

REVISTA
ELETRÔNICA



ISSN 2764-6009

Campo de Públicas: conexões e experiências

v. 5 n. especial - 2026

FUNDAÇÃO
JOÃO PINHEIRO

Expediente

Fundação João Pinheiro

Presidente: Luciana Lopes Nominato Braga | **Vice-Presidente:** Mônica Moreira Esteves Bernardi

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Diretora-Geral: Kamila Pagel de Oliveira | **Coordenadora-Geral:** Rosânia Rodrigues de Sousa

Editora-Chefe

Flávia de Paula Duque Brasil (Fundação João Pinheiro)

Editores Adjuntos

Thiago César Carvalho dos Santos (Universidade Federal de Minas Gerais) | Marcela Emediato (Fundação João Pinheiro) | Marcos Cristiano Zucarelli (Universidade Federal de Minas Gerais) | Mônica Moreira Esteves Bernardi (Fundação João Pinheiro) | Letícia Godinho (Fundação João Pinheiro) | Bruno Dias Magalhães (Universidade de Brasília) | Marcos Arcaño de Assis (Fundação João Pinheiro)

Editores Convidados

Ariadne Scalfoni Rigo (Universidade Federal da Bahia) | Carla Bronzo (Fundação João Pinheiro)

Comitê Editorial Científico

Anderson Luís do Espírito Santo (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul) | Ana Luiza Gomes de Araújo (Universidade Federal de Minas Gerais) | Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais) | Danilo José Alano Melo (Universidade do Estado de Santa Catarina) | Edonilce da Rocha Barros (Universidade do Estado da Bahia) | Francisco Calafate Faria (London South Bank University) | Horácio Antunes de Sant'Ana Júnior (Universidade Federal do Maranhão) | Jessika Kantnila Moreira (Movimento Pessoas à Frente) | Kamila Pagel de Oliveira (Fundação João Pinheiro) | Lara Farah Valadares e Lucciola (Fundação João Pinheiro) | Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) | Raquel Giffoni Pinto (Universidade Federal Fluminense) | Rosânia Rodrigues de Sousa (Fundação João Pinheiro) | Tânia Guimarães Ribeiro (Universidade Federal do Pará) | Telma Maria Gonçalves Menicucci (Universidade Federal de Minas Gerais) | Thiago Pinto Barbosa (Universität Leipzig) | Zilma Borges (Fundação Getúlio Vargas)

Conselho Editorial

Carla Bronzo (Fundação João Pinheiro) | Cristina Parente (Universidade do Porto) | Élide Graziane Pinto (Fundação Getúlio Vargas) | Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo) | Gabriela Sapanghero Lotta (Escola Nacional de Administração Pública) | Ismael Blanco (Universidade Autônoma de Barcelona) | Ivan Beck Ckagnazaroff (Universidade Federal de Minas Gerais) | Lindijane de Souza Bento Almeida (Universidade Federal do Rio Grande do Norte) | Maria Carolina Martinez Andion (Universidade do Estado de Santa Catarina) | Maria Izabel Marques do Valle (Fundação João Pinheiro) | Maria Isabel Araújo Rodrigues (Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas) | Ricardo Carneiro (Fundação João Pinheiro) | Roberto Rocha Coelho Pires (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Enap) | Rosana de Freitas Boullosa (Universidade de Brasília) | Suely de Fátima Ramos Silveira (Universidade Federal de Viçosa)

Produção Editorial

Editoração: Ana Paula da Silva (Fundação João Pinheiro) | Gleiciellen Alvernaz Ribeiro (Fundação João Pinheiro) | Graziella Napoli Terra Caldeira (Fundação João Pinheiro) | Mariza Gabriela de Lacerda (Fundação João Pinheiro) | **Assessoria de Comunicação Social:** Olivia Bittencourt (Fundação João Pinheiro) | **Design de Capa:** Aline de Faria Pereira (Fundação João Pinheiro) | **Projeto Gráfico e Diagramação:** Thiago César Carvalho dos Santos (Universidade Federal de Minas Gerais)

Campo de Públicas:

conexões e experiências

Campo de públ.: con. e exp.	Belo Horizonte	v. 5	n. especial 2026	ISSN 2764-6009
--------------------------------	----------------	------	--------------------	----------------

@ 2022 Fundação João Pinheiro

É permitida a reprodução dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/>

Campo de Públicas: conexões e experiências

O periódico configura um espaço de difusão de conhecimento e de debates, aberto aos docentes, pesquisadores, discentes, gestores e público interessado, para publicação de artigos que se inscrevem no Campo de Públicas, voltados às áreas de administração pública, políticas públicas e ação pública, planejamento e gestão governamental, gestão financeira orçamentária, gestão social, participação social, transparência e accountability, compliance e liderança, e demais temas correlatos.

Periodicidade

A revista Campo de Públicas: conexões e experiências é uma publicação semestral da Fundação João Pinheiro.

C198	Campo de públicas : conexões e experiências [recurso eletrônico] / Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. v. 1, n. 1 (jan./jun. 2022). – Belo Horizonte : FJP, 2022-. Semestral. Modo de acesso: https://revista.fjp.mg.gov.br/ eISSN 2764-6009 1. Administração Pública. I. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo. CDU 35(815.1)
------	--

EDITORIAL TEMÁTICO

Gestão social: trajetória, valores e sentidos

Ariadne Scalfoni Rigo | Carla Bronzo

e00328

DOSSIÊ TEMÁTICO | Artigos

Racismo epistêmico: (in)visibilizações e (in)compreensões no campo da administração

Karina Francine Marcelino | Mário César Barreto Moraes

e00227

Experimentações democráticas sociocentradas: fundamentos teóricos e perspectivas analíticas

Altamar Felberg | Valéria Giannella | Adriane Vieira Ferrarini

e00247

Democracia como forma de vida: epistemologias do Sul Global e experimentalismo democrático sociocentrado

Gabriel Carvalho Ribeiro de Lima

e00224

O papel das políticas de assistência estudantil e ações afirmativas no êxito acadêmico de estudantes-mães na UFBA

Bianca Magalhães dos Santos | Ana Cristina Muniz Décia

e00225

Política de moradia para a população em situação de rua: desafios e aspectos relevantes

Vanessa Lima Caldeira Franceschini | Helena Teixeira Magalhães Soares | Carla Bronzo

e00228

Evasão escolar e igualdade de oportunidades: análise do Programa Pé-de-Meia frente aos aprendizados com o Poupança Jovem

Bruno Reis de Oliveira | Lohanna França

e00241

O descaso do poder público com as regiões da Barroquinha e da Baixa de Sapateiros na cidade de Salvador (BA)

Carla Silva Araújo

e00245

A participação de atores não estatais na formulação de políticas educacionais: o caso do Novo Ensino Médio

Júlia Borges Lima

e00248

Programa de Aquisição de Alimentos na Bahia: análise da experiência de trabalho em rede

Maria Amelia Jundurian Corá | Patrícia Rejane Martins Bastos

e00244

A articulação de redes interorganizacionais como estratégia para a resolução de problemas enfrentados por organizações da sociedade civil do Vale do Mucuri (MG)

Thaís Rodrigues Fonseca | Naldeir dos Santos Vieira | Eloisa Helena de Souza Cabral | Edmilson Eduardo da Silva

e00223

EDITORIAL

Gestão social: trajetória, valores e sentidos

Ariádne Scalfoni Rigo¹   

Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil

Carla Bronzo²   

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

É com alegria que vemos publicado o número especial do volume 5 da *Revista Campo de Públicas (RCP): conexões e experiências*, vinculada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP).

Este dossiê especial é o resultado da parceria construída entre a revista e a comissão organizadora do XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs), ocorrido na cidade de Salvador (BA), de 16 a 19 de novembro de 2025. Cerca de 300 pessoas participaram do evento, entre pesquisadores e pesquisadoras, professores e professoras, estudantes, gestores públicos, participantes de organizações da sociedade civil (OSCs), praticantes etc. Assim, convidamos esse público diverso a ler esse dossiê mais que especial.

O tema do XIII Enapegs - *Gestão Social: trajetória, valores e sentidos* - foi escolhido para (re)pensar a história do campo, que é um campo de conhecimento, de práticas e vivências. Duas questões orientaram a estruturação do evento: que sentidos a gestão social teve e quais ela adquiriu ao longo da sua trajetória? Que sentido tomaremos juntos para a consolidação do campo e das nossas práticas-pesquisas?

Vale voltar um pouco no tempo e recuperar, ainda que brevemente, a rica trajetória do tema da gestão social, inclusive para compreender o momento no qual esse campo se encontra.³

¹ Doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com pós-doutorado em gestão na Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Professora associada da Escola de Administração da UFBA. Coordena o Núcleo de Estudos Aplicados em Organizações de Utilidade Social (Nous) e o Observatório de Finanças Solidárias (Ofisol).

² Doutora em sociologia e política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professora e pesquisadora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP).

³ Agradecemos ao Prof. Edilson Tavares de Araújo por seus valiosos comentários a uma versão preliminar do Editorial, que contribuíram para recuperar breve esse percurso.

Segundo Tenório (2009, p. 2), um dos marcos da origem do tema da gestão social foi em 1992, no Seminário Iberoamericano de Desarrollo de Profesores en Gerencia Social, organizado pela *Red Iberoamericana de Instituciones de Formación en Gerencia Pública* (Clad-Aeci/Inap-Pnud), em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia. Alguns pesquisadores brasileiros que estudavam temas correlatos (participação, poder local, democracia etc.) participaram desse evento e passaram a elaborar distintas abordagens. A institucionalização do campo da gestão social tem suas sementes plantadas em alguns núcleos de pesquisa e extensão, em Salvador (BA), em São Paulo (SP), no Rio de Janeiro (RJ) e em Porto Alegre (RS), dentre outros. Foi principalmente no Núcleo de Estudos sobre Poder Local (Nepol), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), criado em 1986 e coordenado por Tânia Fischer, que germinou a agenda da qual o campo viria a brotar. A partir do Nepol, nasceram os primeiros colóquios sobre poder local, realizados desde 1986, tendo como eixo a análise dos poderes locais. A partir do fomento da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), foi criado o Programa de Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS). A partir dessas duas frentes (Nepol e PDGS), foi criado o Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (Ciags), em 2001, também sediado na UFBA, decisivo na cunhagem do próprio termo gestão social.

Fernando Tenório (FGV), Tânia Fischer (UFBA), Rosinha Carrion (UFRGS), Luciano Junqueira (PUC-SP), Ladislav Dowbor (PUC-SP), Rosa Maria Fischer (USP), Mariângela Belfiore Wanderley (PUC-SP), Peter Spink (FGV-SP), Genauto França Filho (UFBA), Suzana Moura (UFBA), entre outras e outros, marcam uma primeira geração de precursores da gestão social com diferentes compreensões e abordagens. Rosana Boullosa, Edgilson Tavares e Ariadne Rigo (todos da UFBA), Paula Schommer (Udesc), Jeová Torres Silva Júnior (UFC), Armindo Teodósio (PUC-MG), Ailton Cançado (UFT), dentre outros pesquisadores e pesquisadores, marcam uma segunda geração. A primeira e a segunda geração de pesquisadores e pesquisadoras sobre o tema plantaram as sementes da gestão social, desbravando um campo que foi se tornando, cada vez mais, difundido e institucionalizado.

O que se operava ali era um deslocamento fértil. Partindo de uma releitura do poder local, da gestão participativa, das políticas sociais, do desenvolvimento sustentável, da economia social e de outros temas congêneres, a gestão social passou a valorizar tanto a pesquisa acadêmica quanto a dimensão da prática, reconhecendo também os praticantes e as práticas e vivências de extensão. Também se constituiu em uma noção mais abrangente que reconhecia o saber de quem faz e não só o de quem estuda.

É dessa ampliação que emerge a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), voltada a apoiar pesquisas sobre gestão social associadas à noção de desenvolvimento local. Em 2007, a RGS ganhou corpo com a realização do primeiro Enapegs, em Juazeiro

do Norte, no interior do Ceará (CE). Desde então, a rede se reúne presencialmente nesses encontros, que vêm despertando o interesse da comunidade acadêmica brasileira. É durante e a partir dos Enapegs que as redes de colaboração científica do campo revelam o potencial de parcerias entre pesquisadores e instituições.

Tem um fio que perpassa essa trajetória, presente desde os colóquios, e a RGS e os Enapegs contêm muito da beleza do processo dessa construção. O campo se construiu, em boa medida, ensinando a si mesmo. Quase desde o início, a gestão social produziu propostas de formação em gestão social, por meio de cursos que ajudavam a modelar o campo ao mesmo tempo em que esse era por eles modelado.

Trata-se do movimento que Boullosa e Schommer (2008) problematizaram sob a hipótese de uma "institucionalização precoce": ao passar de um processo de inovação a um produto inovador, o campo poderia perder parte de seu potencial. As autoras advertiam que, quando um campo "[...] desemboca em produto, uns ensinam e outros aprendem, travando ou desacelerando um processo de construção que estava em curso" (Boullosa; Schommer, 2008, p. 2). A trajetória do campo pode ser lida como a busca por manter viva, na formação, a dimensão de processo, evitando fronteiras rígidas e demarcações estanques. Os próprios encontros nacionais, com edições periódicas desde 2007, colocam-se como esse espaço de construção do campo, sempre um vir a ser.

Por reconhecer essa trajetória, o XIII Enapegs, de volta à Bahia, homenageia os colóquios sobre poder local e os seus protagonistas. Quase 25 anos depois da criação do Ciags, o Enapegs 2025 repensa a trajetória do campo, recuperando a contribuição das pesquisadoras e dos pesquisadores que fizeram parte dessa construção.

O encontro de 2025 homenageou o Mês da Consciência Negra e, ao destacar as vozes negras, o evento não apenas enalteceu suas conquistas, mas também sublinhou a importância de uma ciência plural para a construção de um país mais equitativo, trazendo a perspectiva decolonial e interseccional para o centro do campo da gestão social.

Esse dossiê é, portanto, uma homenagem a esse campo. O conceito de gestão social é um construto conceitual brasileiro, que vem sendo forjado desde muitos anos atrás, e que vem se espalhando pela América Latina e pelo mundo a partir da atuação engajada de seus expoentes.

Homenagear o campo pede que se diga, ainda que brevemente, do que se fala quando se fala em gestão social. O conceito nunca foi fechado e talvez nunca tenha pretendido isso: desde que passou a circular no Brasil, firmou-se como um conceito em construção, marcado por polissemia (Araújo, 2012).

Aqui iremos recuperar, ainda que muito brevemente, o que já está bem explorado em diversos artigos e produções: algumas definições e tentativas de conceituar o que seria

gestão social. O ponto de partida desse esforço de conceituação é de Fernando Tenório (1998), a quem se atribui a sua primeira formulação nacional. Em um texto publicado em 2008 (a partir do texto de 1998, produzido pelo autor), este define a gestão social como um "[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação", ação que pode ocorrer "[...] em qualquer tipo de sistema social - público, privado ou de organizações não governamentais" (Tenório, 1998; formulação retomada em Tenório, 2008, p. 39). Profundamente alicerçado em Habermas, o autor afirma que a teoria do agir comunicativo seria a base sobre a qual se sustenta a gestão social, trazendo a esfera pública como seu lugar próprio.

Edgilson Tavares Araújo (2012, p. 75), em sua tese de doutorado, contribui para o adensamento conceitual e o problematiza, ao afirmar que "[...] não há uma interpretação unívoca do conceito de gestão social", tratando-o como uma noção em construção. Um ano antes, Airton Cançado (2011) também defendeu uma tese sobre o tema. A divergência entre eles não era quanto à essência e prática do campo, contudo, enquanto o primeiro considerava a gestão social como um campo em construção (Bourdieu), com institucionalização precoce no ensino, o segundo afirmava que ela se define como uma área e um paradigma científico (Kuhn) consolidado.

O que se repete de autor a autor, na sua leitura, é menos uma definição do que um conjunto de valores e disposições - a forte presença de democracia, participação, justiça, equidade e bem-estar social, a dialogicidade, a horizontalidade e a solidariedade nas relações e a atuação intersetorial e interorganizacional.

Araújo e Boullosa (2013) levam esse deslocamento ao plano ontológico e concluem que a gestão social, embora se refira quase sempre à esfera pública habermasiana, "[...] acaba por se aproximar muito mais da noção de esfera/espço social, sobretudo no plano ontológico", no sentido de Bourdieu. A diferença é substantiva: para os autores, "[...] o conceito de esfera social já carrega consigo a compreensão da desigualdade na distribuição dos recursos entre os atores que os compõem", ao passo que, na esfera pública habermasiana, os atores teriam, em tese, acessos comunicacionais mais ou menos equivalentes.

No ano seguinte, porém, no verbete "gestão social" do *Dicionário para a Formação em Gestão Social*, Araújo (2014) oferece uma definição afirmativa: "[...] a gestão social é um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público", e cuja fronteira de aplicação "[...] é definida pelo caráter de expansão da esfera pública e da coprodução do bem público" (Araújo, 2014, p. 88, *apud* Cançado; Villela; Sausen, 2016).

Boullosa (2019), em *Mirando ao revés as políticas públicas*, reforça uma vertente crítica e reflexiva, propondo olhar a gestão social e as políticas públicas pelo revés, ou seja, de um ponto de vista que não naturaliza as categorias do campo, mas, sim, as problematiza a partir de suas próprias tensões.

Por fim, Tenório e Araújo (2020, p. 892) reafirmam e ampliam a formulação inicial. A gestão social "[...] surge, portanto, de modo antitético à gestão estratégica, buscando uma sociedade mais justa e democraticamente articulada". Os autores ainda lhe acrescentam uma inflexão decolonial explícita, apresentando-a como "[...] uma possibilidade de decolonialidade epistemológica e ontológica" (2020, p. 894). Essa oposição entre gestão estratégica e gestão social também é encontrada no artigo de Cançado, Villela e Sausen (2016). Mais de duas décadas depois, o conceito não se fecha: abre-se a novos enquadramentos.

Um editorial não precisa arbitrar entre essas leituras. Interessa reconhecer que a gestão social chega ao dossiê como um conceito vivo, ainda em disputa, polissêmico e sem pretensões de se engessar em definições rígidas. É a esse campo, comum e diverso, que os textos reunidos aqui pertencem.

Os textos desse número foram selecionados a partir de dois critérios: serem os artigos de autores com melhores avaliações e pertencentes aos eixos temáticos pertinentes e de interesse da revista. Os eixos privilegiados para compor este dossiê foram os Eixos 2, 3, 4, respectivamente: (i) Políticas públicas, ação pública e gestão social transformadora;⁴ (ii) Ação coletiva, participação e democracia⁵ (iii) Organizações da Sociedade Civil, interfaces público-privadas e a gestão social⁶ Esses três eixos temáticos fizeram parte de um conjunto de nove eixos no XIII Enepegs. Obviamente, os textos aqui apresentados não representam a riqueza das apresentações e discussões travadas no encontro. Outros eixos poderiam ser resgatados, por conterem artigos inovadores e emblemáticos do campo. Optar por alguns deles foi uma escolha e toda escolha implica renúncias.

O dossiê é composto por dez textos, sendo quatro artigos empíricos, com coleta de dados primários, e seis textos teóricos ou que se basearam na coleta e análise de dados secundários, como documentos, legislações, dentre outros. Há, entre esses últimos, um relato de experiência. Olhados em conjunto, podemos distinguir dois agrupamentos ou blocos de artigos.

O primeiro bloco é composto por três artigos que trazem temas sobre o racismo e a importância de valorizar e discutir as epistemologias do Sul.

