fitoterápicos (AF em PMF). Em 2014, o edital contemplou três modalidades de financiamento: APLs, AF em PMF e Desenvolvimento e Registro Sanitário de Medicamentos Fitoterápicos da RENAME, por meio de laboratórios públicos. Em 2015, foram lançados novamente editais para as três modalidades. Em 2016, o edital foi exclusivo para a modalidade AF em PMF, sendo específico para a região Norte. Nos anos de 2017 e 2018, os editais também foram lançados exclusivamente para AF em PMF.

Observa-se que 2015 foi a última vez em que o Ministério lançou edital para financiar os APLs, o que se configura como um dos principais entraves ao desenvolvimento territorial, a exemplo do que ocorre na Amazônia paraense, onde os atores sociais são os principais interessados em ativar projetos nessa área (Pinheiro *et al.*, 2025).

A Figura 3 mostra o comparativo da alocação do recurso entre Amazônia legal, Seminário e demais regiões no período de 2012-201

Figura 3- Variável 4-Orçamento Total Alocado por Região



Fonte: elaborado pelos autores, dados da pesquisa (2012-2018).

De acordo com a figura (3) em 7 anos de financiamento o Sudeste acessou 36% dos recursos (R\$ 14.457.781,85), Sul 27% (R\$ 10.892.121,16), Outras regiões 20% (R\$7.849.766,76) a Amazônia Legal 13% (R\$ 5.095.018,72) e o Semiárido 4% (R\$ 1.711.900,12) totalizando um valor de R\$ 40.006.678,61.

Assim, a falta de equidade na alocação de recursos federais na área da saúde, identificada por diversos autores (Souza, 2003; Ugá *et al.*, 2003; Porto *et al.*, 2007; Mendes *et al.*, 2011; Carnut *et al.*, 2021; Mendes *et al.*, 2022), também se manifesta na distribuição dos recursos por meio de editais lançados pelo Ministério da Saúde para financiar plantas medicinais e fitoterápicos no SUS.

A concentração da alocação de 63% nas regiões Sul e Sudeste, em detrimento de 13% na Amazônia Legal e 4% no Semiárido, evidencia um nível elevado de desigualdade alocativa e remete a patamares de desigualdade próximos aos que ocorriam antes da criação do SUS. Naquela época, essas duas regiões recebiam 73,42% de todo o recurso federal destinado à saúde (Souza, 2003).

Na época do INAMPS, dois fatores explicavam a desigualdade: a capacidade instalada e o desenvolvimento econômico e social de uma região (Souza, 2003). Isso ocorre também no caso da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, pois a Amazônia Legal e o Semiárido brasileiro, além de possuírem menor nível de desenvolvimento econômico e social, também apresentam, segundo Ribeiro (2019), menor concentração de farmácias de fitoterapia. Segundo ele, a maior concentração desse tipo de estrutura está localizada no Sul e no Sudeste.

Pinheiro (2023) relatou o caso de Marapanim-PA que por três vezes, em parceria com a universidade Federal do Pará, tentou captar o recurso e não conseguiu, porque a sua pontuação referente aos critérios do edital foi inferior às demais cidades participantes dos editais. Além disso, ele identificou que a contrapartida exigida nos editais para a prefeitura desestimula a participação dos gestores públicos da saúde, porque a prefeitura tem dificuldades financeiras.

No entanto, Marapanim-PA tem um elevado potencial etnofarmacêutico; nesse quesito, somente em um bairro, Flor (2014) identificou 91 espécie de plantas medicinais. Há também no município um movimento da sociedade civil coordenado pelo Grupo de Mulheres Erva Vida, que há mais de 20 anos produzem remédios artesanais e vendem na própria comunidade.

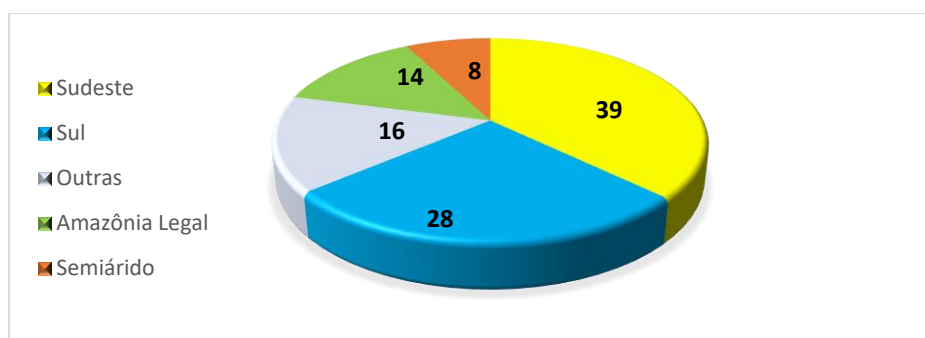
Nesse sentido, o processo atual de alocação, ainda não foi capaz de garantir o que a política prevê para essas duas regiões: contribuir na Amazônia e no Semiárido para melhorar as precárias condições sociais, econômicas e ambientais que existem nessas regiões e aproveitar a sua rica biodiversidade para contribuir para o seu desenvolvimento sustentável (Brasil, 2006).

Porém, a desigualdade da alocação não é um problema que se resolve apenas mudando critérios de transferências de recursos. Isso porque, em 2016 o MS lançou um edital específico para a região norte, onde estão, grande parte das secretarias de saúde da Amazônia Legal, mesmo assim somente cinco secretarias receberam recursos: Brasília-AC, Manaus-AM, Macapá-AP, Abaetetuba-PA e Colinas do Tocantins-TO. Os documentos referentes a esse processo mostram que poucos municípios submeteram projetos e dos que submeteram alguns foram reprovados.

O caso de Marapanim-PA pode abrir uma luz para compreender o motivo pelo qual municípios da Amazônia Legal não enviam seus projetos. Nessa cidade, apesar de três tentativas, o ordenador de despesas da Secretaria de Saúde demorou a aceitar submeter o primeiro projeto, por dois motivos: a equipe técnica não tinha experiência com o recurso fundo a fundo e, principalmente, porque a contrapartida exigida nos editais desestimulava o ordenador, já que a secretaria já trabalha com poucos recursos (Pinheiro, 2023).

A figura 4 mostra a quantidade de projetos financiados por região, no período de 2012-2018.

Figura 4- Variável 4-Quantidade de Projetos Financiados por Região



Fonte: elaborado pelos autores, dados da pesquisa (2012-2018).

De acordo com a figura (4) no período de 2012 a 2018 às secretarias de saúde que mais aprovou aprovaram projetos estão localizadas na região Sudeste (39 projetos), em seguida Sul (28 projetos); outras regiões (16 projetos); Amazônia legal (14 projetos) e o Semiárido brasileiro (8 projetos).

A tabela 1 mostra que o valor disponível na LOA da união para financiar projetos não foi totalmente utilizado em nenhum dos anos analisados.

Tabela 1-Variável 5-Superávit Orçamentário

Ano	Superavit
2012	R\$ 1.470.771,91
2013	R\$ 3.518.434,10
2014	R\$ 4.434.948,31
2015	R\$ 6.330.526,04
2016	R\$ 9.433.786,00
2017	R\$ 5.000.000,00
2018	R\$ 5.225.000,00
Total	R\$ 35.413.466,36

Fontes: elaborado pelos autores, dados da pesquisa (2012-2018)

Assim, no período de 2012 a 2018, houve um superávit acumulado de R\$ 35.413.466,36 (trinta e cinco milhões, quatrocentos e treze mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e trinta e seis centavos). O ano em que se observa o maior superávit foi 2016, quando o Ministério da Saúde lançou um edital específico para a região Norte, onde se encontram, em grande parte, as secretarias de saúde da Amazônia Legal.

Do ponto de vista fiscal, a sobra ou superávit de dinheiro público obtida por meio de mecanismos de gestão voltados para essa finalidade é considerada um indicador de

eficiência (Brasil, 2000). No entanto, quando se trata de valores previamente consignados para uma política de desenvolvimento que não são alocados, como no caso dos recursos da fitoterapia; isso pode ser considerado uma ineficiência ou um desperdício passivo (Ramos *et al.*, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve como objetivo analisar a alocação de recursos financeiros da fitoterapia brasileira no período de 2012 a 2018, com base nos editais lançados nesse período pelo Ministério da Saúde (MS). O trabalho revelou que a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, ao longo desses sete anos de alocação, não conseguiu distribuir de forma equitativa, entre as regiões do país, os recursos dos editais lançados. Além disso, houve sobra orçamentária em todos os períodos analisados, o que representa uma ineficiência na alocação dos recursos federais.

A superação da desigualdade e da ineficiência na alocação é um problema complexo, pois exige ajustes na política nacional em múltiplas escalas de ação: no nível federal, é necessária uma mudança nos critérios dos editais, principalmente no que se refere às contrapartidas e à necessidade de se ter previamente uma estrutura administrativa na área da assistência farmacêutica. Por sua vez, no âmbito das prefeituras e secretarias estaduais, é preciso oferecer treinamento técnico às equipes que auxiliam os ordenadores de despesa, para que eles tenham segurança para captar os recursos, utilizá-los e realizar a prestação de contas.

A principal dificuldade do estudo consistiu na organização de um banco de dados sobre a alocação dos recursos, uma vez que, no âmbito do Ministério da Saúde, não existe um sistema que integre os instrumentos de planejamento com a execução das receitas e despesas. Estudos futuros podem investigar, de forma mais aprofundada, os municípios da Amazônia e do Semiárido que submeteram projetos e não obtiveram aprovação, a fim de compreender de que maneira os critérios adotados dificultam sua participação. Esse tipo de investigação pode contribuir para a formulação de critérios de alocação mais justos e adequados às especificidades dessas realidades.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica. Política Nacional de Plantas medicinais e fitoterápicos. Brasília, 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica. Programa Nacional de Plantas medicinais e fitoterápicos. Brasília, 2009.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas. Brasília: DOU de 04/05/2000.
- CARNUT, L.; GAZZOLA, E. C.; MENDES, Á.; MEIRA, A. L. P. Emendas parlamentares em saúde no contexto do orçamento federal: entre o “é” e o dever ser da alocação de recursos. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 129, p. 263-278, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202112917>. Acesso em: 19 jun. 2025.
- FLOR, Alessandra Simone Santos de Oliveira. Fitoterapia Popular do Bairro do Sossego Distrito de Marudá-(PA). Dissertação (Mestrado). PPGEDAM/NUMA/UFPA. Belém-PA, 2014.
- MENDES, A.; MELO, M. A.; CARNUT, L. Análise crítica sobre a implantação do novo modelo de alocação dos recursos federais para atenção primária à saúde: operacionalismo e improvisos. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, e00164621, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00164621>. Acesso em 19/06/2025.
- MENDES, Á.L. MARCEL, G; MARQUES, R. M. Discutindo uma metodologia para equitativa de Recursos Federais para o Sistema Único de Saúde. *Saúde Soc. São Paulo*, v.20, n.3, p.673-690, 2011.
- PORTO, S; Martins, M; TRAVASSOS, C; Viacava, F. Avaliação de uma metodologia de alocação de recursos financeiros do setor saúde para aplicação no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 23(6):1393-1404, 2007.
- PINHEIRO, A. C. Diretrizes para a construção de um Arranjo Produtivo Local de Plantas Medicinais e Fitoterápicos em Marapanim-PA, Brasil. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) — NUMA/UFPA, Belém, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/10269>. Acesso em 19/06/2025.
- PINHEIRO, A. C.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; BARBOSA, W. L. R. Entraves do mercado institucional da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos. *Informe GEPEC*, Toledo, v. 29, n. 1, p. 122-134, jan./jun. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.48075/igepec.v29i1.34349>. Acesso em 19/06/2025.
- PINHEIRO, A. C. Ativação do potencial bioeconômico das plantas medicinais amazônicas: uma proposta para Marapanim-PA à luz das experiências coletivas da Etnofarmácia, Brasil. 2023. Tese (Doutorado Profissional em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) — NUMA/UFPA, Belém, 2023.

Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/16072>. Acesso em 19/06/2025.

RIBEIRO, L.H.L. Análise dos programas de plantas medicinais e fitoterápicos no Sistema Único de Saúde (SUS) sob perspectiva territorial. *Ciência & Saúde Coletiva*. vol.24 nº 5, Rio de Janeiro,2019.

RAMOS, K.D.S; PINHEIRO, A.C; BASTISTA, K.R.M. Saúde pública: um estudo sobre os desperdícios ativos e passivo dos relatórios de prestação de contas da saúde do município de Belém-Pará. *Revista paraense de contabilidade*, v.01, n.01, set/dez,2016.

SOUZA, R. R. Redução das desigualdades regionais na alocação dos recursos federais para a saúde. *Revista Ciência & Saúde coletiva*. nº 8, v.2.2003.

SOUSA, V.D; DRIESSNACK, M; MENDES, I.A.C. Revisão dos desenhos de pesquisa relevantes para enfermagem. Parte 1: desenhos de pesquisa quantitativa. *Rev Latino-am Enfermagem* 2007 maio-junho; 15(3). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rlae/a/7zMf8XypC67vGPrXVrVFGdx/?format=pdf&lang=pt>.

UGÁ, M. A.; PIOLA, S. F.; PORTO, S. M.; VIANNA, S. M. Descentralização e alocação de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 417-437, 2003.

A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO SELO LOCAL DE ALIMENTOS DE PIRACICABA (SELAPIR): UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

The Participatory Construction of the Piracicaba Local Food Seal (SELAPIR): A Public Policy for Sustainable Development

Gabriela M. Mendonça

<http://lattes.cnpq.br/2306252999495366>

<https://orcid.org/0000-0003-2911-3888>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e57383

RESUMO

Este artigo apresenta o projeto "Conectando agricultores urbanos e consumidores para o desenvolvimento sustentável em Piracicaba", desenvolvido através de uma parceria entre a ESALQ-USP e a SEMA, visando promover a agricultura familiar e urbana. Através de uma proposta participativo, buscou consolidar a viabilidade de construção do Selo Local de Alimentos de Piracicaba (SELAPIR) envolvendo atividades de pesquisa e extensão, com estudantes da Universidade. Neste relato é apresentada a etapa inicial de pesquisa de campo e diálogo participativo com os produtores e comerciantes locais, resultando em uma proposta de selo que valoriza a agricultura familiar e produtos artesanais locais.

Palavras-chave: Relato de experiência. Extensão Universitária. Indicação Geográfica. Valorização da produção.

ABSTRACT

This article presents the project "Connecting urban farmers and consumers for sustainable development in Piracicaba", developed through a partnership between ESALQ-USP and SEMA, aiming to promote family and urban agriculture. Through a participatory proposal, it sought to consolidate the viability of building the Piracicaba Local Food Seal (SELAPIR) involving research and extension activities with students from the University. This report presents the initial stage of field research and participatory dialogue with local producers and traders, resulting in a proposal for a seal that values family agriculture and local artisanal products.

Keywords: Experience report. University extension. Geographical indication. Valorization of production.

1. INTRODUÇÃO

Piracicaba, cidade do interior do estado de São Paulo, tem sua economia historicamente ligada à produção agrícola, especialmente de cana-de-açúcar. Atualmente, aproximadamente 98% da população do município reside em áreas urbanas, totalizando cerca de 1.452.691 habitantes (IBGE, 2016). Apesar do reconhecimento oficial da importância da agricultura local e familiar, não há políticas públicas consolidadas para identificar e valorizar os produtos regionais, limitando sua visibilidade e comercialização (Retière, 2014).

Diante desse cenário, entre agosto de 2021 e janeiro de 2022, a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ - USP) e a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SEMA) desenvolveram o projeto “Conectando agricultores urbanos e consumidores para o desenvolvimento sustentável em Piracicaba”, com o objetivo de fortalecer a produção local por meio da criação de um selo de identificação. Com o intuito de agregar valor aos produtos locais e fortalecer os circuitos curtos de comercialização, estimulando a economia local e desenvolvimento econômico e social.

A metodologia adotada incluiu um processo participativo de levantamento bibliográfico, pesquisa de campo e análise dos resultados. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Boni e Quaresma, 2005) com produtores e comerciantes para identificar desafios, oportunidades e demandas. Os resultados subsidiaram a formulação de diretrizes para a implementação do selo, alinhando-se às experiências de certificação existentes no Brasil, como o “Selo Arte” (Brasil, 2019) e a “Indicação Geográfica” (Brasil, 2021; SEBRAE, 2017), cujo referencial será apresentado neste artigo.

Por fim, o processo de formulação da política envolveu a elaboração de um marco normativo, culminando o Selo Local de Alimentos de Piracicaba (SELAPIR) cuja implementação da lei demonstra o fortalecimento das cadeias produtivas locais.

A relevância da implementação efetiva de iniciativas de desenvolvimento econômico requer coordenação interinstitucional entre governos, instituições de ensino, pesquisa e extensão, comunidade e associações demonstra uma articulação essencial para a estruturação de políticas públicas inclusivas, permitindo um planejamento governamental participativo e baseado no contexto local.

Assim, este artigo apresenta o relato de experiência da articulação entre ensino, pesquisa e extensão para a formulação de uma política pública voltada ao

desenvolvimento sustentável e à valorização da produção local, promovendo impactos positivos na economia regional e no planejamento governamental. Para atingir nosso objetivo o artigo está dividido em quatro partes: Além dessa introdução, um tópico pertinente as políticas públicas e o desenvolvimento sustentável local, seguindo pelos tópicos que contempla as etapas de idealização, construção e implementação da política e um tópico de análise da SELAPIR, seguida pelas considerações finais. Esperamos enriquecendo o debate sobre gestão participativa e políticas de valorização da produção de alimentos local.

2. Políticas públicas participativas e desenvolvimento sustentável local

A sustentabilidade é compreendida como “um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações humanas” (Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988, p. 49). Esse artigo se aproxima da realidade local, onde o território molda o desenvolvimento da política pública municipal.

Segundo Carvalho e Barbosa (2011) a implementação das políticas públicas não pode ser concebida como algo linear, mas sim que surgem da identificação das necessidades de atores sociais. Tem como objetivo de solucionar problemas coletivos e promover mudanças estruturais na sociedade. Abrangendo diferentes áreas, como desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade, sendo formuladas, implementadas e avaliadas em um ciclo contínuo de governança.

Assim, as políticas públicas podem ser analisadas através da compreensão do contexto social e político de um determinado local ou território. A análise as políticas públicas podem ser consideradas a partir de um ciclo composto por 5 fases: identificação de um problema e a montagem de uma agenda; formulação da política; tomada de decisão; implementação; e avaliação (Nickel, Schmidt, 2023).

Cattani e Ferrarini apresentam que as políticas públicas como um “poderoso instrumento para a construção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo” (2010, 165). Ademais, Ferreira (et al. 2024) ressaltam que a Constituição Federal introduziu propostas de inovações democráticas, promovendo uma gestão participativa e colaborativa das políticas públicas entre agentes governamentais e não governamentais. Esse processo incentivou uma maior aproximação e compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade na garantia dos direitos sociais, ampliando

a participação de grupos representativos na formulação e implementação de políticas públicas.

Além disso, um dos principais avanços incorporados foi a descentralização político-administrativa, que redistribuiu competências entre os três níveis de governo. Esse modelo redefiniu o papel do Estado, atribuindo maior responsabilidade aos governos locais, especialmente os municípios, na condução das políticas públicas. A descentralização passou a ter, como princípio fundamental, a participação social, possibilitando a transferência para a sociedade civil, fortalecendo a governança democrática. Em nosso caso, a participação social contou com a atuação de agricultores e comerciantes da feira municipal, gestores da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SEMA) e das universidades situadas no município de Piracicaba.

Lima e colaboradores (2021), propõem um quadro analítico para compreender as políticas numa perspectiva multidimensional. Os autores abordar dois princípios: a endogeneidade, focalizada no “poder de agência das comunidades, permitindo examinar se os esforços empreendidos estão conectados às demandas, às necessidades e às capacidades locais”, em relação a equidade, sustentabilidade e participação social. (2021, p.7). Cujas equidade contextualiza a relação entre igualdade e justiça, a sustentabilidade demonstra a permanência geracional do projeto e seu impacto social esperado.

No caos dos Mecanismos de governança e seus arranjos institucionais, considerando a participação, consensualidade e gestão mista. Garantem a participação, através da heterogeneidade dos interesses envolvidos que justificam sua existência. Os mecanismos de governança enfocam os processos de construção política, com vistas a possibilitar os processos de tomada de decisão, provendo a participação, consensualidade e gestão mista (Lima et al. 2021).

Esses elementos permitem uma “Perspectiva do Desenvolvimento” que constitui uma variável dependente do modelo, “uma vez que está em investigação a capacidade das políticas públicas de produzirem mudanças sociais complexas, traduzidas aqui enquanto desenvolvimento multidimensional” (Lima et al. 2021, p. 10). Quando integradas podem garantir que as políticas sejam integradas, promovendo a sustentabilidade.

Reforçando a intersetorialidade, “por meio de articulação de saberes e experiências, pode propiciar a consecução de planejamento, implementação e análise de políticas, programas e projetos, com condições para a construção de respostas adequadas às demandas sinalizadas, o que requer mudança cultural e educativa” (Ferreira et al., 2024, p. 216). Correspondendo a um instrumento para superar a fragmentação das

políticas públicas, promovendo uma abordagem integrada e articulada entre diferentes setores.

Neste âmbito, Nascimento e Ferreira (2020) abordam a consulta prévia aos povos indígenas, numa perspectiva de direito à consulta prévia e o direito de participação “caminham juntos” (2020, p. 281). Principalmente como mecanismo de participação política e sua relação com a proteção ambiental, atuação semelhante aquela que apresentaremos no próximo tópico. A consulta prévia da comunidade, considerada um mecanismo substancial de participação política, essencial para fortalecer a cooperação social e garantir a gestão sustentável dos territórios.

Quando relacionado ao desenvolvimento sustentável, Jereissati e Melo (2020) destacam a importância das compras públicas sustentáveis como um mecanismo de fomento ao desenvolvimento sustentável, dada a influência econômica do Estado no mercado. Assim, a implementação de uma política pública é um instrumento capaz de promover a cidadania e em nosso caso, auxiliar os agricultores rurais através da identificação e valorização do alimento produzido no território. Inclusive,

a atuação conjunta entre Estado e sociedade fomenta a confiança e propicia o fortalecimento da dita democracia participativa, que busca incessantemente espaços públicos destinados a políticas públicas de bem-estar e de pacificação social, priorizando a inclusão social mediante a valorização da cidadania e da participação (Oliveira; Spengler, 2012, p. 139).

3. Construção da proposta do Selo

O embasamento legislativo que norteou o projeto foi concebido com foco no agricultor rural, sua idealização partiu de reuniões entre a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SEMA) sobre a normatização do Serviço de Inspeção Municipal (SIM).

O SIM garante o controle de qualidade e higiene dos produtos de origem animal comercializados no município. Para receber a certificação, a equipe técnica da secretaria faz o processo de monitoramento, inspeção e fiscalização da produção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, para serem comercializados dentro do município. Nesse contexto, os agricultores questionaram de que maneira essa certificação poderia contribuir para a valorização dos agricultores locais?

Assim, parcerias passaram a serem desenvolvidas para responder a esta pergunta. Com o projeto de pesquisa estabelecido no âmbito do “Desafio USP/Cidades Sustentáveis”, foi desenvolvida a fundamentação teórica com referência aos projetos de

reconhecimento local que existam em outros municípios, o diagnóstico com os produtores nas feiras municipais e a consolidação da proposta.

3.1 Levantamento do referencial teórico

A proposta do “Selo Arte”, concebido como um mecanismo para valorização dos produtos artesanais e regulamentado pela Lei nº 13.680, de 14 de junho de 2018, o selo certifica produtos alimentícios de origem animal produzidos artesanalmente (Brasil, 2019). Suas principais características incluem:

- As matérias-primas de origem animal são produzidas na propriedade onde se localiza a unidade de processamento ou têm origem determinada,
- Os procedimentos de fabricação são predominantemente manuais,
- Boas práticas de fabricação são adotadas para garantir a produção de alimento seguro ao consumidor,
- Boas práticas agropecuárias são adotadas na unidade de produção de matéria-prima e nas unidades de origem, contemplando sistemas de produção sustentáveis,
- O produto é caracterizado pela fabricação individualizada e genuína, podendo existir variabilidade sensorial entre os lotes,
- O uso de ingredientes industrializados é restrito ao mínimo indispensável por razão de segurança, não sendo permitida a adição de corantes e aromatizantes artificiais,
- A composição e o processamento seguem receitas e técnicas tradicionais (Brasil, 2019).

Considerando o contexto territorial, a Indicação Geográfica (Brasil, 2021; Sebrae, 2017) certifica produtos com qualidades específicas relacionadas à sua origem. De acordo com o Sebrae (2017), a “indicação de procedência” caracteriza regiões geográficas reconhecidas pela produção de bens ou serviços diferenciados. Seu marco legal é a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula os direitos e obrigações relativos à Propriedade Industrial (Brasil, 1996).

De âmbito municipal, o Projeto Ligue os Pontos (São Paulo, 2024a), desenvolvido pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento de São Paulo, visa “promover o desenvolvimento sustentável do território rural e aprimorar suas relações com o meio urbano a partir dos diversos pontos envolvidos na Cadeia da Agricultura” (São Paulo,

2024b). O projeto cataloga todas as iniciativas cadastradas no município em quatro categorias: Agricultura, Mercados, Turismo e Vivência Rural e Iniciativas de Políticas Públicas.

- **Agricultura:** Apresentando os agricultores; hortas urbanas; hortas em equipamentos públicos, como hortas escolares e em parques; e aldeias guarani, valorizando a cultura e a segurança alimentar dessas aldeias.
- **Mercados:** Estabelecimentos que vendem produtos agrícolas cultivados na cidade; feiras livres municipais; feiras orgânicas; Iniciativas que ocorrem diretamente entre consumidores, agricultores e agricultoras; grupos de consumo responsável, como a Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSA); restaurantes com ingredientes orgânicos ou agroecológicos (com ao menos 50% de folhas, legumes e verduras certificados); e serviços de agricultura, que comercializam insumos, mudas, serviços, entre outros.
- **Turismo e vivência Rural:** Relacionado à realidade rural e agrícola de São Paulo, espaços turísticos como os parques estaduais; patrimônio cultural; gastronomia; hospedagem e comércio e serviços.
- **Iniciativas e Políticas Públicas:** Relacionada às políticas do município; associações e cooperativas; iniciativas da sociedade civil e espaços de pesquisa e extensão (São Paulo, 2024b).

Além do programa Sampa+Rural (São Paulo, 2024b), que promove a agricultura urbana e periurbana. As políticas e iniciativas analisadas oferecem subsídios para o desenvolvimento do Selo de Piracicaba, consolidando diretrizes voltadas à valorização da produção local, certificação da qualidade e fortalecimento da identidade territorial. Seu mapeamento subsidiou a viabilidade da implementação do Selo de Piracicaba, considerando os desafios e benefícios para os produtores locais, orientando sua implementação com base em marcos legais consolidados e experiências bem-sucedidas em outros territórios.

3.2 Diagnóstico junto aos produtores

Após o levantamento bibliográfico ocorreram entrevistas com a participação de produtores e comerciantes dos varejões, abrangendo diversos segmentos, como: Tortas e Sobremesas; Pães e tortas Salgadas; Alimentos para Alérgicos como intolerantes à lactose

e/ou celíacos; bebidas como kombuchá, vinhos e licor artesanal; Alimentos Veganos; Queijos; Hortaliças convencionais, orgânicas e agroecológicas.

As entrevistas foram concebidas para levantar informações relacionadas ao trabalho realizado, na perceptiva que avaliar o bem comum relativo aos espaços públicos (Brochett, 2024), localmente na feira municipal. A sistematização das 22 entrevistas coletadas no espaço da feira e por telefone para alguns produtores artesanais, possibilitou o reconhecimento da perspectiva dos feirantes que incluíam a principalmente dois eixos: a diferenciação e qualidade do produto artesanal produzido localmente; e as dificuldades frente aos alimentos industrializados e das grandes redes de comercialização.

Sendo possível observar que as dificuldades se concentram, na concorrência com os preços dos produtos industrializados e atravessadores, que geralmente são menores pois existem um maior volume comercializado.

Aqueles que comercializam localmente relataram que entregam os alimentos para os varejões, restaurantes, supermercados, empórios e bares da cidade, demonstrando a diversificação dos canais de comercialização. Entre as principais dificuldades relatadas pelos entrevistados foi possível observar: pouca divulgação, sazonalidade, organização administrativa e de estoque, logística, fidelização e captação de clientes, pouco incentivo e valorização ao pequeno produtor.

Ao serem questionados sobre a importância de os produtos serem reconhecidos pelos compradores como um alimento local, 95,5% consideraram que a implementação seria positiva. De acordo com os entrevistados os possíveis benefícios são: priorização do alimento produzido na região, reconhecimento do trabalho, maior credibilidade ao produto artesanal e maior valor agregado a venda.

As sugestões para a construção do selo incluíram: nomenclaturas para dividir classes de vendas, como por exemplo: vegano, agroecológico, artesanal; a utilização de símbolos que representam a cultura Piracicabana; e o uso de tecnologia como o QRcode para ampliar o acesso à informação.

Assim, através da consulta prévia aos feirantes foi possível desenvolver uma proposta com potencialidade de auxiliar os produtores rurais e urbanos para obterem reconhecimento e promover o desenvolvimento local.

3.3 Consolidação da proposta

A partir do levantamento teórico e da consulta aos feirantes, foi possível verificar que, apesar das diferenças produtivas, alguns desafios são comuns. Diante disso, a

proposta de política pública foi construída, com a premissas de inclusão e a gratuidade do serviço.

Após a finalização deste projeto de extensão, a proposta foi encaminhada a SEMA onde foi tramitado a oficialização do selo aos produtores rurais e urbanos do município de Piracicaba. Instituída através da Lei nº 9.769 de agosto de 2022, o Selo Local de Alimentos de Piracicaba (SELAPIR), foi concebido como um instrumento de política pública voltado para: Valorizar e identificar a produção local; fomentar o consumo de produtos locais; estimular circuitos curtos de comercialização; incentivar a sustentabilidade na produção e distribuição de alimentos; impulsionar a economia local.

O SELAPIR abrange alimentos in natura e processados de origem vegetal e animal, possibilitando uma nova dinâmica para a economia regional (Piracicaba, 2022).

4. Análise da implementação da política

Com o apoio de instituições e secretarias municipais, o Selapir foi criado como iniciativa da Prefeitura de Piracicaba. O selo é gratuito e facultativo, sendo concedido a agricultores e produtores locais que atendam aos critérios estabelecidos.