⁴ Coordenado pelas Professoras Carla Bronzo, Rosana Boullosa e Tatiana Sandim.

⁵ Coordenado pelas/os Professoras/es Anderson Luís do Espírito Santo, Carolina Andion, Flávia Duque Brasil, Jeová Torres Silva Júnior, Valéria Gianella.

⁶ Coordenado pelas Professoras Patrícia Mendonça, Paula Schommer, Raniere Moreira e Zilma Borges.

O primeiro artigo, *“Racismo epistêmico: (in)visibilizações e (in)compreensões no campo da administração”*, de Karina Francine Marcelino e Mário César Barreto Moraes, tem por objetivo compreender como pesquisadores da área de administração, atuantes em universidades públicas de Santa Catarina, percebem o racismo epistêmico. Os autores identificam duas formas de percepção do fenômeno: de um lado, há o reconhecimento de que a construção do conhecimento científico privilegia determinadas correntes e marginaliza epistemes não ocidentais; de outro, o próprio desconhecimento do conceito, por vezes, é confundido com o preconceito interpessoal. O artigo conclui que a forte presença de uma racionalidade hegemônica, no campo da administração, atua de forma a invisibilizar saberes, sujeitos e epistemes diversas. O estudo reforça a urgência de ampliar os debates sobre justiça epistêmica, pluralidade e formação antirracista.

No ensaio teórico *“Experimentações democráticas sociocentradas: fundamentos teóricos e perspectivas analíticas”*, de Altemar Felberg, Valéria Giannella e Adriane V. Ferrarini, os saberes-fazeres políticos oriundos do Sul Global são resgatados e valorizados. O texto propõe um aprofundamento do conceito de “experimentações democráticas sociocentradas” (EDS), orientado por uma perspectiva ontoepistêmica descolonizada, estruturando-o em cinco categorias - comunidade, cotidianidade, alteridade, integralidade e autogestão - e distinguindo três formas de sua manifestação: povos e comunidades tradicionais, lutas populares e movimentos sociais e coletivos contemporâneos. Os autores sustentam que as EDS constituem-se como expressões de autonomia coletiva diante do Estado e do mercado; promovem uma crítica radical às formas hegemônicas de democracia representativa; articulam o cotidiano com o político, desestabilizando dicotomias tradicionais; compartilham uma aposta comum na transformação democrática a partir das margens e, finalmente, contribuem para a redefinição do significado e do valor potencial dos “sujeitos periféricos” nas sociedades contemporâneas.

No artigo *“Democracia como forma de vida: epistemologias do Sul Global e experimentalismo democrático sociocentrado”*, Gabriel Carvalho Ribeiro de Lima questiona a capacidade de modelos participativos tradicionais de superar hierarquias moderno-coloniais. Assumindo deliberadamente a forma de um ensaio teórico-crítico que não busca respostas conclusivas, o autor interroga até que ponto tais experiências, ao reivindicarem autonomia territorial e ecologias de saberes, conseguem evitar a reprodução de violências epistêmicas ou a cooptação pela racionalidade instrumental do Estado. Lendo a trajetória política brasileira recente, o autor mostra as tensões e fragilidades dessas experiências para superarem essas hierarquias, embora reconheça sua importância.

Tomados em conjunto, os três textos compartilham mais do que um tema em comum: fazem parte de um mesmo movimento de pesquisa, baseado nas epistemologias do Sul,

na crítica à colonialidade e no experimentalismo democrático sociocentrado, conceito que os próprios autores afirmam ser inspirado em Boullosa (2019).

O principal deslocamento proposto é passar a olhar a política não apenas a partir do Estado e da esfera pública, mas também da comunidade, do cotidiano e do território, entendendo esses espaços como lugares nos quais a política também é construída.

Nesse sentido, os textos retomam uma preocupação presente desde a origem da gestão social: a crítica à ideia de que a racionalidade instrumental e gerencial deve ser a única forma de orientar a ação coletiva. Também recuperam a autogestão, importante para esse campo desde seus primeiros formuladores, agora como uma forma de analisar experiências concretas.

Se o tema do encontro nos convida a perguntar quais sentidos a gestão social assumiu ao longo de sua trajetória, esse bloco mostra que o conceito não permaneceu fixo. Ele se desdobrou e passou a dialogar com a teoria democrática e com o pensamento decolonial. Assim, sua diversidade de sentidos mostra a vitalidade e a capacidade de transformação do campo.

Como segundo bloco, temos sete artigos sobre o tema políticas públicas, sociedade civil e redes institucionais e interorganizacionais.

Bianca Magalhães dos Santos e Ana Cristina Muniz Décia, no texto *“O papel das políticas de assistência estudantil e ações afirmativas no êxito acadêmico de estudantes-mães na UFBA”*, enfocam políticas institucionais de assistência estudantil e estratégias de apoio acadêmico oferecidas por instituições de ensino superior (IES) às estudantes-mães. Os resultados indicam que, embora existam políticas de ações afirmativas e assistência estudantil, elas não são suficientes para garantir uma permanência qualificada material e simbólica, devido a fatores como: burocracia no acesso, desconhecimento de benefícios e editais e baixo alcance discente do apoio acadêmico e da empatia docente.

Vanessa Lima Caldeira Franceschini, Helena Teixeira Magalhães Soares e Carla Bronzo apresentam o estudo intitulado *“Política de moradia para a população em situação de rua: desafios e aspectos relevantes”*. As autoras provocam uma reflexão acerca de aspectos relevantes a serem considerados na construção de uma política pública de moradia que tenha como público-alvo a população em situação de rua (PSR). Elas concluem serem fundamentais para a formulação de uma política de moradia destinada à PSR: a vinculação orçamentária, a intersetorialidade, a temporalidade do programa e o valor dos aluguéis, os quais foram analisados nos programas de modo transversal para a materialização dos direitos à PSR.

O artigo *“Evasão escolar e igualdade de oportunidades: análise do Programa Pé-de-Meia frente aos aprendizados com o Poupança Jovem”*, de Bruno Reis de Oliveira e Lohanna França, analisa criticamente o desenho do recém-criado Programa Pé-de-Meia, do

governo federal, à luz da experiência anterior do Programa Poupança Jovem, desenvolvido em Minas Gerais. Os autores problematizam as experiências de enfrentamento do fenômeno da evasão escolar no ensino médio brasileiro no contexto de desigualdades socioeconômicas estruturais. Os resultados mostram que a evasão escolar é fortemente associada à necessidade de geração de renda por parte dos jovens, o que evidencia a importância das condições econômicas no abandono dos estudos. O estudo, então, conclui que o Programa Pé-de-Meia avança em relação à experiência mineira ao adotar critérios universalizantes de inclusão, além de combinar incentivos financeiros imediatos e de médio prazo.

Carla Silva Araújo nos apresenta o texto *“O descaso do poder público com as regiões da Barroquinha e da Baixa de Sapateiros na cidade de Salvador (BA)”*. A autora desenvolve um apanhado histórico dos problemas enfrentados pelas regiões da Barroquinha e da Baixa de Sapateiros, em Salvador. O seu intuito foi mostrar as suas principais causas e os problemas que o território enfrenta. Para isso, ela realiza um levantamento bibliográfico e documental sobre a história e as políticas públicas implementadas na região, complementado por notícias de jornais, diário de campo e entrevistas com moradores. A autora conclui que as políticas de mobilidade e requalificação das últimas décadas se mostraram fragmentadas e desconexas das necessidades locais, promovendo, inclusive, a desvalorização desses territórios.

Júlia Borges Lima, no artigo *“A participação de atores não estatais na formulação de políticas educacionais: o caso do Novo Ensino Médio”*, apresenta os resultados da pesquisa que objetivou analisar a participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas educacionais, a partir de um estudo de caso do Novo Ensino Médio. Nessa pesquisa, a autora identifica quais fatores impactam a incidência desses atores no processo decisório. Os resultados revelam que a participação de atores não estatais varia conforme os recursos disponíveis, as estratégias mobilizadas, o momento político e a configuração dos atores estatais no subsistema, evidenciando uma incidência assimétrica entre as coalizões identificadas.

Dois artigos, nesse bloco, tratam mais especificamente do tema das redes. O relato de experiência intitulado *“Programa de Aquisição de Alimentos na Bahia: análise da experiência de trabalho em rede”*, de autoria de Maria Amélia Jundurian Corá e Patrícia Rejane Martins Bastos, analisa a atuação do grupo gestor do Programa de Aquisição de Alimentos da Bahia (PAA-Bahia) na implementação da chamada pública da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) em 2023. Os achados indicam que a articulação interinstitucional contribuiu para ampliar a cobertura territorial do Programa, qualificar a participação dos atores locais e fortalecer a capacidade operacional do Estado na execução dessa política pública. No entanto, as autoras alertam para a persistência de

desafios relacionados à sustentabilidade institucional do arranjo colaborativo, dentre outros.

Um último artigo trata do tema das redes interorganizacionais e da sociedade civil, por meio de um estudo de caso/relato de experiência. Thais Rodrigues Fonseca, Naldeir dos Santos Vieira e Eloisa Helena de Souza Cabral apresentam o texto intitulado “*A articulação de redes interorganizacionais como estratégia para a resolução de problemas enfrentados por organizações da sociedade civil do Vale do Mucuri (MG)*”. As autoras, por meio de um estudo bibliográfico e de dois estudos de caso, analisam os efeitos da inserção em redes interorganizacionais na resolução de problemas enfrentados por OSCs atuantes na região do Vale do Mucuri, região de Minas Gerais (MG). O estudo comprova que a articulação em redes possibilitou, em ambas as organizações, a aquisição de bens materiais e imateriais que dificilmente seriam acessados de forma isolada.

A ligação do tema das políticas públicas, da sociedade civil e das redes com a gestão social não é de ocasião. Boullosa (2019, p. 101-102) argumenta que uma leitura crítica das políticas públicas provoca “[...] uma aproximação forte com o conceito de gestão social”, entendida como “[...] a gestão dos problemas sociais pela própria sociedade”. Desde suas primeiras formulações, o campo tem, nas políticas públicas, uma de suas finalidades e faz da atuação intersetorial e interorganizacional e da coprodução do bem público traços definidores (Araújo, 2014, p. 88).

Os textos desse bloco operacionalizam, em terreno empírico, justamente esses atributos. Vários deles convergem, ainda, para um ponto que o próprio conceito de gestão social coloca: a participação é algo produzido em condições desiguais, seja no acesso burocrático das estudantes-mães aos benefícios a que teriam direito, seja na incidência assimétrica dos atores não estatais sobre processos decisórios, seja na articulação em rede que amplia o que cada organização, isolada, não alcançaria. Lidos assim, são estudos de política pública e ação pública que se encontram dentro da gestão social.

O campo da gestão social se expande para acolher abordagens inovadoras de pesquisa e ação pública, resgatando perspectivas não hegemônicas, que trazem inflexões que oxigenam o debate e ampliam as fronteiras do campo. Afetos, emoções, cotidiano, coprodução de políticas públicas, insurgências, resistência, visões de futuro e valores e emancipação... configuram parte da gramática da gestão social e apontam para mundos possíveis, alinhados à busca por justiça social, a formas de bem viver, a utopias e horizontes a serem perseguidos - na vida, no corpo, nos territórios, no cotidiano e nas relações de cooperação e solidariedade.

Referências

- ARAÚJO, Edgilson Tavares de; BOULLOSA, Rosana de Freitas. Esfera pública, esfera social e gestão social: aproximações epistemológicas e ontológicas. *In*: NOVENA CONFERENCIA REGIONAL ISTR LAC, 2013, Santiago do Chile. **Participación y representación**: nuevos paradigmas para la sociedad civil latinoamericana. Santiago do Chile: ISTR, 2013. v. 1. pp. 1-16.
- ARAÚJO, Edgilson Tavares de. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação**: um campo em construção. 2012. 257 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/17588>. Acesso em: 17 set. 2026.
- ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Gestão social. *In*: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 85-90. Disponível em: <https://ud10.arapiraca.ufal.br/repositorio/publicacoes/3056>. Acesso em: 17 set. 2026.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, v. 11, n. 4, p. 89-105, 2019. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2639>. Acesso em: 17 set. 2026.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpad, 2008. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=ODc5OQ==. Acesso em: 17 set. 2026.
- CANÇADO, Airton Cardoso. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 313 f. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufla.br/handle/1/2753>. Acesso em: 17 set. 2026.
- CANÇADO, Airton Cardoso; VILLELA, Lamounier Erthal; SAUSEN, Jorge Oneide. Gestão social e gestão estratégica: reflexões sobre as diferenças e aproximações de conceitos. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 69-84, 2016. Disponível em: <https://rgsa.openaccesspublications.org/rgsa/article/view/1179>. Acesso em: 17 set. 2026.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Mais uma vez o conceito de gestão social. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, out./dez. 2020. em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200105>. Acesso em: 17 set. 2026.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. *In*: SILVA JR., Jeová Torres; MÂSIH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies (org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. pp. 39-59.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7754>. Acesso em: 17 set. 2026.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma réplica. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1-4, 2009. Disponível em: <https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/admmade/article/view/37>. Acesso em: 17 set. 2026.

Racismo epistêmico: (in)visibilizações e (in)compreensões no campo da administração

Epistemic racism: (in)visibilities and (mis)understandings in the field of administration

Karina Francine Marcelino¹   
Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), Florianópolis, SC, Brasil

Mário César Barreto Moraes²   
Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), Florianópolis, SC, Brasil

RESUMO

Este estudo tem como objetivo compreender como pesquisadores da área de administração, atuantes em universidades públicas de Santa Catarina, percebem o racismo epistêmico, analisando como essas compreensões se relacionam com os desafios da pluralidade epistêmica e da democratização do conhecimento no campo da administração. A questão central que orienta a pesquisa investiga como esse fenômeno é percebido e compreendido por tais agentes e quais são os seus efeitos na participação e na diversidade científica da área. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa por meio de 22 entrevistas semiestruturadas com docentes e discentes vinculados a programas de pós-graduação *stricto sensu* no estado. A análise dos dados articulou as técnicas de análise de conteúdo, análise descritiva e abordagem interpretativa. Essa última considerou os resultados empíricos, o embasamento teórico e a experiência de um dos pesquisadores. Os resultados apontam duas subcategorias principais: a) racismo na construção do conhecimento científico e b) confusão conceitual ou desconhecimento do termo. Constatou-se que, enquanto alguns pesquisadores reconhecem a existência de uma hegemonia que marginaliza epistemologias não ocidentais, outros desconhecem ou interpretam erroneamente o conceito. Conclui-se que a forte presença de uma racionalidade hegemônica, no campo da administração, atua de forma a invisibilizar saberes, sujeitos e epistemes diversas. O estudo reforça a urgência de ampliar os debates sobre justiça epistêmica, pluralidade e formação antirracista, contribuindo para a promoção da democracia plural e para a transformação do campo científico.

Palavras-chave: racismo epistêmico; pluralidade epistêmica; administração; gestão social; decolonização do conhecimento.

Recebido em: 15/04/2026

Aceito em: 13/07/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22833990](https://doi.org/10.5281/zenodo.22833990)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) - CP nº 48/2021 e CP nº 25/2025.

Parecer CEP: CEP/ UDESC Parecer n. 5.690.963. CAAE 61196222.6.0000.0118.

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

Agradecimentos: Os autores gostariam de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes, Brasil) - Código Financeiro 001 e à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc, Brasil) - CP nº 48/2021 e CP nº 25/2025.

¹ Doutora em administração. Pós-doutoranda em administração (Udesc). Servidora estatutária na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora na Universidade do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Unisenai).

² Doutor em engenharia de produção pela UFSC (2001). Professor titular na Udesc.

ABSTRACT

This study aims to understand how administration researchers at public universities in Santa Catarina perceive epistemic racism, analyzing how these understandings relate to the challenges of epistemic plurality and the democratization of knowledge within the field. The central research question investigates how this phenomenon is perceived and understood by these actors, as well as its effects on participation and scientific diversity in the area. To this end, a qualitative approach was adopted, conducting 22 semi-structured interviews with faculty members and students affiliated with *stricto sensu* postgraduate programs in the state. Data analysis integrated content analysis, descriptive analysis, and an interpretive approach, with the latter incorporating empirical findings, the theoretical framework, and the experience of one of the researchers. The results point to two main subcategories: a) racism in the construction of scientific knowledge, and b) conceptual confusion or unfamiliarity with the term. It was found that while some researchers recognize a hegemony that marginalizes non-Western epistemologies, others are unaware of or misinterpret the concept. The study concludes that the strong presence of a hegemonic rationality, in the field of administration, acts to render diverse forms of knowledge, subjects, and epistemes invisible. Finally, it underscores the urgent need to expand debates on epistemic justice, plurality, and anti-racist education, thereby contributing to the promotion of plural democracy and the transformation of the scientific field.

Keywords: epistemic racism; epistemic plurality; administration; social management; decolonization of knowledge.

1 Introdução

A produção do conhecimento científico, embora frequentemente apresentada como neutra e universal, é profundamente atravessada por disputas de poder, exclusões e silenciamentos. No campo da administração, observa-se a prevalência de epistemologias hegemônicas que marginalizam saberes oriundos de tradições não ocidentais, bem como intelectuais racializados. Essa realidade configura o que autores como Noguera (2015) e Santos e Meneses (2010) denominam racismo epistêmico — um fenômeno estrutural que compromete a pluralidade do pensamento e a justiça epistêmica. Reconhecer e investigar esse processo constitui uma tarefa urgente para a democratização da ciência e para a construção de formas mais inclusivas de participação intelectual.

Estudos têm evidenciado esse cenário. Constata-se, por exemplo, que os principais periódicos de administração pública, em países como Austrália, Brasil, Canadá e Estados Unidos, apresentam uma produção acadêmica conservadora (Oldfield *et al.*, 2006). No contexto brasileiro, as pesquisas em gestão e organizações tendem a reproduzir tendências globais dominantes, frequentemente negligenciando a diferença racial como um tópico relevante de investigação e de prática organizacional (Araújo *et al.*, 2023). Tais evidências apontam para um persistente silenciamento, uma exclusão e uma invisibilização de epistemes não hegemônicas no campo administrativo.

Esses trabalhos argumentam coletivamente que o conhecimento convencional na área reflete uma perspectiva estreita, moldada majoritariamente por teóricos brancos,

ocidentais e do sexo masculino, perpetuando o racismo e o sexismo epistêmicos (Herzog, 2018; Starke; Mastracci, 2022; Więckowska; Kola; Bomastyk, 2024). Cria-se, assim, um ciclo de exclusão que marginaliza diversas vozes e experiências. As teorias ortodoxas, na administração pública, frequentemente desconsideram as contribuições de grupos subalternizados, reforçando uma narrativa única sobre a produção do saber (Starke; Mastracci, 2022). Soma-se a isso que a dinâmica entre discurso e poder revela como as práticas de exclusão estão enraizadas nas estruturas organizacionais, afetando identidades e o *status* social dos sujeitos (Więckowska; Kola; Bomastyk, 2024). Nesse sentido, os processos históricos de racismo continuam a moldar as práticas organizacionais contemporâneas, exigindo uma reavaliação crítica de como o conhecimento é construído e disseminado (Menezes; Mendes, 2023).