Segundo informações disponibilizadas pela prefeitura, cada produto possui uma numeração de série conforme sua classificação: Pin: Produtos in natura de origem vegetal, como frutas, verduras, legumes; Pro: Produtos processados de origem vegetal, que inclui pães, doces, geleias etc.; e ProA: Produtos de origem animal, in natura ou processados, nesta categoria estão ovos, leite, queijos, embutidos, mel etc.

Os produtores com interesse em solicitar o Selo devem dispor de CNPJ, limitado a Microempreendedor Individual (MEI); Microempresa (ME); Empresa de Pequeno Porte (EPP); Cadastro de Produtor Rural, Cooperativas e Associações sem fins lucrativos e cadastrado no município, com CNAE que autorize a produção e/ou comercialização do produto; rotulagem adequada e no caso de produtos de origem animal será exigido o SIM ou Certificado de Licenciamento Integrado (CLI).

Durante o processo de implementação da política a prefeitura promoveu uma votação online para a escolha do logotipo do Selapir, incentivando a participação popular no processo de identificação visual da iniciativa (Piracicaba, 2022).

Segundo informação da prefeitura, como o produtor não tenha acesso a rotulagem, será ofertada capacitação oferecida pela SEMA e pelo programa da Cozinha Experimental. A Cozinha Experimental, instituída como política pública municipal em 2023, local sede dos cursos para os produtores, merendeiras e profissionais da área. Ainda

nas consultas ao site da prefeitura, foi possível verificar que, desde sua implementação, o Selapir tem sido divulgado por meio dos canais oficiais da Prefeitura e em eventos (Piracicaba, 2024).

Além da institucionalização de Lei, a prefeitura atuou com ações de capacitação, através de oficinas gratuitas destinadas a agricultores e produtores artesanais, abordando temáticas como: Rotulagem e boas práticas de manipulação de alimentos; Precificação; e Legislação aplicável ao Selapir. Em relatório de Gestão do triênio 2021, 2022 e 2023 publicado em 2023 destaca que a política contava com 104 produtores cadastrados além da organização de oficinas (Sema, 2023).

A análise de políticas públicas deve ser um processo contínuo, enfatizando a tomada de decisão e a implementação, é possível dimensionar que os impactos da iniciativa incluem: a participação dos atores locais, a estratégia de adesão gratuita e com apoio formativo aos produtores interessados.

Conforme proposto por Lima e colaboradores (2021), a multidimensionalidade da política, considerando o papel dos atores locais na construção da equidade, sustentabilidade e participação. pode ser esquematizada conforme a tabela a seguir:

Tabela 1. Analise Multidimensional do Selapir

Categoria	Dimensão	Relação ao Selapir
Endogeneidade	Equidade	Valorização dos produtores locais
	Sustentabilidade	Valorização dos circuitos curtos de comercialização
	Participação	Envolvimento de produtores, instituições, secretarias na construção da proposta
Mecanismos de Governança	Participação	Aplicação de questionários e entrevistas para ouvir a comunidade
	Consensualidade	Diálogo entre atores para definir as diretrizes do selo
	Gestão Mista	Coordenação entre secretarias e integração de políticas para dar continuidade ao Selo
	Impacto Social	Valorização da produção e identidade local

Desenvolvimento Multidimensional	Impacto Econômico	Incentivo ao consumo de produtos locais, pode favorecer o aumento da renda
	Impacto Ambiental	Redução de impacto ambiental por meio da redução do transporte do alimento e maior frescor do produto.

Fonte: Elaborado pela autora, 2025

Assim é possível observar que o papel ativo dos atores locais no processo de desenvolvimento, enfatizando a capacidade desses atores em influenciar a construção da política pública. A análise do SELAPIR com base nos conceitos de permite compreender como a política pública foi construída e implementada de forma participativa, inclusiva e sustentável. A endogeneidade garantiu que o selo fosse adaptado às necessidades locais, enquanto os mecanismos de governança asseguraram a coordenação e a integração das ações. A gestão mista garantiu a eficácia e a sustentabilidade do selo, promovendo impactos positivos no desenvolvimento multidimensional da região.

Essa sistematização permite uma compreensão abrangente do SELAPIR, destacando como a política pública foi construída e implementada de forma a promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo da região de Piracicaba.

A abordagem reforça a importância de políticas públicas que valorizem a participação dos atores locais, promovam a equidade e a sustentabilidade, e sejam implementadas de forma coordenada e integrada. O SELAPIR é um exemplo de como essas categorias podem ser aplicadas para fortalecer o desenvolvimento local e promover mudanças sociais positivas.

É importante destacar elementos que não foram possíveis de serem mensurados. Essas lacunas ou desafios podem ser analisados em cada uma das categorias e dimensões propostas por Lima et al. (2021). Na Equidade, é possível observar que, embora a adesão seja voluntária, não atende a todos os produtores, especialmente aqueles com menos acesso à internet.

A sustentabilidade é o ponto com mais elementos que podem ser aprimorados, incluindo prática de redução, reutilização e reciclagem dos materiais utilizados na produção. Foi observado que, apesar do município contar com agricultores locais, os cozinheiros adquirem seus alimentos in natura nos grandes mercados. A justificativa da

redução no custo de produção é frequente, porém desconsidera as possibilidades da economia circular em favorecer os agricultores locais.

Por fim, a participação foi observada na fase de idealização e implementação do selo, porém 2025 não foram observadas novas ações, que podem ser relacionadas pela mudança de gestão municipal e a fusão da Secretaria de Agricultura com a Secretaria de Meio Ambiente. Assim, um ponto a ser monitorado é o ciclo político oportunista e partidário (Machado et al., 2022) em virtude das mudanças de gestão municipal. No momento da escrita deste artigo o município se encontra em mudança de comissões e arranjos de secretarias, no caso da SEMA, a nova gestão administrativa, eleita em outubro de 2024, determinou a fusão Secretaria de Agricultura e Abastecimento com a Secretaria de Meio Ambiente.

A página no site da prefeitura que antes continha as informações sobre a secretária está desativada, segundo reportagem de jornal escrita pela ex-secretária da Sema, analisando os “desafios urgentes como a segurança alimentar, a nutrição e as mudanças climáticas” (Atribuna, 2025), afirmando que a fusão vai em “contramão” a outras ações municipais, quando analisamos as políticas públicas específicas em duas secretarias de grande abrangência rebaixa a Agricultura e Abastecimento a uma simples “Gerência”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo apresentar o processo de construção participativa de uma política pública para reconhecimento da produção local. Especificamente, relaciona-se ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis, considerando a necessidade de promover uma abordagem integrada entre produção local/regional, sustentabilidade ambiental e planejamento da ação governamental.

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Sustentabilidade e Desenvolvimento, intitulada "O futuro que queremos", é enfatizado que atividades planejadas e desenvolvidas de forma adequada nas cidades podem promover sociedades econômica, social e ambientalmente sustentáveis. Um dos principais desafios para alcançar essa meta é fortalecer a agricultura familiar e urbana de maneira a conectar produtores locais com consumidores, garantindo segurança alimentar e geração de renda (ONU, 2024).

Neste relato é possível observar que o projeto do Selapir exemplifica a aplicação de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da economia local e valorização da produção sustentável. A criação do selo evidencia a importância da articulação entre governo, instituições de ensino e produtores na formulação de estratégias inclusivas e acessíveis. Os objetivos iniciais da proposição da política foram atingidos, de forma que o programa foi criado e apesar da mudança de gestão municipal, segue ativo.

No entanto, desafios como a concorrência com grandes redes varejistas e a necessidade de maior apoio técnico e financeiro para os produtores locais demonstram a complexidade da efetivação dessas políticas, reforçando a necessidade de acompanhamento contínuo e ajustes estratégicos.

Os resultados obtidos demonstram que a iniciativa do Selapir teve uma recepção positiva, com adesão crescente dos produtores e engajamento das instituições envolvidas. A integração com políticas públicas, como a Cozinha Experimental e programas de capacitação, reforça o impacto da iniciativa na segurança alimentar e no fortalecimento da economia local.

Foram observados avanços significativos alcançados pelo Selapir, assim como, alguns aspectos não foram plenamente alcançados, especialmente em relação à inclusão de todos os produtores, à adoção generalizada de práticas sustentáveis, à participação contínua dos atores locais e à sustentabilidade financeira do projeto. Essas lacunas indicam áreas de melhoria que podem ser abordadas em futuras etapas do projeto.

As principais limitações observadas na pesquisa dizem respeito a uma realidade local que pode limitar a generalização dos resultados em contextos distintos. Os resultados foram majoritariamente provenientes de entrevistas e questionários na fase inicial de criação da política, dificultando a mensuração dos efeitos da política sobre a competitividade dos produtores locais é essencial o monitoramento de dados quanti e qualitativos dos impactos sociais, ambientais e econômicos para os agricultores.

Enquanto limitações práticas, pode ser elencada a dependência da manutenção de apoio institucional e da continuidade das ações de divulgação e capacitação, o que pode ser afetado por mudanças na gestão pública. Embora a adesão seja voluntária ao selo, o que facilite a inclusão de produtores, pode limitar seu alcance, caso não haja incentivos econômicos ou reconhecimento diferenciado para aqueles que o adotam.

Apesar dessas limitações, a criação do Selapir representa um marco importante para a valorização da produção local e para o fortalecimento da identidade dos alimentos de Piracicaba. A continuidade do projeto e sua adaptação às demandas dos produtores e

consumidores serão determinantes para consolidar seus benefícios e garantir sua sustentabilidade ao longo do tempo.

AGRADECIMENTOS

Agradecimento a professora doutora Thais Maria Ferreira de Souza e toda a equipe do projeto “Conectando agricultores urbanos e consumidores para o desenvolvimento sustentável em Piracicaba”, da Universidade de São Paulo, Campus Luiz de Queiroz.

REFERÊNCIAS

ATRIBUNA. Agricultura reduzida a uma "Gerência": o enfraquecimento de políticas essenciais. A Tribuna Piracicaba. Sábado, 4 de janeiro de 2025, ano 51, nº 13.536, 025. Disponível em: <https://www.tribunapiracicabana.com.br/wp-content/uploads/2025/01/A-Tribuna-Piracicabana-Edicao-13536-e-13537-20-Paginas-sabado-04-01-25.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silva Junqueira. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Em Tese, Porto Alegre, RJ, v. 2, n. 3, p. 68–80, 2005. DOI: 10.1590/s1413-81232007000400030. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/288882472_Aprendendo_a_entrevistar_Como_fazer_entrevistas_em_Ciencias_Sociais. Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.279 de 14 de maio de 1996. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm. Acesso em: 16 nov. 2024;

BRASIL. Lei nº 13.680 de 14 de junho de 2018. 2018a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13680-14-junho-2018-786861-publicacaooriginal-155848-pl.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Catálogo de produtos ofertados pela agricultura familiar. -- Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2018b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/Simposio_PAA/SIMPOSIO_NACIONAL/Catalogo_Produtos_Agricultura_Familiar.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. O selo Arte. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/producao-animal/selo-arte/selo-arte>. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Lista de denominações de origem concedidas. Indicações Geográficas: Denominações de origem reconhecidas. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/pedidos-de-indicacao-geografica-no-brasil>. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Portaria / INPI / PR nº 046, de 14 de outubro de 2021. 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/legislacao-ig/PORT_INPI_PR_046_2021_anexo.pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Regularização da Produção Orgânica. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/regularizacao-da-producao-organica>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BROCHET, Delooz Brochet. Comunalizar los humedales urbanos: una propuesta para una gobernanza local, democrática y eficiente del desarrollo sustentable. 2024. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v14i2.9314>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9314>. Acesso em: 16 jan. 2025.

CATTANI, Antonio David; FERRARINI, Adriane Vieira. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. Revista Katálysis, 13(2), 164-172. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/C7XLJ4DFjcrhNyd9mcvfZWB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 fev. 2025.

CNA. Programa Alimentos Artesanais e Tradicionais – Regulamentação. 2022. Disponível em: <https://cnabrasil.org.br/projetos-e-programas/alimentos-artesanais-e-tradicionais>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CHIODI, Rafael Eduardo; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Multifuncionalidade da Agricultura e Serviços ambientais: aproximações e distanciamentos como referenciais de políticas públicas. Desenvolvimento em Questão, v. 16, nº 45, p. 214–232. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6893>. Acesso em: 20 fev. 2025.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988. Disponível em: https://www-are-admin-ch.translate.goog/are/en/home/media/publications/sustainable-development/brundtland-report.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc. Acesso em: 02 dez. 2024.

CURAN, Roberta Moraes, MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Multifuncionalidade da agricultura urbana e periurbana: uma revisão sistemática. Estudos Avançados, 35(101), 209-224. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/KLxvJknRQCj9pXzK4kSNxQC/>. Acesso em: 15 out. 2024.

DAROLT, Moacir Roberto. Conexão ecológica: novas relações entre agricultores e consumidores. Londrina: IAPAR, 2012.

FERREIRA, Palloma Rosa; SOUSA, Diego Neves de; BIFANO, Amélia Carla Sobrinho; SARAIVA, Maria das Dores. Desenvolvimento de políticas públicas municipais: redes intersetoriais e as estratégias de gestão. Revista Brasileira de Políticas Públicas, volume 14, nº 1. abril. 2024. 2024. DOI: 10.5102/rbpp.v14i1.9382. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/9382/pdf>. Acesso em: 5 fev. 2025.

JEREISSATI, Lucas Campos; MELO, Alisson José Maia. As contratações públicas sustentáveis e a implementação da meta 12.7 dos objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS) no Brasil: avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. 2020. V. 10, nº 3, dez. 2020. DOI: 10.5102/rbpp.v10i3.7237. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/7237>. Acesso em: 7 fev. 2025.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano; LUI, Lizandro; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. *urbe*. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, p. e20210048, 2021. DOI: 10.1590/2175-3369.013.e20210048 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/x7hJDFKwKnjh387sTHpbZvz/>. Acesso em: 7 jan. 2025.

MACHADO, Daiane Pias; WYSE, Maria Nazaré Oliveira; BARBOSA, Marco Aurélio Gomes; CRUZ, Ana Paula Capuano da. Evidências de ciclos políticos oportunistas e partidários nos gastos sociais e seus efeitos no desenvolvimento socioeconômico local. *Revista Brasileira de Política Pública*, v. 12, n. 3, dez. 2022. 2022 DOI: 10.5102/rbpp.v12i3.8358. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8358/pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Multifuncionalidade da Agricultura e Serviços ambientais: aproximações e distanciamentos como referenciais de políticas públicas. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, nº 45, p. 214–232. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6893>. Acesso em: 20 jan. 2025.

NASCIMENTO, Laura Fernanda Melo; FERREIRA, Adriano Fernandes. A consulta prévia aos povos indígenas enquanto participação política: abertura constitucional brasileira a rotas alternativas de proteção ambiental. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v.10, n. 3. 2020. DOI: 10.5102/rbpp.v10i3.7218. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7218>. Acesso em: 20 jan. 2025.

NICKEL, Juliana Silva da Rocha; SCHMIDT, João Pedro. As políticas públicas de educação do campo no Brasil e a presença da pedagogia da alternância à luz das maisons familiares rurales. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 13, n. 2. p. 402-424, 2023. DOI: 10.5102/rbpp.v13i2.8482. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8482>. Acesso em: 23 jan. 2025.

OBJETIVOS de Desenvolvimento Sustentável. ONU, 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 2 dez. 2024.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. Mediação como política pública de fortalecimento da democracia participativa. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 131-140, jul./dez. 2012. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1709/pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

PIRACICABA. Prefeitura abre votação online para escolha do logo do Selapir. 2022. Disponível em: <https://piracicaba.sp.gov.br/noticias/prefeitura-abre-votacao-online-para-escolha-do-logo-do-Selapir/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

PIRACICABA. Lei no 9.769 de 23 de agosto de 2022. 2022. Piracicaba. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Piracicaba-SP/LeisOrdinarias/9769>. Acesso em: 13 mar. 2025.

PIRACICABA. Selapir é apresentado em Fórum de Indicação Geográfica na Esalq/USP. 2024. Disponível em: <https://piracicaba.sp.gov.br/noticias/Selapir-e-apresentado-em-forum-de-indicacao-geografica-na-esalq-usp/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

PIRACICABA. Lei complementar nº 462, de 7 de janeiro de 2025. 2025. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Piracicaba-SP/LeisComplementares/462/07-01-2025>. Acesso em: 14 fev. 2025.

RETIÈRE, Morgane Isabelle Hélène. Agricultores inseridos em circuitos curtos de comercialização: modalidades de venda e adaptações dos sistemas agrícolas. 2014. Dissertação (Mestrado em Ecologia Aplicada), Ecologia de Agroecossistemas, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014. DOI:10.11606/D.91.2014.tde-06102014-160246. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-06102014-160246/pt-br.php>. Acesso em: 10 dez. 2025.

SÃO PAULO. Sobre o projeto. 2024a. Disponível em: <https://ligueosPontos.prefeitura.sp.gov.br/projeto/>. Acesso em 13 out. 2024.

SÃO PAULO. Selos Sampa + Rural. 2024b. Disponível em: <https://sompamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/seloSampa>. Acesso em 13 out. 2024.

SEBRAE. Entenda o conceito de indicação geográfica. 2017. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-o-conceito-de-indicacao-geografica,5a8e438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acesso em 13 out. 2024.

SEMA. Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. Relatório de Gestão – Triênio 2021/2022/2023. Piracicaba, 2023. Disponível em: https://www.canva.com/design/DAF8NmhJExc/5gyc-2vt6kklZ9U1D021pg/view?utm_content=DAF8NmhJExc&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=editor#1. Acesso em: 26 jan. 2025.

ECONOMIA CRIATIVA, POLÍTICAS CULTURAIS E EQUIDADE DE GÊNERO: UM ENFOQUE NO FUNDO DE APOIO À CULTURA DO DISTRITO FEDERAL

Creative Economy, Cultural Policies, and Gender Equity: A Focus on the Federal District Culture Support Fund

Rita de Cássia Fernandes de Andrade
<http://lattes.cnpq.br/8121580560911391>
<https://orcid.org/0009-0005-5928-329X>

Ana Clarissa Masuko dos Santos Araújo
<http://lattes.cnpq.br/5096603220184882>
<https://orcid.org/0000-0001-7841-1684>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e57843

RESUMO

Este estudo analisa a efetividade das políticas públicas culturais no Distrito Federal (DF), com ênfase na equidade de gênero e no papel das mulheres na economia criativa. A pesquisa investigou a presença de diretrizes de equidade nos editais do Fundo de Apoio à Cultura do DF (FAC-DF), entre 2018 e 2024, bem como o grau de participação feminina nas cadeias produtivas da cultura e em posições de liderança. Adotando uma abordagem qualitativa e análise de conteúdo, com base na metodologia de Bardin, foram examinados 36 editais e documentos normativos, a fim de identificar padrões, lacunas e avanços institucionais. Os resultados evidenciam a baixa sistematização de critérios de equidade nos mecanismos de fomento, além da ausência de indicadores específicos e de dados com recorte de gênero. A pesquisa propõe uma sistematização metodológica replicável para avaliação de políticas culturais com perspectiva de gênero, contribuindo para o aprimoramento das práticas de monitoramento e para o desenho de políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

Palavras-chave: Políticas públicas culturais. Equidade de gênero. Inclusão. Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal.

ABSTRACT

This study analyzes the effectiveness of cultural public policies in the Federal District (Brazil), with an emphasis on gender equity and the role of women in the creative economy. The research investigates the presence of equity guidelines in the calls for proposals of the Federal District's Cultural Support Fund (FAC-DF) from 2018 to 2024, as well as women's participation in the cultural production chain and leadership positions. Based on a qualitative approach and content analysis (Bardin, 2011), 36 funding calls and regulatory documents were examined to identify patterns, gaps, and institutional progress. The results highlight the limited inclusion of equity criteria in funding mechanisms and

the lack of specific indicators and gender-disaggregated data. The study offers a replicable methodological framework for evaluating cultural policies through a gender lens, contributing to improved monitoring practices and the design of more inclusive and effective public policies.

Keywords: Cultural public policies. Gender equity. Inclusion. Cultural Support Fund of the Federal District.

1. INTRODUÇÃO

As mulheres têm conquistado posições no mercado de trabalho, tanto no setor formal quanto no informal, no público e no privado. No entanto, esse movimento de emancipação ainda enfrenta diversos obstáculos e não assegura nem a preservação dos direitos conquistados nem a proteção social.

Tendo como referência à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) entende-se “proteção social” como um conjunto de políticas públicas para garantir o bem-estar e a estabilidade econômica dos cidadãos e das cidadãs, especialmente em situações de vulnerabilidade. Isso abrange a proteção contra riscos sociais, como doenças, desemprego, aposentadoria, invalidez e pobreza, visando promover a igualdade social e assegurar o acesso a direitos fundamentais. A proteção social objetiva também proporcionar uma rede de apoio que assegure dignidade e qualidade de vida a todos, independentemente de fatores como idade, estado de saúde, *status* econômico ou gênero, promovendo igualdade de oportunidades e contribuindo para a redução das desigualdades (Brasil, 2005).

Nesse contexto, o empoderamento econômico das mulheres frequentemente se associa a busca de maior segurança e fortalecimento de sua atuação social e política, tanto em âmbitos institucionais quanto em espaços não-formais. Esta é uma premissa central no campo do desenvolvimento e da equidade de gênero, quando mulheres conquistam autonomia financeira, elas tendem a ter mais voz e influência em suas casas, comunidades e na esfera política. O acesso a recursos e oportunidades econômicas reduz sua vulnerabilidade e aumenta sua capacidade de agência. As indústrias criativas, em particular, têm-se revelado como ambientes estratégicos para essa transformação, visto que promovem valor econômico e social com um notável protagonismo feminino nesse processo (UNIDO, 2014).

Ainda segundo o documento publicado pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Economia Criativa, *Mulheres e economia criativa*, em 2014, o

empoderamento econômico feminino, frequentemente catalisado pelo desenvolvimento de indústrias criativas e pela proteção de valores culturais tradicionais representa um vetor fundamental para a ascensão social e política das mulheres em suas comunidades (UNIDO, 2014). Essas indústrias, conforme Oliveira *et al.* (2013, p.10), desempenham um papel dual ao impulsionar a economia do conhecimento e reforçar a identidade cultural, ao mesmo tempo em que podem mitigar disparidades de gênero, dada a expressiva participação feminina em setores da economia criativa.

Contudo, a busca feminina no ambiente de trabalho transcende a mera qualificação profissional; ela engloba a conquista de segurança, independência financeira e a superação de persistentes ciclos de violência. Nesse sentido, as políticas públicas de cultura e o fomento à economia criativa emergem como um caminho viável e promissor para mitigar as desigualdades historicamente impostas a mulheres. Nesse sentido, a ONU Mulheres, principal agência das Nações Unidas dedicada à igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres, consistentemente identifica o setor criativo como um campo de grande potencial para o empoderamento econômico feminino e para o fomento ao empreendedorismo de mulheres, elementos cruciais para a igualdade de gênero no trabalho (UNIDO, 2014).

Diante desse panorama, torna-se imperativo que todos os setores da sociedade se engajem ativamente na construção de um cenário equitativo, garantindo às mulheres as condições indispensáveis para sua inserção, permanência e progressão no mercado de trabalho. Para tanto, é fundamental reconhecer as diversas formas de violência de gênero em todos os segmentos sociais, fomentar um ambiente que propicie o protagonismo feminino, assegurar direitos e autonomia econômica e financeira, valorizar adequadamente os trabalhos domésticos e de cuidados, e garantir a isonomia remuneratória. Ademais, é crucial que haja uma cobrança efetiva por ações governamentais e da iniciativa privada, bem como a alocação de investimentos contínuos em políticas públicas que respondam diretamente às demandas específicas dessas trabalhadoras, com foco particular nas oportunidades geradas pelo setor cultural.

É neste contexto complexo e multifacetado que a presente pesquisa se propõe a investigar de que maneira o poder público, especificamente por meio da implementação de políticas públicas culturais que promovem a economia criativa no Distrito Federal e do consequente repasse de recursos públicos, contribui efetivamente para o empoderamento feminino e para a concretização da equidade de gênero. Este estudo visa verificar a intersecção entre o fomento à economia criativa e o avanço social das

mulheres, evidenciando como investimentos estratégicos nesse setor podem funcionar como um potente catalisador para a justiça social e a autonomia feminina, mitigando as desigualdades estruturais impostas por uma sociedade com legados patriarcais.

Para alcançar a meta da pesquisa, investigou-se a política pública cultural instrumentalizada pelo FAC-DF – conforme previsto na Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017 (Distrito Federal, 2017), conhecida como Lei Orgânica da Cultura (LOC), do Distrito Federal – e sua influência nas questões de gênero por meio da análise de lançamentos de editais e relatórios resultantes da implementação de políticas culturais relevantes, por meio das metas estabelecidas pela Portaria Secec no 58, de 27 de fevereiro de 2018 (Distrito Federal, 2018b). Ao final, com base nas constatações, foram elaboradas proposições para o aperfeiçoamento do FAC-DF na promoção da equidade de gênero.

Este artigo baseia-se em análise documental com abordagem qualitativa, utilizando a técnica de análise de conteúdo conforme Bardin (2011). Foram examinados documentos oficiais, editais e marcos regulatórios que tratam da economia criativa no Distrito Federal. A categorização partiu de três eixos principais: (i) definição conceitual, (ii) estrutura institucional e (iii) implementação das políticas, conforme se observa melhor no capítulo a seguir.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, fundamentada na análise documental, na interpretação crítica de dados secundários e na revisão sistemática da literatura. O objetivo central é compreender os sentidos, os limites e as potencialidades das políticas públicas culturais implementadas no Distrito Federal, à luz da economia criativa e da equidade de gênero.

As fontes empíricas foram organizadas em quatro categorias principais: (i) documentos institucionais, como leis, portarias e relatórios da Secretaria de Cultura e Economia Criativa do DF (Secec); (ii) bases de dados públicas, com destaque para o Portal da Transparência do DF e o Painel Secec; (iii) relatórios de auditoria e documentos técnico-governamentais, como os do Tribunal de Contas do DF, além de estudos produzidos por organizações da sociedade civil e observatórios especializados em políticas culturais; e (iv) textos acadêmicos e estudos de caso relevantes sobre economia criativa, desigualdades de gênero e gestão de políticas públicas culturais.

A análise empírica concentrou-se em 36 editais de fomento cultural do FAC-DF, publicados entre 2018 e 2024, incluindo modalidades como premiação, fomento a segmentos culturais e editais regionalizados, mesmo que com nomenclaturas distintas. Também foram analisados relatórios públicos de gestão disponíveis no site da Secec, além de documentos normativos complementares, como a Lei Orgânica da Cultura (LOC) e a Portaria Secec nº 58/2018. Editais de curadoria, seleção de pareceristas e outros de natureza administrativa, sem impacto direto nos critérios de avaliação de projetos culturais, foram excluídos do *corpus*.

A coleta de dados compreendeu o levantamento sistemático dos documentos nos repositórios oficiais. A planilha foi realizada manualmente no *Microsoft Excel*, classificando os documentos por: nome do edital, ano de publicação, modalidade, presença ou ausência de menção à Portaria nº 58/2018 e existência de critérios de equidade de gênero (como ações afirmativas voltadas a mulheres, pessoas trans ou menções a grupos minorizados). Considerou-se que um edital incluía diretrizes de equidade quando apresentava ao menos uma dessas características.

As categorias analíticas foram construídas em dois momentos: (1) categorias pré-definidas, com base no referencial teórico e nos objetivos da pesquisa – tais como equidade, participação, descentralização, informalidade, sustentabilidade e inovação –; e (2) categorias emergentes, identificadas por meio de leitura exploratória dos documentos, conforme as etapas da análise de conteúdo sistematizadas por Bardin (2011): pré-análise, codificação, categorização temática e interpretação. A ausência de microdados integrados com marcadores de gênero, bem como a escassez de séries históricas consolidadas, exigiu a reconstrução manual das informações e triangulação entre diferentes bases e normativas.

A categorização dos editais foi submetida a revisão informal, com validação cruzada entre os critérios normativos estabelecidos pela Portaria Secec nº 58/2018, os princípios da LOC e os objetivos da pesquisa. Embora não tenha sido realizado um processo formal de revisão por pares, a interlocução com pesquisadoras da área de políticas culturais possibilitou o refinamento das interpretações e o fortalecimento da consistência analítica.

O estudo contou ainda com o apoio de ferramentas computacionais, como o Assistente de Pesquisa com Tecnologia de IA (Aithor) e o HIX Scholar, utilizadas exclusivamente para a organização dos dados e para a identificação preliminar de padrões de linguagem e recorrência temática nos documentos. Essas ferramentas atuaram como

suporte à formulação inicial das categorias e à revisão cruzada dos achados, sem substituírem a análise interpretativa da pesquisadora.

Por tratar-se de um estudo exclusivamente documental, baseado em fontes públicas e de livre acesso, não houve necessidade de aplicação de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em conformidade com as diretrizes éticas vigentes para pesquisas em ciências humanas e sociais.

A sistematização metodológica aqui adotada – baseada em análise documental, triangulação entre fontes e categorização temática estruturada – configura uma proposta replicável para estudos futuros voltados à avaliação de políticas culturais com enfoque em equidade de gênero.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Esta pesquisa investiga o papel das mulheres na economia criativa, com foco nas relações com o mercado de trabalho, a produção cultural e o protagonismo à frente de projetos nesse setor. A análise parte de teorias clássicas sobre desigualdade de gênero para aprofundar a compreensão da inserção feminina no setor produtivo, dialogando com estudos que tratam dos obstáculos enfrentados pelas mulheres no acesso ao trabalho remunerado. Por fim, argumenta-se que as características da economia criativa, por meio de suas indústrias criativas e culturais — flexibilidade, abertura à inovação e estímulo ao empreendedorismo — podem impulsionar a participação e o empoderamento femininos, ao oferecer caminhos para superar barreiras estruturais e posicionar as mulheres como agentes de transformação.

Nessa direção, a pesquisa de Constância Lima Duarte, centrada na história do feminismo no Brasil nos séculos XIX e XX, *Imprensa feminina e feminista no Brasil: século XIX: dicionário ilustrado*, revela como as mulheres foram agentes fundamentais — ainda que frequentemente invisibilizadas — na construção da vida social, cultural e política do país. A partir da análise rigorosa de textos literários, documentos históricos e, principalmente, da imprensa feminista da época, Duarte demonstra como esses veículos serviram como espaços de articulação, denúncia e proposição de direitos, refletindo as demandas e resistências das mulheres frente a um sistema patriarcal. Sua investigação destaca o papel transformador do feminismo e a imprensa como instrumento de empoderamento coletivo, mostrando que o progresso nacional está diretamente ligado à superação das desigualdades de gênero e à inserção plena das mulheres em todos os espaços públicos (DUARTE, 2016).

Embora sua pesquisa não se debruce diretamente sobre a análise econômica das mulheres no "setor produtivo" no sentido estrito de participação no mercado de trabalho ou setores industriais, ela explora as condições sociais e culturais que historicamente limitaram a autonomia feminina. O conceito de que "o progresso do país depende de suas mulheres" permeia sua obra.

No livro *A mulher na sociedade de classe: mito e realidade*, publicado em 1969, Heleieth Saffioti escancara, com dados e argumentos fortes, como as mulheres brasileiras sempre carregaram um peso dobrado: trabalham fora de casa ganhando menos e, ao voltar, ainda são as únicas responsáveis pelo cuidado da casa e da família. Ela mostra, por exemplo, que, naquela época, as mulheres ganhavam menos da metade do salário dos homens, mesmo fazendo o mesmo tipo de trabalho. E a maioria estava em funções pouco valorizadas, como o serviço doméstico — que empregava quase um terço das mulheres nas cidades. Mesmo quando tinham acesso à escola, o caminho era limitado: muitas estudavam para serem professoras primárias, poucas conseguiam chegar ao ensino superior, e quando chegavam, era quase sempre em cursos “femininos”, como Letras ou Enfermagem (SAFFIOTI, 1969).

Saffioti também chama atenção para a rotina pesada das mulheres casadas, que mesmo tendo emprego formal, continuavam sendo as únicas a cuidar da casa. Quase 60% delas viviam essa chamada “jornada dupla”. E para as mulheres negras, a situação era ainda mais difícil: grande parte trabalhava como doméstica, sem carteira assinada, sem direitos, invisíveis. Com tudo isso, Saffioti não deixa dúvidas: a opressão contra as mulheres não é um detalhe da cultura ou da moral, é algo estrutural, que vem tanto da lógica capitalista quanto da lógica patriarcal (SAFFIOTI, 1969).

Mesmo com um legado histórico robusto do feminismo no Brasil, evidenciado por pesquisas como as de Constância Lima Duarte (DUARTE, 2016) e Heleieth Saffioti (SAFFIOTI, 1969) a equidade de gênero no mercado de trabalho no Brasil ainda avança lentamente. A Constituição Federal de 1988 já assegura igualdade de direitos e proíbe a discriminação salarial (BRASIL, 1988, Art. 5º, I; Art. 7º, XXX), e normas recentes, como o Decreto nº 11.795/2023 (BRASIL, 2023a)), reforçam essa base. Ainda assim, a plena representatividade das mulheres no trabalho permanece como desafio.

Em um estudo que também evidencia os obstáculos enfrentados pelas mulheres, a economista Claudia Goldin, em sua obra seminal (1990), apresenta uma reflexão central sobre as persistentes barreiras estruturais que influenciam o acesso e as oportunidades das

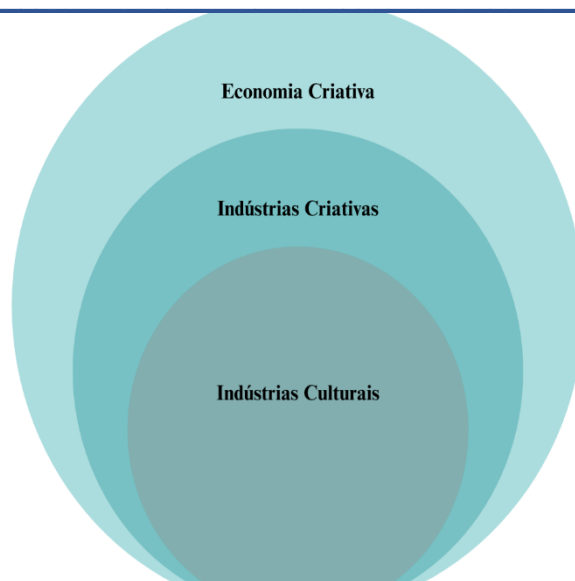
mulheres no mercado de trabalho, moldando sua participação em áreas profissionais tradicionais e emergentes, sob diferentes contextos culturais e econômicos.

Goldin, em pesquisa sobre a história do trabalho feminino, identifica que as principais barreiras ao avanço das mulheres no campo da produção e no mercado de trabalho em geral residem na disparidade da divisão das atividades de cuidado doméstico e familiar, que intensifica a penalidade da maternidade, resultando em redução de horas trabalhadas e na escolha por empregos mais flexíveis e menos remunerados, impactando negativamente a trajetória profissional feminina. Somam-se a isso as exigências do que ela chama de "trabalho ambicioso" (*greedy work*), que recompensa desproporcionalmente longas jornadas e dedicação ininterrupta, dificultando o acesso das mulheres às posições de maior prestígio e ganhos justamente por conta das responsabilidades de cuidado.

Outros fatores incluem as lacunas de capital humano decorrentes de escolhas educacionais e interrupções de carreira, a persistência de discriminação (implícita e explícita) e a falta de transparência salarial, que em conjunto perpetuam as disparidades de gênero (Goldin, 2021). Considerando que a economia criativa se apresenta como um campo com potencial para a inclusão no mercado de trabalho, a análise dessas barreiras estruturais torna-se fundamental para compreendermos as dinâmicas de participação feminina nesse setor específico.

Sendo assim, num outro viés do estudo, temos Hawkins (2001) que propõe uma sistematização inovadora, estabelecendo a economia criativa ao definir como pertencentes a esse campo todas as atividades cujo valor advém da criatividade e cujos produtos podem ser protegidos por direitos de propriedade intelectual, como patentes, direitos autorais e marcas registradas. Sua abordagem amplia o conceito tradicional de indústrias culturais, e inclui outros segmentos de produção e destaca que a criatividade se tornou um ativo econômico estratégico na economia contemporânea.

Figura 1– Economia criativa e as indústrias que envolve



Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2010).

A representação conceitual da economia criativa pode ser visualizada por meio de círculos concêntricos (Figura 1), que ilustram a relação entre Indústrias Culturais, Indústrias Criativas e Economia Criativa. As Indústrias Culturais representam o núcleo mais restrito, focado na criação e valor simbólico de bens culturais. Em seguida, as Indústrias Criativas ampliam essa abrangência, incorporando setores que dependem da criatividade e propriedade intelectual para valor econômico, como design, moda e *softwares*, consolidando-se como um campo de inovação.

É importante distinguir o setor cultural, tradicionalmente associado à produção simbólica, às expressões artísticas e à preservação de patrimônios materiais e imateriais, do setor criativo, que possui uma abrangência maior. Enquanto o setor cultural compreende atividades ligadas à identidade, à memória e às manifestações culturais, o setor criativo engloba, além dessas, outras áreas cuja principal matéria-prima é a criatividade, incluindo *design*, publicidade, arquitetura, audiovisual, desenvolvimento de software, games e serviços digitais. Segundo a UNCTAD (2010), o setor criativo articula dimensões culturais, tecnológicas e econômicas, conectando inovação, valor simbólico e geração de riqueza em diferentes campos de atuação.

Embora frequentemente utilizados como sinônimos, os termos economia criativa, indústrias criativas e indústrias culturais possuem distinções relevantes. A economia criativa é o conceito mais amplo, englobando todas as atividades econômicas baseadas na criatividade como principal insumo produtivo, com valor simbólico, social e econômico. As indústrias criativas constituem um subconjunto dentro desse campo, reunindo setores

que operam com base em propriedade intelectual cuja dinâmica econômica é fortemente vinculada à inovação. Já o conceito de indústrias culturais, com origens em leituras críticas como as de Adorno e Horkheimer, refere-se à produção em larga escala de bens culturais para o consumo, articulada à lógica da reprodução simbólica e do entretenimento massificado.

A diferenciação entre esses conceitos é importante para compreender a complexidade do setor criativo e seus desdobramentos na formulação de políticas públicas, sobretudo quando se analisa a atuação de mulheres em contextos que conjugam produção simbólica, inovação tecnológica e lógicas de mercado.

Nesse enquadramento, a Economia Criativa consolida-se como um conceito guarda-chuva, que articula os setores culturais e criativos, reconhecendo a criatividade como recurso estratégico para o desenvolvimento econômico e social.

Howkins (2013) compreende a economia criativa como um campo construído a partir da relação entre criatividade, simbolismo e dinâmica econômica. Essa economia se organiza em torno de diferentes setores criativos, que envolvem desde atividades protegidas por direitos autorais – como publicidade, *design*, cinema, fotografia, *software*, artes cênicas, arquitetura, rádio, televisão e jogos digitais – até setores vinculados a patentes, como os das áreas farmacêutica, eletrônica, tecnologia da informação, desenho industrial, engenharia e materiais avançados. Há ainda um terceiro grupo associado a marcas e desenhos industriais, formado por um conjunto amplo e diverso de atividades, cuja delimitação nem sempre é clara. Esses segmentos, em sua totalidade, são também reconhecidos como indústrias criativas, justamente por colocarem a criatividade no centro do processo produtivo.

Com isso Howkins (2013) estabelece um modelo econômico para a economia criativa, identificando a criatividade e as habilidades individuais como os principais insumos de um setor dinâmico e em expansão. A arquitetura da economia criativa, assim delineada, apresenta-se como um campo potencialmente fértil para a inclusão social, oferecendo uma possibilidade concreta para analisar e preencher lacunas nas profundas desigualdades de gênero elucidadas por Goldin (1990).

No esforço de compreender a amplitude e a diversidade do que se convencionou chamar de economia criativa, a UNCTAD (2012) propõe uma organização conceitual em quatro grandes grupos, cada qual com características, lógicas de produção e formas de expressão distintas. O primeiro grupo refere-se ao patrimônio, que envolve tanto locais culturais – como museus, bibliotecas, sítios arqueológicos e exposições – quanto

expressões culturais tradicionais, como o artesanato, festivais e feiras culturais. O segundo grupo abrange as artes, reunindo práticas das artes visuais, como pintura, escultura, fotografia e antiguidades, e das artes performáticas, incluindo música ao vivo, teatro, dança, ópera, circo e marionetes. O terceiro eixo corresponde à mídia, que engloba publicações impressas (livros, jornais e revistas), bem como produções audiovisuais, como cinema, rádio e televisão. Por fim, o quarto grupo diz respeito às criações funcionais, reunindo setores como design (moda, interiores, gráfico, joias e brinquedos), serviços criativos (arquitetura, publicidade, pesquisa e desenvolvimento, serviços digitais) e as chamadas novas mídias, como softwares, games e conteúdos digitais criativos.

A economia criativa, delineada pela UNCTAD (2012) em sua vasta abrangência, evidencia a interdependência entre cultura, inovação e desenvolvimento econômico, exigindo abordagens atentas às suas dinâmicas internas. É nesse panorama que este estudo, ao cruzar a sistematização de Hawkins (2013) sobre as estruturas e o potencial desse campo com as barreiras de gênero identificadas por Goldin (2021), busca compreender os desafios para a equidade e o empoderamento das mulheres no setor cultural. As pesquisas de Goldin elucidam como a disparidade na divisão das atividades de cuidado doméstico e familiar intensifica a penalidade da maternidade, impactando carreiras e rendas, além de como o 'trabalho ambicioso' recompensa jornadas exaustivas, excluindo quem não pode dedicar-se integralmente. Tais mecanismos, somados a lacunas de capital humano, discriminação e falta de transparência salarial, revelam que, apesar da flexibilidade inerente, a economia criativa pode tanto reproduzir desigualdades do mercado tradicional quanto oferecer um terreno fértil para novos modelos de trabalho e empoderamento. Analisando o FAC-DF como estudo de caso, a pesquisa destaca o papel crucial das políticas públicas de fomento na promoção da equidade, do acesso a recursos e da liderança feminina no setor cultural.

2.2 A PARTICIPAÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO:

PERSPECTIVAS NO SETOR CRIATIVO

Compreendida a amplitude e a diversidade da economia criativa, que, conforme delineado pela UNCTAD (2012) e sistematizado por Hawkins (2013), abrange do patrimônio às criações funcionais, e sua consolidação como um campo de desenvolvimento econômico, torna-se essencial explorar sua expansão global e as implicações dessa dinâmica para a participação das mulheres. Além de estimular a

inovação e o crescimento econômico, a economia criativa, dada sua transversalidade setorial e capacidade de gerar empregos e acesso a bens culturais, também se apresenta como um espaço onde a equidade de gênero se manifesta de forma complexa, exigindo compreender como as mulheres atuam e contribuem para esse setor em constante evolução.

No que se refere à participação das mulheres no campo produtivo, esse modelo econômico se apresenta como uma possibilidade de acesso ao setor produtivo. Embora o final do século XIX até o início do século XXI tenham sido marcados por lutas e conquistas feministas, as mulheres ainda se encontram em desvantagem em diversos setores da sociedade. Devido a fatores históricos e sociais e a dinâmicas de poder, desenvolveu-se uma sociedade patriarcal que não reconhece as mulheres como sujeitos de direitos. Nessa dinâmica, as mulheres sempre estiveram mais propensas a sofrer violências, seja nos ambientes institucionais, seja nos espaços públicos ou privados, além de encontrarem inúmeros obstáculos para acessar o mercado de trabalho (NARVAZ; KOLLER, 2006).

A pesquisadora Claudia Goldin, debruça-se sobre o persistente desafio do equilíbrio entre carreira e vida familiar enfrentado pelas mulheres ao longo de gerações em sua obra (Goldin, 2021). Em sua análise, Goldin destaca a natureza exaustiva do trabalho doméstico, que ela denomina *greedy work*, e como essa dedicação contribui significativamente para a disparidade salarial. Goldin examina, ainda, as lacunas salariais substanciais que as mulheres continuam a enfrentar em comparação com seus pares masculinos. Adicionalmente, Goldin aborda as complexas dificuldades que as mulheres encontram na progressão de suas carreiras, as nuances das diferenças regionais e culturais, bem como o impacto das dinâmicas econômicas e tecnológicas nesse cenário.

Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), apresentados no relatório *Perspectivas sociais e de emprego no mundo: tendências para mulheres – 2018*, revelaram uma situação grave ao afirmar que o trabalho informal representava 42% do emprego feminino em comparação com 20% do masculino. A situação é ainda mais crítica para mulheres negras e periféricas (Organização Internacional do Trabalho, 2018).

Conforme o mesmo relatório, a taxa global de participação das mulheres na força de trabalho em 2018, na condição de trabalho informal, foi de 48,5%, o que representava uma diferença de 26,5% em relação à participação dos homens. Ainda, a taxa de desemprego global entre as mulheres foi de 6%, cerca de 0,8% superior à dos homens (Organização Internacional do Trabalho, 2018).

Diante do cenário persistente de elevadas taxas de desemprego e significativas barreiras para o pleno acesso das mulheres ao mercado de trabalho formal – desafios acentuados por questões estruturais e as responsabilidades desproporcionais com o cuidado doméstico –, a economia criativa emerge como um campo de possibilidades para o empoderamento feminino. Reconhecendo seu potencial transformador, a ONU Mulheres tem destacado esse setor não apenas como um motor de desenvolvimento econômico, mas também como um espaço propício à inovação, à valorização de talentos individuais e à construção de modelos de trabalho mais flexíveis e inclusivos, capazes de gerar autonomia e novas perspectivas de renda para as mulheres.

Na direção de reconhecer as contribuições das mulheres e promover seu empoderamento econômico por meio dos diversos segmentos culturais, tanto da economia cultural quanto da indústria criativa, ocorreu no dia 20 de agosto de 2024 uma reunião no Ministério da Cultura (MinC) entre a ministra em exercício, Margareth Menezes, e a representante da ONU Mulheres, Ana Carolina Querino. Durante o encontro, Ana Carolina destacou sua crença no poder transformador da cultura nas sociedades, especialmente no que tange à modificação do imaginário coletivo, o que pode contribuir para a desconstrução de narrativas sexistas e racistas (Minc., 2024). Dando continuidade à conversa iniciada em agosto de 2024, a representante da ONU Mulheres reiterou a disposição da entidade em colaborar com o MinC, tanto no apoio a projetos já existentes quanto no desenvolvimento de novas ações que promovam a igualdade de gênero no setor cultural (Minc., 2025).

A ONU reconhece que a economia criativa, além de ser uma expressão de identidade, criatividade e cultura, também oferece oportunidades econômicas significativas para milhões de pessoas em todo o mundo, com um foco especial em mulheres (Organização das Nações Unidas, 2021).

De acordo com a pesquisa *Creative economy outlook 2024*, as indústrias criativas desempenham um papel crucial no comércio e no crescimento econômico global. A análise realizada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2024) destaca as diversas contribuições da economia criativa em diferentes países, variando de 0,5% a 7,3% do PIB e empregando entre 0,5% e 12,5% da força de trabalho.

Embora a pesquisa não forneça dados específicos sobre a participação das mulheres, pode-se supor que estas desempenham um papel relevante nos resultados

observados, especialmente quando se leva em conta o caráter autônomo e informal desse segmento econômico.

2.2.1 Participação feminina no mercado de trabalho e no setor criativo no Brasil

O governo brasileiro, alinhado com o debate que ocorre em diversos espaços da sociedade, empreendeu uma ampla consulta pública sobre a pauta de gênero e fomento na 4ª Conferência Nacional de Cultura (4º CNC) realizada em Brasília, em 2024, organizada pelo MinC por intermédio da Secretaria de Políticas Culturais, com a coordenação do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2024).

A sociedade civil foi representada por artistas, gestores, movimentos culturais, cidadãos e cidadãos, que ajudaram a formular propostas para o aprimoramento das políticas públicas culturais. A conferência, além de garantir uma participação democrática, também possibilitou uma análise aprofundada dos desafios e das potencialidades do setor cultural no país.

A 4ª CNC que ao final resultou na sistematização de propostas a partir de amplo processo participativo, expressas em um relatório final, que orientará a construção do novo Plano Nacional de Cultura (PNC), ainda em elaboração, destacou a participação ativa das mulheres em várias áreas culturais. Durante a conferência, as discussões abordaram questões como a visibilidade feminina e a violência contra as mulheres, incluindo o feminicídio; foi ressaltada a contribuição feminina e de outros grupos ligados à pauta de gênero como essencial para o fortalecimento do setor cultural no Brasil. Além disso, foram enfatizadas estratégias para ampliar a presença e o protagonismo das mulheres nas produções culturais (4º CNC, 2024).

O Eixo 4 dos grupos de trabalho, cujo tema era “A diversidade cultural e transversalidade de gênero, raça e acessibilidade na política cultural”, teve como objetivo fortalecer e criar mecanismos que garantam a proteção e a promoção da diversidade das expressões artísticas e culturais, reconhecendo e valorizando as identidades e os territórios culturais brasileiros e a construção da acessibilidade na política cultural (4ª CNC, 2024).

Debateu-se a diversidade de gênero e raça, considerando-a uma das características fundamentais da política cultural do século XXI, que deve, de forma ativa, assegurar os direitos culturais das mulheres (cisgênero e transgênero), da população LGBTQIA+, negra, indígena, quilombola, matriz africana e cigana, bem como seu acesso aos meios de

produção, bens e serviços culturais, além de aumentar sua participação na sociedade brasileira.

Nesse contexto foi discutida a relevância de entender a cultura como um elemento transversal que compõe a vida social. Logo, a relação entre cultura e desenvolvimento deve ser mantida, considerando de maneira ampla e integrada todas as suas dimensões e sujeitos (4^aCNC, 2024).

Há dados acerca do desenvolvimento da economia criativa no Brasil levantados na 7^a edição do relatório produzido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), em 2022, compilados sob o título *Mapeamento da indústria criativa de 2022*, nele constam análises econômicas e de mercado, como a contribuição do setor criativo ao PIB nacional e o número de profissionais empregados (Firjan, 2022). A entidade analisou 13 segmentos da indústria criativa organizados em quatro grandes áreas: consumo (*design*, arquitetura, moda e publicidade e *marketing*); mídias (editorial e audiovisual); cultura (patrimônio e artes, música, artes cênicas e expressões culturais) e tecnologia (pesquisa e desenvolvimento, biotecnologia e tecnologias da informação e comunicação).

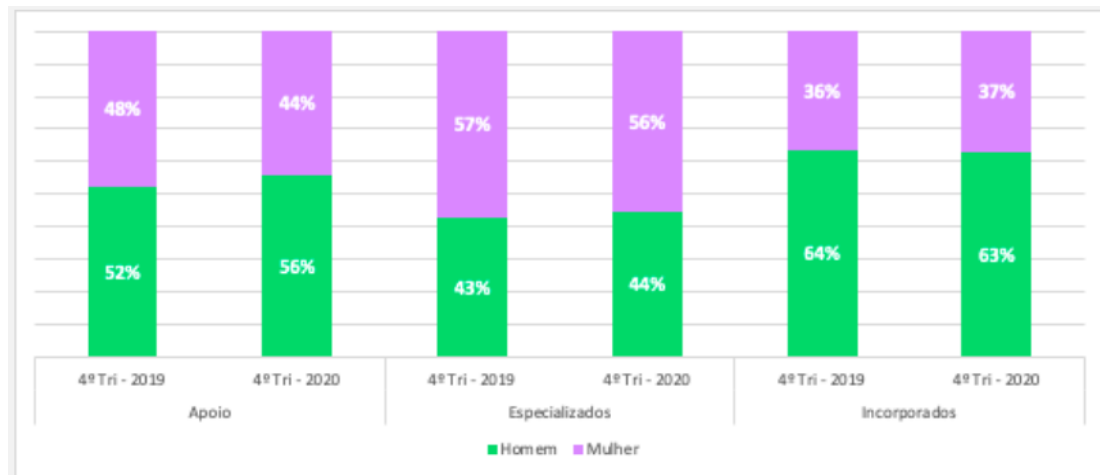
O mapeamento aponta que a economia criativa tem mantido uma tendência de crescimento em sua participação no PIB do Brasil. Entre 2017 e 2020, a contribuição do setor criativo no PIB nacional aumentou de 2,61% para 2,91%. Quanto ao valor do PIB criativo, em 2020 totalizou R\$ 217,4 bilhões, valor comparável à produção total do setor da construção civil, o que reforça a relevância econômica do setor criativo (Firjan, 2022).

A pesquisa do Instituto Itaú Cultural (2023), intitulada *Economia criativa tem aumento de 366,6 mil postos de trabalho do 3º para o 4º trimestre de 2020*, traz um painel sobre a participação das mulheres na economia criativa, considerando o período da pandemia da covid-19. Também apresenta dados e afirma que, no Brasil, a economia criativa é responsável por 3,11% do PIB nacional, ficando à frente da indústria automotiva (2,50%) e um pouco atrás da construção civil, que gera em torno de 4,06% ao ano. A pesquisa afirma ainda que essa economia se manteve ascendente entre 2012 e 2020.

O estudo revela que, neste modelo econômico, as mulheres têm rendimento médio inferior ao dos homens, seguindo um padrão da economia formal. Os dados evidenciam que no mercado de trabalho as mulheres são maioria apenas entre os trabalhadores especializados. Ao analisar a formalidade, é possível notar que as mulheres ainda representam cerca de 60% do mercado de trabalho informal da economia criativa, o que,

segundo a pesquisa, pode explicar o motivo pelo qual a renda média das mulheres é menor que a dos homens (Instituto Itaú Cultural, 2023).

Figura 2 – Recorte de gênero do mercado formal e informal da economia criativa – 2019/2020



Fonte: Instituto Itaú Cultural (2023).

O estudo do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB), da Universidade de São Paulo (USP), em 2019 investigou a predominância das mulheres em ocupações informais no Brasil e destacou que, independentemente da classe social, as mulheres são majoritariamente responsáveis pelo trabalho reprodutivo e de cuidados, o que as leva a buscar formas de trabalho mais flexíveis, muitas vezes no setor informal (STAEL, 2019).

A pesquisa explorou as condições de subordinação, autonomia e resistência das mulheres em contextos de precariedade e segregação no mercado de trabalho. Uma das conclusões foi que as mulheres ainda enfrentam desafios significativos, como a baixa representação em cargos de liderança e a persistente desigualdade de gênero no mercado de trabalho (STAEL, 2019).

Desse modo, a economia criativa torna-se um campo que valoriza habilidades e talentos individuais, o que pode proporcionar às mulheres maior espaço para expressar sua autonomia e criatividade. No entanto, a precariedade do trabalho é um problema nesse setor, reproduzindo algumas das desigualdades observadas no estudo do IEB, como a segregação e a subordinação. Essa relação demonstra que, enquanto a economia criativa pode ser uma via de empoderamento para muitas mulheres, é necessário um esforço contínuo na formulação de políticas públicas que garantam igualdade de oportunidades e proteção social adequada (STAEL, 2019).

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (2022) destaca a economia criativa no Brasil como uma importante ferramenta para reduzir a desigualdade salarial entre mulheres e homens. O setor permite que as mulheres empreendam em atividades criativas, beneficiando-se de horários flexíveis que facilitam a conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares.

De acordo com a entidade, esse modelo econômico é responsável por aproximadamente 4 milhões de postos de trabalho para homens e 3,4 milhões para mulheres. Apesar das dificuldades impostas pela pandemia da Covid-19, que impactaram severamente a cadeia produtiva da cultura, a economia criativa vem se recuperando, impulsionada pela retomada de políticas públicas voltadas para áreas e setores estratégicos, gerando trabalho e renda para as mulheres (Sebrae, 2022).

Ademais, o ambiente colaborativo característico da economia criativa favorece a formação de redes de apoio, aumentando a visibilidade e o reconhecimento das contribuições femininas. Essa dinâmica não apenas facilita o desenvolvimento de novas habilidades, mas também desempenha um papel crucial na promoção da igualdade de gênero no mercado de trabalho, fortalecendo a presença feminina em setores historicamente dominados por homens.

É importante destacar que, embora os dados sobre a economia criativa e os setores estratégicos relacionados a esse modelo econômico sejam promissores, ainda persistem obstáculos significativos, sobretudo no que diz respeito à informalidade. Essa característica compromete frequentemente as relações de trabalho e a gestão, dificultando tanto a consolidação de direitos trabalhistas quanto o acesso à proteção social.

O estudo do IEB (2019) revela que, apesar de sua crescente qualificação, mulheres enfrentam precariedade e subordinação no mercado de trabalho brasileiro, exacerbadas pela informalidade e pelas responsabilidades de cuidado. Contudo, a economia criativa emerge como um campo de valorização do talento feminino, oferecendo autonomia e flexibilidade, embora a precariedade seja um desafio a ser endereçado por políticas públicas eficazes (IEB, 2019). O Sebrae (2022) corrobora esse potencial, destacando a economia criativa na redução da desigualdade salarial e na conciliação familiar, ressaltando sua resiliência e geração de empregos. O ambiente colaborativo do setor, por sua vez, fortalece redes e o reconhecimento das contribuições femininas.

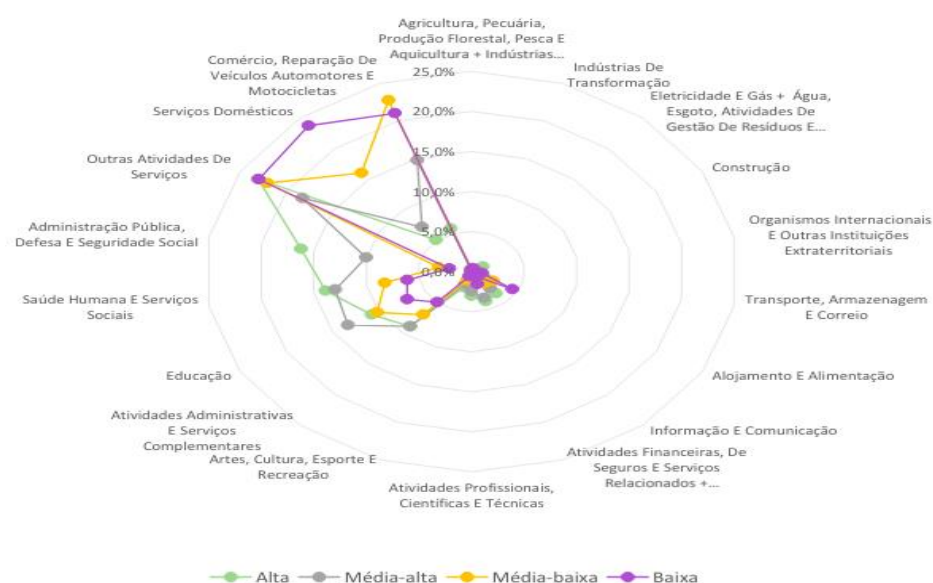
2.4.2 A economia criativa e a inserção das mulheres no mercado de trabalho no DF

No DF, conforme publicação da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) (2020), as mulheres das classes mais altas têm mais acesso à educação,

ocupam as posições de maior prestígio no mercado de trabalho e recebem os maiores salários, enquanto as de classes mais baixas continuam ocupando posições de menor prestígio e remuneração, têm menos acesso à educação formal e, em geral, desempenham trabalhos referentes a cuidados, são elas as principais responsáveis pelo trabalho doméstico, sendo esse o principal fator que explica a persistência dos diferenciais de renda, com maior impacto nas mulheres de classes sociais mais baixas.

Ainda, segundo a pesquisa, a maioria das mulheres que trabalha está envolvida com o comércio e serviços. Nas classes mais altas, as mulheres estão presentes na administração pública, na saúde e na educação.

Figura 3 – Ordenamento de mulheres do DF acima de 14 anos por setor de atividade de renda – 2018



Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (2020).

O conjunto de obstáculos enfrentados pelas mulheres para se inserir no mercado de trabalho, especialmente aquelas que têm menos recursos, faz com que procurem formas alternativas de trabalho e geração de renda. Dessa perspectiva, observa-se um número significativo de mulheres atuando em modelos econômicos não tradicionais em 2018, incluindo setores da economia criativa, em razão de suas características de informalidade e flexibilidade.

Em outro estudo realizado pela Codeplan, antes da pandemia da Covid-19, intitulado *O mercado formal de trabalho da economia criativa no Distrito Federal*

(Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2018), esse modelo econômico surge como alternativa para a inserção das mulheres no mercado de trabalho.