Apesar da persistência dessas barreiras, observa-se uma crescente conscientização sobre a necessidade de inclusão e de justiça epistêmica. A emergência de perspectivas não hegemônicas expõe a tensão entre narrativas dominantes e outras formas de saber. Compreender essa tensão é fundamental, pois a incorporação de conhecimentos e de sujeitos historicamente excluídos viabiliza a formulação de novas possibilidades epistemológicas e intelectuais. Sob essa ótica, todas as humanidades assumem igual relevância na construção de um “nós” mais inclusivo. Reconhecer a diferença racial como uma dimensão essencial da prática organizacional é, portanto, um passo indispensável para romper com a hegemonia vigente e promover uma formação crítica e antirracista.

Apesar do amadurecimento das teorias decoloniais no Brasil, observa-se uma lacuna persistente na literatura: a escassez de investigações empíricas que analisem o racismo epistêmico sob a perspectiva dos próprios agentes produtores de conhecimento no campo da administração. Enquanto relevante número de pesquisas restringe-se a debates teóricos ou ao diagnóstico da diversidade em ambientes corporativos, este estudo oferece uma contribuição original ao investigar empiricamente as percepções e os tensionamentos vividos por docentes, discentes e gestores de programas de pós-graduação (PPGs) *stricto sensu* no contexto catarinense. Ao fazê-lo, a pesquisa não apenas mapeia as barreiras invisíveis de validação científica nessa região, mas também descortina o desconhecimento conceitual que perpetua o silenciamento de epistemologias não hegemônicas na formação acadêmica em administração.

Sendo assim, o estudo propõe a seguinte questão de pesquisa: como o racismo epistêmico é percebido e compreendido por pesquisadores da área de administração em universidades públicas de Santa Catarina, e quais são os efeitos dessas percepções na participação e na pluralidade epistêmica do campo?

Tomando por norte tal questionamento, o objetivo do trabalho é compreender como pesquisadores da área de administração, atuantes em universidades públicas de Santa Catarina, percebem o racismo epistêmico, analisando como essas compreensões se

relacionam com os desafios da pluralidade epistêmica e da democratização do conhecimento no campo.

Para alcançar esse objetivo, adotou-se uma abordagem metodológica qualitativa, viabilizada por meio de entrevistas semiestruturadas com docentes e pesquisadores vinculados a PPGs *stricto sensu* em administração das universidades públicas desse estado.

2 Fundamentação teórica

O racismo epistêmico ou epistemológico refere-se à recusa em reconhecer como válida a produção de conhecimento de determinados sujeitos por duas razões principais: a) por não serem brancos e b) por fundamentarem suas pesquisas em repertórios e cânones não ocidentais (Noguera, 2015). Essa modalidade de exclusão está diretamente associada ao processo de invisibilização de contribuições culturais e sociais que não se alinham ao paradigma dominante do saber ocidental (Santos; Meneses, 2010). Como afirmam os autores, ela diz respeito

[...] à destruição de algumas formas de saber locais, à inferiorização de outros, desperdiçando-se, em nome dos desígnios do colonialismo, a riqueza de perspectivas presente na diversidade cultural e nas multifacetadas visões do mundo por elas protagonizadas (Santos; Meneses, 2010, p. 183).

Nesse contexto, o racismo epistêmico manifesta-se como um processo de apagamento e negação de saberes não ocidentais, alimentando uma hierarquização do conhecimento que marginaliza intelectuais racializados. A crítica de Fanon (2008) contribui para aprofundar esse debate ao demonstrar como, sob a égide do colonialismo, a razão e a ontologia do sujeito negro são construídas a partir do “não ser” — uma racionalidade que o autor denomina como denegação. Trata-se de uma subjetividade atravessada pela desumanização, pela incompletude e pela negação de sua condição plena de existência. O negro, portanto, é inserido no projeto colonial mediante a negação de sua humanidade e a recusa de sua agência como sujeito epistêmico.

A reflexão sobre o racismo epistemológico ganha maior densidade ao ser articulada com o conceito de colonialidade, especialmente sob a perspectiva de Maldonado-Torres (2007). O autor distingue três dimensões interligadas: a colonialidade do poder, do saber e do ser. Essa última categoria analítica busca compreender os impactos da colonização na experiência vivida e na constituição subjetiva dos sujeitos racializados. Para Maldonado-Torres (2007), a colonialidade do ser auxilia na compreensão de como as relações de poder herdadas do período colonial se refletem na própria organização da sociedade brasileira:

A colonialidade do ser se refere, então, à experiência vivida da colonização e seu impacto na linguagem. [...] O surgimento do conceito “colonialidade do ser” responde, pois, à necessidade de esclarecer a pergunta sobre os efeitos da colonialidade na experiência vivida, e não somente na mente de sujeitos subalternos (Maldonado-Torres, 2007, p. 130, tradução nossa).

Além da colonialidade do poder, referente às formas de exploração e dominação, e da colonialidade do saber, relacionada à produção de conhecimento voltada para a reprodução dos regimes coloniais, a colonialidade do ser evidencia como o colonialismo reorganizou as formas de existência, subjetividade e humanidade a partir de uma lógica racializada e hierarquizante. Como afirma o autor:

[...] embora o colonialismo preceda a colonialidade, a colonialidade sobrevive ao colonialismo. A mesma se mantém viva em manuais de aprendizagem, no critério para o bom trabalho acadêmico, na cultura, no senso comum, na autoimagem dos povos, nas aspirações dos sujeitos, e em tantos outros aspectos de nossa experiência moderna. De certo modo, respiramos a colonialidade na modernidade cotidianamente (Maldonado-Torres, 2007, p. 131).

Essa crítica ecoa as formulações de Fanon (1968, 2008), pois ambos os autores apontam como a colonialidade estrutura as formas de exclusão vivenciadas por populações negras, inclusive no campo científico. Maldonado-Torres (2007) retoma as categorias “negro”, “pessoas de cor” e “colonizado”, mobilizadas por Fanon, para refletir sobre como a herança colonial de hierarquização pautada na ideia de raça molda a sociedade contemporânea e determina as formas de estabelecimento e perpetuação da discriminação, do preconceito e da exclusão.

Diante da persistência dessas estruturas coloniais, a decolonialidade emerge como uma proposta crítica voltada à resistência, desconstrução e superação dos padrões de poder e de saber impostos aos povos subalternizados. Trata-se de uma abordagem que se abre à pluralidade de vozes e caminhos, buscando conferir visibilidade aos sujeitos historicamente silenciados por meio de processos de emancipação social, política, cultural e epistêmica. O pensamento decolonial, representado por teóricos como Aníbal Quijano, Walter Dignolo, Catherine Walsh, Enrique Dussel e Edgardo Lander, propõe uma abertura que reconhece e valoriza as matrizes de conhecimento historicamente marginalizadas (Maldonado-Torres, 2007; Ballestrin, 2013). Essa perspectiva busca consolidar um campo científico mais plural, crítico e sensível às experiências e epistemes desses grupos.

Nesse contexto, Carneiro (2005) introduz o conceito de epistemicídio como uma das dimensões mais brutais da exclusão. Para a autora, trata-se de um processo contínuo de anulação e desqualificação dos conhecimentos produzidos por povos subjugados, operado mediante a negação do acesso à educação formal de qualidade, da inferiorização intelectual e do emprego de diversos mecanismos de deslegitimação do

sujeito negro como produtor de saber. O epistemicídio, segundo Carneiro, fere mortalmente a racionalidade do outro, comprometendo, de forma profunda, sua capacidade de aprender e produzir conhecimento.

Uma das manifestações mais perversas desse processo é a pilhagem epistêmica, caracterizada pela apropriação do saber gerado pela subalternidade sem o devido reconhecimento por parte do paradigma dominante. Para Freitas (2016), essa prática consiste na subtração de elementos constitutivos de conhecimentos subalternos — como cosmogonias indígenas e africanas e tecnologias sociais ou linguísticas —, sendo desprovida de qualquer referência aos sujeitos que os originaram. Tal dinâmica configura-se como um roubo simbólico que descontextualiza a gênese desses saberes, esvaziando seu sentido político e cultural ao integrá-los, de forma subordinada, aos repertórios hegemônicos.

As tradições de pesquisa que abordam o racismo epistêmico estão enraizadas em críticas contundentes à modernidade ocidental e à colonialidade do saber. Esse campo teórico desenvolve-se principalmente a partir dos estudos decoloniais, que questionam as bases eurocentradas da produção científica, especialmente em áreas como a filosofia, a sociologia e a educação. A ênfase recai sobre a persistência de estruturas coloniais nos currículos, métodos e critérios de validação acadêmica. Trabalhos de natureza teórica e de revisão, como os de Santos (2021) e Medeiros e Tomás (2024), exploram como a colonialidade do saber opera na marginalização de epistemologias africanas, indígenas e de outras matrizes de conhecimento subalternizadas. Tais investigações têm fornecido importantes subsídios conceituais e metodológicos para a compreensão da exclusão de vozes não brancas nos espaços de saber, ao mesmo tempo em que propõem caminhos para a reintegração dessas perspectivas por meio de epistemologias plurais e interculturais.

Além das análises teóricas, a literatura empírica tem contribuído para evidenciar as manifestações concretas do racismo epistêmico em instituições educacionais e científicas. Pesquisas como a de Reis (2020) revelam, por exemplo, como as matrizes curriculares continuam a excluir saberes afrodiaspóricos e indígenas, perpetuando uma lógica de silenciamento institucionalizado. Estudos empíricos também documentam as formas pelas quais a subjetividade negra é negada nos ambientes acadêmicos, seja pela ausência de referências negras na bibliografia obrigatória, seja pela deslegitimação das experiências e dos saberes oriundos de sujeitos racializados (Chevannes, 2024; Steele; Davis, 1983). Essas evidências reforçam a necessidade de abordagens decoloniais não apenas como propostas teóricas, mas também como intervenções práticas e políticas na produção do conhecimento. No entanto, parte da literatura adverte que, embora a decolonialidade ofereça uma crítica indispensável, corre-se o risco de reproduzir reducionismos se a perspectiva for aplicada de forma descontextualizada,

desconsiderando as dinâmicas específicas das lutas contemporâneas no campo científico.

Diante desse cenário, o trabalho propõe-se a dialogar com esse campo conceitual e empírico em expansão, contribuindo para aprofundar a compreensão sobre as formas contemporâneas de racismo epistêmico operantes nas instituições de ensino e pesquisa brasileiras. Ao lançar luz sobre as vivências de pesquisadores e pesquisadoras racializados em universidades públicas de Santa Catarina, busca-se evidenciar como as estruturas de exclusão identificadas pela literatura continuam a moldar as práticas acadêmicas cotidianas, bem como apontar as estratégias de resistência e reexistência articuladas por esses sujeitos. Assim, essa investigação insere-se na continuidade e no aprofundamento do debate estabelecido pela literatura, trazendo elementos empíricos que ampliam e tensionam os marcos conceituais vigentes.

3 Procedimentos metodológicos

Esse artigo teórico-empírico adotou uma abordagem qualitativa, adequada para ampliar a compreensão de um fenômeno social de natureza histórico-estrutural e dialética, ou seja, de um processo interpretado a partir de uma dinâmica indutivo-dedutiva (Triviños, 1987). A produção dos dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas com acadêmicos e profissionais do campo da administração. O roteiro foi elaborado com base no objetivo do estudo e na literatura de suporte, visando apreender os discursos relacionados ao racismo epistêmico.

Conforme exposto na introdução, essa investigação abrangeu todos os PPGs *stricto sensu* em administração das universidades públicas do estado de Santa Catarina. Desse modo, os participantes das entrevistas estão vinculados às seguintes instituições: Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb). O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da universidade à qual estava vinculado, sob o número de registro 6119XXXX.6.XXXX.0118, na Plataforma Brasil.

Os sujeitos da pesquisa foram selecionados da seguinte forma:

- a) um coordenador(a) ou vice-coordenador(a) de cada programa, totalizando cinco sujeitos;
- b) um docente da instituição, da raça negra, vinculado a cada programa, totalizando dois sujeitos;
- c) um docente da instituição, da raça branca, vinculado a cada programa, totalizando cinco sujeitos;

- d) um discente regularmente matriculado, da raça negra, vinculado a cada programa, totalizando cinco sujeitos;
- e) um discente regularmente matriculado, da raça branca, vinculado a cada programa, totalizando cinco sujeitos.

A seleção deu-se por amostragem não probabilística por julgamento, com escolha intencional dos participantes baseada em sua posição estratégica e pertencimento étnico-racial. A amostra, deliberadamente heterogênea, contemplou gestores (coordenadores e vice-coordenadores), docentes e discentes de pós-graduação. A inclusão de sujeitos autodeclarados brancos e negros entre professores e estudantes foi um critério fundamental para capturar a pluralidade de perspectivas e viabilizar o contraste analítico entre grupos étnico-raciais no campo da administração.

Os entrevistados foram convidados individualmente via correio eletrônico. Após a leitura e anuência ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), os encontros foram agendados conforme a disponibilidade dos participantes. As entrevistas que não puderam ser realizadas presencialmente ocorreram por webconferência (via Microsoft Teams® ou Google Meet®). As sessões foram conduzidas entre abril e julho de 2023, totalizando 22 participantes. Cumpre destacar que, dos cinco programas investigados, três não possuíam docentes vinculados que se autodeclaravam negros.

O encerramento da coleta foi balizado pelo critério de saturação teórica e suficiência da informação (Flick, 2009; Saunders *et al.*, 2018). Essa saturação foi alcançada quando o volume e a profundidade das 22 entrevistas mostraram-se suficientes para responder à questão de pesquisa e preencher densamente as categorias analíticas propostas. O encerramento, portanto, validou-se pela riqueza interpretativa do material empírico acumulado, tornando desnecessárias novas inclusões amostrais.

Os participantes se autodeclararam brancos, pretos ou pardos. A coleta dessa autodeclaração buscou assegurar a representatividade de perspectivas de diferentes grupos raciais. Ressalta-se que, na pesquisa qualitativa, a validade científica está estreitamente vinculada à profundidade da experiência compartilhada, sendo essa vivência mais relevante para o escopo do estudo do que o volume estrito de participantes (González Rey, 2005).

Para o tratamento e a análise do material empírico, empregou-se uma articulação entre a análise de conteúdo (Bardin, 2016; Flick, 2009; Gibbs, 2009), a análise descritiva (Gil, 1995; Köche, 2015; Rudio, 2010) e a análise interpretativa (Triviños, 1987).

A análise de conteúdo viabilizou o exame sistemático das transcrições por meio de codificação e categorização. A análise descritiva, por sua vez, permitiu caracterizar o fenômeno do racismo epistêmico a partir do mapeamento de opiniões, atitudes e crenças dos sujeitos (Gil, 1995). Esses princípios descritivos forneceram o suporte necessário

para o exercício interpretativo subsequente. Para complementar a teorização, recorreu-se à abordagem interpretativa de Triviños (1987), estruturada sob três pilares: a) os resultados empíricos obtidos; b) o referencial teórico adotado; c) a experiência acumulada pelos pesquisadores.

Com o intuito de resguardar o anonimato e a confidencialidade das informações, todos os entrevistados receberam pseudônimos. Os nomes de identificação foram selecionados a partir de termos de origem africana, caracterizados pela neutralidade de gênero.

O processo de codificação, categorização e organização sistemática das transcrições foi operacionalizado com o auxílio do *software* de análise de dados qualitativos Atlas.ti®. As entrevistas transcritas foram importadas para a plataforma, facilitando o agrupamento de códigos e a estruturação de uma análise dialética indutivo-dedutiva orientada pelas categorias teóricas da literatura.

Para assegurar o rigor e mitigar vieses na interpretação qualitativa, adotaram-se três estratégias de validade (Creswell, 2010): a) triangulação, confrontando narrativas de múltiplos atores (gestores, docentes e discentes de diferentes perfis raciais); b) reflexividade, mediante o exercício de autocritica dos pesquisadores sobre suas posições e potenciais influências analíticas (Triviños, 1987); c) trilha de auditoria, operacionalizada no *software* Atlas.ti®, vinculando sistematicamente códigos e categorias aos trechos originais das transcrições para garantir a ancoragem empírica dos achados.

Desse processo analítico emergiram as categorias e subcategorias que expressam as compreensões sobre o racismo epistêmico sob a ótica dos sujeitos vinculados aos PPGs *stricto sensu* em administração das universidades públicas catarinenses, conforme sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1: Modelo de análise da concepção teórica

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
Racismo epistêmico	• racismo na construção do conhecimento científico • confusão conceitual/desconhecimento

Fonte: Elaboração própria (2024).

Desse modo, o desenho metodológico do estudo estruturou-se em quatro fases distintas: a primeira compreendeu o desenvolvimento dos protocolos para coleta e análise de dados; a segunda englobou a definição dos critérios de seleção dos participantes, a condução das entrevistas, bem como a transcrição e a organização do material empírico; a terceira fase abarcou os processos de codificação, categorização, revisão das notas de campo e avaliação da qualidade da pesquisa; por fim, a quarta etapa consistiu no cotejo e na interpretação dos dados à luz do referencial teórico, culminando na redação das considerações finais.

4 Análise e discussão dos resultados

Os sujeitos da pesquisa percebem o racismo epistêmico de duas formas principais: a) como racismo na construção do conhecimento científico e b) como confusão conceitual ou desconhecimento do termo.

Alguns participantes reconhecem que determinadas correntes científicas são privilegiadas em detrimento de outras, o que revela como o racismo pode se estruturar nas bases da produção de conhecimento.

Para Obá, isso

[...] tem a ver com determinadas práticas epistêmicas, ou seja, como é que um determinado conhecimento científico é construído e, dentro das suas estruturas epistêmicas, ou seja, de construção da própria ciência, ele incorpora o racismo nas suas práticas científicas.

Por sua vez, Shomari questiona:

[...] como a ciência é moldada? Como ela é? Quem são os donos das grandes correntes que se prosperam? Então, assim, a discussão racismo epistêmico não é profundamente, mas a gente traz isso num debate da própria ciência, né, quem é que criou? Quem é que trouxe as primeiras correntes? Quais são as correntes que predominam? Quais são essas perspectivas que vão predominando o conhecimento? E elas estão sempre na lógica hegemônica de poder e dominação, então, no fundo, se pensar as aulas da gente, eu acho que é nisso, sabe? Nesse sentido de como as correntes, elas são, por onde vem, de onde vem, qual o contexto que vem, né, quem são as pessoas, não sei se seria isso assim, mas eu penso dessa forma.

Por outro lado, alguns sujeitos demonstraram desconhecimento do conceito de racismo epistêmico ou apresentaram uma compreensão imprecisa.

Diara aponta que:

[...] está relacionado à mente de cada um que já tem esse prejulgamento [...] Mas seria um racismo indivíduo, ou social também, né? Difícil de responder isso. Não sei te dizer, acho que seria um racismo desse prejulgamento que as pessoas já têm e que acaba se tornando até um senso comum, entendeu?

De acordo com a teoria, o racismo epistêmico — ou epistemológico — caracteriza-se pela recusa em reconhecer a validade da produção científica de determinados sujeitos, seja porque esses não são brancos, seja porque mobilizam repertórios e cânones não ocidentais. A epistemologia hegemônica controla a produção do saber e exclui outras formas de conhecimento. É justamente por meio desse processo de exclusão que ela se impõe como universal, consolidando uma universalidade excludente que não abriga o outro. Enquanto as epistemologias hegemônicas constroem o conhecimento a partir de

dualidades e dicotomias, as “epistemologias outras” fundamentam-se no reconhecimento de ideias, possibilidades, sujeitos e autores que são igualmente fundamentais na construção de um “nós” plural.