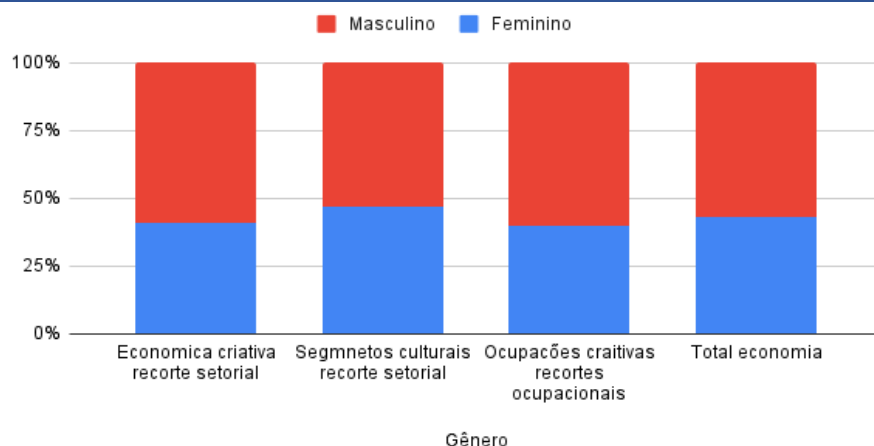
A pesquisa analisou o setor criativo a partir dos percentuais médios, entre 2010 e 2016, fazendo um comparativo entre a participação feminina e a masculina na economia criativa. O estudo apresenta um aspecto relevante: a economia criativa mostrou-se mais inclusiva em comparação ao resto da economia quando analisada pelo recorte de gênero (Codeplan, 2018). Contudo, o gênero feminino continua sub-representado tanto nos segmentos culturais quanto na ocupação relacionados à indústria criativa

O estudo revelou ainda que no DF as mulheres estabelecem mais vínculos no trabalho criativo, mas não há igualdade na sua participação no mercado. As mulheres são predominantes em algumas atividades econômicas ligadas à economia criativa, como agências de publicidade, produção audiovisual, comércio e serviços (Codeplan, 2018).

A pesquisa apresenta 19 atividades em que as mulheres são “mais importantes”, representando 26% da economia criativa no DF. Exemplos de cargos que ocupam: técnicas em biblioteconomia, jornalistas, intérpretes e tradutoras, professoras de ensino profissionalizante, trabalhadoras artesanais da confecção de roupas (Codeplan, 2018). Entretanto, não se identifica se essas mulheres estão em cargos de liderança e protagonismo ou se compõem as equipes em cargos gerais.

O gráfico, que se segue, revela uma desigualdade arraigada entre os gêneros na economia criativa: em todos os recortes – economia criativa, segmentos culturais, ocupações criativas e total da economia – a presença masculina é superior à feminina. Embora as mulheres tenham participação expressiva, ainda ocupam menos espaço, indicando barreiras estruturais e assimetrias no acesso às oportunidades, o que evidencia a necessidade de refletir sobre as condições que perpetuam essa distribuição desigual.

Gráfico 1 – Percentual (%) de vínculo trabalhista por sexo, masculino e feminino – economia criativa, recorte setorial e ocupacional, DF, por média, série 2010 a 2016



Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (2018).

A pesquisa da Codeplan apresenta elementos de análise e constata que, em todas as circunstâncias, apesar da proximidade com os homens, as mulheres, no DF, continuam sendo menos representadas em termos de atuação nos segmentos criativos e culturais, ocupação e entregas. Mesmo com a aparente proximidade quantitativa com os homens, persistem desigualdades relacionadas ao acesso a postos de decisão, à visibilidade das produções e ao reconhecimento profissional (Codeplan, 2018). Assim, não se trata apenas de presença numérica, mas da permanência de barreiras simbólicas, institucionais e econômicas que restringem as mulheres a funções mais precarizadas ou invisibilizadas, comprometendo sua autonomia e o potencial transformador da economia criativa, no que se refere a igualdade de gênero.

2.3 POLÍTICAS CULTURAIS E EQUIDADE DE GÊNERO NO DF

Observa-se um debate cada vez mais aquecido na sociedade no que se refere ao papel que as mulheres desempenham no mercado de trabalho e à necessidade urgente de reconhecê-las como protagonistas em diversas áreas. Nota-se também que o Estado e as instituições têm se esforçado para responder às demandas levantadas pela pauta da equidade de gênero, especialmente como forma de combate à violência contra as mulheres e na promoção de políticas públicas que garantam seus direitos.

Nesse cenário, é imprescindível compreender que o fortalecimento da participação das mulheres não se restringe a uma questão simbólica, mas se expressa em processos concretos que atravessam o desenvolvimento individual, social e econômico. Balasundaram *et al.* (2010) ressaltam que o reconhecimento e a valorização das mulheres são essenciais para o avanço sustentável das sociedades, alertando que a negligência de

sua participação configura um desperdício inaceitável de recursos humanos e talentos imprescindíveis ao progresso coletivo. Nesse trabalho os autores ressaltam que políticas públicas voltadas para a educação, capacitação profissional e acesso a oportunidades de emprego são essenciais para superar as barreiras que limitam a participação feminina na força de trabalho.

Assim, fomentar essas múltiplas dimensões – que envolvem o desenvolvimento individual, social e econômico das mulheres – é indispensável para qualificar o debate sobre seu papel no mercado de trabalho.

Num desses esforços institucionais empreendidos pelo Governo do Distrito Federal (GDF), destaca-se o conjunto de diretrizes e intervenções estabelecidas pela Portaria Secec nº 58/2018, que busca assegurar a igualdade de gênero na implementação de políticas públicas de cultura no DF. Essa normativa tem como objetivo incentivar, apoiar e viabilizar a criação, a expressão, a fruição e a difusão de práticas culturais protagonizadas por mulheres no DF e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride), por meio de uma atuação descentralizada e colaborativa, que articula órgãos do poder público, sociedade civil e iniciativa privada (Distrito Federal, 2018b).

Embora as diretrizes da portaria não tenham sido formalizadas pelo Governo do Distrito Federal (GDF) por meio de uma lei – instrumento que conferiria maior robustez normativa e segurança jurídica para a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, como a equidade de gênero –, o conteúdo material da Portaria Secec nº 58/2018 permanece relevante, representando um avanço significativo na promoção de políticas públicas culturais comprometidas com a igualdade de gênero.

Destarte, a Portaria Secec nº 58/2018 introduz medidas importantes para promover a equidade de gênero no setor cultural ao estabelecer parâmetros para aumentar a participação feminina em projetos culturais, buscando reduzir as desigualdades de acesso aos recursos públicos. Ao vincular essas diretrizes às políticas culturais do DF, a portaria oferece um caminho para enfrentar as disparidades de gênero, embora sua implementação dependa de ações mais concretas e eficazes.

A Portaria estabelece como objetivos principais a promoção da equidade de gênero no setor cultural, com destaque para: 1) Promoção da participação equilibrada de mulheres e homens, garantindo a presença de ambos nos projetos culturais apoiados pelo FAC -DF e em outras iniciativas culturais da Secec; 2) Superação de desigualdades históricas ao abordar os desafios específicos enfrentados pelas mulheres no setor cultural,

considerando especialmente a sua sub-representação a frente de projetos culturais; 3) Incentivo à participação das mulheres através da implementação de ações afirmativas que coloquem as mulheres como protagonistas nas diversas áreas culturais, seja como artistas, produtoras ou gestoras culturais; 4) Apoio a projetos que promovam a equidade de gênero, ao priorizar ou conferir pontuação extra a projetos culturais voltados à igualdade de gênero nos processos seletivos de editais, como os do FAC-DF (Distrito Federal, 2018b).

Aspectos relevantes dessa política incluem o direcionamento para os editais, uma vez que um dos principais impactos é a possibilidade de modificar os critérios de avaliação e seleção de projetos culturais, priorizando aqueles que tenham propostas de promoção de equidade de gênero ou que sejam realizados por mulheres ou coletivos femininos (Distrito Federal, 2018b). Outrossim, outro impacto nas políticas públicas culturais evidencia-se no fortalecimento da ideia de que a cultura não deve apenas refletir as desigualdades de gênero, devendo sim ser um espaço de transformação e promoção da igualdade.

No art. 5º, § 1º, da Portaria Secec nº 58/2018 há implementação dessa política com uma premissa do diálogo, estabelecendo uma transversalidade com outros órgãos públicos, como a Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos ou estrutura equivalente, entre outros órgãos do GDF.

Esse mesmo artigo estabelece diferentes modalidades para fomentar e promover a produção artística e cultural no Distrito Federal, alinhado com a Lei Orgânica da Cultura (LOC) de 2017, com garantia de equidade de gênero nas ações culturais, ampliando o acesso e a participação de mulheres e grupos minoritários no setor cultural.

O artigo em questão trata também do apoio à produção artística e cultural, envolvendo o fornecimento de recursos financeiros a artistas e grupos culturais, com ênfase em projetos que promovam a equidade de gênero, incluindo iniciativas lideradas por mulheres. Além disso, são realizados investimentos em projetos culturais, como infraestrutura e eventos, visando equilibrar as oportunidades entre os gêneros. A premiação da comunidade cultural busca valorizar artistas e coletivos que tenham contribuído com essa meta no campo cultural. Há também estímulo à formação e à pesquisa, com programas que destacam a contribuição de mulheres e outros grupos de gênero minorizados.

A promoção e o intercâmbio cultural incentivam o compartilhamento de práticas com foco na diversidade de gênero, incluindo a participação feminina em eventos nacionais e internacionais. A proteção do patrimônio cultural é uma prioridade, com especial atenção às contribuições de mulheres e grupos sub-representados, assim como a ocupação de espaços culturais públicos e privados para atividades que promovam acesso equitativo por gênero. Por fim, a contratação de serviços culturais e a aquisição de bens artísticos buscam sempre promover direitos iguais entre os gêneros (Distrito Federal, 2018b).

Essas modalidades demonstram uma abordagem abrangente, contemplando tanto o apoio financeiro direto quanto a valorização da pauta de gênero por meio de premiações e políticas de difusão cultural.

O art. 6º da Portaria Secec nº 58/2018 atribui ao órgão a responsabilidade de coordenar uma política distrital de equidade de gênero na cultura, em articulação com diversas entidades e níveis de governo, tanto locais quanto nacionais e internacionais (Distrito Federal, 2018a). Essa abordagem intersetorial e colaborativa busca garantir que as políticas de gênero na cultura sejam abrangentes e eficazes.

O art. 7º prevê a criação do Comitê Técnico de Equidade de Gênero na Cultura, um órgão interdisciplinar com várias atribuições estratégicas para assegurar que a política pública de cultura não só contemple as mulheres, mas também promova, de forma ativa, a equidade de gênero (Distrito Federal, 2018b).

O comitê é responsável por formular diretrizes que orientem a atuação do Estado no incentivo às manifestações culturais lideradas por mulheres, com impacto no direcionamento de recursos, programas e políticas públicas. Entre suas atribuições estão a promoção da equidade de gênero, a prevenção das violências de gênero no setor cultural, o diálogo contínuo com coletivos femininos, a capacitação de servidores sobre as desigualdades de gênero e a articulação com outras políticas sociais e educacionais.

Suas disposições demonstram uma abordagem sistêmica para a promoção da equidade de gênero na cultura, integrando diferentes órgãos e propondo atuação coordenada. A criação de um comitê específico reflete a importância dada à interdisciplinaridade e à transversalidade nas políticas de gênero, garantindo que as ações culturais tenham um impacto positivo e duradouro. Da mesma forma, refletem um compromisso com a institucionalização da pauta de gênero ao prever a interação constante entre governo, sociedade civil e organismos culturais.

No entanto, até a data de realização deste estudo esse comitê ainda não havia sido implementado. Algumas das metas previstas na portaria, que visam garantir uma participação mais efetiva das mulheres e promover a equidade de gênero, foram observadas na execução da principal política de fomento à cultura no DF, o FAC-DF, porém sua aplicação foi mais evidente nos editais de premiação do que nos de fomento à realização de produtos culturais.

Apesar dessa política representar avanços importantes na promoção dos direitos referentes a gênero, sua relação com os editais do FAC-DF evidencia a necessidade de estruturas mais robustas para garantir a plena participação das mulheres no setor cultural, por meio do acesso aos recursos públicos e de editais que assegurem apoio a projetos com protagonismo feminino. É relevante observar que, no âmbito da aplicação do Fundo, ainda não há regulamentação específica que assegure a participação das mulheres, o que dificulta o monitoramento e a avaliação do alcance das metas de democratização dos recursos e de inclusão com recorte de gênero.

A implementação efetiva dessa política exige uma combinação de ações afirmativas, apoio direcionado às mulheres, medidas de conscientização e capacitação, especialmente para aquelas das periferias ou com menor acesso a redes de contato, garantindo um impacto real e inclusivo. Essas estratégias já foram aplicadas em outras políticas culturais como a Lei Aldir Blanc (LAB), o Lei Paulo Gustavo (LPG) e o Plano Nacional de Ação Cultural Brasileira (PNAB), o que reforça a necessidade de que o FAC-DF também siga esse caminho para promover equidade e efetividade nas ações.

A Lei Aldir Blanc (LAB) foi uma resposta emergencial federal à crise cultural causada pela pandemia de Covid-19, implementada em todo o Brasil. No Distrito Federal a lei foi aplicada via editais de premiação. Para a pauta de gênero, a LAB adotou a concessão de pontuação extra para mulheres nos editais destinados a pessoas físicas, buscando ampliar sua participação. Embora a consulta pública sobre a aplicação da lei, realizada pela Secec por meio do Conselho de Cultura do Distrito Federal (CCDF), intitulada: *Extrato Consolidado – Formulário de Avaliação Lei Aldir Blanc 2020* (DISTRITO FEDERAL, 2021), não tenha incluído perguntas específicas sobre gênero, os *feedbacks* destacaram a presença de mulheres, especialmente negras e LGBTQIA+, evidenciando o impacto positivo da lei para esses grupos.

A Lei Paulo Gustavo (LPG), sucessora da LAB, reforçou e ampliou as ações afirmativas no DF. Estabeleceu metas claras, destinando 25% dos recursos para ações afirmativas voltadas às mulheres, além de 20% para pessoas negras e inclui a exigência

de pessoas com deficiência (PCD) nas equipes. A lei promoveu a participação feminina em todas as etapas dos processos culturais e instituiu ações específicas para mulheres em situação de vulnerabilidade. Também incentivou produções culturais que abordassem os direitos das mulheres e o combate à violência de gênero, consolidando-se como uma política pública com forte compromisso à equidade e empoderamento feminino.

Quadro 1– Comparativo das políticas culturais no DF com foco em gênero.

Característica / Política	Fundo de Apoio à Cultura (FAC)	Lei Aldir Blanc (LAB)	Lei Paulo Gustavo (LPG)
Instrumento / Natureza	Fundo de fomento contínuo à cultura do Distrito Federal (DF)	Lei emergencial federal (pandemia de Covid-19)	Lei emergencial federal (pós-pandemia, recursos do FNC)
Mecanismos de Fomento	Editais públicos, apoio financeiro a fundo perdido	Editais de premiação (no DF), auxílio emergencial	Editais de premiação (no DF), fomento à produção
Foco em gênero / Empoderamento feminino	• Portaria nº 58/2018 (Distrital) garante igualdade de gênero na política cultural. • Incentivo e apoio a práticas culturais protagonizadas por mulheres apenas editais de prêmios • Vedação ao uso de recursos para ações discriminatórias contra mulheres.	• Pontuação extra para mulheres na linha de pessoa física nos editais. • <i>Feedback</i> discursivo menciona participação de mulheres negras e LGBTQIA+, apesar de ausência de perguntas específicas.	• Pontuação adicional para artistas mulheres nos editais. • Metas para destinar 25% dos recursos a ações afirmativas para mulheres e 20% para pessoas negras. • Incentivo à participação feminina em todas as fases (elaboração à execução). • Ações específicas para mulheres vulneráveis e temas relacionados a direitos das mulheres

			e combate à violência de gênero.
Dados / Resultados relacionados a gênero (no DF)	• Editais específicos focados em mulheres (ex.: Prêmio Mulher Negra). • Reserva de vagas em editais inclusivos (ex.: Planaltina Arte Urbana).	• 80% dos consultados na pesquisa pública realizada pelo CCDF declararam-se beneficiados pelos recursos (dados gerais, sem recorte de gênero). • 46,86% avaliaram positivamente a execução da lei (dados gerais).	• Edital em andamento

Fonte: elaboração própria a partir da análise dos documentos das políticas FAC 2018 a 2023, LAB/2020 e LPG/2022

A análise demonstra que as três políticas públicas culturais no Distrito Federal — FAC, LAB e LPG — têm incorporado, de maneiras distintas e progressivas, a pauta de gênero em suas diretrizes e ações. Enquanto o FAC estabeleceu um marco inicial com sua Portaria de igualdade de gênero e editais específicos, a Lei Aldir Blanc introduziu a pontuação extra para mulheres como um incentivo à participação. A Lei Paulo Gustavo, por sua vez, representa um avanço notável ao instituir metas percentuais claras de destinação de recursos para ações afirmativas para mulheres e ao incentivar a produção cultural voltada para os direitos femininos e o combate à violência de gênero.

É importante observar que a promoção da equidade de gênero nas políticas culturais tem sido tratada de forma mais estruturada em nível federal. Um exemplo são as ações afirmativas desenvolvidas pelo Ministério da Cultura em parceria com o Ministério das Mulheres, como os editais voltados à criação de narrativas femininas e ao fortalecimento da presença de mulheres nos territórios culturais (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2023; MINISTÉRIO DAS MULHERES, 2024).

Diferentemente do cenário distrital, onde ainda predominam editais genéricos e sem recorte de gênero, essas iniciativas federais demonstram um esforço mais consistente para corrigir desigualdades históricas no acesso aos recursos públicos. A comparação

reforça que a existência de normas não é suficiente; é necessário implementar estratégias direcionadas e integradas, como as previstas no Plano Plurianual Federal 2024–2027, que incorpora transversalmente a perspectiva de gênero nas políticas públicas culturais (BRASIL, 2023).

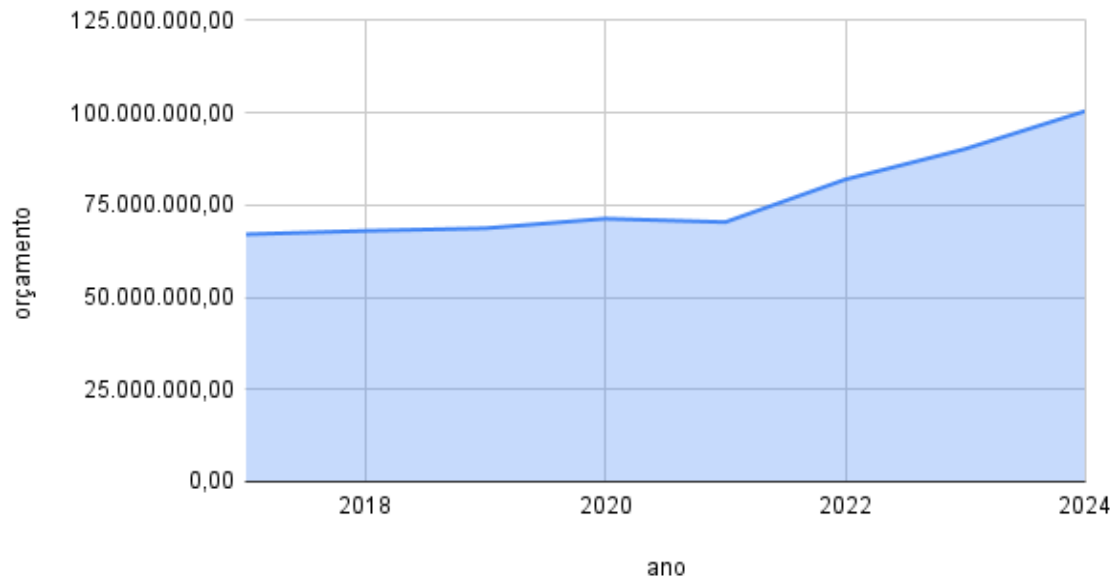
A relevância dos setores criativos e da cultura como meio para atingir essa meta é inquestionável. Portanto, é essencial que as diretrizes trazidas pela Portaria Secec nº 58/2018 sejam implementadas em sua totalidade para fortalecer a garantia desse objetivo, reafirmando o compromisso do poder público do DF com a equidade de gênero.

2.6 FAC-DF: FOMENTO À CULTURA E EQUIDADE DE GÊNERO

O FAC-DF é um dos principais mecanismos de apoio à cultura no Distrito Federal, estruturado pela Lei Orgânica do DF (Distrito Federal, 1993) e regulamentado pelo Decreto nº 38.933, de 15 de março de 2018 (Distrito Federal, 2018a). O fundo é financiado com 0,3% da receita corrente líquida do DF e distribui recursos por meio de editais públicos voltados a diversas áreas, como difusão, produção, espetáculos, registro e qualificação cultural. Ele apoia tanto pessoas físicas quanto jurídicas e busca difundir a cultura no DF. Apesar de sua estrutura consolidada, o FAC-DF enfrenta críticas relacionadas à desigualdade na distribuição aos seguimentos da cultura e aos territórios e por não incluir de forma consistente a agenda de igualdade de gênero. Tal situação evidencia a necessidade de revisão na gestão com o intuito de incorporar ações afirmativas em todas as fases de planejamento e execução.

Após a promulgação da LOC observou-se que não houve diminuição no orçamento destinado ao FAC-DF. Pelo contrário, houve um aumento significativo, com o orçamento passando de aproximadamente R\$ 67 milhões em 2017 para cerca de R\$ 100,4 milhões em 2024. Esse aumento leva em consideração o superávit de arrecadação, os saldos remanescentes acumulados ao longo dos anos e os projetos de 2023 que não foram pagos até a realização deste estudo. No gráfico, o eixo X representa os anos, e o eixo Y, o orçamento previsto.

Gráfico 2 – Recurso Previsto, Considerando O Superávit Arrecadado E O Saldo Remanescente Da Série



Fonte: Elaboração da autora com base em dados de Distrito Federal (2024b).

No que se refere à execução dos recursos empenhados e pagos, a realidade difere do previsto, o gráfico evidencia um quadro de execução orçamentária com inconsistências e atrasos, mostrando que os valores previstos nem sempre são efetivamente pagos, e que existem saldos não contabilizados e remanescentes que dificultam a gestão transparente e eficiente dos recursos culturais do FAC-DF. Isso reforça a ideia de desalinhamento entre o compromisso orçamentário e a execução financeira.

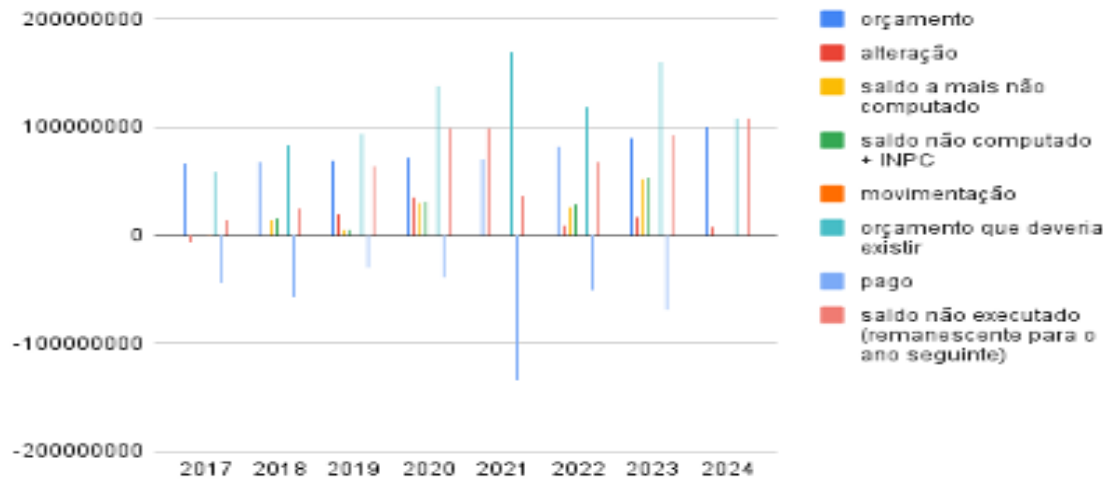
A análise do gráfico (logo abaixo) revela uma fragilidade estrutural na gestão orçamentária do FAC-DF entre 2017 e 2024. A divergência entre o orçamento previsto (barra azul escura) e o orçamento que deveria existir (barra azul clara) indica falta de alinhamento entre o planejamento inicial e os ajustes posteriores. Além disso, o saldo não executado (barra rosa) recorrente sugere uma ineficiência na execução orçamentária, com valores que, mesmo autorizados, não foram executados, comprometendo a continuidade de projetos e políticas públicas.

Outro ponto crítico é a existência de saldos “a mais” não computados (barra amarela) e o saldo corrigido pelo INPC (barra verde), o que evidencia recursos não contabilizados oficialmente e desconsiderados em projeções atualizadas, comprometendo a transparência, a previsibilidade e o controle social sobre o uso dos recursos públicos.

A movimentação financeira (barra laranja), bastante instável, reforça esse cenário: mesmo com orçamento aprovado, a execução não é garantida, o que aponta para entraves administrativos ou institucionais. Em resumo, o gráfico evidencia falhas graves no ciclo

orçamentário do FAC-DF, com impacto direto na efetividade das políticas culturais e na confiança dos agentes envolvidos no setor.

Gráfico 3 – Recurso previsto, considerando o superávit arrecadado e o saldo remanescente da série



Fonte: Elaboração da autora com base em dados de Distrito Federal (2024b).

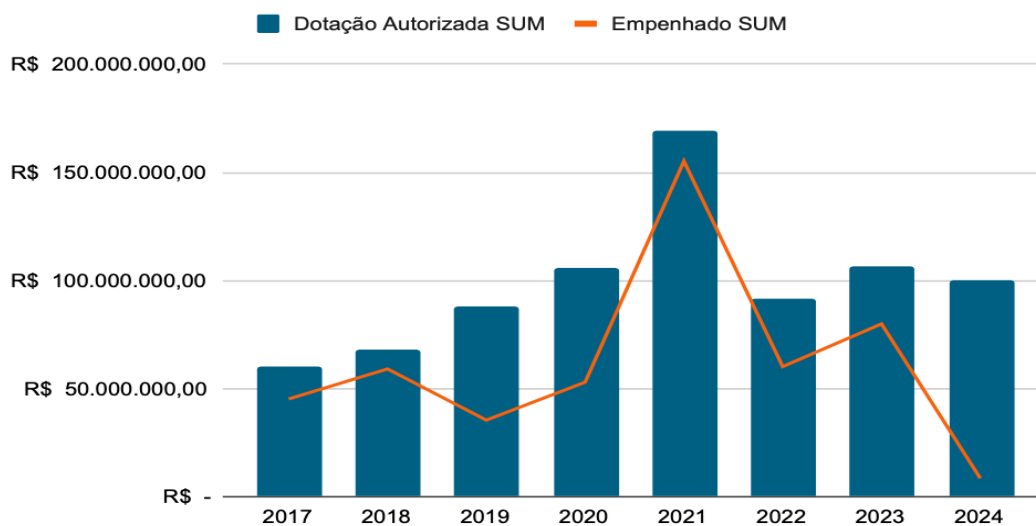
Com base na simulação dos dados descritos, temos a análise quantitativas em percentuais para os anos de 2017 a 2024: o percentual de valores não executados (ou seja, previstos mas não pagos no ano) varia entre 13% e 26%, com destaque negativo para os anos de 2020 a 2022, que ultrapassam 24% de não execução; o percentual de saldo não computado oficialmente (recursos que existiriam mas não foram considerados no orçamento) varia entre 4,7% e 9,6% do orçamento ajustado, indicando uma distorção relevante e recorrente na contabilidade; quanto ao percentual efetivamente pago em relação ao orçamento ajustado, fica entre 73% e 87%, ou seja, em nenhum ano o total previsto foi 100% executado.

Nessa mesma série observam-se os lançamentos dos recursos disponibilizados, empenhados e pagos de chamamento público com base em dados fornecidos pelo portal da transparência do DF e pelo *site* do próprio FAC-DF (Distrito Federal, 2024c). Foram localizados os seguintes itens registrados: diárias, pessoal civil; equipamentos e material permanente; indenizações, restituições e ressarcimentos; material de consumo; obrigações tributárias e contributivas; outros auxílios financeiros a pessoas físicas; outros serviços de terceiros, pessoa física; passagens e despesas com locomoção; premiações

culturais, artísticas, científicas e desportivas; serviços de consultoria (Distrito Federal, 2024b).

Outro aspecto analisado com base nas fontes de dados consultadas refere-se à dotação orçamentária destinada ao FAC-DF e aos recursos efetivamente empenhados e pagos no que diz respeito aos editais. Observou-se que ao longo da série histórica analisada o órgão gestor, mesmo contando com recursos disponíveis, executou valores inferiores ao montante alocado gerando, recorrentemente, saldo remanescente.

Gráfico 4 – Aplicação do recurso do FAC-DF na série histórica entre 2017 e 2024



Fonte: Elaboração da autora com base em dados de Distrito Federal (2024a).

No gráfico 4 destaca-se o ano de 2019, que apresentou um desempenho inferior ao registrado em 2017 e 2018, ano de promulgação da LOC. O ano de 2024 foi desconsiderado na análise, uma vez que ainda se encontrava em andamento durante o período de realização desta pesquisa. O desempenho mais baixo em 2019 pode ser interpretado como um reflexo da transição de governo a adequação dos processos do FAC-DF às novas diretrizes estabelecidas pela LOC, que, por sua vez, também implicaram ajustes na alocação e na execução de recursos.

Outro aspecto relevante observado foi o cumprimento do calendário de lançamentos do FAC-DF, que seguiu a programação prevista pela LOC. Os editais foram lançados conforme estabelecido, com um bloco de editais publicado no primeiro semestre, até o dia 30 de abril, e o segundo bloco até 31 de agosto, resultando na

publicação de 14 blocos de editais entre 2018 e 2024. Essa pontualidade no lançamento dos editais reflete o cumprimento da lei.

Entretanto, com base nos resultados apresentados na série analisada, observou-se que as metas estabelecidas na Portaria Secec nº 58/2018 não foram plenamente contempladas pelo FAC-DF. A maioria dos editais lançados durante esse período incluiu cláusulas que vedavam o uso dos recursos para ações que discriminassem ou promovessem violência contra as mulheres. Essa abordagem pode ser considerada uma ação indireta de combate à violência de gênero, mas não garante necessariamente nem a participação nem o protagonismo feminino nos projetos.

O FAC-DF lançou editais de prêmios culturais distintos dos editais de fomento direto. Observou-se que mulheres e grupos ligados à agenda de gênero foram contemplados, de forma direta e indireta, em todos os editais de premiação – sendo que 60% deles promoveram diretamente a participação de mulheres, no entanto os outros editais não garantem a participação das mulheres diretamente. No período analisado, nove editais abordaram e premiaram a pauta da equidade de gênero, enquanto 15 focaram no mérito cultural, nas culturas populares e tradicionais, e na inovação na economia criativa.