Ao incorporar conhecimentos e sujeitos historicamente marginalizados no campo científico, propõem-se novas possibilidades interpretativas. Nessas matrizes alternativas, todas as humanidades assumem igual relevância na constituição e existência de cada sujeito. Elas se entrelaçam sem que se estabeleçam hierarquias de superioridade ou inferioridade. Sob essa perspectiva, viabiliza-se a reconstrução da racionalidade e da ontologia dos povos subalternizados. Conforme argumenta Fanon (1968, 2018), o colonialismo constrói o sujeito negro, sua razão e sua ontologia a partir do “não ser” — uma lógica de denegação que gera uma subjetividade atravessada pela desumanização e pela incompletude. O negro, portanto, vivencia o processo colonial sob a marca do apagamento e da negação de sua plena humanidade.

A travessia em direção a essas outras epistemologias configura um processo de desconstrução e deslocamento formativo, um constante desaprender e reaprender que se alinha à prática da escrevivência (Evaristo, 2010). Desse modo, as perspectivas insurgentes e decoloniais contribuem para a desconstrução das desigualdades raciais que estruturam a sociedade ao valorizarem pressupostos afrocivilizatórios, pautados pela complementaridade — em vez da oposição —, pela partilha de momentos de vida, pelo diálogo pluriversal e por uma pedagogia decolonial. Essas abordagens promovem o compartilhamento de vivências e conhecimentos. Afinal, uma das formas de combater as assimetrias raciais é o reconhecimento do outro, de sua história, de sua cultura e de suas raízes, uma vez que o respeito pressupõe o conhecimento mútuo, processo pelo qual também nos constituímos como sujeitos.

Ao serem questionados sobre a produção de conhecimento relacionada às questões étnico-raciais, os participantes expressaram posições diversas, cujas percepções foram agrupadas em duas categorias principais: a) caracterização por raça e b) oportunidade/interesse.

De um lado, alguns entrevistados afirmam que o campo da administração é marcado pela escassez de autores negros na literatura referenciada, lacuna que atribuem aos efeitos do racismo estrutural. De outro, há participantes que relatam não observar ou não levar em consideração o pertencimento racial dos autores que consomem e citam em suas trajetórias acadêmicas.

Rashid destaca:

[...] gente, eu não sei, não conheço nem os brancos. Eu conheço de nome, a gente conhece de nomes, tem, claro, algumas referências no meu assunto, que ali a gente sabe como é a pessoa, mas tem vários autores que eu uso que eu

nunca fui atrás para ver a figura, de ver como é a pessoa. Então pode ser que tenha, mas eu não lembro.

Já outros sujeitos afirmam que pesquisas e estudos que abordem relações étnico-raciais não é um campo de interesse de estudos.

Udama, por exemplo, afirma: “Nunca. Não passa no meu universo de pesquisa. Eu nunca me preocupei com isso. Nunca, nunca mesmo”.

Outros sujeitos, mesmo quando interessados em abordar essa temática, não se sentem acolhidos para pesquisar tal tema.

Segundo Gimbya:

[...] então, trabalhos assim, eu confesso que eu quis muito abordar sobre esse tema. Mas quando eu cheguei aqui, falar sobre a inclusão dos negros, eu vou falar sobre inclusão, mas eu vou falar de pessoas com deficiência. Mas eu quis muito fazer também em questões raciais. Mas, quando eu cheguei aqui, aí eu olhei a estrutura, eu vi os professores orientadores, eu vi. Eu acho que eu não teria, assim, e eu não tive, infelizmente, eu não tive coragem de abordar esse tema. Eu nem me autorizei a apresentar essa proposta, na verdade.

Outros sujeitos também afirmam que não tiveram oportunidade de tratar do tema: “Não, nunca trabalhei. Nunca tive oportunidade”.

Já alguns abordaram questões raciais em seus estudos, identificando-se nas entrevistas:

- a) reflexões sobre o movimento antirracista e comportamento coletivo, por meio de um resgate do paradigma do comportamento coletivo;
- b) relações entre o Brasil e a Angola no ensino superior, por meio da cooperação Sul-Sul;
- c) compreensão das vivências dos empreendedores africanos em uma cidade brasileira;
- d) análise de como a desigualdade racial, social e de gênero impacta na educação e alfabetização financeira bem como no comportamento dos consumidores;
- e) reflexões sobre a Teoria da Internacionalização como prática responsável que aborda a inclusão das ações de internacionalização dentro dos espaços acadêmicos.

Essas exceções revelam que, embora existam iniciativas pontuais, a predominância ainda é de silenciamento ou desinteresse, o que configura, na prática, um processo de epistemicídio.

Observa-se a manifestação desse epistemicídio, de forma latente, no campo das ciências sociais aplicadas, caracterizada pela prática de negar, silenciar e invisibilizar conhecimentos produzidos a partir de abordagens decoloniais — perspectivas que tensionam e confrontam o cânone científico e o *mainstream* intelectual. Nesse cenário, as Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008 surgem para evidenciar que a história e a cultura afro-brasileira e indígena comportam uma multiplicidade de saberes e fazeres fundamentais para a construção da sociedade nacional. Tais conhecimentos, historicamente apagados, são indispensáveis para a real compreensão do país. Essas legislações, na condição de ferramentas de deslocamento da narrativa única, buscam romper com as estruturas de silenciamento.

Por conseguinte, o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena deve ser concebido de modo a conferir protagonismo a esses saberes e fazeres subalternizados. Tais conteúdos precisam atravessar todo o percurso formativo dos estudantes, o que demanda docentes preparados e instrumentalizados teórica e praticamente para trabalhar essas temáticas sob uma lente decolonial, superando práticas eurocentradas. Os educadores precisam estar dispostos e qualificados para abordar essas discussões em sala de aula, em suas pesquisas e na orientação acadêmica, visto que a representatividade e a proximidade com essas matrizes de conhecimento também favorecem a permanência de estudantes negros na universidade.

Deve-se promover, ainda, uma reforma curricular que incorpore epistemes subalternas a partir da perspectiva dos “vencidos” (Fanon, 1968). Isso implica repensar não apenas as ementas e os conteúdos, mas também as estruturas institucionais, a formação docente e os próprios modelos de gestão educacional. É necessário reconhecer que a contribuição de povos historicamente marginalizados ultrapassa a esfera de manifestações folclóricas, artísticas ou culinárias: trata-se de produções intelectuais legítimas em todas as áreas do saber. O eurocentrismo, portanto, não deve ser tomado como a única referência epistêmica universal, mas, sim, como uma perspectiva entre muitas outras igualmente válidas. Essas diferentes epistemologias precisam coexistir e dialogar horizontalmente.

Assumir o epistemicídio como uma expressão do racismo estrutural exige mais do que inquietações teóricas, requer ação política concreta. A construção de uma ciência decolonial demanda práticas educativas contra-hegemônicas que valorizem os princípios civilizatórios afro-brasileiros, o diálogo pluriversal e a pedagogia decolonial. Esses valores, conforme postula Trindade (2005), constituem um conjunto de normas que corporificam dimensões existenciais, espirituais, intelectuais e materiais — tanto objetivas quanto subjetivas — forjadas em processos históricos, sociais e culturais próprios.

Tais práticas de reexistência devem ser fomentadas tanto em espaços formais quanto informais de educação, promovendo a reconstrução histórica e epistêmica dos sujeitos.

Como propõe Evaristo (2010), esse movimento configura um processo de escrevivência: um exercício contínuo de aprender, desaprender e reaprender ancorado na experiência vivida. Ao conhecer o outro, sua história, sua cultura e suas raízes, viabiliza-se a oportunidade de reconstruir a nós mesmos.

5 Considerações finais

O objetivo do artigo foi compreender como pesquisadores e pesquisadoras da área de administração, atuantes em universidades públicas de Santa Catarina, percebem o racismo epistêmico, analisando como essas compreensões se relacionam com os desafios da pluralidade epistêmica e da democratização do conhecimento no campo. Como resultado do tratamento e da análise dos dados empíricos, estruturaram-se categorias que sintetizam a compreensão do fenômeno sob a ótica dos participantes: a) o racismo na construção do conhecimento científico e b) a confusão conceitual ou o desconhecimento do termo. Enquanto alguns sujeitos reconhecem a predominância de determinadas correntes científicas eurocentradas em detrimento de outras matrizes de pensamento, outros desconhecem completamente o conceito ou o confundem com noções simplificadas de preconceito interpessoal.

Essas evidências retratam a forte influência da perspectiva hegemônica-ocidental no campo da administração. Observa-se que a racionalidade e a ontologia nessa área de conhecimento são construídas mediante a exclusão ativa de epistemes não hegemônicas. Consequentemente, obstaculiza-se o reconhecimento de outras ideias, possibilidades, sujeitos e autores que são igualmente fundamentais na construção de um “nós” plural e democrático.

Ao lançar luz sobre tais compreensões, desconhecimentos e resistências, essa investigação não apenas revela os limites da participação epistêmica no ambiente acadêmico, mas também abre espaço para discutir o potencial de transformação decorrente do acolhimento da diversidade de saberes. Com isso, o estudo contribui para os debates contemporâneos sobre democracia plural, colonialidade e participação intelectual.

Ao refletir sobre os mecanismos de exclusão que operam na administração, o trabalho contribui para o aprofundamento das discussões sobre a viabilidade de uma democracia radical na ciência — um horizonte no qual diferentes sujeitos e epistemes possam ser igualmente reconhecidos e valorizados. Assim, a pesquisa constitui-se como uma forma de ação coletiva simbólica que reivindica espaços para epistemologias historicamente subalternizadas, bem como para práticas acadêmicas comprometidas com uma ciência crítica, antirracista e voltada ao bem viver. Nesse sentido, propõe-se não apenas uma crítica ao estado atual da produção científica, mas também se vislumbram inovações democráticas na área de gestão e organizações.

Depreende-se, portanto, que compete às instituições de ensino encontrar caminhos próprios que possam minimizar a reiterada presença de uma racionalidade hegemônica no campo da administração, que tende a invisibilizar saberes, sujeitos e epistemes diversas. Assim, o estudo reforça a urgência de ampliar os debates sobre justiça epistêmica, pluralidade e formação antirracista, contribuindo para a promoção de uma democracia plural e para a transformação do campo científico.

Apesar das contribuições proporcionadas por esta pesquisa, reconhecem-se limitações que abrem caminhos para investigações futuras. O estudo concentrou-se nas percepções de pesquisadores vinculados à pós-graduação em Administração de universidades públicas catarinenses, o que delimita a análise a um recorte específico da comunidade acadêmica. Diante do exposto, recomenda-se que trabalhos futuros ampliem o escopo empírico, incluindo sujeitos de diferentes níveis de formação, instituições e áreas do saber, de modo a explorar como o racismo epistêmico se articula com outras manifestações do fenômeno racista (estrutural, institucional e interpessoal) em distintos contextos. Adicionalmente, mostra-se relevante que futuras investigações abordem essas questões no ambiente organizacional cotidiano, a fim de compreender como tais concepções teóricas se expressam (ou são invisibilizadas) nas práticas de gestão e nas estruturas corporativas. No específico, evidencia-se como possível, uma perspectiva de ampliação da discussão do tema, contemplando ou ampliando o diálogo com literatura empírica internacional recente.

Referências

- ARAÚJO, Cíntia Cristina Silva de *et al.* Debatendo a escravidão negra nos estudos em gestão e organização a partir de perspectivas decoloniais e afrodiaspóricas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, e2023-0100, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/VF8hHPyYFbtMTs9hjM6dhSc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.
- BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, p. 89-117, 2013.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. 339 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001465832>. Acesso em: 30 jul. 2026.
- CHEVANNES, Derefe Kimarley. Africana political theory as decolonial critique. **Political Science & Politics**, Cambridge, v. 57, n. 4, p. 456-461, 2024.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

EVARISTO, Conceição. Literatura negra: uma voz quilombola na literatura brasileira. In: PEREIRA, Edmilson de Almeida (org.). **Um tigre na floresta de signos**: estudos sobre poesia e demandas sociais no Brasil. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2010.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: Edufba, 2008.

FANON, Frantz. Racismo e cultura. **Revista Convergência Crítica**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 78-90, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/convergenciacritica/article/view/38512>. Acesso em: 30 jul. 2026.

FANON, Frantz. **Toward the African revolution**. Tradução de H. Chevalier. New York: Grove Press, 1969.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREITAS, Henrique. **O arco e a arkhé**: ensaios sobre literatura e cultura. Salvador: Ogum's Toques Negros, 2016.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GONZÁLEZ REY, Fernando. **Pesquisa qualitativa e subjetiva**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2005.

HERZOG, Benno. Invisibilization and silencing as an ethical and sociological challenge. **Social Epistemology**, London, v. 32, n. 1, p. 13-23, 2018. DOI: 10.1080/02691728.2017.1383529.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFÓGUEL, Ramón (org.). **El giro decolonial**: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

MEDEIROS, José Victor Franklin Gonçalves de; TOMÁZ, Alex. Epistemologia decolonial: a criação do negro na América Latina. In: NASCIMENTO, Amadeu Cardoso do (org.). **Epistemologias decoloniais, interseccionalidade e transfeminismos: raça, gênero, classe, território e marcadores sociais da diferença**. Foz do Iguaçu: Claec e-Books, 2024. p. 26-34. Disponível em: https://publicar.claec.org/editora/pt_BR/catalog/book/113. Acesso em: 30 jul. 2026.

MENEZES, Mário; MENDES, Luciano. O silêncio, o silenciamento e o silêncio cúmplice como mecanismos de perpetuação do racismo nas organizações. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, e2022-0233, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/DVm8WLkRtXX3GkWJJFzxfy/?lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2026.

NOGUERA, Renato. **Afroperspectividade**: por uma filosofia que descoloniza. [S.]: Geledés, 12 jul. 2015. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/afroperspectividade-por-uma-filosofia-que-descoloniza/>. Acesso em: 15 set. 2021.

OLDFIELD, Kenneth; CANDLER, George; JOHNSON, Richard Gregory. Social class, sexual orientation, and toward proactive social equity scholarship. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 36, n. 2, p. 156-172, 2006. DOI: 10.1177/0275074005281387.

REIS, Diego dos Santos. Saberes encruzilhados: (de)colonialidade, racismo epistêmico e ensino de filosofia. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/75102>. Acesso em: 30 jul. 2026.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 37. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Postcolonialism, decoloniality, and epistemologies of the South**. Oxford: Oxford University Press, 2021. DOI: 10.1093/acrefore/9780190201098.013.1262.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAUNDERS, B. *et al.* Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. **Quality & Quantity**, v. 52, n. 4, p. 1893–1907, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0574-8>

STARKE, Antony M.; MASTRACCI, Sharon H. Epistemic racism and sexism in public administration and theory's unfinished business. **Administrative Theory & Praxis**, London, v. 45, n. 1, p. 16-24, 2022. DOI: 10.1080/10841806.2022.2158634.

STEELE, Robert E.; DAVIS, Sherry E. An empirical and theoretical review of articles in The Journal of Black Psychology: 1974-1980. **Journal of Black Psychology**, Thousand Oaks, v. 10, n. 2, p. 29-42, 1983. DOI: 10.1177/009579848301000202.

TRINDADE, Azoilda Loretto da. Valores civilizatórios afro-brasileiros na educação infantil. *In*: BRASIL. Ministério da Educação. **Valores civilizatórios afro-brasileiros na educação**. Brasília, DF: MEC, 2005. p. 30-36. (Boletim, 22).

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WIĘCKOWSKA, Katarzyna; KOLA, Anna Maria; BOMASTYK, Michael. Discourses of exclusion: suppression, silencing, and inclusion. **Avant**, Lublin, v. 15, n. 3, 2024. Disponível em: <https://journal.avant.edu.pl/index.php/en/article/view/120>. Acesso em: 30 jul. 2026.

Experimentações democráticas sociocentradas: fundamentos teóricos e perspectivas analíticas

Sociocentered democratic experimentations: theoretical foundations and analytical perspectives

Altemar Felberg¹   

Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Itabuna, BA, Brasil

Valéria Giannella²   

Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Itabuna, BA, Brasil

Adriane Vieira Ferrarini³   

Universidade Federal de Pelotas (UFPeL), Pelotas, RS, Brasil

RESUMO

Com o objetivo de resgatar e valorizar saberes-fazer políticos oriundos do Sul Global, este artigo propõe um aprofundamento do conceito de “experimentações democráticas sociocentradas” (EDS), orientado por uma perspectiva ontoepistêmica descolonizada. Busca-se, com isso, contribuir para a construção de um quadro analítico capaz de interpretar e reconhecer essas experiências em diferentes contextos. Elas são classificadas em três tipos: povos e comunidades tradicionais, lutas populares e movimentos sociais e coletivos contemporâneos. Para tanto, retoma-se a noção de ampliação ontoepistêmica da política, elucidando seu significado por meio de cinco categorias estruturantes: comunidade, cotidianidade, alteridade, integralidade e autogestão. Em um segundo momento, examina-se a articulação entre investigação pública e experiência pública, dimensão central para a compreensão das práticas políticas analisadas. Essas reflexões convergem, por fim, na consolidação do conceito de EDS, sustentando a hipótese de que esse referencial amplia o nosso alcance analítico, inclusive para além do contexto latino-americano. O artigo, de cunho teórico, constrói-se por meio de processos de busca, revisão e interpretação de literatura. Como resultado, constatamos que as EDS se constituem como expressões de autonomia coletiva diante do Estado e do mercado; promovem

Recebido em: 08/05/2026

Aceito em: 13/08/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22859185](https://doi.org/10.5281/zenodo.22859185)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: A autora Adriane Ferrarini agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de Produtividade em Pesquisa (nível PQ-2).

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

¹ Administrador e gestor social, doutor em estado e sociedade pela Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), professor da UFSB e integrante do Grupo Paidéia, cadastrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com atuação em gestão social e economia solidária.

² Formada em planejamento territorial, doutora em políticas públicas do território, docente em gestão social pela UFSB, professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade (PPGES) da UFSB e coordenadora do Grupo Paidéia/CNPq. Professora visitante em “Sapienza” (Roma) em 2025.

³ Doutora em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). Pesquisadora bolsista produtividade 2 do CNPq. Financiamento: CNPq.

uma crítica radical às formas hegemônicas de democracia representativa; articulam o cotidiano com o político, desestabilizando dicotomias tradicionais; compartilham uma aposta comum na transformação democrática a partir das margens e, finalmente, contribuem para a redefinição do significado e do valor potencial dos “sujeitos periféricos” nas sociedades contemporâneas, por manter aberto o espaço das alternativas de futuro.

Palavras-chave: experimentações democráticas sociocentradas; política; democracia; participação; decolonialidade.

ABSTRACT

This article aims to recover and valorize political knowledges and practices emerging from the Global South by deepening the concept of “sociocentered democratic experimentations” (SDE), grounded in a decolonized onto-epistemic perspective. In doing so, it seeks to contribute to the construction of an analytical framework capable of interpreting and recognizing such experiences across different contexts. They are classified into three types: traditional peoples and communities, popular struggles and social movements, and contemporary collectives. To this end, the article revisits the notion of the onto-epistemic expansion of politics, elucidating its meaning through five structuring categories: community, everyday life, alterity, integrality, and self-management. In a second moment, it examines the articulation between public inquiry and public experience, a central dimension for understanding the political practices analyzed. These reflections ultimately converge in the consolidation of the concept of SDE, supporting the hypothesis that this framework broadens our analytical reach, including beyond the Latin American context. The article is theoretical in nature and is developed through processes of literature search, review, and interpretation. As a result, we argue that SDE constitute expressions of collective autonomy in relation to the State and the market; promote a radical critique of hegemonic forms of representative democracy; articulate everyday life with politics, destabilizing traditional dichotomies; share a common commitment to democratic transformation from the margins; and, finally, contribute to redefining the meaning and potential value of “peripheral subjects” in contemporary societies by keeping open the space of possible futures.