Quadro 2– Editais de premiação do FAC-DF: 2019 a 2023

Edital de premiação	Lançamento por ano	Foco	Atende a pauta de gênero
FAC de Cultura Popular e Tradicional	2019, 2020 e 2021	Reconhece e valoriza as expressões culturais populares e tradicionais, como o folclore, as festas populares e as manifestações religiosas que compõem o patrimônio imaterial do DF.	Indiretamente
FAC Inclusão Cultural	2020, 2021 e 2022	Premiação dedicada a projetos culturais que promovem a inclusão de grupos minorizados, como mulheres, população negra, indígenas, pessoas com deficiência e pessoas LGBTQIA+.	Diretamente
FAC de Economia Criativa	2021, 2022 e 2023	Reconhece projetos inovadores na área da economia criativa, incentivando iniciativas que utilizam a cultura como ferramenta de desenvolvimento econômico.	Indiretamente

FAC Mulheres nas Artes	2021	Reconhece e valoriza o trabalho de mulheres em diversas áreas culturais.	Diretamente
FAC de Artes Visuais	2022	O objetivo é reconhecer e destacar a produção de artistas visuais do Distrito Federal, promovendo exposições e dando visibilidade a artistas de diferentes estilos e trajetórias.	Indiretamente
FAC Brasília Multicultural	2019, 2021 e 2022	Com foco na diversidade cultural da capital, a premiação contemplou tanto projetos em andamento quanto trabalhos já finalizados, valorizando a inovação e o impacto cultural.	Indiretamente
FAC de Literatura	2020 e 2022	Voltado para escritores e projetos literários do DF.	Indiretamente
FAC de Patrimônio Cultural Imaterial	2023	Criado para valorizar e reconhecer iniciativas que promovem e preservam o patrimônio imaterial do DF.	Indiretamente
FAC de Audiovisual	2019 e 2021	Dedicado a reconhecer a produção de filmes, documentários, séries e outras obras audiovisuais de destaque no DF.	Indiretamente
Mulher Negra	2021 e 2023	Com foco em mulheres negras, agentes culturais, o Edital nº 16/2021 destinou R\$ 5 mil para cada mulher contemplada, enquanto o Edital nº 5/2023 ampliou o alcance para diversas etnias, mantendo 50% dos prêmios para mulheres negras e contemplando também organizações culturais que atuam no combate à violência contra a mulher, com prêmios de R\$ 10 mil para as mulheres e R\$ 30 mil para as organizações.	Diretamente

Fonte: elaboração da autora com base em dados do Distrito Federal (2021a, 2021b, 2023a, 2023b, 2023c, 2023d, 2024c).

Os editais de premiação têm o objetivo de reconhecer e premiar projetos culturais já realizados ou em andamento, além de valorizar a contribuição de entes, agentes e grupos culturais no DF. Buscam destacar a excelência artística e cultural, promovendo a diversidade, a inclusão e o acesso aos recursos, com foco em ações afirmativas. Contudo, esses chamamentos públicos não asseguram o protagonismo de entes e agentes culturais

envolvidos com a agenda de gênero nem garantem a criação de novas iniciativas que favoreçam a participação ou a liderança feminina em projetos da cultura.

Na mesma série histórica analisada, o FAC-DF lançou outros editais de fomento que contemplaram grupos historicamente marginalizados, promovendo a diversidade e a inclusão cultural, com ênfase em ações afirmativas voltadas para gênero e raça. Entre eles se destacam os listados no Quadro 2.

Quadro 1 – Editais de fomento com inclusão de políticas afirmativas

Edital de fomento	Lançamento	Foco	Atende a pauta de gênero
Edital de Chamamento Público nº 13/2021	2021	Com foco na comunidade LGBTQIA+, esse edital destinou recursos significativos (cerca de R\$ 500 mil) para premiar projetos culturais de artistas desse grupo com o objetivo de promover diversidade e inclusão no cenário artístico.	Diretamente
Edital Brasília Multicultural 1	2022	Esse edital incluiu uma linha específica de ação afirmativa, com vagas e recursos destinados a pessoas com deficiência (24 vagas) e idosos acima de 60 anos (dez vagas), além de abranger diversas categorias culturais, reforçando o compromisso com a equidade no acesso à cultura.	Indiretamente
FAC Inclusão Cultural	2021-2023	O foco desse edital foi especificamente desenhado para apoiar a inclusão de grupos minorizados, incluindo mulheres, pessoas com deficiência, negros, indígenas e LGBTQIA+. Seu objetivo foi ampliar a participação de grupos historicamente excluídos na produção cultural do DF, com destaque para as mulheres. Com uma linha exclusiva para elas – FAC Mulheres nas Artes (2021) –, o edital voltou-se para a promoção de trabalhos culturais realizados	Diretamente

		por mulheres, incentivando sua visibilidade nas artes e em outras manifestações culturais.	
FAC Cultura e Cidadania	2019-2021	Embora mais abrangente, o edital também priorizou projetos com foco em inclusão social, destacando iniciativas para mulheres em situação de vulnerabilidade e utilizando a arte como ferramenta de promoção da cidadania.	Diretamente
FAC I	2024	Conquanto tenha uma linha específica para pessoas negras e seja focado principalmente em questões raciais, esse edital também beneficiou diretamente mulheres negras, apoiando projetos voltados à promoção e à valorização de suas produções culturais no contexto do DF.	Diretamente

Fonte: Elaboração da autora com base em dados do Distrito Federal (2021a, 2021b, 2024b).

Nesse conjunto de editais lançados, compreende-se que a implementação de linhas específicas nos editais de fomento, com caráter de ação afirmativa, visa promover o protagonismo das mulheres e de grupos associados à agenda de gênero ao assegurar o acesso a recursos públicos para a execução de seus projetos. Esse mecanismo contribui, assim, para o avanço das metas de equidade de gênero no setor cultural ao propiciar condições mais equitativas para a realização de produtos culturais.

Os editais do FAC-DF entre 2018 e 2024 lançados sob a regulamentação do LOC incluíram as diversas temáticas inseridas na economia criativa, como memória, identidade, diversidade, inovação, formação cultural, acessibilidade e sustentabilidade cultural, visando à valorização e à preservação da riqueza cultural do DF e ao fortalecimento do modelo econômico. Todavia, verificou-se que a distribuição dos recursos revela uma predominância de editais voltados para os territórios e as áreas culturais sem estabelecer ações afirmativas voltadas para a pauta de gênero, evidenciando a necessidade de um equilíbrio mais adequado para se estabelecer um processo mais representativo e inclusivo.

Outro grande desafio que marcou o período analisado foi a pandemia de Covid-19, que atingiu severamente o setor cultural. Em resposta, o FAC-DF adaptou seus editais, priorizando o apoio a projetos culturais em formatos digitais e oferecendo suporte a

grupos, artistas e espaços culturais que enfrentaram dificuldades durante a crise sanitária.

Um documento relevante para esta pesquisa é o Relatório de Auditoria Operacional elaborado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), publicado em 2020. O relatório analisa o financiamento de projetos culturais pelo Fundo (FAC-DF), avaliando a gestão, a aplicação dos recursos e a eficiência das políticas públicas relacionadas. A análise considerou dados e ações referentes ao período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2019, com o objetivo de avaliar a efetividade do financiamento dos projetos culturais nesse intervalo. Entre os principais achados, destacam-se:

- a) Deficiências na gestão: foram identificadas falhas relevantes na execução e no acompanhamento dos projetos financiados, com destaque para a falta de transparência em processos administrativos e a dificuldade na mensuração dos resultados. Isso compromete a avaliação real do impacto dos investimentos públicos no setor cultural.
- b) Critérios de seleção e políticas de inclusão: a auditoria evidenciou que os critérios de seleção não estavam adequadamente alinhados com as diretrizes de inclusão e diversidade. Apesar de o FAC-DF apresentar propostas voltadas à valorização da cultura local, ainda há fragilidade na aplicação de políticas afirmativas, especialmente no que diz respeito à equidade de gênero. Projetos liderados por mulheres e por coletivos marginalizados seguem em desvantagem no acesso ao financiamento.
- c) Recomendações para aperfeiçoamento: o relatório propõe avanços como a definição de indicadores de resultado mais objetivos, capacitação técnica dos avaliadores e fortalecimento das políticas que priorizam grupos vulnerabilizados. Tais medidas são apontadas como fundamentais para garantir maior diversidade e equidade no acesso aos recursos.

Apesar do relatório (TCDF, 2020) não aprofundar a análise de gênero de forma sistemática, ele sugere que as políticas afirmativas voltadas às mulheres sejam incorporadas de forma mais concreta aos critérios de seleção. Isso é crucial para que o FAC-DF contribua, de fato, para a redução das desigualdades de gênero no setor cultural.

Diante da relevância do FAC-DF para o desenvolvimento da cultura no Distrito Federal, nota-se que sua gestão lida com a problemática de equilibrar o fomento à economia criativa – valorizando territórios, linguagens artísticas e mérito cultural – com

a necessidade de cumprir metas de equidade. Essa tensão exige uma gestão mais comprometida com justiça distributiva, na qual a representatividade passe a ser uma das metas a ser atingida.

2.6.1 Cadastro de entes e agentes culturais do DF: porta de acesso ao fomento cultural

Outro ponto analisado nesta pesquisa foi o Cadastro de Entes e Agentes Culturais (Ceac), requisito fundamental para o acesso ao FAC-DF. A regulamentação analisada utilizou a Portaria Secec nº 488, implementada em 10 de dezembro de 2019, que estabeleceu o Ceac, sob a administração da Secec, como uma base de dados voltada ao mapeamento da cadeia produtiva cultural no DF. Além disso, o cadastro é essencial para o acesso às modalidades de fomento financiadas pelo Programa de Incentivo Fiscal (LIC).

A Portaria nº 488/2019, não traz uma seção específica com a definição formal dos conceitos de "entes culturais" e "agentes culturais". No entanto, a natureza do cadastro e os documentos exigidos para inscrição permitem inferir os seguintes entendimentos: Agentes Culturais: São as pessoas físicas que atuam profissionalmente na área cultural e artística. Isso inclui artistas em diversas linguagens (música, teatro, dança, artes visuais, literatura, etc.), produtores culturais, técnicos de espetáculos, curadores,icineiros, e outros profissionais que desenvolvem atividades culturais de forma regular e comprovada. O cadastro para agentes culturais (pessoa física) exige a apresentação de currículo com informações sobre formação e experiência profissional, além de documentos comprobatórios de atividades culturais realizadas nos últimos dois anos no DF. Já os entes culturais são as pessoas jurídicas (organizações, instituições, empresas, coletivos, etc.) que desenvolvem atividades no setor cultural e artístico. Isso abrange associações culturais, fundações culturais, institutos culturais, cooperativas culturais, empresas produtoras de eventos culturais, espaços culturais (teatros, galerias, centros culturais), grupos artísticos com CNPJ, entre outros. O cadastro para entes culturais (pessoa jurídica) exige a apresentação dos atos constitutivos da empresa/organização (estatuto ou contrato social), CNPJ, e comprovante de endereço da empresa no Distrito Federal há pelo menos dois anos.

Visando mapear e registrar os profissionais e as instituições que atuam no setor cultural no DF, este cadastro serve como fonte de dados essencial para a análise da cadeia produtiva da cultura, possibilita o acesso a recursos, editais e programas de incentivo, além de gerar informações que auxiliam na elaboração e no aprimoramento de novas políticas públicas culturais.

O cadastro registra a condição de pessoa física (CPF) ou jurídica (CNPJ), o território, por meio do endereço dos entes e dos agentes culturais, a área de atuação cultural e requer a apresentação de documentos comprobatórios. Para pessoas físicas é solicitada a autodeclaração de raça.

É importante ressaltar que até a realização deste estudo o cadastro não incluía informações sobre gênero, o que limita a análise da representatividade de diferentes identidades no setor cultural. Dessa forma, deduz-se que essa lacuna compromete a formulação de políticas públicas mais eficazes para a promoção da equidade de gênero no setor cultural do DF, em especial no que se refere à aplicação das políticas de fomento do FAC-DF e da LIC.

O órgão gestor informou que em maio de 2023 o Ceac registrava cerca de 11 mil inscritos, incluindo os válidos e os que precisavam de atualização. Uma campanha de incentivo gerou 3.341 novas inscrições, resultando em um crescimento contínuo. Nessa ocasião havia 5.237 registros válidos e aptos a pleitear as políticas de fomento do FAC-DF. O aumento de 64% em 2023 foi destacado pelo subsecretário de Fomento e Incentivo Cultural da época, que ressaltou a importância desse crescimento para ampliar o alcance dos recursos (Distrito Federal, 2023e).

Verifica-se, contudo, a inexistência de dados suficientes para a formulação de ações afirmativas na pauta de gênero, uma vez que o cadastro não inclui um campo específico para esse fim. O Ceac registra os territórios e solicita a autoidentificação de raça, o que limita a identificação de outras condições ou características de minorias vulneráveis.

No site oficial da Secec encontra-se o registro da série histórica entre 2011 e 2023, na qual é possível observar que, embora o percentual destinado ao FAC-DF tenha permanecido constante em 0,3% da receita líquida desde sua criação, houve uma pequena variação no número de projetos contemplados com o recurso do FAC-DF e consequentemente na entrega dos produtos culturais à comunidade. Esse cenário contrasta com o aumento significativo no número de projetos inscritos ao longo do mesmo período.

Gráfico 5 – Projetos inscritos e apoiados pelo FAC-DF entre 2011 e 2023



Fonte: Distrito Federal (2024b).

Destaca-se que o aumento do número de entes e agentes culturais cadastrados sem uma ampliação proporcional dos recursos do FAC-DF cria e intensifica uma concorrência no setor cultural para acessar o recurso público, para realizar projetos culturais e acentua as dificuldades para manter carreiras artísticas. Esse aumento nos registros não promove, necessariamente, a democratização do acesso aos recursos nem garante a diversidade e a equidade. Ademais, não assegura a entrega adequada de produtos culturais à população, gerando excedente de projetos que acabam sendo descartados.

Os cadastros desempenham um papel essencial na coleta de dados, fundamental para a formulação e a implementação de políticas públicas. Essa ferramenta permite que as decisões sejam baseadas em evidências concretas em vez de suposições ou estimativas. Além disso, os cadastros auxiliam na identificação de grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, no planejamento estratégico e na promoção da equidade e da inclusão, corrigindo disparidades históricas e garantindo diversidade.

Nesse sentido, faz-se necessária uma medida de ajuste para a formulação de políticas públicas afirmativas nesse segmento com a inclusão da coleta de dados sobre gênero dos agentes culturais, possibilitando um melhor direcionamento de ações que promovam uma participação mais significativa das mulheres e dos grupos ligados à pauta de gênero.

No entanto, durante a conclusão deste trabalho, a Secec atualizou as normas de inscrição no CEAC através da Portaria SECEC nº 96, de 23 de abril de 2025. Esta nova regulamentação trouxe mudanças significativas, como a extensão da validade do cadastro de dois para quatro anos e a flexibilização dos requisitos de dados residenciais. A inclusão de campos para identificação de gênero, raça/cor e pessoas com deficiência representa um avanço no reconhecimento da diversidade dos agentes culturais. Espera-se que essas alterações apoiem políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade e da representatividade cultural. Até então, a política pública de fomento à cultura carecia de dados para abordar a equidade de gênero e outros aspectos da diversidade. A partir desse marco, espera-se que seja possível atingir essa meta, promovendo ações mais inclusivas e direcionadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

São notórios os valores da economia criativa, considerando a utilização da criatividade como modo de produção, sua abrangência e a cadeia de valor que movimenta, bem como sua capacidade de preservar memórias e estimular múltiplas manifestações culturais. Esse modelo econômico se mostra uma ferramenta relevante para dinamizar atividades produtivas, gerar emprego e renda e, potencialmente, reduzir desigualdades. Instituições internacionais e nacionais já reconhecem esse potencial ao criarem ações voltadas à ampliação da participação feminina, sobretudo porque a informalidade – traço marcante do setor criativo – tende a alocar mulheres em posições precárias, ainda que numericamente expressivas.

No Distrito Federal, contudo, a investigação revelou que o Governo local não estruturou uma política abrangente capaz de assegurar, de forma sistemática, a equidade de gênero nas políticas culturais. A Portaria SECEC nº 58/2018, único ato normativo que trata do tema, não dispõe de mecanismos claros de monitoramento, metas temporais ou indicadores de avaliação. As informações sobre seu cumprimento são escassas, fragmentadas e, muitas vezes, dispersas em distintos canais oficiais, o que dificulta aferir o impacto sobre a cadeia produtiva da cultura. Ao analisar a execução do FAC-DF sob a diretriz do protagonismo das mulheres, constatou-se que os editais – principal instrumento de distribuição de recursos – apresentam critérios de equidade de modo pontual, pouco transparente e sem garantia de continuidade, configurando lacunas relevantes na operacionalização da política.

Outra fragilidade relevante diz respeito ao Cadastro de Entes e Agentes Culturais (CEAC) que embora concebido registrar profissionais do setor cultural e subsidiar políticas afirmativas, durante muito tempo cadastro deixou de solicitar variáveis fundamentais – como gênero, raça/cor – eliminando a possibilidade de diagnósticos interseccionais e, por conseguinte, de estratégias de inclusão precisas e eficazes. Essa lacuna evidencia a principal limitação empírica deste estudo: a ausência de microdados que permitam mensurar, com rigor estatístico, a real dimensão das desigualdades no setor. Soma-se a isso a dependência de fontes secundárias, o curto intervalo temporal analisado (2018-2024) e o foco exclusivo no Distrito Federal, fatores que restringem a extrapolação dos achados para outras unidades federativas e dificultam a avaliação de impactos em horizonte de longo prazo.

Importa destacar que, durante a finalização deste trabalho, a Secec atualizou a regulamentação da inscrição no CEAC, por meio da Portaria SECEC nº 96, de 23 de abril de 2025. A nova normativa trouxe mudanças relevantes, como a ampliação do prazo de validade do cadastro — de dois para quatro anos —, a flexibilização de exigências sobre dados residenciais e, sobretudo, a inclusão de campos de identificação de gênero, raça/cor e de pessoas com deficiência. Essas alterações representam um avanço no reconhecimento da diversidade dos agentes culturais e, se bem implementadas, podem fortalecer o planejamento e a efetividade das políticas públicas, com foco na equidade e na representatividade.

No entanto, embora o CEAC já disponha de uma estrutura básica para coleta desses dados, é essencial que o próprio sistema seja continuamente atualizado, ampliado e operacionalizado de forma estratégica. O desafio não está apenas em colher as informações, mas em garantir que elas sejam utilizadas de maneira qualificada no desenho, na implementação e no monitoramento de políticas culturais mais inclusivas. Nesse sentido, o aprimoramento do CEAC pode se tornar um instrumento chave para o fortalecimento do FAC-DF e para a construção de um sistema de fomento mais justo, transparente e alinhado às realidades sociais e territoriais do Distrito Federal.

Em síntese, os achados confirmam que a economia criativa é um vetor estratégico de desenvolvimento; entretanto, sem dados regulares, metas vinculantes e avaliação contínua, a política cultural do DF corre o risco de permanecer refém de iniciativas pontuais e visões fragmentadas. Somente a articulação entre incremento de recursos, institucionalização de indicadores e pesquisa aplicada poderá converter o potencial da

economia criativa em avanço efetivo da equidade de gênero e, por extensão, em uma sociedade culturalmente vibrante e socialmente justa.

Nesse sentido, o presente artigo contribui para o fortalecimento de uma agenda de pesquisa voltada ao monitoramento e à institucionalização de políticas culturais com recorte de gênero, ao oferecer elementos críticos sobre a implementação do FAC-DF e da Portaria Secec nº 58/2018, bem como ao sugerir critérios e variáveis que podem orientar editais mais inclusivos. Tais contribuições dialogam com o desafio contemporâneo de integrar igualdade de gênero às estratégias de fomento à cultura, tanto no Distrito Federal quanto em outras unidades federativas.

REFERÊNCIAS

BALASUNDARAM, N. et al. Gender equality and women empowerment. *Journal of Economics and Sustainable Development*, v. 1, n. 1, p. 12-22, 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre a instituição da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 11 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a ação emergencial destinada ao setor cultural durante o estado de calamidade pública. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 30 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Editais da cultura com foco em mulheres: ações afirmativas para equidade de gênero*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Planos Nacional e Estadual de Cultura: propostas e ações da política pública*. Brasília: MinC, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004*. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério das Mulheres. *Políticas públicas para mulheres e cultura: avanços e desafios*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. *Plano Plurianual da União 2024–2027*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento>. Acesso em: 20 jul. 2025.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). *O mercado formal de trabalho da economia criativa no Distrito Federal*. Brasília: Codeplan, 2018. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/O-mercado-formal-de-trabalho-da-economia-criativa-no-Distrito-Federal.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). *As mulheres do Distrito Federal: desigualdade, inserção no mercado de trabalho e cuidados com a casa e a família*. Brasília: Codeplan, 2020. (Retratos Sociais DF 2018). Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Retratos-Sociais-DF-2018-As-mulheres-do-DF-desigualdade-inser%C3%A7%C3%A3o-no-mercado-de-trabalho-e-cuidados-com-a-casa-e-a-fam%C3%ADlia.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). *Creative Economy Report 2010*. Genebra: UNCTAD, 2010. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20103_en.pdf. Acesso em: 25 out. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Brasília, DF: CLDF, 1993. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/66634/lei_org_nica_08_06_1993.html. Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Conselho de Cultura do Distrito Federal. *Extrato Consolidado – Formulário de Avaliação Lei Aldir Blanc (LAB) 2020*. Brasília, DF: CCDF, 2021. [sem link]

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 38.933, de 15 de março de 2018. Regulamenta o regime jurídico de fomento à cultura no Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42a92611cf2546cbba714c9104f2224c/Decreto_38933_15_03_2018.html. Acesso em: 14 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017. *Institui a Lei Orgânica da Cultura disponibilizada sobre o Sistema de Arte e Cultura do Distrito Federal*. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 8 dez. 2017. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d1b9c61283954b5e927d535e07e631f0/Lei_Complementar_934_07_12_2017.html. Acesso em: 21 abr. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Portal da Transparência do Distrito Federal. Brasília, DF: GDF, [2024a]. Disponível em: <https://www.transparencia.df.gov.br>. Acesso em: 21 abr. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal. Portaria nº 58, de 27 de fevereiro de 2018. *Institui a Política Distrital de Equidade de Gênero na Cultura e dá outras providências*. Brasília, DF: Secec, 2018b. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/545f2dad7b844610b456273b50d00d10/Portaria_58_27_02_2018.html. Acesso em: 21 abr. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Edital de Chamamento Público nº 4/2023. Brasília, DF: Secec, 2023a. Disponível em: <https://www.cultura.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/04/Edital-4-2023-FAC-I.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Edital de Chamamento Público nº 5/2023. Brasília, DF: Secec, 2023b. Disponível em: <https://www.cultura.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/05/Edital-5-republicado-1.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Edital de Chamamento Público nº 13/2021. Brasília, DF: Secec, 2021a. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/948f208b-0b72-3285-8c8f-cf8aa038b73b/DODF%20112%2017-06-2021%20INTEGRA.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Edital de Chamamento Público nº 16/2021. Brasília, DF: Secec, 2021b. Disponível em: <https://www.cultura.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/07/Edital-16.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Edital de Chamamento Público nº 21/2023. Brasília, DF: Secec, 2023c. Disponível em: <https://www.cultura.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/05/Edital-LPG-Audiovisual-1.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Edital de Chamamento Público nº 22/2023. Brasília, DF: Secec, 2023d. Disponível em: <https://www.cultura.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/05/Edital-LPG-Demais-areas-1.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Editais. Brasília, DF: Secec, 2024b. Disponível em: <https://www.cultura.df.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Números do Ceac têm crescimento exponencial em 2023. Brasília, DF: Secec, 2023e. Disponível em: https://www.cultura.df.gov.br/numeros-do-ceac-tem-crescimento-exponencial-em-2023/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 21 abr. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Subsecretaria de Fomento e Incentivo Cultural. *FAC-DF*. Brasília, DF: Secec/Sufic, [2024c]. Disponível em: <http://www.fac.df.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC). Portaria SECEC nº 96, de 23 de abril de 2025. Altera a Portaria nº 488, de 10 de dezembro de 2019. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 23 abr. 2025.

DUARTE, Constância Lima. *Imprensa feminina e feminista no Brasil: século XIX: dicionário ilustrado*. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). *Mapeamento da indústria criativa no Brasil 2022*. Rio de Janeiro: Firjan, 2022. Disponível em: <https://casafirjan.com.br/sites/default/files/2022-07/Mapeamento%20da%20Ind%C3%BAstria%20Criativa%20no%20Brasil%202022.pdf>. Acesso em: 31 out. 2024.

GOLIDIN, Cláudia. *O Papel das Mulheres no Mercado de Trabalho: Passado e Futuro*. Escritório Nacional de Pesquisa Econômica, Documento de Trabalho n. 470. Cambridge, MA : NBER , 1991. Disponível em : <https://www.nber.org/papers/w470> . Acesso em: 21 out. 2024.

GOLDIN, Claudia. *Career and family: women's century-long journey toward equity*. Princeton: Princeton University Press, 2021. Disponível em: <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691201788/career-and-family>. Acesso em: 21 out. 2024.

HAWKINS, John. *A economia criativa: como as pessoas ganham dinheiro com ideias*. Londres: Penguin, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *4ª Conferência Nacional de Cultura: subsídios para discussão*. Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12912/4/4a_Conferencia_Nacional_Cultura.pdf. Acesso em: 21 abr. 2024.

INSTITUTO ITAÚ CULTURAL. *Economia criativa tem aumento de 366,6 mil postos de trabalho do 3º para o 4º trimestre de 2020*. São Paulo: IC, 2023. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/observatorio/paineldedados/publicacoes/economia-criativa-tem-aumento-de-3666-mil-postos-de-trabalho-do-3o-para-o-4o-trimestre-de-2020-4>. Acesso em: 1 nov. 2024.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

MESSIAS, Fernanda Bocorny; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; SILVA, Caio Frederico E. *A economia criativa na arena da sustentabilidade*. Revista Pós FAU, v. 27, n. 50, p. 138-153, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.POSFAU.2020.161954>. Acesso em: 19 nov. 2024.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Editais da cultura com foco em mulheres: ações afirmativas para equidade de gênero*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura>. Acesso em: 20 jul. 2025. MINISTÉRIO DA CULTURA. *Ministério da Cultura e ONU Mulheres debatem ações*

conjuntas para promoção da equidade de gênero. Brasília, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-cultura-e-onu-mulheres-deba>

tem-aco-es-conjuntas-para-promocao-da-equidade-de-genero. Acesso em: 1 nov. 2024.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *MinC e ONU Mulheres abrem diálogo sobre parcerias para fortalecimento da produção cultural feminina*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-cultura-e-onu-mulheres-abrem-dialogo-sobre-parcerias-para-fortalecimento-da-producao-cultural-feminina#:~:text=A%20representante%20da%20ONU%20Mulheres%20reiterou%20a%20disposi%C3%A7%C3%A3o%20da%20entidade,de%20g%C3%AAnero%20no%20setor%20cultural.>>. Acesso em: agosto 2024.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *MinC e ONU Mulheres abrem diálogo sobre parcerias para fortalecimento da produção cultural feminina*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-cultura-e-onu-mulheres-abrem-dialogo-sobre-parcerias-para-fortalecimento-da-producao-cultural-feminina#:~:text=A%20representante%20da%20ONU%20Mulheres%20reiterou%20a%20disposi%C3%A7%C3%A3o%20da%20entidade,de%20g%C3%AAnero%20no%20setor%20cultural.>>. Acesso em: agosto 2024.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *MinC e ONU Mulheres abrem diálogo sobre parcerias para fortalecimento da produção cultural feminina*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-cultura-e-onu-mulheres-abrem-dialogo-sobre-parcerias-para-fortalecimento-da-producao-cultural-feminina#:~:text=A%20representante%20da%20ONU%20Mulheres%20reiterou%20a%20disposi%C3%A7%C3%A3o%20da%20entidade,de%20g%C3%AAnero%20no%20setor%20cultural.>>. Acesso em: agosto 2024.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *MinC e ONU Mulheres abrem diálogo sobre parcerias para fortalecimento da produção cultural feminina*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-cultura-e-onu-mulheres-abrem-dialogo-sobre-parcerias-para-fortalecimento-da-producao-cultural-feminina#:~:text=A%20representante%20da%20ONU%20Mulheres%20reiterou%20a%20disposi%C3%A7%C3%A3o%20da%20entidade,de%20g%C3%AAnero%20no%20setor%20cultural.>>. Acesso em: agosto 2024.

0setor%20cultural.>. Acesso em: 20 maio 2025.

MINISTÉRIO DAS MULHERES. *Políticas públicas para mulheres e cultura: avanços e desafios*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres>. Acesso em: 20 jul. 2025.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. *Famílias e patriarcado: da prescrição normativa à subversão criativa*. Psicologia & Sociedade, v. 18, n. 1. p. 49-55, jan.-abr. 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/psoc/a/VwnvSnb886frZVkPBDpL4Xn/abstract/?lang=pt>.

Acesso em: 14 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Mulheres e economia criativa: empoderamento e oportunidades*. Nova York: ONU Mulheres, 2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org>. Acesso em: 14 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Emprego e gênero: desafios e oportunidades para uma economia criativa*. Genebra: OIT, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/>. Acesso em: 15 dez. 2024.

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA (SECEC). *Portaria SECEC nº 96, de 23 de abril de 2025*. Altera a Portaria nº 488, de 10 de dezembro de 2019, Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 23 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Mulheres e economia criativa: empoderamento e oportunidades*. Nova York: ONU Mulheres, 2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org>. Acesso em: 14 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Emprego e gênero: desafios e oportunidades para uma economia criativa*. Genebra: OIT, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/>. Acesso em: 15 dez. 2024.

RODNEY, Walter. *How Europe underdeveloped Africa*. London: Bogle-L'Ouverture Publications, 1972.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. *A mulher na sociedade de classe: mito e realidade*. 4. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Economia criativa no Brasil: relatório sobre o impacto e oportunidades*. Brasília: Sebrae, 2022. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br>. Acesso em: 15 dez. 2024.

STAEL, Giovanna. Mulheres são maioria em ocupações informais, constata estudo. AUN, 27 jun. 2019. Disponível em:

<https://aun.webhostusp.sti.usp.br/index.php/2019/06/27/mulheres-sao-maioria-em-ocupacoes-informais-constata-estudo/>. Acesso em: 31 out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. *Auditoria operacional: financiamento de projetos pelo Fundo de Apoio à Cultura – FAC*. Brasília: TCDF, 2020.

Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/financiamento-de-projetos-pelo-fac-2020>.

Acesso em: 21 abr. 2025.

O ESTADO EMPREENDEDOR COMO AGENTE CATALIZADOR DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NO BRASIL

The entrepreneurial state as a catalytic agent for innovation policies in Brazil

Letícia Aparecida de Araujo Gomes¹

<http://lattes.cnpq.br/9994318976274459>

<https://orcid.org/0009-0001-2398-7229>

André Cantareli da Silva²

<http://lattes.cnpq.br/2892004017405879>

<https://orcid.org/0000-0002-3467-7429>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e58879

RESUMO

O Estado é peça chave na construção do processo de desenvolvimento de inovações em face da evolução tecnológica global. Diante dessa premissa, o presente estudo tem como objetivo correlacionar os conceitos de estado, capacidades estatais e inovação, visando identificar as dimensões de capacidades estatais mais importantes para a formulação e implementação de políticas de inovação no Brasil. Cabe ressaltar que para além da inovação na iniciativa privada, da qual o Estado é grande potencializador, faz-se necessário perceber também o processo de inovação que ocorre dentro da administração pública, impulsionado pelas diversas transformações sociais, econômicas e tecnológicas que vem ocorrendo sistematicamente. Inovar é uma necessidade, seja para a melhoria no atendimento das crescentes demandas sociais, seja para a prestação de serviços públicos mais céleres e efetivos, o que pode auxiliar na revitalização da confiança e da legitimidade do Estado junto a sociedade. A metodologia de pesquisa utilizada para a construção deste trabalho foi a revisão bibliográfica, tendo como fundamentação teórica os estudos de Alexandre Gomide e Ana Célia Castro, além das contribuições de autores amplamente referenciados, como Michael Mann, Joseph Schumpeter, Mariana Mazzucato, dentre outros. Através deste estudo foi possível desmistificar a visão de que a inovação é exclusiva do setor privado, a partir da compreensão de que o Estado é agente financiador de tecnologias básicas que são o *start* para grandes inovações. Além disso a análise do conceito de capacidade estatal e de suas dimensões contribuiu de forma clara para reforçar a importância do Estado com agente catalizador de inovação, assim como para identificar os desafios e oportunidades da sua participação no processo de inovação.

¹ Letícia Aparecida de Araujo Gomes, Mestranda - Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP UFF - Volta Redonda, LATTES: <http://lattes.cnpq.br/9994318976274459>, ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2398-7229>, e-mail: leticia_araujo@id.uff.br

² André Cantareli da Silva, Prof. Dr. do Departamento de Ciências Contábeis UFF Volta Redonda, LATTES: <http://lattes.cnpq.br/2892004017405879>, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3467-7429>, e-mail: andrecantareli@id.uff.br

Palavras-chave: estado; capacidades estatais; inovação; políticas públicas.

ABSTRACT

The State is a key player in the construction of the process of innovation development in the face of global technological evolution. Given this premise, this study aims to correlate the concepts of state, state capabilities and innovation, aiming to identify the most important dimensions of state capabilities for the formulation and implementation of innovation policies in Brazil. It is worth noting that in addition to innovation in the private sector, of which the State is a great promoter, it is also necessary to understand the innovation process that occurs within the public administration, driven by the various social, economic and technological transformations that have been systematically occurring. Innovation is a necessity, whether for improving the meeting of growing social demands or for providing faster and more effective public services, which can help to revitalize the trust and legitimacy of the State in society. The research methodology used to construct this work was a bibliographic review, based on the theoretical basis of studies by Alexandre Gomide and Ana Célia Castro, in addition to contributions from widely referenced authors such as Michael Mann, Joseph Schumpeter, Mariana Mazzucato, among others. Through this study, it was possible to demystify the view that innovation is exclusive to the private sector, based on the understanding that the State is an agent that finances basic technologies that are the starting point for major innovations. In addition, the analysis of the concept of state capacity and its dimensions clearly contributed to reinforcing the importance of the State as a catalyst for innovation, as well as to identifying the challenges and opportunities of its participation in the innovation process.

Keywords: state; state capacities; innovation; public policies.

1 INTRODUÇÃO

Nas sociedades contemporâneas o conhecimento e a inovação são ativos intangíveis essenciais no processo de desenvolvimento. O Estado é peça-chave na condução desse processo, seja atuando como “empreendedor”, ou como indutor originário de inovação (Mazzucato, 2014).

O Estado empreendedor segundo Mariana Mazzucato, ao contrário do que se propaga, é o verdadeiro responsável por financiar tecnologias básicas que depois ganharam escala global com a participação do setor privado, e precisa ser percebido como agente de ação, dotado de capacidades intrínsecas, sendo o ente unicamente capaz de coordenar atores e condições que compõem a complexa teia de relações integrantes do fenômeno da inovação.

Para além de ser o sujeito que deve intervir apenas na correção das falhas de mercado, conforme preconiza o pensamento neoliberal, é crucial para o desenvolvimento de um país, que o Estado assuma a centralidade do processo de formulação e implementação de políticas voltadas para a promoção de inovação, daí a importância da

busca pela compreensão da relação existente entre as capacidades estatais e o fenômeno da inovação.

Tomando como base a premissa de que o Estado deve ser o protagonista do processo de desenvolvimento de políticas voltadas para inovação, este estudo busca correlacionar os conceitos de estado, capacidades estatais e inovação, visando identificar as dimensões de capacidades estatais mais importantes para a formulação e implementação de políticas de inovação no Brasil. Entender o Estado como agente de ação, conhecer quais e em quais dimensões suas capacidades influenciam na efetiva implementação de políticas públicas voltadas para a inovação, é imprescindível para desmistificar a questão do intervencionismo estatal no mercado e fortalecer a sua legitimidade perante a sociedade, ficando estes como objetivos específicos do trabalho.

O artigo está dividido em três seções além desta introdução. Na primeira seção o intuito é apresentar algumas conjecturas acerca do conceito do Estado, destacando as mudanças ocorridas ao longo do tempo. As diferentes análises oferecem visões abrangentes sobre o Estado: desde seu surgimento com base no excedente econômico, passando pelo contrato social, até sua autoridade coercitiva e capacidade infraestrutural (Mann, 1984). Esses pontos de vista ajudam a entender o papel e as funções do Estado, sua capacidade de estabelecer normas, regulamentar a sociedade e agir logisticamente em um território. Isso se reflete na capacidade do Estado de lidar com situações complexas e influencia a formulação e implementação de políticas em questões fundamentais, como a inovação.

A segunda seção abarca a questão da capacidade estatal, destacando a evolução do conceito ao longo das últimas décadas e as diferentes perspectivas sobre o papel do Estado diante das demandas que lhe são impostas. As abordagens sobre as funções do Estado oscilam entre momentos de redução e valorização de sua intervenção, influenciadas por contextos econômicos e sociais. Ao longo do tempo, o Estado foi visto tanto como agente crucial de desenvolvimento quanto como um entrave.

Na terceira e última seção são abordados os aspectos referentes ao fenômeno da inovação e sua correlação com as capacidades estatais. Evidencia-se a importância do papel do Estado como agente de inovação nas sociedades contemporâneas, onde o conhecimento e a inovação desempenham um papel central. Destaca-se as influências da teoria de Joseph Schumpeter sobre a “destruição criativa” que impulsiona novos ciclos econômicos fundamentais para a sobrevivência do modelo capitalista de produção.

A seção traz também as contribuições da OCDE e da Comissão Europeia na definição de critérios uniformes para inovação, incluindo originalidade, implementação efetiva e geração de melhores resultados para identificação de produtos e processos inovadores. A partir desse ponto o estudo passa a sinalizar a necessidade de se compreender que o fenômeno da inovação não é exclusivo do setor privado, e que o Estado desempenha um papel crucial no seu desenvolvimento, muitas vezes assumindo riscos e investimentos de longo prazo que são contra intuitivos e evitados pelo mercado.

Durante o pós-guerra, a expectativa era que o Estado conduzisse projetos de superação econômica e social. Contudo, choques do petróleo e crises financeiras levaram à ascensão dos ideais neoliberalistas, que preconizavam a redução da intervenção estatal (Gomide, 2016). Nos anos 90, surgiram questionamentos sobre o papel do Estado e sua relação com o desenvolvimento, visto que a ideia de um estado mínimo se mostrou insuficiente para lidar com a instabilidade financeira e o desemprego. A crise de 2008 também evidenciou a necessidade da intervenção estatal para evitar um colapso global.

Desses contextos surgiram diferentes gerações de estudos sobre capacidades estatais, que passaram de atributos do Estado para a ação voltada ao desenvolvimento e, por fim, à efetividade e à boa governança. O estudo demonstra que as capacidades estatais são multidimensionais, envolvendo aspectos políticos, institucionais, administrativos e técnicos. Ao final da seção se explora a visão de Alexandre Gomide (2016) sobre o tema, o autor conceitua capacidades estatais como poder de ação do Estado na busca pela efetividade de políticas públicas, considerando as interações com atores políticos e institucionais. Ao longo das últimas décadas, as capacidades estatais têm sido fundamentais para lidar com as complexidades econômicas e sociais, guiando o Estado na adaptação às mudanças e inserindo o mesmo na centralidade do processo de condução do desenvolvimento.

Ganha destaque o estudo comparativo realizado por Ana Célia Castro (2016), que aborda os Sistemas Nacionais de Inovação no Brasil, Argentina e China, crucial para identificação das capacidades estatais mais relevantes no que tange a formulação e implementação de políticas de inovação, assim como os obstáculos presentes no contexto brasileiro. Ao final, o estudo afere a importância da análise das capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas de inovação, consolidando a visão do Estado como protagonista na promoção do complexo processo que envolve tal fenômeno.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Estado

As conceituações teóricas sobre o Estado seguem evoluindo junto com as sociedades. Destaca-se inicialmente o surgimento das concepções teóricas históricas perpassando por Aristóteles, Hegel, Marx e Engels, assim como o surgimento de concepções baseadas no contratualismo de Hobbs, Rousseau e Kant dentre outros. E a partir do século XX os estudos relacionados a temática tem-se debruçado não apenas sobre a definição do que seja Estado, mas também sobre qual sua função diante dos complexos problemas sociais da atualidade.

Fato é que na existência de um sistema mínimo de organização social há que se observar a existência de um centro de autoridade capaz de orientar as relações daí existentes. Nas palavras do sociólogo Michael Mann “as únicas sociedades sem Estados foram primitivas. Não há sociedades civilizadas complexas sem algum centro de autoridade coercitiva dominante, por mais limitado que seja seu campo de atuação” (Mann, 1984, p.195).

Bresser Pereira (1995) destaca que o Estado é “uma parte da sociedade”, e explica que seu surgimento se dá a partir do momento que determinado sistema social se torna capaz de produzir um excedente, dividindo um grupamento de pessoas em classes, a classe dominante que surge, precisa de condições políticas para apropriar-se do excedente, daí advém a necessidade da institucionalização de um estado-nação soberano.

Retomando a concepção histórica da formação dos Estados, o referido autor, citando Engels, relata que o Estado é um poder, uma estrutura organizacional e política destinada a manter a ordem dentro da sociedade diante da sua progressiva complexificação e divisão. Já na perspectiva contratualista o autor destaca através dos estudos de Hobbes, que é possível afirmar que o Estado é o resultado político-institucional de um contrato social, através do qual os homens aceitam ceder parte de sua liberdade para que esse Estado possa garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos. Na visão contratualista, o Estado surge como consequência lógica da necessidade de ordem.

Já no início do século XX, Max Weber, teórico alemão, descreve o Estado na sociedade moderna, como uma associação humana que atua de forma coercitiva dentro de um território. Nenhuma outra instituição detém o monopólio da coação física, e essa

coação se dá de forma sistematizada, através da positivação do direito, submetendo todos ao poder da justiça, das regras e das leis. De acordo com Bresser Pereira o Estado é a única instituição que possui o “poder extroverso” – um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais, segundo o autor

Em síntese, o Estado é a única organização dotada de poder extroverso. É o aparelho com capacidade de tributar sobre a população de um determinado território. A elite governamental, a burocracia e a força militar e policial constituem o aparelho do Estado. O Estado, porém, é mais do que seu aparelho, porque inclui todo o sistema constitucional-legal que regula a população existente no território sob sua jurisdição. Esta população, por sua vez, assume o caráter de povo, ao se tornar detentora do direito da cidadania, e se organiza como sociedade civil. Sociedade civil e Estado constituem o estado-nação (Pereira, 1995, p. 90).

Para Michael Mann (1984), o conceito de Estado é confuso, o autor destaca que tal confusão se dá principalmente porque as definições de estado geralmente são definidas em duas categorias de análise a institucional e a funcional. Na análise institucional o Estado é conceituado de acordo com o que ele parecer ser, já na análise funcional é definido de acordo com suas funções. O autor ainda destaca que segundo as concepções de Weber, o Estado possui quatro atributos principais, quais sejam: um conjunto diferenciado de instituições e funcionários; centralização (o poder emana de um centro decisório); área territorialmente demarcada sobre a qual atua e o monopólio da dominação coercitiva autoritária que se dá pelo monopólio da violência e pela capacidade de elaborar leis.

Por um lado, o caráter institucional do Estado é analisado através das instituições que o compõem e sobre o seu corpo de funcionários. Por outro lado, o caráter funcional está relacionado ao poder de regulação das relações sociais através da elaboração de normas e a capacidade de realização de ações e políticas públicas que atendam às necessidades dos seus cidadãos.

Os estudos de Mann (1984) sobre o poder autônomo dos Estados é de grande importância para o entendimento acerca das capacidades estatais, pois está diretamente relacionado ao poder do Estado de penetrar no cotidiano da sociedade e de implementar logisticamente suas decisões políticas em todo o país. O autor analisando a questão do poder traça duas categorias distintas, o poder despótico relacionado às elites e o poder infraestrutural do Estado.

O poder despótico segundo Mann (1984) está relacionado ao poder autoritário das elites dirigentes, principalmente nos Estados históricos, nos quais imperadores, monarcas e ditadores impõem os seus desejos de forma autoritária sem nenhum tipo de negociação com a sociedade. Já o poder infraestrutural do Estado amplamente difundido nas sociedades capitalistas e democráticas, trata-se do poder que o Estado tem de impor suas decisões a todas às pessoas dentro do seu território, nas palavras do autor

Esses poderes agora são imensos. O Estado pode avaliar e tributar nossos salários e riquezas na fonte, sem o nosso consentimento ou o de nossos vizinhos ou parentes (algo que antes de 1850 afirma, nunca foram capazes de fazê-lo); armazena e pode obter imediatamente uma enorme quantidade de informações sobre todos nós; ele pode impor seus desejos em um único dia quase todo o seu domínio; A sua influência na economia em geral é enorme, até mesmo fornece diretamente a subsistência de quase todos nós (na função pública, nas pensões, nos abonos de família, etc.) (Mann, 1984, p.189, tradução livre).

Para o exercício do poder infraestrutural é imprescindível a existência do território, pois é justamente a base territorial que possibilita ao Estado penetrar na sociedade civil com o exercício de prerrogativas que afetam diretamente o cotidiano das pessoas. Nesse sentido o Estado exerce um poder autônomo que o diferencia da sociedade civil, pois somente ele é capaz de estabelecer e fazer cumprir regras e normas de ordenação social integral e de forma contemporânea em todo o território nacional.

O autor analisa o Estado como um problema em si mesmo, se afastando das vertentes históricas que costumam tratar o Estado como um lugar onde os conflitos entre grupos e classes se originam e institucionalizam, transformando-o no produto dos problemas que se originam e se reproduzem na sociedade. Mann estuda o Estado como um ente autônomo, cujo poder está justamente na sua capacidade de penetrar no cotidiano da sociedade, sem nem precisar de autorização para isso, visto que está validado pelas regras do jogo democrático, através do crivo eleitoral (Rodrigues, 2011).

A percepção do Estado como um poder autônomo e capaz de ordenar a sociedade impondo suas decisões dentro do território, se faz essencial para o entendimento das capacidades estatais, e de como essas capacidades podem estar relacionadas com a implementação de políticas públicas relacionadas a questão da inovação, pois é graças a essa autonomia que o Estado consegue executar funções que nenhum outro grupo social é capaz de executar.

2.2 Capacidade estatal para o desenvolvimento: conceito e dimensões

Para estudar a questão da capacidade estatal faz-se necessário contextualizar o papel do Estado nos acontecimentos mais relevantes das últimas décadas, visto que a relevância dada aos estudos das funções relacionadas ao Estado são pendulares e influenciadas pelas questões econômicas e sociais vividas nos diferentes períodos, passando por períodos ora de redução máxima do Estado, ora de redenção do mesmo como único agente capaz de reorganizar territorialmente sociedades e economias.

No resgate histórico feito por Gomide (2016), é possível perceber o movimento pendular nas abordagens relacionadas às funções do Estado. O autor relata que nas quatro décadas que marcaram o pós-guerra (1930 a 1970), depositou-se sobre o Estado a expectativa na condução do projeto de superação do atraso econômico e social, através da condução de políticas de industrialização e de superação dos desafios que estavam impostos às sociedades após o término dos conflitos mundiais.

Na mudança do contexto da conjuntura global no final dos anos 70, com os choques do petróleo e a crise de liquidez global, começaram a surgir os questionamentos acerca do papel do Estado no desenvolvimento econômico, e de sua intervenção na economia, resgatando as ideias do liberalismo clássico, adaptando-as à globalização eminente, surgiu a corrente de pensamento político econômico neoliberalista, que se transformou na corrente hegemônica de pensamento, propagando a redução do intervencionismo estatal na economia e colocando o Estado como o grande vilão do desenvolvimento.

Ainda segundo Gomide (2016), no final da década de 90, o quadro de instabilidade financeira e a escalada da pobreza e desemprego nos países que adotaram medidas neoliberalizantes em suas economias, levaram a reflexões acerca da ideia hegemônica de estado mínimo. De lá pra cá nenhuma posição sobre qual deve ser o papel do Estado no desenvolvimento dos países adquiriu hegemonia teórica ou política, principalmente após a crise mundial de 2008, na qual a intervenção do Estado no mercado financeiro foi crucial para evitar um colapso global.

O referido autor, citando Rodrick (2007), menciona que políticas efetivas para alavancar o desenvolvimento variam de país para país, e dependem intrinsecamente das instituições locais, dos contextos históricos-políticos etc. Devido a multiplicidade de realidades não há apenas uma receita pronta para o desenvolvimento, e nesse ponto firmou-se o consenso dentre os estudiosos das funções estatais, de que a capacidade do Estado na identificação de problemas, formulação e implementação de políticas e a sua

relação sinérgica com o mercado e a sociedade são fundamentais no processo de busca pelo melhor caminho para a efetiva implementação do desenvolvimento.

Não há consenso na literatura sobre a conceituação de capacidade estatal, pois segundo Souza e Fontaneli (2020, p.45) “o conceito é multidimensional porque envolve componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos”. A conceituação varia conforme a filiação teórica dos autores e as visões que os mesmos possuem acerca das perspectivas relacionadas as funções do Estado, como por exemplo Costa e Lanzara (2022) que destacam a multidimensionalidade do conceito de capacidades estatais na perspectiva do Estado como “ente sociológico”.

Um breve apanhado sobre as dimensões dos estudos acerca das capacidades estatais pode ser encontrado na obra de Gomide, Silva e Pires (2014). Os autores descrevem que é possível identificar ao menos três gerações de estudos relacionadas ao conceito de capacidades estatais, a primeira geração estaria relacionada aos atributos do Estado, a segunda relaciona os atributos do Estado a ação para persecução do desenvolvimento e a terceira geração, que seria a mais atual, vem abordando o conceito relacionando-o com a efetividade do Estado, a chamada “boa governança”.

Alexandre Gomide (2016) traz uma ordenação sequencial dos principais teóricos e suas percepções acerca da conceituação de capacidades estatais. O autor inicia destacando a importância dos estudos de Cingolani (2013) informando que a autora buscou em diversas literaturas as acepções relacionadas ao tema das capacidades estatais, mapeando seus achados de forma muito valiosa para a compreensão do assunto.

Gomide (2016) menciona ainda o grande espectro de visões que pairam sobre a matéria, abarcando tanto visões mais liberais, como a de Centeno (2002) que associa capacidades estatais com proteção do direito de propriedade e garantias relacionadas ao mercado, quanto visões mais intervencionistas, nas quais as capacidades estatais estão relacionadas precipuamente com a coordenação de transformações industriais no intuito de garantir a concorrência nos mercados internacionais, conforme relatado nos estudos de Weiss (1998).

Na sequência Gomide (2016) retoma as ideias de Max Weber acerca da existência de uma burocracia autônoma e robusta como instrumento de poder do Estado, verdadeiro foco do poder autônomo do mesmo, que viabiliza a implementação de suas políticas. Na tradição histórica weberiana estão também localizados os estudos de Scokpol (1979), para a qual o Estado seria potencialmente autônomo principalmente pela capacidade da sua burocracia, formada por seu quadro administrativo que insulado da sociedade, teria a

capacidade de operar de forma independente e perseguir objetivos próprios sem necessariamente ceder à pressão de grupos de interesses.

Encerrando o sequenciamento teórico, Gomide (2016) cita as ideias de Mann (1984) e os trabalhos recentes de Evans (2010). Em relação a Mann (1984) o autor retoma a questão do poder infraestrutural do Estado, relacionando-o com a capacidade de adentrar a sociedade e executar suas decisões políticas simultaneamente em todo o seu território. Já nos estudos mais recentes de Evans, Gomide (2016) destaca a tríade Estado, empresariado e sociedade civil, e a importância da capacidade inter-relacional do Estado com todos os atores da sociedade, conferindo legitimidade às suas decisões, e participação concreta dos grupos beneficiários das políticas públicas, garantido dessa forma a efetividade nas ações de desenvolvimento.

Resta claro que a definição do conceito de capacidades estatais perpassa por muitas acepções e essa multidimensionalidade se coaduna justamente com a diversidade de funções relacionadas ao Estado e aos seus poderes. Resgatando a complexidade acerca da temática Costa e Lanzara (2022) destacam

Ainda que seja uma tarefa árdua sintetizar em poucas linhas o conceito, haja vista a multiplicidade de dimensões diretamente relacionadas, bem como a ausência de consenso quanto aos seus fundamentos e implicações; conforme sugere a literatura com a qual esse trabalho se alinha, as capacidades estatais dizem respeito ao poder de agência do estado, entendido como sua capacidade de ação. Não obstante, o simplismo dessa assertiva deixa escapar os diferentes desenvolvimentos e aplicações do conceito, evidenciando uma necessidade acessória, a saber: fortalecer a discussão, articulando-a diretamente com a pauta de defesa democrática (Costa; Lanzara, 2022, p. 8).

Como visto, as capacidades estatais se relacionam diretamente com as atividades exercidas pelo Estado, dessa forma, Gomide (2016) destaca que tais capacidades podem ser divididas em seis dimensões, a saber: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. No quadro a seguir estão descritas as capacidades estatais e suas relações com as funções do Estado de acordo com os estudos do referido autor.

Quadro 1: dimensões da capacidade estatal e funções do Estado

Dimensões da capacidade estatal	Função do estado
---------------------------------	------------------

Coercitiva	Capacidade de manutenção da ordem pública e defesa do território.
Fiscal	Capacidade de extrair recursos financeiros da sociedade para financiar programas e prover bens e serviços públicos.
Administrativa	Capacidade burocrática para criar e implementar políticas públicas, depende de um corpo administrativo profissional dotado de recursos e instrumentos necessários.
Relacional	Capacidade de se relacionar com os diferentes grupos da sociedade, mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações.
Legal	Capacidade regulatória normatizadora das interações sociais. Está associada a garantia da propriedade e dos contratos e à função dos governos de regular a atividade econômica.
Política	Capacidade dos governos eleitos de fazer valer suas agendas prioritárias. Requer planejamento estratégico e ação política sobre os demais atores políticos-institucionais com poder de veto sobre as ações do Poder Executivo.

Fonte: Gomide, 2016.

Conclui-se do quadro acima que as capacidades estatais são diversas, mas todas se voltam para o Estado como agente de ação, seja para implementação de políticas públicas, ou para efetivação de uma agenda política. Nesse contexto Gomide (2016) destaca que as capacidades estatais não podem ser consideradas atributos fixos, pois sofrem diversas influências, tanto de questões internas quanto de questões relacionadas a globalização.

Internamente ganha relevância as matérias relacionadas ao apoio político, à alternância dos ciclos eleitorais e a democratização, que para o autor afetam diretamente o exercício das capacidades estatais, pois podem ser garantidoras de legitimidade ou podem funcionar como barreiras que limitariam a capacidade Poder Executivo (poder que representa a dimensão de ação do Estado) de tomar e implementar suas decisões.

No plano internacional, a financeirização das economias, a internacionalização das empresas e os ajustes fiscais exigidos por organismos multilaterais para garantir a credibilidade dos países diante dos credores internacionais, são citados como aspectos

limitadores das capacidades estatais principalmente nos países periféricos, porque tais cenários podem acarretar a diminuição da capacidade de financiamento dos Estados nacionais, minando suas possibilidades efetivas de desenvolvimento (Gomide, 2016).

De acordo com o que foi apresentado até aqui, é possível inferir que no que tange a conceituação de capacidades estatais apresentam-se várias correntes de pensamento e algumas dimensões de análises. Dentre as dimensões destacam-se uma dimensão mais abrangente ou macro, na qual o conceito de capacidades estatais remete à criação e manutenção da ordem em um território, através do monopólio da força, que pode se dar pela capacidade legislativa (instituir leis), capacidade extrativa (cobrar impostos) e capacidade coercitiva (emprego da força física e administração de um sistema de justiça), nessa dimensão Gomide (2014) destaca autores como Tilly (1975), Skocpol (1979) e Cingolani (2013).

Numa outra dimensão mais alinhada com os objetivos deste artigo, destacam-se autores que estudam o conceito de capacidades estatais em um nível mais concreto ou micro, dentre os quais Gomide (2014) cita Skocpol (1985), Mann (1993), Evans (1995) e Geddes (1996). Para esses estudiosos o conceito de capacidades estatais está relacionado aos atributos que os Estados devem possuir para efetivação dos objetivos relacionados ao desenvolvimento, que caracterizam o Estado como agente ativo capaz de identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar resultados.

Nesse contexto Gomide (2014) traz a conceituação de capacidades estatais voltadas para o Estado como agente de ação na busca pela implementação das políticas públicas de desenvolvimento, em suas palavras o conceito de capacidades estatais está relacionado com

Habilidades ou às competências do Poder Executivo para definir sua agenda e realizar seus objetivos de modo legítimo; em outras palavras, formular e executar políticas públicas em contexto democrático. Cuida-se, com isto, de aproximar o debate conceitual às exigências do ambiente político-institucional vigente no Brasil para a produção de planos, programas e projetos governamentais, processos nos quais os gestores têm que se relacionar com distintos sistemas institucionais, com seus atores e interesses: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos, empresas privadas e organizações da sociedade civil (Gomide *et al.*, 2014, p. 236-237).

A conceituação de capacidades estatais definida por Gomide (2014) é adotada neste trabalho sem a pretensão de esgotá-la, pois como visto o conceito é multidimensional e pode ser analisado sob concepções e perspectivas distintas, porém

para a delimitação teórica deste estudo, foi escolhida a conceituação do referido autor justamente por abarcar os elementos tidos como basicamente necessários para a implementação e efetivação dos objetivos do Estado no que se relaciona especialmente a formulação e execução de políticas públicas.

3 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa utilizada neste artigo está pautada na revisão bibliográfica, tendo como fundamentação teórica os estudos de Alexandre Gomide (2016) e Ana Célia Castro (2016), além das contribuições de autores amplamente referenciados, como Michael Mann (1984), Joseph Schumpeter (1961), Mariana Mazzucato (2014), dentre outros.

Foram utilizadas para esta pesquisa, além de obras bibliográficas, artigos e textos para estudos selecionados nas bases de dados CAPES, Repositório do IPEA (Instituto de Pesquisa Aplicada), Scielo, dentre outras. Foram utilizadas como palavras-chaves: Estado, capacidades estatais e inovação, além das referências dos autores já citados acima.

O presente estudo buscou correlacionar os conceitos de Estado, capacidades estatais e inovação, com o objetivo de identificar as dimensões de capacidades estatais mais importantes para a formulação e implementação de políticas de inovação no Brasil. Para aprofundar a compreensão das capacidades estatais para a inovação no contexto brasileiro, foi utilizada como base a pesquisa comparativa de Ana Célia Castro (2016), que analisou os Sistemas Nacionais de Inovação do Brasil, Argentina e China.

3.1 Análises e resultado: capacidades estatais e inovação

As sociedades contemporâneas têm sido descritas como “sociedades do conhecimento”, quase todas as atividades humanas tornaram-se dependentes de uma grande quantidade de informações e tecnologias, nesse ínterim a capacidade de inovar torna-se um grande diferencial não somente no que se refere ao mercado em si, mas também se direciona ao Estado, como instrumento próprio de mudanças, agente de ação que visa a prestação mais efetiva de serviços públicos e a busca do pleno desenvolvimento.

Grandes referências teóricas no campo da inovação, são os estudos do economista e cientista político Joseph Schumpeter. Segundo Oliveira e Santos (2017) a obra do referido autor aponta a inovação como a mudança tecnológica que impulsiona o desenvolvimento, capaz de gerar a “destruição criativa”, ação capaz de criar rupturas internas no modelo econômico vigente, gerando novos ciclos de investimentos, produtividade e trabalho, num processo dinâmico de substituição tecnológica, essencial para o desenvolvimento econômico no modelo capitalista.

Seguindo na linha da inovação voltada para o mercado a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) lançou em 2005, o Manual de Oslo, segundo o qual, para ser inovação, devem ser atendidos três critérios básicos: deve ser uma novidade no contexto em que é introduzida, deve ser efetivamente implementada e por último deve gerar melhores resultados, como eficiência, eficácia ou satisfação do usuário. Já a Comissão Europeia em 2013, definiu a inovação como o “processo de geração e implementação de novas ideias com vistas a criar valor para a sociedade, sejam eles com foco interno ou externo à administração pública”, inserindo no conceito de inovação a questão do Estado como agente de inovação e não somente como agente indireto que deve apenas intervir quando ocorrem falhas de mercado conforme argumentam os defensores da teoria econômica clássica (Cunha *et al.*, 2016).

Na esteira dos estudos de Mazzucato sobre o Estado empreendedor, revela-se um papel de protagonismo do Estado no que tange ao desenvolvimento de inovações. Como destaca a renomada autora, o setor público é a grande fonte inovadora original e está por trás do surgimento por exemplo da *internet* e dos *smartphones*. Foram os governos que aceitaram arcar com os custos e riscos iniciais do movimento para a inovação, visto que o mercado em si tem certa aversão a assumir investimentos de risco a longo prazo, prezando em primeiro lugar pela sua autopreservação. Em diversos casos foram os Estados que assumiram com pioneirismo o desenvolvimento e financiamento de tecnologias básicas que, somente depois, com a participação de agentes privados ganharam escala mundial (Mazzucato, 2014).