Keywords: sociocentered democratic experimentations; politics; democracy; participation; decoloniality.

Este artigo foi produzido a partir de pesquisas empíricas e reflexões teóricas provenientes dos projetos de pesquisa coordenados pelos autores, a saber: projeto da bolsa de produtividade em pesquisa da Chamada CNPq 9/2022, da autora Adriane Vieira Ferrarini e projeto de pós-doutorado “Experiências públicas sociocentradas: regeneração urbana e social como cocriação entre instituições e comunidades auto-organizadas” que a autora Valéria Giannella realizou em 2025 junto à Universidade La Sapienza, em Roma, com a colaboração de Altamar Felberg, como membro do Grupo de Pesquisa Paideia.

1 Introdução

O tema e o debate em torno da crise da democracia estão em alta nos últimos tempos, tanto no Sul quanto no Norte Global, embora essa crise apresente sintomas diferentes e gere diagnósticos também distintos sobre como enfrentá-la. De modo geral, podemos observar, por um lado, certa acomodação com a “democracia real”, considerando irrealista, ou até perigoso, cobrar dessa o cumprimento integral de suas promessas; por outro, existe uma inconformidade com o seu desempenho, considerado decepcionante e incipiente, o que acarreta a denúncia de que ela é um projeto inconcluso, algo que nunca chegou a entregar o tanto que prometeu: a inclusão do povo nas decisões que lhe dizem respeito, assim como o gozo de direitos básicos que evoluem com o tempo.

Na pesquisa que desdobramos, desde 2021, exploramos o tema do chamado “experimentalismo democrático”, na qualidade de campo teoricamente atraente e promissor, visto que reflete a insatisfação com o estado da democracia real, o que nos permite esquadriñar novas formas para melhorar sua performance. Em artigos anteriores (Ferrarini; Giannella; Felberg, 2024), identificamos três vertentes principais dentro desse campo, caracterizadas por interpretações da crise e, conseqüentemente, por distintas abordagens teórico-práticas. Uma primeira vertente é ligada à dimensão institucional da democracia e às perspectivas de reforma da estrutura constitucional do Estado e da política (Dorf; Sabel, 1998; Unger, 2011; Gaspardo, 2018). Uma segunda está centrada nas práticas de *problem solving*, no campo da chamada governança democrática, tendência associada às múltiplas e possivelmente contraditórias abordagens teóricas que sustentam tais práticas (Dorf; Sabel, 1998; Ansell, 2011). Essas duas vertentes têm mantido uma visão clássica de centralidade do Estado no que se considera possível experimentar, mesmo preconizando a necessária ampliação dos processos de governo (nos termos da governança democrática). Há ainda uma terceira vertente, que caracterizamos pelo adjetivo “sociocentrada”⁴, marcando uma específica e inovadora concepção de democracia, objeto da pesquisa e do artigo, a qual consideramos que é o melhor caminho a ser trilhado para encarar a crise da democracia e da participação que as sociedades modernas atravessam.

John Dewey (1927) foi um brilhante antecipador e inovador, no contexto do pensamento ocidental, dos temas da democracia e da educação (ambas declinadas, dando ênfase ao conceito de experiência), que tem inspirado um importante trabalho de atualização dos conceitos de governo e políticas públicas, levado a cabo por diversos autores e autoras contemporâneos ligados à noção de “ação pública” (Andion; Magalhães, 2021; Ansell, 2011; Cefaï, 2017). No entanto, mesmo reconhecendo o grande valor da raiz deweyana e das recentes contribuições teóricas ao experimentalismo democrático — por meio dos conceitos de governança cooperativa/democrática e de ação pública — ainda nos parece crucial mergulhar na contribuição que o sul epistêmico pode nos oferecer para ampliarmos as lentes de interpretação sobre o tema. Isso se dá no sentido de resgatar formas insurgentes de prática política, especialmente aquelas protagonizadas por sujeitos sociais historicamente excluídos, inclusive das instâncias da participação institucionalizada que nasceram com a promessa de incluí-los nos processos de decisão política. Sendo assim, “Estas epistemologias, embora não muito distantes do pragmatismo, têm a originalidade de nos tornar conscientes da modalidade particular de dominação representada pela invisibilização de segmentos inteiros no mundo” (Laville; Frère, 2022, p. 43).

⁴ Inspirado em Boullosa (2013), o conceito quer destacar uma mudança de perspectiva da tendência dominante a considerar todas as formas da política necessariamente protagonizadas pelo Estado, ao reconhecimento de centralidade das dinâmicas sociais enquanto cruciais para a produção das práticas políticas transformadoras.

Na esteira desse movimento de resgatar o valor da experiência no fazer político, autores como Moraes, Tarin e Tibles (2015), Perlatto (2015), Melo (2021), dentre outros, nos permitem ampliar a reflexão sobre esse conceito — também antecipada em Dewey (2010) por meio da noção de experiência estética e integral — coerentemente com uma postura decolonial e contracolonial, que nos leva a reconhecer a imbricação das muitas dimensões do ser e do fazer (inclusive público), separadas na visão eurocêntrica dominante. Essa compreensão ampliada do valor crucial da experiência, que extrapola a dimensão cognitiva e a de construção dos hábitos, alinha-se com a tradição latino-americana das abordagens sentipensantes e nos permite reconhecer o rastro colonialista de muitas instituições participativas e o tanto de ações que comunidades e experiências autóctones da América Latina, passando pelas distintas gerações de movimentos sociais até formas contemporâneas de ativismo social, estão realizando.

É nesse horizonte de valorização dos saberes-fazeres políticos oriundos do Sul Global que o artigo propõe aprofundar o entendimento das categorias constitutivas do conceito de EDS, a partir de uma perspectiva ontoepistêmica decolonial, com o intuito de fortalecer um quadro analítico que possibilite o reconhecimento e a interpretação dessas experiências. O texto organiza-se em três seções, além desta: na primeira, revisitamos o conceito de ampliação ontoepistêmica da política, detalhando suas cinco categorias estruturantes (Ferrarini; Giannella; Felberg, 2024); na segunda, examinamos a relação entre investigação pública e experiência pública, fundamental para compreender as práticas políticas observadas; e, na terceira, articulamos essas reflexões para consolidar o conceito de EDS, avançando na hipótese de que esse esquema interpretativo amplia o alcance analítico, inclusive para além do contexto latino-americano. Para dar conta dessa tarefa, o artigo, de cunho predominantemente teórico, contou especificamente com processos de busca, revisão e interpretação de literatura (Gil, 2019). Por sua vez, a pesquisa empírica desenvolvida em fases anteriores e os seus procedimentos — a exemplo da participação observante conforme Albert (1997) — são a base fundamental que alimenta o nosso avançar.

2 A noção de política nas experimentações democráticas sociocentradas

É a partir das questões do nosso tempo que nos sentimos mobilizados a refletir, compreender e buscar saberes e experiências que possam contribuir para a superação dos dilemas atuais. Nos últimos séculos, a consolidação da sociedade moderna capitalista deslegitimou e descaracterizou os laços de proximidade como elementos fundamentais de coesão, proteção e transformação social. No lugar da comunidade, impõe-se a referência canônica do Estado como ator central da gestão da vida em sociedade e da política como sinônimo do seu fazer institucional e formal (Oliveira; Ferrarini; Dowbor, 2023), nos meandros de governos democráticos.

No entanto, a democracia, nessa perspectiva liberal, não tem logrado cumprir as promessas da modernidade, seja por liberdade, seja por igualdade. O adjetivo “democrático” vem sendo utilizado por governos, mesmo diante da persistência do fenômeno da exclusão radical de amplas camadas da população do acesso a direitos básicos, à autodeterminação e à voz (Ferrarini; Giannella, 2023). A propósito, nem mesmo em democracias ditas consolidadas, esse sistema de governo tem sido capaz de garantir acesso universal a direitos. É também sob governos formalmente democráticos que testemunhamos o aumento abissal das desigualdades no mundo e a emergente crise climática que afeta, de forma drástica, a continuidade da vida no planeta, tal como a entendemos até então.

Esses contextos de desproteção, vulnerabilidade e medo empurram e encorajam as pessoas a buscarem lugares seguros e a se unirem na busca pela recriação de vínculos de solidariedade e práticas de reciprocidade (Laville; Frère, 2022). Assim, as práticas que definimos sociocentradas se constituem em um fazer político que amplia os sentidos costumeiramente atribuídos a esse fazer; elas não negam o Estado como espaço político, mas se contrapõem à ideia de que o agir dele seja centro da política. Desvendarmos os sentidos sobre esse fazer “desde baixo” da sociedade, das comunidades e dos grupos que as compõem, assim como das formas do “fazer político”, invisibilizadas ou relegadas ao caráter ocasional e residual, é uma tarefa complexa, não implicando apenas retornar a uma ideia romântica de vida comunitária. O movimento analítico necessário para tanto nos requer uma primeira tarefa, **desconstrutiva** do legado colonial da competição, do individualismo e da mercadorização da vida e das relações, nos quais estamos imersos desde nossa formação cidadã; um legado que marca também os pilares da ciência e das instituições acadêmicas, já amplamente questionados em sua dimensão epistêmica. A desconstrução da monocultura do poder (Santos, 2003; Oliveira; Ferrarini; Dowbor, 2023) permite o reconhecimento da política vivida em práticas e experiências sociocentradas, cuja invisibilidade ou ausência não foi obra do acaso, mas, sim, ativamente produzida.

É a partir de perspectivas epistêmicas do Sul, decoloniais e contracoloniais, que buscamos refletir, de forma situada, sobre alguns dos dilemas democráticos persistentes no continente latino-americano, o que nos possibilita uma segunda reflexão, de cunho **reconstrutivo**. Afinal, quais outros modos podem haver de interagir, de se organizar e de fazer política? Autores como Dussel (2006), Zibechi (2007), Castoriadis (2013), Acosta (2016) e Pateman (2013), dentre outros, nos guiam na escavação de experiências e saberes marginalizados e silenciados pela colonialidade e têm contribuído para uma melhor compreensão dessas práticas políticas como experimentações sociocentradas. O ponto central do argumento dos autores e autoras do sul epistêmico consiste em recuperar o invisível, possibilitando que outros modos de conhecer, ser, viver, produzir e conviver de comunidades tradicionais, ancestrais e populares possam ser acessados e

credíveis (Santos, 2003; Ferrarini, 2008; Oliveira, 2024). Não raras vezes, essas comunidades produzem práticas contra-hegemônicas profundamente amalgamadas nos âmbitos político e econômico, visto que a produção e a reprodução da vida se integram em seu cotidiano. Trata-se, segundo Laville e Frère (2022, p. 37), “[...] de identificar as formas atuais de dominação e discernir as alavancas da emancipação, especialmente quando elas são ativadas por populações que muitas vezes estão invisibilizadas”.

Politicamente, os arranjos coletivos são as formas autogestionárias de organização da vida em comum e do trabalho associado. Aqui encontramos pistas para os dilemas democráticos do nosso tempo, que não se encerram na negação da democracia, mas, sim, na possibilidade de disputar seu conceito (Giannella, 2020) entre duas noções: democracia formal, liberal-elitista e de baixa intensidade ou democracia substantiva, participativa e de alta intensidade, atravessada, ainda, por uma crítica à sua matriz colonial (Ballestrin, 2014). A democracia substantiva é a que nos interessa e, melhor ainda, a “democracia como modo de vida” (Dewey, 1939), mote que nos permite a compreensão do fazer político presente nas experimentações democráticas sociocentradas, pois a democracia adquire sentidos inovadores e radicais quando olhamos para as formas auto-organizativas e autogestionárias da vida em comum e também quando analisamos as aprendizagens advindas da democracia participativa. No Brasil, por exemplo,

[...] a participação institucionalizada incorreu em limites, profundamente analisados por extensa literatura que apontou, sinteticamente, a persistência de padrões autoritários e patrimonialistas, burocracia autorreferenciada e dispositivos elitistas para “cidadãos com boa escolaridade”, dentre outros (Dagnino, 2002; 2004; Dagnino; Tatagiba, 2007; Tatagiba, 2010; Avritzer, 2011; Cunha et al., 2011; Brasil, 2012; Ipea, 2012, 2014; Teixeira, 2013; Núñez, 2018; Gaspardo, 2018; Giannella, 2018). (Ferrarini; Giannella, 2023, p. 6).

Entendemos que se trata de esferas diferentes — do instituinte e do instituído — em certa medida complementares, visto que a democracia substantivamente vivida gera um fortalecimento sociopolítico que inclusive pode impulsionar as pessoas a ingressarem em esferas instituídas para lutarem pela ampliação de direitos relativos à sua causa, em especial em governos populares. Nesse sentido, não podemos deixar de registrar que há uma fonte rica e inesgotável de produção de solidariedade social e força política na autogestão. A trajetória da economia solidária brasileira (Oliveira, 2021; Oliveira; Ferrarini, 2021), por exemplo — com experiências representativas das EDS — é emblemática ao revelar as nuances de ciclos nos quais processos instituintes dão origem a formas instituídas, que, por sua vez, demandam constante reativação por meio do retorno à vida política que pulsa nos territórios, reabrindo possibilidades de transformação e reconstrução democrática. A própria institucionalização da pauta com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Ministério do Trabalho

e Emprego (MTE), evidencia esse movimento: ao mesmo tempo em que amplia direitos e reconhecimento, também explicita limites que tensionam os atores sociais a reativarem, nos territórios, práticas autogestionárias e formas de ação coletiva. As experimentações democráticas, constituídas em diferentes relações com a institucionalidade e marcadas por especificidades, ciclos e aprendizados próprios, como as experiências do Conselho da Juventude Pataxó da Bahia (Conjupab) e do Congresso Popular de Educação para a Cidadania (CPEC), vêm sendo analisadas pelos autores no âmbito do experimentalismo democrático em trabalhos anteriores (Ferrarini; Giannella; Felberg, 2024; Ferrarini; Giannella, 2023), embora este artigo concentre sua atenção na terceira vertente apresentada na introdução. Do ponto de vista econômico — considerando que a crítica ao capitalismo está implicada na crítica à democracia do tipo liberal-representativa — as experimentações democráticas relativas ao comunitarismo dos povos do Sul Global nos remetem à economia voltada à satisfação das necessidades e à reprodução ampliada da vida.

Se há um conceito para expressar esta outra economia integrada à vida, ao território e à natureza e com capacidade de integrar estes dois mundos, este conceito é o *Buen Vivir*. Ainda que sob múltiplas denominações (Estermann, 2013; Acosta, 2016) e suas diferentes concepções [...], o *buen vivir* ou *sumak kawsay* genericamente representa uma vida digna, ainda que austera, que concebe o bem-estar de forma holística, identificando-o com a harmonia com o entorno social (a comunidade), com o entorno ecológico (a natureza) e com o entorno sobrenatural (os Apus ou Achachi las e demais espíritos de um mundo encantado) (Oliveira; Ferrarini, 2021, p. 151).

Tais experimentações também remontam à tradição de gestão compartilhada dos recursos e às formas de trabalho coletivo (Viola Recasens, 2014), possíveis por meio de múltiplas formas do fazer político que se constituem para além do cânone da democracia moderna.

Nesse exercício de reflexão reconstrutiva da política, identificamos cinco elementos — indissociáveis na prática — que consubstanciam uma concepção de política descolonizada e ampliada e que contribuem para o enriquecimento e a pluralização de análises de experiências democráticas sociocentradas em sua diversidade.

O primeiro elemento é a **comunidade** como centro do fazer político. O sentido e a vida comunitária têm raízes nos modos tradicionais e ancestrais de vida nas aldeias, nas tribos, nos vilarejos etc., manifestando-se contemporaneamente em comunidades urbanas (periféricas ou não), vilas rurais, territórios e formas variadas de agregação e associação. Contudo, a unidade de tempo e lugar, tampouco a junção de pessoas, não são suficientes para definir uma comunidade. A propósito, o avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), presenciado desde a década de 1990, possibilitou a formação de comunidades até mesmo sem pertencimento a um espaço geográfico em

comum. Ser comunidade é partilhar ideais, valores e emoções que formem vínculos de interdependência simbólicos e/ou materiais. Segundo Bauman (2003, p. 15-16), “[...] é um sentimento recíproco e vinculante — a vontade real e própria daqueles que se unem; e é graças a esse entendimento [...] que na comunidade as pessoas permanecem essencialmente unidas a despeito de todos os fatores que as separam”.

A comunidade foi um princípio de regulação social negligenciado na modernidade ocidental globalizada, em função da hipertrofia do Estado e do mercado. Laços sociais de confiança e proximidade se tornam cada vez mais difíceis de serem construídos no contexto de expansão capitalista, marcado pela destruição das formas de vida comunitárias, pela luta por sobrevivência e pela competição desumanizadora que impera. Portanto, o ato de se vincular — em dinâmicas sempre complexas e diversas que são características das relações horizontais e simétricas — é por si um ato de resistência ao legado colonial de atomização dos seres humanos, de instrumentalização das relações e de mercadorização da vida. Na atualidade, os sentidos da comunidade se expressam também em novos ativismos que demonstram um esvaziamento do sentido da representação e da participação institucional, um esgotamento que também já estava sendo apontado pela geração de militantes que ocupavam esses espaços no Estado. Em várias dimensões, essa nova geração política aponta para a dinâmica de produção de uma existência coletiva capaz de falar por si mesma (Moraes; Parra, 2020; Pleyers, 2010; Hoffman, 2020).

As experiências comunitárias de solidariedade acontecem no **cotidiano** da vida em comum, que é o nosso segundo elemento.

As experiências cotidianas parecem minúsculos fragmentos isolados da vida, tão distantes dos vistosos eventos coletivos e das grandes mutações que perpassam a nossa cultura. Contudo, é nessa fina malha de tempos, espaços, gestos e relações que acontece quase tudo o que é importante para a vida social. É onde assume sentido tudo aquilo que fazemos e onde brotam as energias para todos os eventos, até os mais grandiosos (Melucci, 2004, p. 13).

O político, por exemplo, está presente no plano imaginário da vida cotidiana na forma de uma ruptura radical, em alguns casos difusa, em outros intermitente, que se concretiza na construção de experiências lúcidas, festivas e estéticas, nos labores e no desfrute de todos os dias (Echeverría, 1998), que são vividos e produzidos em todos os lugares (Pateman, 2013). O caráter cotidiano dos fazeres políticos também é encontrado em Cornelius Castoriadis (2013) e outros. A política vivida no cotidiano traz a necessidade de criar possibilidades no tempo presente, em vez de apostar em um projeto que se realizará no futuro (Santos, 2002; Moraes; Tarin; Tibles, 2015). São experiências que prefiguram em atos concretos os elementos de um mundo melhor e performativo, como nos moldes do lema gandhiano: “Seja a mudança!” (Pleyers, 2010).