Perceber que o fenômeno da inovação não é exclusivo da iniciativa privada e que o setor público é o único agente capaz de organizar e fomentar em uma perspectiva sistêmica os atores necessários para desenvolvimento da inovação é crucial para contrapor as teorias capitalistas clássicas, as quais impõem ao Estado o papel de protagonista na repartição do prejuízo, mas coadjuvante na distribuição dos lucros.

Bucci e Coutinho (2017) destacam que, na seara da inovação, o público e o privado estão historicamente atrelados, conforme se verifica:

A “destruição criadora” que move o capitalismo, e que se acelerou vertiginosamente com a revolução das tecnologias de informação e comunicação nas últimas décadas do século XX, têm como característica, quando considerada a escala dos seus players e dos recursos envolvidos, a participação intensa do Estado, em correlação com a de empresas que buscam competitividade. Não é verdade que essa competitividade, baseada na inovação, possa depender exclusivamente do “espírito animal” dos empreendedores. A inovação, como se sabe, é contraintuitiva do ponto de vista empresarial, dado que encerra inúmeros riscos, incertezas e, não raro, escassez de recursos e financiamento para as diferentes fases de maturação de produtos e processos que pressupõe. Também não é verdade, ao reverso, que a ação estatal, por si só, consiga criar um ambiente de empresas dinâmicas e invenção onde não haja um ambiente de liberdade e risco empresarial. O que tem se passado na história é a combinação desses fatores (Bucci; Coutinho, 2017, p.326).

Buscar entendimento sobre o papel de protagonismo da administração pública nas políticas de inovação é crucial. Inovar no serviço público é uma necessidade, seja por questões relacionadas às pressões por mais participação social, seja pela obrigação de enfrentamento de problemas cada vez mais complexos, chamados de *wicked problems* (Rittel, Webber, 1973), tais como aumento da desigualdade, violência, drogas, aquecimento global, num ambiente de restrições fiscais e de busca por confiança e legitimidade por parte dos governos. Esse contexto tem forçado positivamente os governos a caminharem na direção de políticas inovadoras capazes de romper com a realidade posta e prestarem serviços públicos efetivamente responsivos (Cunha *et al.*, 2016).

Colaborando com a visão de que o Estado deve ser agente intrínseco de políticas de inovação e reverberando a importância de práticas inovadoras no âmago da administração pública estão os estudos de Cavalcante e Camões (2017) os quais observam

Se na iniciativa privada inovação é como um fator de sucesso e, principalmente, de sobrevivência desde os primórdios da teoria schumpeteriana, no setor público as inúmeras transformações de diferentes ordens (sociais, econômicas, tecnológicas etc.) também vêm provocando crescente pressão sobre os governos para inovar. Embora, em sua maioria, não envolva a necessidade de lucro e competitividade no mercado, a prática inovadora na prestação de serviços públicos segue outros objetivos, por exemplo, a revitalização da confiança e da legitimidade do Estado junto aos cidadãos (Cavalcante; Camões, 2017, p. 250).

Tomando o Estado como agente efetivo de inovação os autores Karo e Kattel (2016) buscaram em suas análises sistematizar às funções do Estado na temática da inovação, que segundo Cavalcante e Cunha (2017) se enquadram perfeitamente ao caso do Brasil. Esses autores apontam seis ações de destaque relacionadas a inovação no setor público, quais sejam: investimento público em Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI); inovações em compras públicas; inovações institucionais econômicas; inovações institucionais políticas; inovações nos serviços públicos e inovações organizacionais.

Essa gama de inovações engloba ações de fomento, através da criação de um sistema nacional de inovação, composto de órgãos públicos tais como Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). Na área de compras governamentais há o exemplo de contratações públicas sustentáveis alinhando o país com a questão da sustentabilidade internacional. No que tange a economia a instituição de agências reguladoras para atuação governamental frente ao mercado se torna relevante. Na questão política destacam-se as iniciativas voltadas para o aumento da participação da sociedade nos processos decisórios, tais como orçamento participativo.

Quando se fala em serviços públicos, a simplificação e digitalização de procedimentos administrativos e melhoria nos canais de interação entre sociedade e governo, através, por exemplo, da instituição de ouvidorias é inovador. E por último, na seara organizacional, a criação ou alteração de processos decisórios e de gestão vinculados a metodologias de aprendizagem, contínua voltados, para ações capazes de gerar maior eficiência e efetividade na utilização da máquina pública ganham destaque.

Outro ponto relevante que corrobora para a importância empírica do Estado como agente inovador, está na evolução das abordagens acerca do fenômeno da inovação. Nesse cenário destaca-se a teoria dos Sistemas de Inovação (SI) que faz a leitura do referido fenômeno como sendo “sistêmico e interativo, resultante da relação entre atores econômicos, políticos e sociais e reflete condições culturais e institucionais próprias” (Cassiolato; Lastres, 2005, p. 37).

Apesar da referida teoria não se relacionar especificamente com a questão da inovação na administração pública, ela possibilita a ampliação da posição do Estado no que tange a inovação, pois na visão sistema a atuação do Estado vai muito além da simples correção de falhas do mercado ou da provisão de bens públicos essenciais. Na visão

sistêmica, o Estado tem papel central como o grande articulador capaz de integrar atores e instituições na construção de um ambiente institucional em que empresas, sociedades e governos sejam capazes de criar, difundir e aplicar conhecimentos.

Cavalcante e Cunha (2017) destacam que a concepção sistêmica do SI (Sistema de Inovação) sedimenta o caminho para que o Estado seja percebido e estudado como inovador em si, com componentes centrais de um sistema de inovação formado por organizações públicas, as quais, em conjunto possam produzir inovações públicas voltadas para o atendimento do interesse público e do próprio governo, conforme os referidos autores

Dentro da concepção dos SNI, o Estado tem um papel adicional na circulação do conhecimento e na viabilização ou indução das interações. É um papel de protagonismo, que envolve a atuação não somente subsidiária à do mercado, mas também a presença ativa em processos inovadores, mediante reorganização de regras e instituições, manutenção de instituições de pesquisa públicas ou mesmo de organizações produtivas, como no caso das empresas estatais (Cavalcante; Cunha, 2017, p.19).

Seguindo nessa direção encontra-se o estudo comparativo realizado por Ana Célia Castro (2016) acerca das capacidades estatais para promoção de inovações tecnológicas. A autora comparou os Sistemas Nacionais de Inovação do Brasil, Argentina e China, e a partir daí categorizou quais seriam as capacidades estatais mais relevantes para a elaboração e implementação de políticas de inovação na realidade brasileira, além de identificar os gargalos que impediriam o avanço dessas políticas.

A autora relata que o sistema nacional de inovação (SNI) brasileiro é composto basicamente de agências governamentais de pesquisas e desenvolvimento, ligadas a ministérios tidos como estratégicos. Essas agências buscam integração entre seus próprios núcleos de pesquisas, universidades e empresas, porém a autora destaca que essa integração ocorre de forma pontual e que não há uma estratégia central definida para o aprimoramento da relação entre esses atores.

Importante ressaltar também as tendências inovadoras aplicadas a gestão que norteiam a inovação na administração pública e que são fios condutores de mudanças intragoverno, conforme expressam Cavalcante e Cunha (2017), entre essas tendências destacam-se: aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização; promoção do governo eletrônico (Gov.BR); fomento para participação ativa dos cidadãos nas decisões de políticas públicas e por fim formação de redes e

parcerias com os atores estatais, sociais e da iniciativa privada para implementação e ampliação do uso de tecnologias. Tudo isso capitaneado por iniciativas de laboratórios/agências de inovação estatais.

No que se refere especificamente ao diagnóstico das capacidades estatais mais importantes para a implementação de políticas de inovação Castro (2016) aponta as seguintes: capacidade política, burocrática, relacional e financeira. Na dimensão da capacidade política a autora salienta a importância da decisão e direção estratégica alinhada com uma visão de futuro sobre quais setores deverão ser incentivados e promovidos pelo Estado, para que a inovação gere desenvolvimento nacional. Em relação à capacidade burocrática destaca-se a necessidade de estruturação e fomento de instituições capazes de realizar estudos prospectivos que serviriam de base para a tomada de decisões.

No campo relacional espera-se do Estado à capacidade de processar os diversos conflitos de interesses e unificar os entendimentos sobre uma política nacional e estratégica de inovação e por fim, no que tange a capacidade financeira é de importância vital a existência de um sistema de financiamento robusto e enraizado que possa garantir recursos para agências, institutos, universidades e demais atores da iniciativa privada para fomento de inovações.

Em relação ao Brasil a autora argumenta que o país conta com instituições e financiamento enraizadas e recursos disponíveis através, por exemplo, do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) e de agências como a Finep (Financiadora de estudos e projetos). Mas apesar disso existem gargalos que impedem uma maior integração entre a iniciativa privada, universidades e institutos de pesquisas e agências governamentais.

A autora destaca, por exemplo, o excesso de exigências e controle por parte dos tribunais de contas que seriam um empecilho na busca do financiamento para projetos inovadores, além disso a escassa integração entre as universidades e os institutos de pesquisa com o núcleo de tomada de decisão estatal e demais atores, impede a participação efetiva nas escolhas estratégicas e no consenso na formulação de políticas de inovação, o que pode minar as chances de sucesso do país na implementação de políticas de desenvolvimento tecnológico. Soma-se a tudo isso, a questão da baixa qualificação dos recursos humanos no Brasil. A autora identifica que há investimento no capital que não encontra necessariamente contrapartida nos recursos humanos,

impossibilitando um salto tecnológico principalmente na produção de patentes e criação de ativos intangíveis (Casto, 2016).

Diante da análise do estudo realizado por Ana Célia Castro (2016) torna-se perceptível a importância do protagonismo do Estado no que tange a formulação e implementação das políticas de inovação voltadas para o desenvolvimento nacional, assim como a relevância de se identificar e categorizar as dimensões das capacidades estatais relacionadas a temática em questão para o entendimento dos aspectos cruciais que envolvem o fenômeno da inovação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificar as capacidades estatais que precisam estar envolvidas no processo de formulação e implementação de políticas de inovação é um dos pontos-chaves para se compreender a complexidade que envolve o fenômeno da inovação e a atuação do Estado diante do mesmo. Olhar o Estado como agente de inovação e não somente como financiador da iniciativa privada ou ainda como corretor de falhas de mercado é essencial para desmistificar a visão econômica clássica e inseri-lo definitivamente na concepção de desenvolvimento.

Neste trabalho foi apresentada a evolução das conceituações teóricas sobre o Estado ao longo do tempo, iniciando pela visão histórica, passando pela concepção contratualista e por fim enfatizando a visão do Estado como ente autônomo, capaz de penetrar no cotidiano da sociedade e implementar políticas públicas, como agente de ação, imprescindível para o entendimento das capacidades estatais relacionadas a políticas de inovação. A partir dessa conceituação buscou-se o entendimento sobre as capacidades estatais e verificou-se que a sua conceituação é multifacetada e influenciada por várias acepções. Além disso, restou claro que as capacidades estatais não são fixas e são afetadas por fatores políticos e econômicos internos e externos. Porém a conceituação adotada com vistas ao atendimento do objetivo final foi aquela relacionada a habilidade estatal de formular e executar políticas públicas, ou seja, a concepção de capacidades voltadas para a ação estatal.

Buscou-se demonstrar a importância do papel do Estado como agente de inovação nas sociedades contemporâneas, onde o conhecimento e a inovação desempenham um papel central como propulsores de desenvolvimento. Destacam-se as influências da teoria

de Schumpeter (1961) sobre a "destruição criativa" que traz a inovação como impulsionadora de novos ciclos econômicos fundamentais para a sobrevivência do modo de produção capitalista. Mazzucato (2014) é mencionada por defender o conceito de "Estado empreendedor", enfatizando que o setor público é na maioria vezes a fonte original de inovação, apoiando tecnologias básicas que depois ganham escala global com a participação do setor privado, imprescindível para o entendimento de que o fenômeno da inovação não é exclusivo do setor privado, e que o Estado desempenha um papel crucial no desenvolvimento de inovações, muitas vezes assumindo riscos e investimentos de longo prazo que o mercado por questões de autopreservação evita.

Por fim, foram exploradas as tendências inovadoras na gestão pública, como transparência, governo aberto, participação cidadã e parcerias com a iniciativa privada, todas lideradas por iniciativas estatais de inovação.

O estudo comparativo dos Sistemas Nacionais de Inovação no Brasil, Argentina e China feito por Ana Célia Castro, foi utilizado como base teórica para demonstrar que o Estado é fundamental na promoção de políticas de inovação, através da identificação trazida pela autora, das capacidades estatais mais relevantes para a implementação de tais políticas, incluindo capacidade política, burocrática, relacional e financeira. O trabalho da referida autora também possibilitou o entendimento do contexto brasileiro no que tange a políticas de inovação, pois traz a percepção de que apesar de recursos financeiros e instituições de financiamento enraizadas, existem obstáculos como excesso de controle dos tribunais de contas e falta de integração entre universidades, institutos de pesquisa e tomadores de decisão, que podem ser fontes de limitação ao sucesso na formulação e implementação das políticas de inovação.

Em resumo, o objetivo deste trabalho foi evidenciar a importância do Estado como agente inovador, correlacionando com as capacidades estatais relevantes para esse processo. Conclui-se que o Estado precisa ser visto não apenas como coadjuvante econômico, sendo lembrado apenas para correção de falhas de mercado, mas precisa ser percebido como o verdadeiro protagonista, que tem a capacidade de gerir a multiplicidade de fatores que cercam o fenômeno da inovação liderando as diferentes dimensões sociais, administrativas e econômicas que estão inseridas no referido fenômeno.

Sem pretensão de encerrar o debate sobre o tema, propõe-se que novas pesquisas sejam desenvolvidas em função do papel do Estado, em especial nas economias emergentes, para o desenvolvimento da inovação, por exemplo nos aspectos da transição energética.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, p. 313-340, 2017.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, p. 34-45, 2005. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez24.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscar.html?task=detalhes&source=all&id=W2077997567>. Acesso em: 04 de ago. 2023.

CASTRO, Ana Célia. Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4622>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. 2017. In: CAVALCANTE, Pedro, *et al.* (ed.) **Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8794>. Acesso em 10 dez. 2023.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação no setor público: Avanços e caminho a seguir no Brasil. 2017. In: CAVALCANTE, Pedro, *et al.* (ed.) **Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8803>. Acesso em 10 jan. 2024.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê?. 2017. In: CAVALCANTE, Pedro, *et al.* (ed.) **Inovação no setor público: teorias, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap : Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8785/1/%C3%89%20preciso%20inovar.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Maastricht: UNO-MERIT**, 2013. (Working Paper, n. 53). Disponível em: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:40/wp2013-053.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

COSTA, Telma Ferreira Farias Teles; LANZARA, Arnaldo Provasi. Capacidades estatais em xeque: considerações teóricas à luz da crise democrática. In: **ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD – EnEO**, 11., 2022, On-line.

Anais [...]. [S. l.]: ANPAD, 2022. Disponível em:
<http://anpad.com.br/uploads/articles/117/approved/597c7b407a02cc0a92167e7a371eca25.pdf>. Acesso em: 24 out. 2023.

CUNHA, Bruno Queiroz, *et al.* Inovação governamental: análise da produção brasileira à luz da literatura internacional. **Repositório do Conhecimento do IPEA**. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7681>. Acesso em 03 ago. 2023

Oslo. **Manual. Manual de Oslo**. Recuperado de <http://gestiona.com.br/wpcontent/uploads/2013/06/Manual-de-OSLO-2005.pdf>, 1997. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3512832/mod_resource/content/1/Manual%20de%20Oslo.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

GAITÁN, Flavio; LANZARA, Arnaldo Provasi. **Políticas sociais e desenvolvimento na América Latina**: paradigmas e tendências. Paraná: Appris, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila Gomide; SILVA, Fabio de Sá; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: passado, presente e futuro da ação para o desenvolvimento. 2014. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro, *et al.* (ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 2 v.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes:(des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes** : o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. 2012. **Repositório do Conhecimento do IPEA**, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>. Acesso em: 02 ago. 2023.

KATTEL, Rainer; KARO, Erkki. Start-up governments, or can Bureaucracies innovate? **Ineteconomics**, 2016. Disponível em: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/start-up-governments-or-can-bureaucracies-innovate>. Acesso em: 27 jul. 2023.

MANN, Michael. The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results. Source: European Journal of Sociology. **Archives Européennes de Sociologie** . EuropäischesArchiv für Soziologie, vol. 25, no. 2, Tending the roots : nationalism and populism (1984), p. 185-213.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, p. 1025-1058, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nscxmGGkMYvjgPJ9NCY8tZk/#>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MARTINS, Gilberto de A.; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3 ed. Grupo GEN, 2016. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009088>. Acesso em: 07 jul. 2023

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Portfolio-Penguin, São Paulo. 2014.

OLIVEIRA, Leonardo Ferreira de; SANTOS Junior, Carlos Denner dos. Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. 2017. In: CAVALCANTE, Pedro, *et al.* (ed.) **Inovação no setor público: teorias, tendencias e casos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8803>. Acesso em 23 jan. 2024.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova Revista de cultura e política**, p. 85-104, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/mjv5ynJGcGYjNV5dFh3tTdG/?lang=pt#>. Acesso em: 18 jul. 2023.

PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil. **Instituto de Economia UFRJ**. Texto para Discussão, v. 17, p. 15, 2015. Disponível: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2015/TD_IE_017_2015_PINTO_GON%C3%87ALVES.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

RITTEL, Horst. W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, p. 155-169, 1973. Disponível em: https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber_1973_PolicySciences4-2.pdf. Acesso em 03 de ago. 2023.

RODRIGUES, Juliana Nunes. A contribuição teórica de Michael Mann em um estudo comparativo sobre a cooperação intermunicipal: França e Brasil. **Geosul**, v. 26, n. 52, p. 35-56, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2011v26n52p35>. Acesso em: 18 jul. 2023.

SCHUMPETER, Joseph. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZMAN, Simon. Pesquisa universitária e inovação no Brasil. Avaliação de políticas, p. 19, 2008. In: Seminário Internacional. **Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras**. On-line. **Anais [...]**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008. Disponível em: https://repositorio.mcti.gov.br/bitstream/mctic/6553/1/2008_avaliao%C3%A7%C3%A3o_politicas_ciencia_tecnologia_inovacao_dialogo_entre_experiencias_internacionais_brasileiras.pdf. Acesso em: 03 de ago. 2023.

SILVA, Camila Maura Moreira da; TESSAROLO, Enzo Mayer. Capacidades estatais, inovação e design: estratégias de laboratórios de inovação. **Seminário de administração pública e economia do IDP**, v. 1, n. 1, 2020. On-line. **Anais [...]**. [S. l.]: IDP, 2020. Disponível em: <https://portalgt.idp.edu.br/seminarioadmpublica/issue/view/1>. Acesso em 22 de jun. 2023.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. 2020. In: MELLO, Janine, *et al.* (ed.) **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília. Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10177>. Acesso em: 22 jun. 202

ANÁLISE DA CONVERGÊNCIA POTENCIAL DOS MUNICÍPIOS DO MATO GROSSO DO SUL USANDO O MÉTODO VIKOR PARA CLASSIFICAR SEGUNDO CRITÉRIOS ECONÔMICOS¹

Analysis of the potential convergence of municipalities in Mato Grosso do Sul using the
VIKOR method to classify according to economic criteria

George Henrique de Moura Cunha
<http://lattes.cnpq.br/3410571360152035>
<https://orcid.org/0000-0003-1163-0975>
Fábio Nogueira da Silva
<https://orcid.org/0000-0002-4453-3285>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e59012

RESUMO

O artigo é uma análise de possíveis evidências de convergência e divergência dos 79 municípios do estado de Mato Grosso do Sul, tomando-se por base um período de diferença dez anos: 2011 e 2021. A metodologia usada para identificar o fenômeno da convergência, utilizou-se o método de análise de multicritério de VIKOR. Os resultados encontrados apontam indícios de melhoria na maior parte dos municípios, embora as melhores posições permaneçam em Campo Grande, Dourados e Três Lagoas, dois terços apresentaram convergência. Neste universo, dois se destacaram Sete Quedas e Maracaju, onde demonstram tanto eficiência no ajuste fiscal, como, no agronegócio. Por outro lado, Campo Grande e Três Lagoas, que ficam no topo deste posicionamento, tiveram como resultado, a divergência.

Palavras-chave: Multicritério; Vikor; Desenvolvimento Local; Desenvolvimento Regional, convergência econômica.

ABSTRACT

This article analyzes possible evidence of convergence and divergence among the 79 municipalities of the state of Mato Grosso do Sul, based on a ten-year period: 2011 and 2021. The methodology used to identify the convergence phenomenon was the VIKOR multicriteria analysis method. The results indicate signs of improvement in most municipalities, although the best-ranked municipalities remain in Campo Grande, Dourados, and Três Lagoas, with two-thirds showing convergence. Within this universe, two municipalities stood out: Sete Quedas and Maracaju, demonstrating efficiency in both fiscal adjustment and agribusiness. On the other hand, Campo Grande and Três Lagoas, which top this ranking, experienced divergence.

¹ Este artigo contou com apoio FUNDECT/CNPq

Keywords: Multicriteria; VIKOR; Local Development; Regional Development; Economic Convergence.

1. INTRODUÇÃO

A questão do crescimento econômico é um tema bastante atual, tanto em relação as economias nacionais quanto as economias subnacionais. Ao longo das últimas duas décadas, tem-se verificado que a distância que separa entre os países e regiões considerados mais ricos para com as regiões mais pobres tem-se acentuado.

Em termos regionais, isto é, em uma perspectiva de economias subnacionais este fenômeno tem-se observado na mesma proporção. O crescimento econômico não é homogêneo dentre de uma mesma economia. Historicamente, algumas regiões de um país apresentam um aumento da atividade econômica acima das demais. Além disso, o impacto do aumento no volume de produção no bem-estar da sociedade é proporcionalmente ligado ao estágio de desenvolvimento, por exemplo: o estudo de Brida et al (2020) sugere que o crescimento econômico das economias mais avançadas promove a distribuição de renda. Enquanto, nas economias mais pobres ou em estágio de desenvolvimento, o crescimento é impulsionado pela concentração de renda.

A desigualdade regional é um fator preocupação tanto para a comunidade acadêmica como para os formuladores de política econômica. A literatura econômica descreve que as desigualdades regionais representam um desafio contínuo ao desenvolvimento na maioria dos países, especialmente aqueles com grandes áreas geográficas sob sua jurisdição (Shankar e Shah, 2003). Países com dimensões continentais apresentam em seus territórios, em nível local, uma ampla gama de disponibilidades de recursos naturais, que se traduzem em uma realizada nacional bastante heterógena. Assim, no longo prazo, o crescimento econômico poderá ser desigual, mas o desenvolvimento ainda pode ser inclusivo.

Em uma perspectiva regional, à medida que as economias crescem de baixa para alta renda, a produção se torna mais concentrada espacialmente. Em alguns lugares, observa-se que cidades, principalmente naquelas localizadas em áreas costeiras e cujos países apresentam maior conexão com outras regiões, são locais mais favorecidos pelos produtores no desenvolvimento de suas atividades (Díez-Minguela, 2020). Por outro lado, o isolamento de uma região pode prejudicar fortemente seu desempenho no longo prazo.

As razões que conduzem a este problema são diversas. Este processo de isolamento pode ser resultado de condições geográficas da localização ou de políticas

propositalmente prejudiciais do governo central. Um bom exemplo disso, é registrado nos anos de 1970, quando a província de Mendeland em Serra Leoa teve suas conexões ferroviárias extintas em função de ser uma base eleitoral da oposição ao governo local. Em consequência, esta região registrou posteriormente um processo de decadência econômica (Robinson e Acemoglu, 2012).

O aumento da divergência entre regiões ricas e pobres dentro de uma mesma fronteira tem impactos diretos na qualidade de vida da população como um todo. Um bom exemplo, está nas comunidades que habitam regiões mais pobres podem ser incentivadas a migrarem para as mais ricas, e assim quando fixarem suas residências nestas áreas podem pressionar negativamente a oferta dos serviços públicos, em função dos investimentos do Estado não conseguir acompanhar o aumento da demanda. Assim, reduzir este hiato entre regiões ricas e pobres representa uma ação do Estado para contribuir com o desenvolvimento nacional.

A redução das desigualdades implica em uma convergência, que pode ser entendido com uma melhora nos indicadores econômicos e sociais. Embora, seja desejável que setores econômicos mais atrasados cresçam mais que os setores mais dinâmicos. Isto também pode ocorrer, quando os setores mais dinâmicos não conseguem crescer mais do que os setores mais atrasados. O processo de convergência pode ser entendido como equivalente à diminuição do grau de desigualdade econômica entre os países ou regiões dentro de país. Nesse sentido, a existência de convergência tem implicações substanciais para a melhoria do bem-estar da sociedade e para vislumbrar perspectivas de atenuação ou redução substancial da pobreza, ao reduzir as diferenças entre as regiões mais ricas e as mais pobres.

Baumol et al. (1994) discutem os vários significados atribuídos ao conceito de convergência. Para os autores, seu emprego leva a interpretar este fenômeno como um processo de recuperação em relação a uma economia líder, que envolve reduções tanto a níveis absolutos quanto nos relativos à pobreza. Se a maioria das regiões consideradas mais pobres conseguirem se aproximar da região mais rica, cujo padrão de vida está subindo, podemos vislumbrar na redução das diferenças regionais além de uma melhoria na renda per capita dos mais pobres.

Por outro lado, se a região considerada mais rica não apresentar um crescimento real significativo ou até mesmo uma redução, os resultados positivos apresentados pelas economias mais pobres, podem indicar o fenômeno da redução das diferenças regionais em patamares inferiores ao exemplo anterior. Trata-se, portanto, de uma redução nas

disparidades regionais ocorrida em função da queda do dinamismo da economia líder e não do crescimento das economias mais pobres.

Dentro de uma perspectiva regional, seria este o caso dos municípios do Mato Grosso do Sul? Ao longo do tempo, como se comportariam seus municípios frente ao melhor resultado? Seria possível identificar tendências de disparidade regional e ou convergência? Para tentar responder as estas perguntas, este artigo apresenta com base em indicadores econômicos, uma proposta de ranqueamento dos municípios do estado Mato Grosso do Sul, utilizando a técnica VIKOR (Vlsekriterijumska Optimizacija I Kompromisno Resenje) para os anos de 2011 e 2021.

2. METODOLOGIA

Para realizar o ranqueamento dos municípios do Mato Grosso do Sul, utilizamos quatro variáveis: Arrecadação do ICMS; Consumo de Energia; Produto Interno Bruto per capita e Receitas Próprias Municipais, para os anos de 2011 e 2021². Para levantar informações que possibilitem visualizar a existência ou não de um processo de convergência dos municípios do estado do Mato Grosso do Sul em direção a uma melhor condição econômica possível, foi empregado a técnica de multicritério VIKOR para classificação, na construção de um indicador que possibilite mensurar as potencialidades econômicas.

O método VIKOR (Vlsekriterijumska Optimizacija Kompromisno Resenje, que significa otimização multicritério e solução de compromisso, em sérvio), é um técnica proveniente da Servia, foi apresentada no final do século XX por Opricovic (1998) baseando-se em problemas de Programação por Compromisso apresentados por Yu (1973) e Zeleny (1982). Entende-se como solução de compromisso, a escolha de uma situação de equilíbrio levando em conta vários critérios que maximizam a utilidade do grupo e minimizam os seus resultados. Cabe destacar que esta escolha não reflete necessariamente a alternativa que se destaca em um único critério, mas sim aquela que oferece um equilíbrio, maximizando a "utilidade do grupo" e minimizando a "objeção individual" (Opricovic e Tzeng, 2004).

Esta técnica tem a capacidade de determinar uma lista de classificação de compromisso com base na medida particular de proximidade com a solução ideal, classificando as alternativas da melhor para a pior situação. Em outras palavras, uma

² Para cada uma das variáveis consideradas, foi atribuído o mesmo peso relativo.

solução de compromisso indica a melhor situação possível quando se emprega critérios que são conflitantes. No caso desta pesquisa, os resultados podem indicar com base nas potencialidades econômicas das variáveis escolhidas, aqueles municípios do Mato Grosso do Sul com maior ou pior capacidade, embora cada uma delas tenha fatores negativos que podem afastá-los de uma situação melhor.

A construção do ranking de compromisso produzido pelo VIKOR possui basicamente cinco etapas.

- I. Etapa 1: Determinar o melhor f_{ij}^* (*melhor valor ou medida de utilidade*) e f_j^- (*pior valor ou medida de arrependimento*) para todos os valores e critérios.
- II. Etapa 2: Calcular os valores S_i (*Medida de utilidade*) e R_i (*medida de arrependimento*),
- III. Etapa 3: Calcular os valores de Q_i , dado $i = 1, 2, \dots, n$. Considerando para tanto a equação:
- IV. Etapa 4: Ranquear as alternativas
- V. Etapa 5: Propor uma solução de compromisso

Nesse caso, a solução de compromisso gerada para os anos de 2011 e 2021, proporcionará um indicador de ranqueamento, cujos resultados podem ser interpretados da seguinte forma: quanto mais próximo a zero será melhor e consequentemente, quanto mais próximo a 1 será considerado pior. Também indicará para qual caminho cada município pode estar caminhando: seja em direção a melhor situação (convergência) ou para pior situação (divergência)³.

A aplicação desta metodologia permite, portanto, visualizar o desempenho relativo de cada município ao longo do tempo (neste caso, uma comparação entre os anos de 2011 e 2021) e, também facilitar a identificação de tendências positivas ou negativas, ao apontar uma convergência ou não em relação ao desenvolvimento econômico. Essa abordagem torna-se especialmente relevante para gestores públicos, profissionais envolvidos na definição de estratégias de crescimento regional e analistas de indicadores sociais, pois possibilita intervenções do poder público mais precisas em função das

³ Neste trabalho, consideramos iguais os pesos de cada variável. Também consideramos o valor de $v=0,50$ (nota dos autores)

necessidades específicas de cada localidade ao tentar responder a seguinte pergunta: quais os municípios com maior ou menor potencial econômico?

3. Resultados Encontrados

A economia do Mato Grosso do Sul é composta por 79 municípios e tem como base o agronegócio, apresentando variados cenários econômicos e sociais. De acordo com estimativas da SEMADESC (Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação) para 2025, a previsão de crescimento econômico do Estado é de 4,65%, resultando em um Produto Interno Bruto de R\$ 190,4 bilhões.

Segundo a mesma fonte, entre 2019 e 2026, a economia do Estado duplicou de tamanho devido ao desempenho do agronegócio, à agroindustrialização e à implantação de grandes empreendimentos nos setores de florestas e celulose (Mato Grosso do Sul, 2025).

Apesar de os cenários econômicos indicarem tendências favoráveis para a economia como um todo, observa-se uma realidade heterogênea. As tabelas 1 e 2, que abordam períodos anteriores, apresentam o ranqueamento dos dez municípios com maior consumo de energia elétrica, maior capacidade de arrecadação de ICMS e rendas próprias, bem como produção per capita em 2011 e 2021. Os dados revelam uma concentração nos municípios de Campo Grande, Corumbá, Dourados e Três Lagoas, que frequentemente figuram entre os quatro primeiros colocados em arrecadação de ICMS, consumo de energia e geração de receitas próprias.

Por outro lado, na análise das maiores rendas per capita, observa-se diversidade entre as cidades presentes no ranking. Entre as dez cidades com maior renda per capita, apenas Três Lagoas aparece nesse grupo, ocupando a quinta posição em 2011 e a sexta em 2021. Esse resultado sugere uma distribuição da renda além dos grandes centros urbanos.

As tabelas 1 e 2 mostram a posição dos municípios sul-mato-grossenses segundo: arrecadação de ICMS, consumo de energia elétrica, renda per capita e receitas próprias, para o ano de 2011.

Tabela 1: Municípios com melhores indicadores em 2011

Rank	Arrecadação de ICMS	Consumo de energia elétrica	Renda Per Capita	Receitas Próprias Municipais
1	Campo Grande	Campo Grande	Selvíria	Campo Grande
2	Corumbá	Dourados	Brasilândia	Dourados
3	Dourados	Três Lagoas	Chapadão do Sul	Três Lagoas
4	Três Lagoas	Corumbá	Laguna Carapã	Corumbá
5	Ponta Porã	Ponta Porã	Três Lagoas	Ponta Porã
6	Bataguassu	Naviraí	Costa Rica	Naviraí
7	Rio Brilhante	Sidrolândia	Maracaju	Costa Rica
8	Nova Andradina	Bodoquena	Rio Brilhante	Rio Brilhante
9	Paranaíba	Nova Andradina	São Gabriel do Oeste	Água Clara
10	Chapadão do Sul	Paranaíba	Nova Alvorada do Sul	Chapadão do Sul

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso do Sul – SEFAZ – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Tabela 2: Municípios com melhores indicadores em 2021

Rank	Arrecadação de ICMS	Consumo de energia elétrica	Renda Per Capita	Receitas Próprias Municipais
1	Campo Grande	Campo Grande	Sete Quedas	Campo Grande
2	Corumbá	Dourados	Paraíso das Águas	Dourados
3	Dourados	Três Lagoas	Laguna Carapã	Três Lagoas
4	Três Lagoas	Corumbá	Jateí	Corumbá
5	Nova Andradina	Ponta Porã	Angélica	Ponta Porã
6	Ponta Porã	Naviraí	Três Lagoas	Maracaju
7	Maracaju	Sidrolândia	Bandeirantes	Naviraí
8	Naviraí	Nova Andradina	Costa Rica	Ribas do Rio Pardo
9	Amambai	Aparecida do Taboado	Rio Brilhante	Chapadão do Sul
10	São Gabriel do Oeste	Água Clara	Chapadão do Sul	Nova Andradina

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso do Sul – SEFAZ – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Os dados das tabelas 3 e 4 tratam das mesma informações disponíveis nas tabelas 1 e 2, porém elas ranqueiam os piores resultados a nível municipal. Embora os resultados não sejam bons nos dois anos pesquisados. Os dados coletados mostram uma desconcentração no ranking dos piores, porém ao verificar a classificação entre 2011 e 2021 os dados apontam uma concentração. Ao excluir a renda per capita da análise, verifica-se em 2011 que os seguintes municípios estavam em pelos menos dois indicadores: Caracol, Japorã, Rio Negro, Douradina, Corguinho, Juti, Novo Horizonte do Sul, Corguinho, Vicentina e Rio Negro.

Em 2021, a situação aparentemente tem uma concentração de resultados negativos em uma maior quantidade de municípios. Nesta lista novos municípios são acrescentados. Ao excluir a renda per capita da análise, verifica-se em 2011 que os seguintes municípios estavam em pelos menos dois indicadores negativos: Japorã, Corguinho, Caracol, Douradina, Rio Negro, Juti, Tacuru, Taquarussu, Novo Horizonte do Sul, Jateí, Paranhos e Vicentina. Porém, ao analisar as informações disponíveis para 2011 e 2021, o município de Japorã se destaca negativamente ao se posicionar sempre entre os três piores resultados.

Tabela 3: Municípios com piores indicadores em 2011

Rank	Arrecadação de ICMS	Consumo de energia elétrica	Renda Per Capita	Receitas Próprias Municipais
1	Caracol	Taquarussu	Japorã	Japorã
2	Japorã	Japorã	Paranhos	Rio Negro
3	Rio Negro	Figueirão	Ladário	Douradina
4	Douradina	Caracol	Coronel Sapucaia	Taquarussu
5	Corguinho	Alcinópolis	Anastácio	Paranhos
6	Tacuru	Corguinho	Glória de Dourados	Vicentina
7	Jaraguari	Novo Horizonte do Sul	Sete Quedas	Novo Horizonte do Sul
8	Juti	Jateí	Dois Irmãos do Buriti	Antônio João
9	Figueirão	Rio Negro	Miranda	Juti
10	Novo Horizonte do Sul	Vicentina	Guia Lopes da Laguna	Aral Moreira

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso do Sul – SEFAZ – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

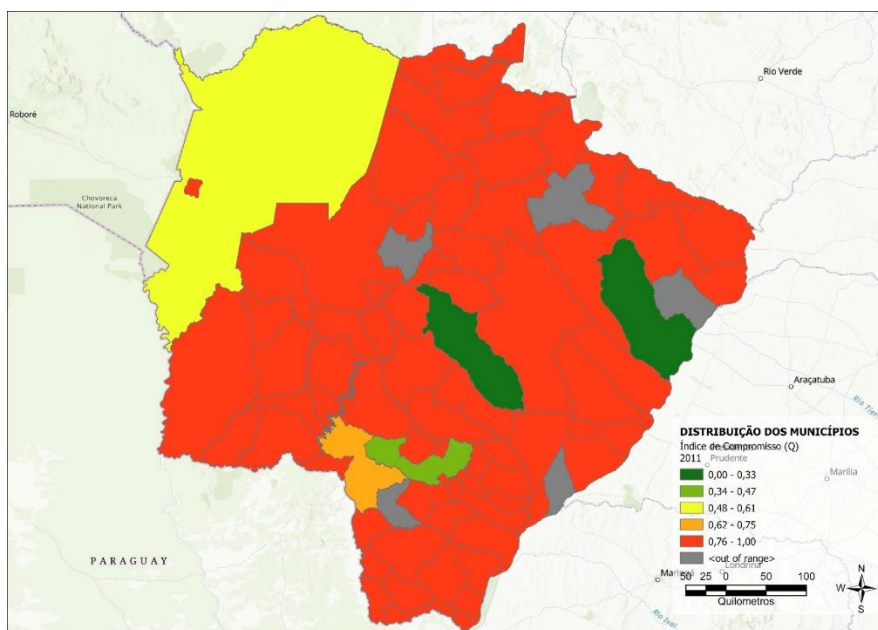
Tabela 4: Municípios com piores indicadores em 2021

Rank	Arrecadação de ICMS	Consumo de energia elétrica	Renda Per Capita	Receitas Próprias Municipais
1	Japorã	Taquarussu	Ladário	Taquarussu
2	Corguinho	Douradina	Japorã	Novo Horizonte do Sul
3	Caracol	Japorã	Paranhos	Japorã
4	Douradina	Figueirão	Coronel Sapucaia	Vicentina
5	Rio Negro	Caracol	Miranda	Douradina
6	Juti	Rio Negro	Corguinho	Caracol
7	Tacuru	Corguinho	Aquidauana	Jateí
8	Taquarussu	Paranhos	Tacuru	Sete Quedas
9	Novo Horizonte do Sul	Alcinópolis	Porto Murtinho	Antônio João
10	Jateí	Vicentina	Anastácio	Rochedo

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso do Sul – SEFAZ – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

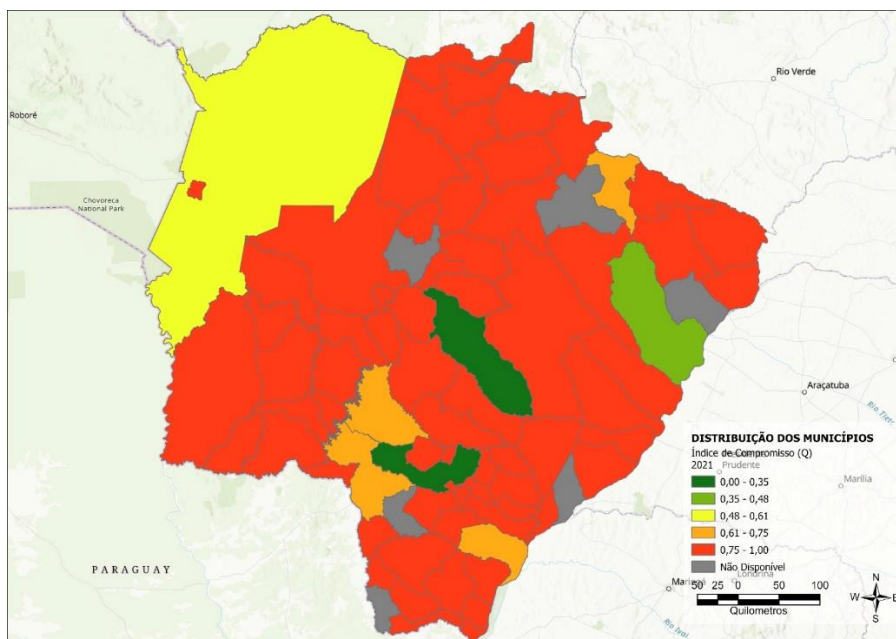
No contexto do Mato Grosso do Sul, os resultados obtidos pela técnica VIKOR evidenciam variações significativas entre os municípios, revelando não apenas os que apresentam avanços consistentes, mas também aqueles que requerem maior atenção para a superação de desafios estruturais. As figuras 1 e 2 são bem claras em assinalar que a maior parte do Estado é composto por municípios com baixo potencial econômico. Os dados da tabela 5 propõem um ranqueamento dos municípios com base na potencialidade (índice Q ou solução de compromisso).

Figura 1: Índice de Solução de Compromisso (Q) em 2011



Fonte: tabulações dos autores.

Figura 2: Índice de Solução de Compromisso (Q) em 2021



Fonte: tabulações dos autores.

A análise dos resultados do índice Q entre 2011 e 2021 (ver tabela 5) aponta para a possibilidade de convergência entre os municípios avaliados. O índice Q foi concebido de modo que valores mais próximos de zero indiquem condições mais favoráveis ao município. De acordo com a comparação realizada, Campo Grande, Dourados e Três

Lagoas destacam-se como os municípios com maior potencial econômico para atração de investimentos. Esses resultados evidenciam uma significativa concentração de potencialidades nessas três cidades em relação às demais analisadas.

Por outro lado, embora os demais municípios tenham apresentado desempenhos mais baixos, foi registrada uma tendência geral de crescimento durante o período. Um exemplo representativo é o fato de que a maioria dos municípios do Mato Grosso do Sul demonstra indícios de convergência, com base nas informações coletadas. Apesar disso, observam-se que os resultados marcadamente heterogêneos. De acordo com os dados preliminares, o panorama é positivo: dos 79 municípios do Estado, aproximadamente dois terços apresentaram indicadores de melhoria no período de 2011 a 2021. No final do período, em 2021, Campo Grande⁴ apresentou o melhor desempenho, seguida por Dourados e Três Lagoas. De modo geral, os resultados dos outros municípios ficaram próximos entre si.

Tabela 5: Ranqueamento dos municípios com maior potencialidade econômica no Estado do Mato Grosso do Sul: 2021

Posição	Localidade	2011 (Q)	2021 (Q)	Diferença	Análise
1	Campo Grande	0,1871	0,2206	0,0334	Divergência
2	Dourados	0,4375	0,2491	-0,1884	Convergência
3	Três Lagoas	0,2992	0,3760	0,0768	Divergência
4	Corumbá	0,5109	0,6045	0,0936	Divergência
5	Ponta Porã	0,7085	0,6936	-0,0150	Convergência
6	Maracaju	0,7838	0,7230	-0,0609	Convergência
7	Naviraí	0,7567	0,7461	-0,0106	Convergência
8	Chapadão do Sul	0,7671	0,7484	-0,0187	Convergência
9	Sete Quedas	0,8758	0,7558	-0,1200	Convergência
10	Nova Andradina	0,7818	0,7700	-0,0118	Convergência
11	São Gabriel do Oeste	0,7767	0,7739	-0,0028	Convergência
12	Sidrolândia	0,8413	0,7794	-0,0620	Convergência
13	Rio Brilhante	0,7546	0,7812	0,0266	Divergência
14	Costa Rica	0,7597	0,7878	0,0281	Divergência
15	Paraíso das Águas	Sem dados	0,7882	Sem dados	Sem dados

⁴ Campo Grande, melhor opção no dois anos, obedece a Segunda Condição na verificação das condições de estabilidade para os dois períodos.

16	Paranaíba	0,7952	0,7996	0,0044	Divergência
17	Aparecida do Taboado	0,8252	0,8003	-0,0249	Convergência
18	Nova Alvorada do Sul	0,7921	0,8005	0,0084	Divergência
19	Caarapó	0,8271	0,8101	-0,0169	Convergência
20	Amambai	0,8282	0,8129	-0,0153	Convergência
21	Ribas do Rio Pardo	0,8139	0,8154	0,0016	Divergência
22	Água Clara	0,7845	0,8183	0,0338	Divergência
23	Cassilândia	0,8136	0,8185	0,0048	Divergência
24	Laguna Carapã	0,8568	0,8191	-0,0376	Convergência
25	Angélica	0,8577	0,8261	-0,0316	Convergência
26	Ivinhema	0,8415	0,8264	-0,0151	Convergência
27	Bataguassu	0,8255	0,8280	0,0025	Divergência
28	Brasilândia	0,8210	0,8294	0,0084	Divergência
29	Jateí	0,8706	0,8308	-0,0398	Convergência
30	Bandeirantes	0,8719	0,8345	-0,0374	Convergência
31	Bonito	0,8615	0,8370	-0,0245	Convergência
32	Coxim	0,8344	0,8372	0,0028	Divergência
33	Itaquiraí	0,8586	0,8390	-0,0196	Convergência
34	Eldorado	0,8658	0,8432	-0,0226	Convergência
35	Terenos	0,8617	0,8435	-0,0181	Convergência
36	Aral Moreira	0,8665	0,8446	-0,0218	Convergência
37	Inocência	0,8533	0,8450	-0,0083	Convergência
38	Antônio João	0,8684	0,8460	-0,0224	Convergência
39	Aquidauana	0,8384	0,8465	0,0081	Divergência
40	Itaporã	0,8597	0,8478	-0,0119	Convergência
41	Santa Rita do Pardo	0,8596	0,8512	-0,0084	Convergência
42	Batayporã	0,8599	0,8514	-0,0085	Convergência
43	Sonora	0,8558	0,8514	-0,0043	Convergência
44	Novo Horizonte do Sul	0,8752	0,8523	-0,0229	Convergência
45	Mundo Novo	0,8564	0,8535	-0,0030	Convergência
46	Bodoquena	0,8517	0,8541	0,0024	Divergência
47	Anastácio	0,8729	0,8571	-0,0158	Convergência
48	Camapuã	0,8600	0,8572	-0,0028	Convergência
49	Juti	0,8740	0,8577	-0,0163	Convergência
50	Iguatemi	0,8670	0,8582	-0,0088	Convergência

51	Anaurilândia	0,8598	0,8590	-0,0008	Convergência
52	Selvíria	0,7406	0,8594	0,1189	Divergência
53	Rochedo	0,8699	0,8597	-0,0102	Convergência
54	Bela Vista	0,8675	0,8597	-0,0078	Convergência
55	Jardim	0,8609	0,8599	-0,0010	Convergência
56	Miranda	0,8649	0,8600	-0,0049	Convergência
57	Fátima do Sul	0,8600	0,8619	0,0019	Divergência
58	Deodápolis	0,8692	0,8633	-0,0060	Convergência
59	Jaraguari	0,8763	0,8637	-0,0126	Convergência
60	Rio Verde de Mato Grosso	0,8655	0,8641	-0,0014	Convergência
61	Vicentina	0,8761	0,8651	-0,0109	Convergência
62	Figueirão	0,8750	0,8671	-0,0079	Convergência
63	Guia Lopes da Laguna	0,8727	0,8678	-0,0049	Convergência
64	Alcinópolis	0,8672	0,8681	0,0009	Divergência
65	Taquarussu	0,8744	0,8684	-0,0060	Convergência
66	Pedro Gomes	0,8746	0,8708	-0,0038	Convergência
67	Dois Irmãos do Buriti	0,8756	0,8710	-0,0046	Convergência
68	Nioaque	0,8691	0,8711	0,0020	Divergência
69	Glória de Dourados	0,8730	0,8723	-0,0008	Convergência
70	Porto Murtinho	0,8667	0,8749	0,0083	Divergência
71	Douradina	0,8796	0,8764	-0,0032	Convergência
72	Rio Negro	0,8807	0,8786	-0,0020	Convergência
73	Tacuru	0,8792	0,8787	-0,0005	Convergência
74	Caracol	0,8794	0,8788	-0,0006	Convergência
75	Coronel Sapucaia	0,8785	0,8791	0,0006	Divergência
76	Corguinho	0,8780	0,8809	0,0028	Divergência
77	Ladário	0,8748	0,8841	0,0093	Divergência
78	Japorã	0,8845	0,8850	0,0005	Divergência
79	Paranhos	0,8818	Sem dados	Sem dados	Sem dados

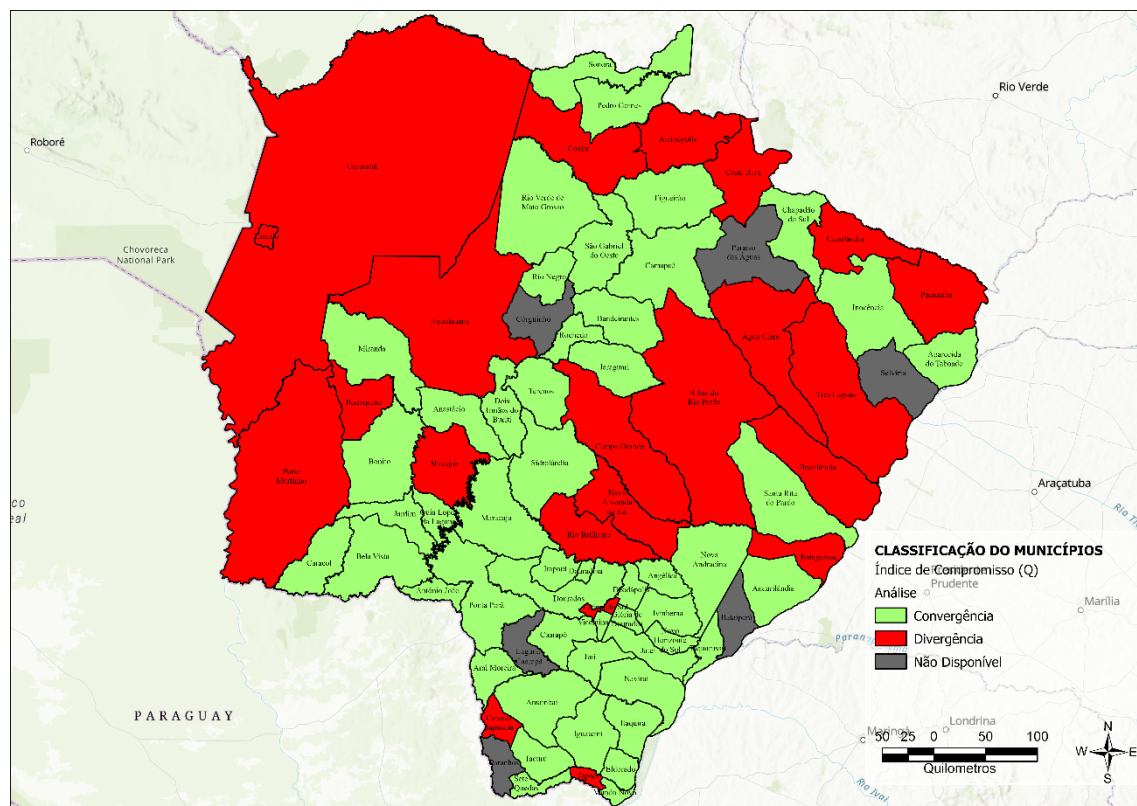
Fonte: Tabulações dos autores.

Ao plotar os dados da tabela 5 na figura 3, podemos ter uma visão bem clara da distribuição espacial a evolução do índice de solução de compromisso (Q) no Estado de Mato Grosso do Sul em dez anos. Os resultados positivos indicam uma convergência, enquanto os negativos, divergência. Observa-se que os melhores resultados estão localizados principalmente nas regiões centrais e sul do Estado.

Embora, parte dos municípios centrais tenham resultados divergentes, os cenários para os próximos anos são positivos, pois parte deles serão cobertos pela Rota Bioceânica, que é um via de deslocamento terrestre de mercadorias que liga o Brasil passando por Paraguai e Argentina para os portos marítimos do Chile. Assim, os próximos anos em razão das oportunidades proporcionadas pelo deslocamento de mercadorias e negócios a serem criados, espera-se que os indicadores destes municípios tenham resultados bem melhores.

Assim, de forma direta novos investimentos públicos e privados serão direcionados: Três Lagoas, Água Clara, Ribas do Rio Pardo, Bataguassu, Nova Alvorada do Sul, Sidrolândia, Nioaque, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Porto Murtinho; e de forma indireta para os municípios vizinhos. De forma indireta, serão beneficiados: Brasilândia, Santa Rita do Pardo, Anaurilândia, Santa Rita do Pardo, Rio Brilhante, Maracajú, Jaraguari, Terenos, Dois irmãos do Buriti, Anastácio, Bonito, Bela Vista e Caraco.

Figura 3: Evolução do índice de solução de compromisso: 2011 e 2021



Fonte: Tabulações dos autores

Ao analisar a evolução dos dez municípios mais bem classificados pelo índice Q em 2021 ao longo da última década (Tabela 6), observa-se progresso significativo em alguns deles. Permanecem em destaque Campo Grande, Dourados e Três Lagoas nas três primeiras posições. Destaca-se, entretanto, o desempenho de dois municípios: Sete Quedas, que ocupava a 68ª posição em 2011 e alcançou o nono lugar em 2021; Maracaju, que passou do décimo terceiro para o sexto lugar no mesmo período; e em menor grau, Nova Andradina, que avançou da décima segunda para a décima colocação entre os melhores municípios em 2021.

Em relação a estes dois primeiros municípios, algumas considerações. Com relação a Sete Quedas, houve uma evolução significativa, com alguns possíveis fatores para esta convergência acentuada: a área colhida, de soja, aumentou significativamente de 2016 a 2020 e, em contrapartida a produção evoluiu de 54.800 toneladas para 86.400 toneladas, um aumento de 57,66%; a produção de milho, saltou de 32.400 toneladas, para 65.890 toneladas, um aumento de 103,36%; a evolução positiva considerável da receita patrimonial a partir de 2019, que no ano 2018 era de (R\$ 95.644,00), para (R\$ 5.067.948,00) em 2019, e (R\$ 602.653,00) em 2020, devido a uma aparente melhoria a eficiência fiscal.

Já com relação a Maracaju, percebe-se uma evolução significativa, com alguns possíveis fatores para esta convergência acentuada: A arrecadação de ICMS da agricultura, teve um salto significativo, em 2020 e 2021. De 2017 a 2021, em valores nominais, foi de R\$27,20 milhões para R\$ 108,2 milhões; assim como ICMS, o principal Imposto do município, o IPTU, avançou significativamente, de R\$ 4,6 milhões, em 2017, para R\$ 13,3 milhões em 2021.

Tabela 6: Evolução dos 10 melhores municípios em 2021, comparando sua posição relativa com 2011

Municípios	10 melhores de 2011	10 melhores em 2021
Campo Grande	1	1
Dourados	3	2
Três Lagoas	2	3
Corumbá	4	4
Ponta Porã	5	5
Maracaju	13	6
Naviraí	8	7

Chapadão do Sul	10	8
Sete Quedas	68	9
Nova Andradina	12	10

Fonte: Tabulações do autor

CONCLUSÕES

A aplicação do método VIKOR à análise dos 79 municípios de Mato Grosso do Sul possibilitou uma visão abrangente sobre as disparidades econômicas regionais e suas trajetórias ao longo da última década. Com base em quatro variáveis econômicas: arrecadação de ICMS, consumo de energia elétrica, PIB per capita e receitas próprias, foi possível construir um índice sintético que ranqueia o potencial de desenvolvimento relativo dos municípios nos anos de 2011 e 2021.

Os resultados evidenciam que, embora a convergência econômica não tenha ocorrido de forma uniforme, aproximadamente dois terços dos municípios apresentaram melhoria em sua posição relativa, refletindo avanços importantes, especialmente entre localidades que conseguiram expandir sua base produtiva e arrecadatária. Casos como Sete Quedas e Maracaju ilustram o papel estratégico do agronegócio e da gestão fiscal como vetores de desenvolvimento local.

Por outro lado, a ocorrência de divergência entre municípios historicamente consolidados - como Campo Grande e Três Lagoas - sugere que o crescimento regional pode estar se deslocando para novas centralidades econômicas, exigindo dos polos tradicionais uma reavaliação de seus modelos de atração e retenção de investimentos. Além disso, a permanência de municípios em posições estruturalmente desfavoráveis evidencia a necessidade de políticas públicas mais assertivas, voltadas à inclusão territorial, à melhoria da infraestrutura, à diversificação econômica e à ampliação da capacidade arrecadatária local.

Conclui-se que o método VIKOR mostrou-se como instrumento para a construção de uma leitura quantitativa e comparativa das potencialidades municipais, oferecendo uma ferramenta útil para a formulação de políticas regionais diferenciadas e embasadas em evidências. Estudos futuros poderão aprofundar essa abordagem, incorporando indicadores sociais e ambientais, bem como variáveis que capturem a resiliência dos municípios frente a crises externas.

Dessa forma, as informações encontradas sugerem análise da convergência econômica no estado não apenas revela tendências quantitativas, mas também aponta caminhos concretos para o fortalecimento do planejamento territorial e da justiça distributiva no contexto regional, subsidiando ações do Estado voltadas para o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza/Daron Acemoglu e James A. Robinson; tradução Cristiana Serra. 2022

BAUMOL, William J.; NELSON, Richard R.; WOLFF, Edward N. Introduction: the convergence of productivity, its significance, and its varied connotations. **Convergence of productivity**, p. 3-19, 1994.

BRIDA, Juan Gabriel; CARRERA, Edgar J. Sanchez; SEGARRA, Verónica. Clustering and regime dynamics for economic growth and income inequality. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 52, p. 99-108, 2020.

DÍEZ-MINGUELA, Alfonso et al. The long-term relationship between economic development and regional inequality: South-West Europe, 1860–2010. **Papers in Regional Science**, v. 99, n. 3, p. 479-508, 2020.

MATO GROSSO DO SUL. Próspero: PIB de Mato Grosso do Sul deve crescer 6,8% e superar R\$ 227 bilhões em 2025. 2025. Disponível em <https://www.ms.gov.br/noticias/prospero-pib-de-mato-grosso-do-sul-deve-crescer-68-e-superar-r-227-bilhoes-em-2025>. Acessado em 12 de julho de 2025

MINARČÍKOVÁ, Eva. Evaluation of regional disparities in Visegrad Four based on selected MCDM methods. In: **Proceedings of Online Conference: 9th International Days of Statistics and Economics**. 2015. p. 1128-1137.

OPRICOVIC, S. Fuzzy VIKOR with an application to water resources planning. *Expert Systems with Applications*, v. 38, n. 10, p. 12983- 12990, 2011.

OPRICOVIC, S. TZENG, G.. Compromise solution by MCDM methods: a comparative analysis of VIKOR and TOPSIS. *European Journal of Operational Research*, v. 16, p. 445-455, 2004.

OPRICOVIC, S. TZENG, G.. Multicriteria planning of post-earthquake sustainable reconstruction. *Computer-Aided Civil and Infrastructure Engineering*, v. 17, p. 211-220, 2002.

OPRICOVIC, S. TZENG, G.-H. (2007). Extended VIKOR method in comparison with outranking methods. *European Journal of Operational Research*, 178(2): 514-529.

PETROVIĆ, Jelena; RADUKIĆ, Snežana; RADOVIĆ, Milica. A multicriteria analysis on regional disparity of economic and demographic development in the republic of Serbia. **Economic Themes**, v. 58, n. 3, p. 327-342, 2020.

POLEDNÍKOVÁ, Eva. Multicriteria evaluation of regional disparities in Visegrad Four. In: **The 8th International Days of Statistics and Economics Conference Proceedings September 11–13, 2014, Prague, Czech Republic**. 2014. p. 1197-1207.

ROBINSON, James A.; ACEMOGLU, Daron. **Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty**. London: Profile, 2012.

SHANKAR, Raja; SHAH, Anwar. Bridging the economic divide within countries: A scorecard on the performance of regional policies in reducing regional income disparities. **World development**, v. 31, n. 8, p. 1421-1441, 2003.

STAMENKOVIĆ, Milan; MILANOVIĆ, Marina; JANKOVIĆ-MILIĆ, Vesna. Multivariate Statistical Analysis of Regional Economic Disparities at District Level in Serbia. **TEME**, p. 681-698, 2021.

SILVA, Camila Maura Moreira da; TESSAROLO, Enzo Mayer. Capacidades estatais, inovação e design: estratégias de laboratórios de inovação. **Seminário de administração pública e economia do IDP**, v. 1, n. 1, 2020. On-line. **Anais [...]**. [S. l.]: IDP, 2020. Disponível em: <https://portalgt.idp.edu.br/seminarioadmpublica/issue/view/1>. Acesso em 22 de jun. 2025.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. 2020. In: MELLO, Janine, *et al.* (ed.) **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília. Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10177>. Acesso em: 22 jun. 2025.