O terceiro elemento se refere à **alteridade**, uma marca não apenas da ação política, mas também do social (Castoriadis, 2008) e da condição humana, o que nos remete à discussão da diferença como diversidade na alteridade. A diferença aparece como condição intransponível do conflito e da capacidade humana de criar formas de negociação (Roux, 2020), por meio do desejo de um modo de viver (Dussel, 2006) e do imperativo da interdependência na organização da vida em comum (Oliveira; Ferrarini; Dowbor, 2023). Nesse sentido, o ser humano carrega em si, ao mesmo tempo, a noção de singular e de múltiplo e o respeito à alteridade implica assumir “[...] um compromisso de convivência democrática e equitativa, em que a busca pela harmonia deve ser a marca das relações dos seres humanos entre si e destes com a Natureza” (Acosta, 2016, p. 158). Ora, é importante observar que a referência ao objetivo da harmonia pode ser interpretada não como um necessário apagamento do conflito, mas, sim, como a capacidade de conviver com ele sem aniquilar o diferente. Se a democracia fosse apenas harmonia, seria estática; se fosse apenas conflito, seria uma constante guerra civil.

Em quarto lugar, identificamos a **integralidade** desse fazer político no cotidiano, que remete a duas dimensões. A primeira se refere à não separatividade entre corpo, emoção e mente como forma de superação do racionalismo cognitivo que demarca o epistemocentrismo hegemônico. O “sentipensar”, de Escobar (2008) e Fals Borda (2014), nos conecta com uma concepção do corpo radicalmente outra em relação ao projeto moderno. Como alternativa a ele, o corpo deixa de ser projeto individual para se tornar nó de relações: é a matriz primeira de cada experiência. É a partir dele e das marcas que carrega (de raça, gênero e classe) que se tornam possíveis a significação do mundo e das relações, bem como a produção de um conhecimento já não neutro, mas encarnado. A partir dessa visão, a prática política recusa a separação moderna entre o biológico e o social, entre a emoção e a razão, situando a corporalidade no centro da reconstrução do comum. A segunda dimensão considera que a política está e é produzida por meio das expressões e interações afetivas, artísticas, lúdicas etc., em que a espiritualidade é também importante. Mãe Beth de Oxum (apud Moraes; Tarin; Tibles, 2015, p. 64), por exemplo, afirma: “[...] a gente não separa militância de festa. Isso fica para os partidos, isso fica para os intelectuais. A gente mistura essas coisas [...]”. Os povos em movimento (Zibechi, 2007), a exemplo dos zapatistas, também apostam nas artes em seu fazer político, dada a sua capacidade de resgatar a essência do ser humano, integrando-o a ela e unindo as pessoas em fraternidade. “À diferença da política, a arte não tenta reajustar ou consertar a máquina. Ela faz algo mais subversivo e inquietante: mostra a possibilidade de outro mundo” (Reyes; Ferreira, 2024, p. 157).

A quinta e última característica resultante da reflexão reconstrutiva da política diz respeito à **autogestão**, expressa sob diversas formas auto-organizativas ou autogeridas de vida (Oliveira; Ferrarini; Dowbor, 2023), as quais reconectam a política, a economia e a cultura no todo social como dimensões da vida que foram apartadas pela tríade modernidade-

capitalismo-colonialismo (Castoriadis, 2013; Dussel, 2006; Lander, 2010). O princípio da autogestão implica assumir uma postura que definimos utópica, na condição de horizonte que nos leva a caminhar na direção desejada⁵. Dito de outra forma, a autogestão como supressão de toda forma de divisão do trabalho, cuja viabilidade pressupõe indivíduos não apenas inteiramente altruístas, mas também multifuncionais e dotados de plena racionalidade comunicativa, é um ideal para as experiências concretas e, como dito, sustenta o caminhar delas (Gaiger; Ferrarini; Veronese, 2018). A autogestão se vincula também ao conceito de autonomia, encontrado no conselho do Comandante Tacho de “cair fora”: “Se o cavalo no qual cavalgamos corre descontrolado rumo ao abismo, é mais que prudente abandonar o cavalo do “progresso” e do “desenvolvimento” irrefletido [...]” (Reyes; Ferreira, 2024, p. 20). Autonomia quer dizer pular desse cavalo antes que seja tarde. “Es precisamente la negación de ese sistema excluyente el momento que antecede a la organización y la acción estratégicas”, corrobora Dussel (2006, 2007). Em suma, “Trata-se de fortalecer os processos assembleístas próprios dos espaços comunitários (aprendendo com os *ayllus*), que são mais democráticos que os processos da democracia representativa desenvolvidos a partir da institucionalidade estatal” (Acosta, 2006, p. 171).

3 Investigações e experiências públicas

A visão ontoepistêmica ampliada de fazer política que abordamos é coerente com uma compreensão radical de democracia que endossamos em nossa pesquisa e que encontra em Dewey (2010) uma importante inspiração. Também reconhecemos o trabalho de atualização conceitual da reflexão deweyana empreendida por estudiosos contemporâneos que introduzem a noção de “ação pública” (Andion; Magalhães, 2021; Ansell, 2011; Cefai, 2017). Tal conceito implica uma crítica e revisitação da visão tradicional de políticas públicas de marca positivista e normativa em seu caráter, focada na ação estatal como centro absoluto do *policy-making* e na sua presumida capacidade de imposição e controle sobre os contextos de ação. Esse conjunto de pressupostos está contradito pelas realidades que observamos, sempre mais complexas e fragmentadas, assim como pelas características dos processos de ação que levam, eventualmente, à produção de políticas públicas. Introduzir o conceito de governança democrática, como fruto da ação pública, representa um avanço em direção a um olhar mais aderente à realidade como ela é; ele introduz a observação de que o governo é um efeito eventual da ação — mais ou menos colaborativa — de um conjunto diversificado de sujeitos que interagem, negociam, conflitam, mediam... chegando finalmente à produção de visões, decisões, ações...

⁵ “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar” (Birri *apud* Galeano, 2014).

No entanto, apesar desse incontestável avanço, é evidente que, até na literatura sobre experimentalismo democrático, existe o preconceito de que tais experimentações são relevantes apenas se e quando interagem com o Estado, persistindo esse como ator central de um fazer político que só pode ser institucionalizado e formalizado (Zibechi, 2007; Oliveira; Ferrarini; Dowbor, 2023; Ferrarini; Giannella; Felberg, 2024). Vozes minoritárias tentam balancear tal preconceito com afirmações de que “[...] existe uma diversidade de formas de experimentação social que ocorre fora de ambientes institucionais e organizacionais” (Andion; Magalhães, 2021, p. 530), mas nos parece que, nessa direção, há ainda um trabalho importante a se fazer. Vai por aqui a opção que fizemos, em anos recentes, de privilegiar a observação das práticas de resistência e insurgência de sujeitos sociais historicamente discriminados e que ficaram às margens dos processos de participação institucionalizados. Essas práticas coadunam com a compreensão de democracia na condição de “forma de vida” (Dewey, 1939) e “padrão de interação social, fonte de ação criativa, de inovação social e de transformação do instituído” (Andion; Magalhães, 2021, p. 529). Elas nos apresentam um padrão de ação política que amplia os cânones postos ao regime democrático pela modernidade, especificamente nas cinco dimensões que citamos na seção anterior. Em trabalhos recentes, usamos os conceitos de investigação pública e de experiência pública para descrever algumas características dessas práticas que nos parecem marcantes, mantendo firme a referência à matriz teórica deweyana. Aqui pretendemos integrá-la a partir de autores como Guerrero Arias (2010), Moraes, Tarin e Tibles (2015), Perlatto (2015) e Melo (2021), os quais, ao trazerem à tona uma perspectiva decolonial, alertam para a imbricação existente nas práticas de sujeitos marginalizados pelo sistema sociopolítico dominante, entre dimensões estéticas que se perpassam e se tornam constitutivas das manifestações políticas insurgentes em oposição ao sistema.

Vamos, então, colocar em foco o conceito de investigação pública, considerando sua conexão — observável nas práticas sociais insurgentes que pesquisamos — com o de experiência pública. O primeiro é reconhecido — conforme Dewey — como um dos fundamentos da democracia como forma de vida, dando estatuto teórico aos processos que levam coletivos e grupos, não necessariamente organizados, a se mobilizarem para reconhecer e definir problemas públicos que os afetam e, em livre interação com os contextos, elaborar caminhos propícios ao tratamento deles. Laville e Frère (2022, p. 41) comungam com esse entendimento ao dizer que “A investigação, como a vida, nos envolve no mundo que nos constrói e que nós construímos”.

O conceito de experiência é igualmente fundamental na reflexão do Dewey (2010), como é de se esperar em um autor que é marco referencial do pensamento pragmatista. No entanto, ele vai além de uma compreensão cognitivista do conceito e nos brinda com a ideia de experiência estética, como aquela em que um sujeito vivencia uma total integração entre o perceptível, o mental e o emocional. Ele fala da “qualidade estética da

experiência”, que não indica algo ligado ao mundo das artes: a experiência é estética porque nela se verifica a integralidade. Falando, por exemplo, do ofício intelectual, Dewey escreve: “Nenhum pensador pode exercer sua ocupação, a menos que seja atraído e recompensado por experiências integrais, totais, que valham a pena intrinsecamente” (Dewey, 2010, p. 12).

A intersecção dos dois conceitos nos leva à compreensão de que os processos de investigação pública são realizados, sustentados e alimentados por fluxos de experiências estéticas e integrais que se tornam públicas⁶ por serem construídas, vivenciadas e gerenciadas por grupos e coletivos. Nesse processo, eles vislumbram e praticam formas alternativas às dominantes de interação social e política, de exploração e decisão sobre caminhos para tratar problemas e de como avançar para trilhá-los. O cruzamento conceitual aqui vislumbrado vai na perspectiva de um pensamento decolonial que, olhando as práticas políticas de sujeitos historicamente marginalizados (povos tradicionais e periféricos, do campo e da cidade), reconhece a impossibilidade de separar delas as dimensões lúdicas, ritualísticas, espirituais e festivas; isso em contraposição ao pensamento eurocêntrico, persistente em suas bases racionalistas. Para Guerrero Arias (2010, p. 5), “[...] o epistemocentrismo hegemônico logra o controle absoluto da vida, do político, do econômico, da natureza, da espiritualidade e da cultura [...] com o fim de controlar os saberes, subjetividades, imaginários e corpos, assim como os afetos”. Mais do que “pular do cavalo”, analogia que trouxemos no tópico anterior, vencer essas heteronomias e estruturas de poder e opressão implica em “viver com alegria” (Reyes; Ferreira, 2024).

Ao mesmo tempo, Perlatto (2015), ao tratar do conceito de contrapúblicos subalternos (Fraser, 1992), assevera que no Brasil esses se distanciaram dos padrões europeus, não adotando necessariamente padrões “críticos racionais”. Diversamente, “[...] assumiram, mecanismos mais ‘expressivistas’, carnavalescos e lúdicos, muito mais ancorados na emoção, nos sentimentos, no humor, na ironia e na paródia do que nas palavras de ordem prontas e bem formuladas” (Perlatto, 2015, p. 140). Ainda, Moraes, Tarin e Tibles (2015), ao trazer entrevistas de sujeitos e sujeitas pertencentes a povos tradicionais e periféricos, corroboram a ideia de que, junto desses povos, a militância e a festa não são coisas separadas, mas, sim, misturadas e que se fortalecem reciprocamente. Essas experiências públicas que se autorreferenciam e se autorrefletem são compreendidas, na visão de Laville e Frère (2022), como “experiências emancipatórias”. Elas articulam formas de proteção social e material e ultrapassam o repertório tradicional dos movimentos sociais, baseando-se na auto-organização e no poder de agir, promovendo uma sociodiversidade tão essencial quanto a biodiversidade para a preservação do mundo.

⁶ Extrapolando a característica tipicamente individual da experiência.

Assim, uma abordagem teórica decolonial consolida a compreensão de que não existe investigação pública, na condição de atividade intelectual, separada de experiências públicas nas quais se sobressai a característica “expressivista”. Investigação e experiências públicas são, de fato, nessa visão, especificações analíticas de um único movimento em que as práticas de resgate identitário, de reafirmação de cosmovisões subalternizadas e de possibilidades outras do ser social e comunitário retroalimentam constantemente a investigação de alternativas possíveis às formas de convivência dominantes, identificando problemas e possíveis soluções por meio da criação de arranjos sociotécnicos situados e colaborativos (Moraes; Parra, 2020).

4 Experimentações democráticas sociocentradas: um conceito em construção

Ancorados na noção de política concebida por atores sociais que protagonizam iniciativas reconhecidas como experimentos democráticos sociocentrados — constituída por elementos que tipificam uma concepção de política reconstruída e ontoepistemologicamente ampliada, enraizada no espaço comunitário, praticada no cotidiano e orientada pelos princípios da alteridade, integralidade e autogestão —, avançamos no exercício teórico de aproximação e integração entre os conceitos de investigação e experiência. Essa articulação se dá com base em suas naturezas públicas, assumidas aqui como elementos de convergência, ou seja, interpreta-se ambas como expressões de uma ação consciente, reflexiva e estética de sujeitos integrais em sua incompletude humana, que se auto-organizam social e politicamente na luta por igualdade de dignidade e reconhecimento da diferença na unidade, enfrentando processos históricos e estruturais de exclusão social. Em síntese, trata-se de “[...] processos políticos, investigativos e de aprendizagem protagonizados por sujeitos que carregam orgulhosamente suas experiências públicas como bagagem inegociável” (Ferrarini; Giannella; Felberg, 2024, p. 123).

Esse quadro teórico, que começa a ganhar forma e densidade em nosso artigo anterior (Ferrarini; Giannella; Felberg, 2024), constitui a base que sustenta o conceito emergente de “experimentação democrática sociocentrada”. Partimos do pressuposto de que “[...] a experiência pública passaria a ser uma experimentação democrática quando surge o desejo de seguir vivendo e aprimorando, ou ‘vivê-la de novo’, entender como ela se deu e sistematizá-la com vistas à sua reaplicação” (Ferrarini; Giannella; Felberg, 2024, p. 123).

Essas experiências públicas — compreendidas, como já discutido, na qualidade de movimentos autônomos de performance sociopolítica que impulsionam processos investigativos voltados à aprendizagem coletiva transformadora — apresentam

características próprias que reafirmam a concepção ampliada e reconstruída de política abordada na primeira seção desse artigo. Resumindo seus traços:

- a) são radicalmente sociocentradas, rompendo com as lógicas do antropocentrismo capitalista e do Estado hobbesiano. Elas inauguram uma perspectiva sociobiocêntrica, que aposta na capacidade relacional e colaborativa do ser humano, na vida cotidiana em comunidade e na ideia de autocentramento, conforme propõe Acosta (2016);
- b) revalorizam modos de vida ancestrais e saberes considerados ultrapassados, mas que, na prática, inspiram e prefiguram alternativas de futuro. Essas experiências oferecem soluções comunitárias e colaborativas para os desafios impostos pela atual “grande tormenta”⁷, articulando-se a uma ontologia política do território (Moraes; Parra, 2020; Escobar, 2015; Reyes; Ferreira, 2024);
- c) defendem a integralidade do ser humano em sua tríade constitutiva — corpo, razão e emoção — e propõem a superação das dicotomias forjadas pela ciência moderna, as quais têm caráter desagregador, excludente e incompatível com o convivialismo na condição de filosofia política dos “bons conviveres”, que buscamos construir com esperança e ação coletiva;
- d) rejeitam a centralidade incontestável do Estado na ação política, possibilitando o pensamento e a prática de políticas públicas com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado (Souza, 2010; Clastres, 2003) ou mesmo para além do Estado (Oliveira, 2022). Nessa perspectiva, o ente estatal se torna um ator entre outros na arena política, e não seu protagonista absoluto.

O conceito de EDS — no plural, como forma de acentuar sua diversidade, sua multiplicidade e suas variadas possibilidades de expressão, até mesmo como movimento de inovação democrática — emerge, então, como resultado de uma articulação teórico-reflexiva em torno da concepção pragmatista de política e democracia como formas de vida. Essa perspectiva sustenta que tais formas decorrem de um *continuum* de investigações e de experiências públicas, que, por sua vez, retroalimentam a sua própria concepção e as suas práticas, favorecendo, dessa forma, o seu constante aprimoramento e potencial para a mudança.

Em distintas latitudes, do Norte ao Sul Global — com maior incidência nos países da América Latina — proliferam experiências democráticas autodeterminadas e autocentradas, conduzidas por sujeitos em seus próprios espaços de vivência e reprodução sociocultural. Como já destacamos em manuscrito apresentado no 14º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), “[...] são muitos os contextos, protagonistas, dinâmicas e gramáticas das experimentações democráticas

⁷ Representa a crise civilizatória que estamos atravessando, reflexo da exploração capitalista.

sociocentradas”, o que nos impulsiona a compreendê-las e analisá-las com maior rigor científico, reconhecendo-as como potenciais portadoras de novos rumos para a ressignificação da política e da democracia como práticas do comum, orientadas à universalização da cidadania. Nosso interesse por essas experiências, centradas no protagonismo social, torna-se ainda mais pertinente diante dos dados apresentados por Pogrebinski e Ross (2021, p. 59), cuja pesquisa revela uma maior prevalência de inovações democráticas associadas às duas primeiras dimensões tratadas na introdução desse artigo. Os autores concluem que “[...] é comum a quase todos os 18 países que cobrimos: as inovações democráticas na América Latina tendem a ser institucionalizadas”, o que é explicado, em parte, pelos processos de descentralização e constitucionalização do Estado. Essa constatação, salvo investigação mais aprofundada, pode revelar uma persistente expectativa nas soluções estatais e a consequente invisibilização das inovações sociocentradas, frequentemente desconsideradas em seu potencial transformador e democratizante.

Nesse movimento investigativo voltado à melhor compreensão e identificação das EDS, propomos — com base em pesquisas empíricas realizadas por nosso grupo nos últimos cinco anos — uma categorização inicial dos múltiplos casos analisados. Essa categorização contempla três grandes campos de manifestação: povos e comunidades tradicionais, lutas populares e movimentos sociais e coletivos contemporâneos. Tais iniciativas populares indicam a criação de novas formas de viver, de estar no mundo e de conviver em coletividade, manifestando-se em processos e atos que vão desde o autogoverno de microterritórios, construção de jornadas temáticas e alianças entre atores diferentes até as manifestações de rua, assembleias, marchas, retomadas e ocupações de praças, sempre visando a constituição de novos elos sociais e políticos. Como observa Moraes, Tarin e Tibles (2015, p. 24), trata-se da emergência de “[...] novas formas de viver, estar no mundo, estar juntos e viver juntos”. Detalhando esses campos:

a) povos e comunidades tradicionais: são as experimentações democráticas protagonizadas por povos tradicionais que ganharam visibilidade e se fortaleceram desde a década de 1990, por meio do protagonismo e da autodeterminação de grupos historicamente subalternizados pela colonialidade, como indígenas, afrodescendentes, ribeirinhos e camponeses. Essas comunidades reivindicam o reconhecimento, a autonomia e a validação de seus saberes ancestrais e modos de vida. Entre as características dessas experimentações, destacam-se a defesa de territórios, a afirmação identitária, a criação autônoma de sistemas educacionais e de saúde, o papel central de mulheres e jovens, práticas de solidariedade econômica e o respeito à natureza como parte de si (Zibechi, 2007). Em nosso último artigo (Ferrarini; Giannella; Felberg, 2024), analisamos a experiência do Conjupab como exemplo de uma EDS marcada pela cultura democrática indígena e pela atuação política plural dentro e fora das instituições.

A experiência zapatista em Chiapas também reforça esse potencial inovador, com formas horizontais de gestão, como os governos autônomos locais e os coletivos de governos autônomos zapatistas (Reyes; Ferreira, 2024). No Brasil, a Teia dos Povos, no sul da Bahia, destaca-se como uma rede que aposta na autoconstrução do poder popular, reunindo povos camponeses e indígenas em coalizões cosmopolíticas. Conforme Pimentel (2023), essa rede confirma a geração de novas ontologias políticas em territórios negros, indígenas e camponeses, reconhecidos como autonomias comunitárias. A cacique Valdelice expressa essa vivência política ao afirmar que “[...] não adianta falar em democracia sem vivê-la” (*apud* Moraes; Tarin; Tibles, 2015). Casos semelhantes existem em toda a América Latina, como a Assembleia Territorial do Buen Vivir no Equador (Acosta, 2013), as redes de autonomia comunitária na Colômbia (Escobar, 2008) e as comunas autônomas e os movimentos Mapuche no Chile (Richards, 2013), evidenciando o protagonismo indígena em alternativas políticas além dos modelos estatais tradicionais;

b) lutas populares e movimentos sociais: são as características dessas experimentações democráticas, amplamente discutidas na literatura sobre movimentos sociais que buscam uma sociedade mais inclusiva e equitativa. Em certos contextos, esses movimentos se institucionalizam em torno de pautas específicas, inserindo-se nas dinâmicas institucionais e se motivando pela expectativa de que governos progressistas abram janelas de oportunidade para ampliar direitos ou descolonizar práticas políticas. Mesmo enfrentando desafios no exercício do poder, esses atores buscam preservar sua ética, dimensão pública e causa original, evitando a lógica instrumental do poder. Os casos observados revelam trajetórias duradouras que evidenciam os ciclos entre processos instituídos e instituintes e suas relações contingentes com o Estado, mostrando limites, riscos e potencialidades da transformação democrática. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) exemplifica essa complexidade, articulando atuação institucional e crítica ao Estado. O MST luta pela reforma agrária e democratização do acesso à terra por meio de ocupações, assentamentos e agroecologia. Embora crítico às estruturas tradicionais, o movimento busca diálogo com governos progressistas, mantendo autonomia e ética política ao utilizar essa oportunidade para avançar em suas demandas (Carter, 2006). Na Argentina, as escolas populares, com gestão compartilhada entre alunos e professores, e as assembleias de bairro, espaços autogestionados que distribuem bens e serviços comunitários, ilustram outras formas de experimentações democráticas sociocentradas (Pogrebinschi; Ross, 2021);

c) coletivos contemporâneos: difundiram-se a partir da década de 2010 na América Latina e outras regiões, configurando novas formas de ativismo cidadão (Pleyers, 2018). Segundo Gaiger (2020), esses grupos se caracterizam pela informalidade, autonomia, pluralidade de causas e sujeitos, forte componente afetivo, organização horizontal e

tendência à impermanência. Embora nem sempre visíveis em grande escala, atuam profundamente em seus territórios, articulando demandas locais (Giannella, 2023). Pleyers (2018) destaca que esses ativismos rompem dicotomias tradicionais, integrando pautas como feminismo, ecologismo e anticonsumismo, valorizando autenticidade e ética na política. Exemplos incluem o CPEC, em Porto Alegre, que fomenta a participação de vozes periféricas (Ferrarini; Giannella, 2023), e a Marcha das Vadias, movimento feminista global que contesta normas patriarcais e violência de gênero, organizando-se de forma descentralizada e horizontal (Moraes; Tarin; Tibles, 2015). Esse movimento destaca o corpo como expressão política, rompendo a separação entre privado e político e encarnando a resistência coletiva.

Apesar de suas singularidades históricas, culturais e organizativas, os três tipos de experimentações democráticas sociocentradas aqui descritos compartilham elementos estruturantes que os aproximam. Em primeiro lugar, todos se constituem como expressões de autonomia coletiva diante do Estado e do mercado, afirmando formas próprias de produzir o político por meio de saberes e práticas enraizados nos corpos-territórios e nas vivências concretas dos sujeitos envolvidos. Em segundo lugar, operam uma crítica radical às formas hegemônicas de democracia representativa, propondo, em seu lugar, modelos alternativos de organização política baseados na horizontalidade, na participação direta, na copresença e na vivência comunitária. Em terceiro, são experiências que articulam o cotidiano com o político, desestabilizando dicotomias tradicionais como público/privado, material/imaterial e racional/afetivo, propondo a reintegração da ética, da corporalidade e da subjetividade como dimensões constitutivas da ação política. Por fim, todas essas práticas compartilham uma aposta comum na transformação democrática a partir das margens, não como zonas de exclusão, mas, sim, como espaços férteis de invenção política e ontológica, capazes de engendrar formas plurais e insurgentes de convivência e produção do comum.

5 Reflexões finais

A desconstrução da democracia representativa liberal — tradicionalmente centrada no Estado como protagonista absoluto da dimensão política — é necessária para ampliar a compreensão da política como prática cotidiana, enraizada nas experiências comunitárias e marcada pela diversidade sociocultural. Essa desconstrução revela as limitações das estruturas colonialistas e capitalistas que moldaram a concepção clássica de democracia. Diante do fracasso dos projetos emancipatórios estatais da modernidade, é urgente valorizar as pluralidades das experiências coletivas como base para a transformação social e produção de conhecimento, aproximando-se do experimentalismo democrático, nomeadamente em uma interpretação hibridizada pela contribuição do pensamento decolonial e contracolonial.

As experimentações democráticas sociocentradas, protagonizadas por diversos sujeitos sociais, viabilizam o acesso cotidiano a direitos historicamente negados, a formas autônomas de gestão do comum (Giannella; Martins, 2020) e a uma cidadania ampliada, muitas vezes suprimida na democracia formal vigente. Elas se mostram práticas essenciais por inúmeros motivos: contribuem para a desconstrução de monoculturas, como a do saber, da escala, da classificação social e do tempo linear; afirmam o valor crucial da ancestralidade e da compreensão do tempo como cíclico; são situadas e relacionais, enraizadas no local, mas sempre em relação ao global; e contestam e lutam contra hierarquias sociais para reconhecer o protagonismo de povos, mulheres e todos os sujeitos historicamente discriminados e marginalizados.

Elas compartilham, ainda, uma aposta comum na transformação democrática a partir das margens e contribuem para a redefinição do significado e do valor potencial dos “sujeitos periféricos” nas sociedades contemporâneas; promovem uma crítica radical às formas hegemônicas de democracia representativa, materializam a autonomia coletiva diante do Estado e do mercado via formas de democracia real e substantiva em que se articulam o cotidiano com o político, desestabilizando dicotomias tradicionais.

Acreditamos que, mesmo com óbvios limites e contradições, essas experiências democráticas sociocentradas fortalecem o tecido sociopolítico por meio da participação ativa e da solidariedade e nos permitem uma perspectiva emancipatória não fatalista, capaz de manter aberto o espaço para pensar e praticar, desde já, outros futuros possíveis.

Para o seguimento da nossa pesquisa, lançamos a hipótese de poder considerar as EDS como laboratórios de participação e inovação pública, fomentando uma cidadania ativa, crítica e corresponsável, que tensiona os limites da institucionalidade, buscando aprimorar a relação entre sociedade e Estado.

Referências

ACOSTA, Alberto. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária; Elefante, 2016.

ACOSTA, Alberto. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. *In*: LANG, Miriam; MOKRANI, Dunia. **Beyond development**: alternative visions from Latin America. Quito, Equador: Fundación Rosa Luxemburg, 2013. p. 61-86.

ALBERT, Bruce. Ethnographic situation and ethnic movements: notes on post-Malinowskian fieldwork. **Critique of Anthropology**, v. 17, n. 1, p. 53-65, 1997. Disponível em: https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_6/b_fdi_47-48/010010075.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

ANDION, Carolina; MAGALHÃES, Thiago. (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas: experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática.

Revista Sociedade e Estado, v. 36, n. 2, p. 513-543, maio/ago. 2021. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020007>. Acesso em: 29 abr. 2026.

ANSELL, Christopher. **Pragmatist democracy**: evolutionary learning as public philosophy. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ARIAS, Patricio. Corazonar el sentido de las epistemologías dominantes desde las sabidurías insurgentes, para construir sentidos otros de la existencia (primera parte). **Calle 14**: Revista de investigación en el campo del arte, v. 4, n. 5, p. 80-94, jul./dez. 2010. Disponível em:
<https://doi.org/10.14483/21450706.1205>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BALLESTRIN, Luciana. Colonialidade e democracia. **Revista Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 191-209, 2014. Disponível em:
https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/view/38830/22268. Acesso em: 29 abr. 2026.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BOULLOSA, Rosana de F. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 3, p. 68-86, 2013. Disponível em:
<https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/17572>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CARTER, Miguel. O movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) e a democracia no Brasil. **Agrária**, São Paulo, n. 4, p. 124-164, 2006. Disponível em:
<https://doi.org/10.11606/issn.1808-1150.v0i4p124-164>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CASTORIADIS, Cornelius. **El mundo fragmentado**. La Plata, Argentina: Terramar, 2008.

CASTORIADIS, Cornelius. **La institución imaginaria de la sociedad**. Barcelona: Maxi-Tusquets Editores, 2013.

CEFAI, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 1, p. 187-213, mar. 2017. Disponível em:
<https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010009>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**: pesquisas de antropologia política. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

DEWEY, John. **The public and its problems**. New York: Henry Holt, 1927.

DEWEY, John. **Democracia criativa**: a tarefa diante de nós. 1939. Disponível em:
<https://www.novospensadores.com/democracia-criativa-tarefa-diante-de-nos-por-john-dewey/>. Acesso em: 29 abr. 2026.

DEWEY, John. **Arte como experiência**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DORF, Michael C.; SABEL, Charles F. A constitution of democratic experimentalism. **Cornell Law Faculty Publications**, n. 120, 1998. Disponível em:
<https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/120>. Acesso em: 29 abr. 2026.

DUSSEL, Enrique. **20 tesis de política**. México: Siglo XXI Editores, 2006.

DUSSEL, Enrique. **Materiales para una política de la liberación**. Madrid: Plaza y Valdés, 2007.

ECHEVARRÍA, Bolívar. **Valor de uso y utopía**. México: Siglo XXI Editores, 1998.

ESCOBAR, Arturo. **Territories of difference**: place, movements, life, redes. Durham, EUA: Duke University Press, 2008.

ESCOBAR, Arturo. Territórios da diferença: a ontologia política dos “direitos ao território”. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [S. l.], v. 35, 2015. DOI: 10.5380/dma.v35i0.43540. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/43540>. Acesso em: 6 maio 2026.

FALS BORDA, Orlando. **Ciencia, compromiso y cambio social**: textos de Orlando Fals Borda. 2. ed. Montevideo: El Colectivo; Lanzas y Letras; Extensión Libros, 2014.

FERRARINI, Adriane V. **Pobreza**: possibilidades de construção de políticas emancipatórias. São Leopoldo: Oikos, 2008.

FERRARINI, Adriane V.; GIANNELLA, Valéria. As vozes da periferia na democratização da cidade: o 1º Congresso Popular de Educação para a Cidadania em Porto Alegre. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 47., 2023, Campinas, SP. **Anais [...]**. Campinas, SP: ANPOCS, 2023. p. 1-17.

FERRARINI, Adriane V.; GIANNELLA, Valéria; FELBERG, Altemar. Experimentações democráticas sociocentradas na descolonização de práticas de participação: o caso do Conselho da Juventude Pataxó da Bahia. **Plural: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 2, p. 114-136, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcsoc.2024.230473>. Acesso em: 29 abr. 2026.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (ed.). **Habermas and the public sphere**. London: MIT Press, 1992.

GAIGER, Luiz Inácio. A reciprocidade e os coletivos de auto-organização da vida comum: uma resposta ao capitalismo de crise. **Otra Economía**, v. 13, n. 24, p. 3-24, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ungs.edu.ar/index.php/otraeconomia/article/view/879/1132>. Acesso em: 29 abr. 2026.

GAIGER, Luiz Inácio; FERRARINI, Adriane V.; VERONESE, Marília. O conceito de empreendimento econômico solidário: por uma abordagem gradualista. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 61, n. 1, p. 137-169, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582018149>. Acesso em: 29 abr. 2026.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, pp. 65-88, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180006>. Acesso em: 29 abr. 2026.

GIANNELLA, Valéria. A democracia em disputa. In: TORRUELLA, Joaquín B.; MARTINS, Simone; NEBOT, Carmem P. (org.). **Uma nova democracia para o século XXI?** Viçosa, MG: S. Martins, 2020. p. 302-326.

GIANNELLA, Valéria. Experimentalismo democrático em tempos de crise democrática: nuances e potencial. In: LOSADA, Janaina Z.; LIMA, Márcio S.; COELHO, Lilian R.; GOÉS, Eva; SILVA, Matheus. **De valente esperança e rebeldia**: ensaios para um Brasil plural. Salvador: EDUFBA, 2023. p. 31-50.

GIANNELLA, Valéria; MARTINS, Fernanda H. Tecendo elos no limiar da pandemia: laboratórios do comum e experiências públicas para a gestão social de territórios. In: CARNEIRO, Ana *et al.* **Estado e sociedade sob olhares interdisciplinares**: experiências participativas, disputas narrativas, território e democracia. Salvador: EDUFBA, 2020. p. 209-225.

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

HOFFMAM, Fernando. Entre crise e crítica: os coletivos como novos sujeitos políticos e a reconstrução da democracia. **Disciplinarum Scientia**, v. 16, n. 2, p. 15-29, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/disciplinarumSA/article/view/3635>. Acesso em: 29 abr. 2026.

LANDER, Edgardo. Crisis civilizatoria: el tiempo se agota. In: LEÓN, I. (org.). **Sumak Kawsay: Buen vivir y cambios civilizatorios**. Quito: Fundación de Estudios, Acción y Participación Social, 2010. p. 27-40.

LAVILLE, Jean-Louis; FRÈRE, Bruno. **La fabrique de l'émancipation: repenser la critique du capitalisme à partir des expériences démocratiques, écologiques et solidaires**. Paris: Éditions du Seuil, 2022.

MELO, Rúrion. Contrapúblicos e os novos conflitos na esfera pública. In: BATISTA, Mariana; RIBEIRO, Ednaldo; ARANTES, Rogério (org.). **As teorias e o caso**. Santo André: Editora UFABC, 2021. pp. 269-296.

MELUCCI, Alberto. Juventude, tempo e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Educação**, n. 5-6, pp. 5-14, 1997. Número especial: Juventude e contemporaneidade. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/n05-06/n05-06a02.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2026.

MORAES, Alana; PARRA, Henrique. Laboratórios do comum: experimentações políticas de uma ciência implicada. **Revista do Centro de Pesquisa e Formação – SESC/SP**, n. 10, p. 113-139, ago. 2020. Disponível em: <https://www.sescsp.org.br/wp-content/uploads/2019/08/ALANA-MORAES-HENRIQUE-Z-M-PARRA.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2026.

MORAES, Alana; TARIN, Bruno; TIBLE, Jean. **Cartografias da emergência: novas lutas no Brasil**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

OLIVEIRA, Gustavo M. **“Caminhar perguntando”**: para além, apesar ou com o Estado? A construção de autonomies nos movimentos de economia solidária de Brasil e México. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2021.

OLIVEIRA, Gustavo M. Avivar a autonomia: movimentos sociais e experimentações democráticas para além do Estado. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 1-29, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/65254>. Acesso em: 29 abr. 2026.

OLIVEIRA, Gustavo M.; FERRARINI, Adriane V. A centralidade do Estado na organização do Movimento de Economia Solidária no Brasil: trajetória, dilemas e possibilidades. **Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales**, n. 15, p. 140-167, 2021. Disponível em: <https://oaji.net/articles/2022/8368-1648224620.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2026.

OLIVEIRA, Gustavo M.; FERRARINI, Adriane V.; DOWBOR, Monika W. Economía solidaria y hacer político de los movimientos sociales. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 85, n. 1, p. 9-38, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2023.1.60413>. Acesso em: 29 abr. 2026.

PATEMAN, Carole. Críticas feministas à dicotomia público/privado. In: MIGUEL, Luiz Felipe; BIROLI, Flávia (org.). **Teoria política feminista: textos centrais**. Niterói: EDUFF, 2013.

PERLATTO, Fernando. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 53, p. 121-145, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235307>. Acesso em: 29 abr. 2026.

PIMENTEL, Spensy K. Teia dos Povos: estratégias cosmopolíticas agroecológicas na formação de uma rede de autonomias no sul da Bahia. **Revista de Antropologia**, v. 65, n. 1, p. 1-22, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/1678-9857.ra.2022.204551>. Acesso em: 29 abr. 2026.

PLEYERS, Geoffrey. **Alter-globalization: becoming actors in the global age**. Cambridge: Polity Press, 2010.

PLEYERS, Geoffrey. **Movimientos sociales en el siglo XXI: perspectivas y herramientas analíticas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018.

POGREBINSCHI, Thamy; ROSS, Melisa. Inovações democráticas na América Latina. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 33-63, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.112490>. Acesso em: 29 abr. 2026.

RECASENS, Andreu V. Discursos “pachamamistas” versus políticas desarrollistas: el debate sobre el elemento Sumak Kawsay en los Andes. **Íconos: Revista de Ciencias Sociales**, n. 48, p. 55-72, jan. 2014. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/server/api/core/bitstreams/5b2bd4d6-460e-49d7-abc3-24cc6cc5a226/content>. Acesso em: 29 abr. 2026.

REYES, Alejandro; FERREIRA, Joelson. **Sonhando a terra do bem virá: zapatismo, autonomia e a Teia dos Povos**. São Paulo: GLAC Edições, 2024.

RICHARDS, Patricia. **Race and the Chilean miracle: neoliberalism, democracy and indigenous rights**. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2013.

ROUX, Rhina. La política de los subalternos. In: TENORIO, Gerardo A. **Redefinir lo político**. Cidade do México: UNAM, 2020. p. 229-255. Disponível em: <https://publicaciones.xoc.uam.mx/MuestraDocumento.php?Host=6&IdRec=313&TipRec=3>. Acesso em: 29 abr. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado**. Lisboa: Afrontamento, 2003.

SOUZA, Marcelo. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**, v. 7, n. 11, p. 13-47, 2010. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12223/7869>. Acesso em: 29 abr. 2026.

UNGER, Roberto M. A constituição do experimentalismo democrático. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 257, p. 57-72, 2011. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8584>. Acesso em: 29 abr. 2026.

ZIBECHI, Raúl. **Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento**. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM, 2007.

Democracia como forma de vida: epistemologias do Sul Global e experimentalismo democrático sociocentrado

Democracy as a way of life: Southern epistemologies and socio-centered democratic experimentalism

Gabriel Carvalho Ribeiro de Lima¹   

Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Itabuna, BA, Brasil

RESUMO

Analisando, neste artigo, a crise estrutural da democracia representativa, marcada pela colonialidade do poder (Quijano, 2005) e pela exclusão epistêmica de saberes não hegemônicos, questionando a capacidade de modelos participativos tradicionais de superar hierarquias moderno-coloniais. Parto do seguinte problema: como o experimentalismo democrático sociocentrado (Ferrari; Felberg; Giannella, 2024), fundamentado em epistemologias do Sul Global, pode reconfigurar a democracia para além de paradigmas estadocêntricos? Nessa abordagem teórico-crítica, busco investigar as tensões entre práticas insurgentes e sua relação complexa com instituições hegemônicas. Discuto até que ponto tais experiências, ao reivindicarem autonomia territorial e ecologias de saberes, conseguem evitar a reprodução de violências epistêmicas (Mignolo, 2003) ou a cooptação por lógicas instrumentais do Estado. Questiono, ainda, como fomentar alternativas ético-ontopistêmicas (Stetsenko, 2021) sem fragmentar lutas contracoloniais (Santos, 2015, 2023). Pauto a reflexão metodológica na vigilância epistemológica (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 2010), problematizando os riscos de reduzir experiências públicas sociocentradas a categorias acadêmico-científicas. Os resultados, de caráter exploratório e analítico, não oferecem respostas conclusivas, mas, sim, formulam perguntas críticas sobre a viabilidade de desestabilizar estruturas coloniais, a sustentabilidade política da autonomia comunitária e os desafios de operacionalizar justiça epistêmica em contextos marcados por desigualdades radicais.

Palavras-chave: experimentalismo democrático sociocentrado; colonialidade do poder; epistemologias do sul global.

Recebido em: 04/04/2026

Aceito em: 21/05/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22818187](https://doi.org/10.5281/zenodo.22818187)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Fapesp 683/2025.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

Agradecimentos: Este artigo resulta de uma trajetória acadêmica iniciada na Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), cuja vivência e experiência formativa foram fundamentais para o desenvolvimento desta reflexão. O trabalho teve início na iniciação científica e hoje percorre o Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade (PPGES). Agradeço especialmente à professora Valéria Giannella, orientadora, e ao professor Altemar Felberg, coorientador, pela orientação generosa, pelo rigor intelectual e pelo compromisso com uma formação crítica e ética. Expresso ainda minha gratidão à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), cujo apoio financeiro tornou possível o caminhar da reflexão.

¹ Cientista social e jornalista e mestrando em Estado e Sociedade (UFSB), com foco em Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article analyzes the structural crisis of representative democracy, marked by the coloniality of power (Quijano, 2005) and the epistemic exclusion of non-hegemonic knowledge, questioning the capacity of traditional participatory models to overcome modern-colonial hierarchies. It stems from the following problem: how can socio-centered democratic experimentalism (Ferrarini; Felberg; Giannella, 2024), grounded in Southern epistemologies, reconfigure democracy beyond state-centric paradigms? The critical theoretical approach seeks to investigate the tensions between insurgent practices and their complex relationship with hegemonic institutions. It discusses the extent to which such experiences, by claiming territorial autonomy and ecologies of knowledges, succeed in avoiding the reproduction of epistemic violence (Mignolo, 2003) or co-optation by the instrumental logics of the State. Furthermore, it questions how to foster ethico-onto-epistemic alternatives (Stetsenko, 2021) without fragmenting counter-colonial struggles (Santos, 2015, 2023). The methodological reflection is guided by epistemological vigilance (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 2010), problematizing the risks of reducing socio-centered public experiences to academic categories. The results, exploratory and analytical in nature, do not offer conclusive answers but rather formulate critical questions regarding the feasibility of destabilizing colonial structures, the political sustainability of community autonomy, and the challenges of operationalizing epistemic justice in contexts marked by radical inequalities.

Keywords: socio-centered democratic experimentalism; coloniality of power; southern epistemologies.

1 Introdução

A crise estrutural da democracia representativa, marcada pela persistência de hierarquias coloniais e pela exclusão epistêmica de saberes não hegemônicos, coloca em xeque a eficácia dos modelos participacionistas tradicionais. No contexto latino-americano, em que projetos participativos institucionalizados, como conselhos gestores e orçamentos participativos, coexistem com formas insurgentes de participação, cabe questionar: até que ponto essas iniciativas desafiam efetivamente a racionalidade instrumental do Estado?

A eleição de Lula em 2002, embora simbolizasse um projeto de democratização de alta intensidade, suscita reflexões críticas: como explicar o rápido desmonte participativo após o golpe parlamentar de 2016 e a ascensão do governo Bolsonaro em 2018? A retomada da agenda participativa, no governo Lula III, elucida perfeitamente as amarras dessa racionalidade. A implementação da plataforma digital Brasil Participativo para a formulação do Plano Plurianual (PPA 2024-2027), embora celebrada como uma inovação tecnológica, escancara a permanência da colonialidade na democracia. Conforme apontam estudos da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong), a modernização da técnica participativa não implica a descolonização da prática (Ciconello, 2024).

Ao subordinar as propostas populares à validação de uma racionalidade técnico-burocrática e jurídica, o Estado relega essas experimentações a uma zona periférica da participação (Grosfoguel, 2008). Nela, os saberes-fazeres insurgentes são instrumentalizados para legitimar decisões já estabelecidas pelo poder público, esvaziando a essência geradora oriunda do conflito e neutralizando a redistribuição real do poder. Esses eventos expõem as fragilidades de modelos centralizados na lógica estadocêntrica (Giannella, 2018) e interrogam a própria viabilidade de projetos democráticos enraizados em instituições moderno-coloniais².

Nesse cenário, a concepção deweyniana de democracia como forma de vida (Dewey, 1927) oferece um arcabouço para repensar a política além das instituições formais. Contudo, até que ponto essa perspectiva, ao ser articulada às epistemologias do Sul Global, consegue confrontar a colonialidade do poder (Quijano, 2005) sem reproduzir novas hierarquias e romper com a monocultura ontoepistêmica? Nesse quadro, mobilizo a ecologia de saberes, investigando a possibilidade de diálogo entre conhecimentos ancestrais e comunitários sem subjugá-los à lógica da razão ocidental.

O experimentalismo democrático, conforme esboçado por Ferrarini, Felberg e Giannella (2024), surge como um caminho possível, mas não está isento de indagações. Enquanto vertentes experimentalistas como a reforma institucional (Dorf; Sabel, 1998) e a governança nas práticas de *problem solving* (Ansell, 2011) operam dentro de paradigmas moderno-coloniais, as experiências públicas sociocentradas reivindicam uma redefinição da participação a partir de seus espaços inventados e seus modos de vida (Miraftab, 2016; Santos, 2015, 2023). Contudo, até que ponto essas experimentações, enraizadas em territórios periféricos e comunidades originárias, conseguem transcender a rejeição ao Estado para construir alternativas que integrem ética, estética e justiça ontoepistêmica (Santos, 2015, 2023; Moraes, 2024)? Não estariam elas, paradoxalmente, dependentes de reconhecimento institucional para ampliar seu impacto?

O caso do Conselho da Juventude Pataxó da Bahia (Conjupab), explicitado em Felberg (2021) e em Ferrarini, Felberg e Giannella (2024), ilustra essa ambiguidade: ao rejeitar se estagnar em formatos participativos burocratizados, o Conselho articula autonomia

² A modernidade, sob a perspectiva crítica decolonial, é entendida como um projeto intrinsecamente vinculado à colonialidade do poder, sistema global de dominação que emergiu com a expansão europeia a partir do século XV. Segundo Quijano (2005), a modernidade não pode ser dissociada da classificação racial hierárquica, da exploração econômica e da subalternização epistêmica impostas aos povos colonizados, configurando uma matriz de poder que perpetua a centralidade eurocêntrica. Mignolo (2003) amplia essa análise ao destacar a face obscura da modernidade, na qual discursos de progresso e racionalidade universalista ocultaram violências como genocídios, escravidão e epistemicídios. Para o autor, a modernidade/colonialidade opera como um paradigma duplo, em que avanços técnicos e filosóficos coexistiram com a negação da humanidade de populações não europeias, sustentando uma geopolítica do conhecimento que marginaliza saberes subalternizados. Essa crítica desestabiliza narrativas lineares sobre a modernidade, revelando-a como um processo marcado por contradições e resistências.

territorial e saberes tradicionais, operando como um terceiro espaço³. Mas seria possível que essa dinâmica, baseada em relações horizontais e interdependência ecológica, escapasse à cooptação por lógicas hegemônicas? A crítica de Dussel (1993) ao eurocentrismo como falsa universalidade ressoa nessas experiências. Entretanto, como garantir que a noção de transmodernidade, que exige o reconhecimento da alteridade negada, não se torne um discurso vazio diante das estruturas materiais de opressão?

Portanto, busco nesta reflexão investigar em que medida o experimentalismo democrático, ao dialogar com epistemologias insurgentes e se propor sociocentrado, pode reconfigurar a democracia como um processo ético-ontoepestêmico ativista⁴ (Stetsenko, 2021). Partindo do pressuposto de que a democratização radical exige mais que a inclusão representativa, questiono: quais são os limites e riscos de desestabilizar estruturas que perpetuam a violência epistêmica? Seriam as experiências públicas sociocentradas capazes de ampliar a compreensão plural de democracia, ou seja, de evidenciar diferentes modos/formas de fazer democracia, borrando-se entre espaços e lógicas por consenso ou disputa, sem serem enclausuradas em nichos de resistência? Ademais, como evitar que a reinvenção da política reproduza, mesmo que inadvertidamente, as mesmas exclusões que pretende superar?

2 Questões ontoepistêmicas

A persistência da colonialidade do poder (Quijano, 2005), expressa na subalternização de saberes não ocidentais e na racialização das relações sociais, impõe desafios à democracia representativa. Se, por um lado, as epistemologias do Sul Global propõem uma ecologia de saberes para valorizar conhecimentos marginalizados, cabe indagar: como essas epistemologias insurgentes podem evitar a reprodução de novas hierarquias ao se articularem com práticas institucionais? A crítica de Dussel (1993) à modernidade como projeto colonial revela a urgência de uma transmodernidade que compreenda, como medida fulcral de transformação, a alteridade negada. No entanto, pensemos: até que ponto essa perspectiva integrativa mostra-se viável em contextos nos quais o Estado moderno-colonial ainda opera como mediador exclusivo da participação?

³ "O Terceiro Espaço que, embora em si irrepresentável, constitui as condições discursivas da enunciação que garantem que o significado e os símbolos da cultura não tenham unidade ou fixidez primordial e que até os mesmos signos possam ser apropriados, traduzidos, re-historicizados e lidos de outro modo" (Bhabha, 1998, p. 67).

⁴ O termo ontoepistêmica (ou ontoepistemológica) refere-se à interligação entre ontologia (o estudo do ser, da existência e da realidade) e epistemologia (o estudo do conhecimento, sua natureza e limites). A expressão é frequentemente utilizada em contextos filosóficos e teóricos críticos, especialmente em discussões feministas e decoloniais, para enfatizar como sistemas de conhecimento estão intrinsecamente vinculados a modos de existir e experiências de mundo. Nesse âmbito, explora-se como estruturas de poder moldam tanto o que é considerado real (ontologia) quanto o que é validado como saber (epistemologia). A abordagem ontoepistêmica busca desnaturalizar hierarquias cognitivas e ontológicas, questionando quem define o que conta como realidade e conhecimento legítimo. A ética, a ontologia e a epistemologia, nesse contexto, são integradas para criar uma abordagem ativista. Leia-se: ético-ontoepistemologia ativista (Stetsenko, 2021).

A tensão entre espaços convidados e inventados (Miraftab, 2016) ilustra essa ambiguidade: enquanto conselhos gestores e orçamentos participativos reproduzem lógicas burocráticas, iniciativas insurgentes propõem autonomia radical. Contudo, como essas experiências públicas sociocentradas (Ferrarini; Felberg; Giannella, 2024) podem evitar o enclausuramento em nichos de resistência, garantindo impacto político sem perder sua essência contra-hegemônica? A governança democrática e experimentalista nas práticas de *problem solving* (Ansell, 2011), ainda que inovadora, permanece ancorada em racionalidades instrumentais: seria possível transcender essa limitação sem recair em utopias desconectadas das estruturas materiais?

Retomando o caso do Conjupab, enfatizo a busca por autonomia territorial, que suscita conflitos a ela inerentes: como negociar a coexistência entre protocolos decisórios originários e mecanismos estatais sem subordinação epistêmica? A noção de terceiro espaço (Bhabha, 1998) sugere hibridismos, mas não resolve o paradoxo de dependência/autonomia que permeia movimentos e comunidades periféricas. É precisamente nas fendas desse paradoxo que a autogestão (Oliveira; Ferrarini; Dowbor, 2023) rompe o campo teórico para se firmar como a efetiva materialização política de um esforço consciente de autogoverno, diminuindo a dependência da tutela estatal.

Além disso, a radicalidade das experiências públicas sociocentradas demanda que compreendamos a ação política pela categoria da integralidade. Longe da mera superação dos dualismos cartesianos elaborada pelo pragmatismo norte-americano, a integralidade consolida-se nas insurgências do sul como uma reconexão cosmopolítica (Escobar, 2016). Nessas dinâmicas, a deliberação é cosmicamente situada e entrelaçada aos ancestrais e aos encantados, operando simultaneamente como uma reconexão experiencial-encarnada que toma o corpo, os afetos e o sofrimento do sujeito periférico como motores ontoepistêmicos indissociáveis da própria *práxis* democrática (Fals Borda, 2014; D'Andrea, 2020).

O imperativo dessa vivência é a rejeição de armadilhas ontoepistêmicas que docilizam a alteridade. Apoio-me no alerta de Rivera Cusicanqui (2018) contra as palavras mágicas e os termos exógenos que nomeiam as realidades periféricas sem, contudo, habitá-las, funcionando como táticas de bloqueio e captura. Essa preocupação caminha em pé de igualdade com o diagnóstico da guerra das denominações, articulado por Nego Bispo (Santos, 2015, 2023). Esse embate funciona como estratégia contracolonialista que subverte a linguagem hegemônica pela ressignificação de termos e criação de contraconceitos e alerta para o risco de o experimentalismo democrático sociocentrado ser reduzido a um discurso de inclusão sem transformação substantiva. Aqui, a guerra transcende a substituição lexical: trata-se de desmontar estruturas cognitivas coloniais que, mesmo sob novas nomenclaturas e roupagens institucionais, podem perpetuar a

subalternização de epistemologias ancestrais, como quando mecanismos de participação estatal recodificam práticas comunitárias em moldes eurocentrados.

A proposta plural de democracia defende a coexistência de modelos democráticos, mas como garantir que essa pluralidade não se torne diluição? Além disso, como evitar que a descolonização do Ser (Fanon, 1961), essencial para rupturas ontoepistêmicas, seja cooptada por retóricas institucionais que neutralizam seu potencial revolucionário?

Em síntese, o problema central reside em investigar se, e sob quais condições, o experimentalismo democrático sociocentrado pode:

desestabilizar a colonialidade sem reproduzir violências epistêmicas (Mignolo, 2003);

superar a relação Estado/sociedade civil por meio de práticas que transcendam a oposição (Souza, 2010);

garantir sustentabilidade política a alternativas participativas sem dependência de reconhecimento institucional.

Essas interrogações exigem uma análise crítica das contradições inerentes às epistemologias insurgentes, questionando se sua radicalidade teórica encontra ressonância em práticas capazes de redefinir a democracia para além do legado moderno-colonial.

2.1 Justificativa, limites e potencialidades

A persistência de hierarquias raciais, econômicas e epistêmicas na América Latina, herdadas do projeto colonial de poder (Quijano, 2005), demanda não apenas a crítica, mas também a reinvenção das estruturas democráticas. Se a democracia liberal, enraizada em paradigmas eurocêtricos, falha em confrontar a colonialidade moderna (Dussel, 1993), cabe refletir: quais alternativas emergem das periferias geopolíticas e existenciais para redefinir a participação política? O experimentalismo democrático sociocentrado (EDS), ao valorizar saberes subalternizados e práticas comunitárias (Ferrarini; Felberg; Giannella, 2024), propõe-se como um caminho, no entanto até que ponto essa abordagem consegue escapar à lógica de inclusão assimilacionista, que integra grupos marginalizados sem questionar as estruturas que os oprimem (Mignolo, 2003)?

A contribuição do conceito de EDS — e, principalmente, de sua lente voltada para a vivência de experimentações democráticas sociocentradas (EDSs) — para os debates sobre pluralidade democrática reside em sua capacidade de tensionar a noção universalista de democracia eurocentrada. Contudo, não há como garantir que a valorização de epistemologias insurgentes não seja reduzida a um pluralismo superficial, incapaz de alterar relações materiais de poder. A crítica de Miraftab (2016) aos espaços

convidados alerta para o risco das experiências sociais serem cooptadas por agendas estatais que neutralizam seu potencial transformador.

Além disso, o compromisso com a justiça epistêmica, central ao EDS, enfrenta desafios práticos. Como equilibrar a valorização de saberes locais com a necessidade de diálogo transversal em sociedades marcadas por desigualdades radicais? O caso das retomadas Tupinambá (Alarcon, 2013), no qual a terra é vivida como laboratório do ser índio, não apenas ilustra a potência da autonomia territorial, mas também expõe tensões: como negociar a soberania comunitária diante de um Estado que impõe modelos únicos de gestão (Souza, 2010)? A cosmopolítica de Stengers (2018), ao propor redes de cuidado entre humanos e não humanos, oferece uma perspectiva, porém sua aplicação em contextos de conflito fundiário e espoliação ambiental permanece um enigma aberto⁵.

A reflexão justifica-se, portanto, não pela defesa acrítica do conceito de EDS, mas, sim, pela urgência de investigar os limites e as potencialidades de suas apreensões em meio a contradições estruturais. Se, por um lado, ele oferece subsídios para políticas públicas decoloniais — como a gestão comunitária de recursos hídricos ou a educação intercultural —, por outro, questiona-se: como evitar que tais políticas reproduzam a violência benevolente do Estado, que instrumentaliza diferenças para manter hierarquias (Spivak, 2010)? Como contribuição teórica, objetivo tentar apreender algumas dessas tensões, articulando a crítica à colonialidade com a vivência das experiências públicas.

Ao tensionar a relação entre insurgência e institucionalidade, busco evitar tanto o utopismo desconectado das realidades materiais quanto o conformismo frente à ordem vigente. A relevância social está em amplificar vozes silenciadas, não como objetos de pesquisa, mas, sim, como sujeitos ontoepistêmicos. Enquanto sua originalidade acadêmica radica em borrar abordagens frequentemente fragmentadas do experimentalismo deweyniano às epistemologias do sul, passando pela crítica contracolonial de Nego Bispo, resta o desafio central: como transformar a *práxis* em teoria sem diluir sua radicalidade em meio às armadilhas do poder?

2.2 Vigilância epistemológica

A metodologia do artigo nasce dessa ambiência contraditória fundamental: como investigar práticas insurgentes que desafiam categorias hegemônicas sem aprisioná-las

⁵ Nesse ponto, a figura do idiota em Stengers (2018) torna-se especialmente provocadora: não se trata de um sujeito ignorante, mas, sim, de alguém que interrompe a pressa das soluções e recusa o enquadramento imediato das urgências em consensos previsíveis. Esse gesto, mais ético que teórico, nos leva a perguntar: e se, nas experiências públicas sociocentradas, já operasse algo da ordem da cosmopolítica? Ademais, se as práticas que suspendem a decisão até que a terra fale, ou recusam protocolos institucionais que neutralizam o conflito, forem, elas mesmas, modos de desacelerar a razão colonizadora? O experimentalismo democrático, ao se propor sociocentrado, estaria pronto para sustentar essa hesitação como princípio, mesmo quando ela desestabiliza as próprias categorias que busca valorizar?

em quadros teóricos que, por mais que sejam bem-intencionados, podem asfixiar sua radicalidade? Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2010) alertam que toda estrutura metodológica carrega em si o risco de reduzir o vivido a esquemas prévios, e essa tensão se agrava quando o campo de estudo é formado por experiências e vivências que contestam a própria linguagem acadêmica.

Se a colonialidade do poder (Quijano, 2005) moldou não apenas relações sociais, mas também os modos de produzir conhecimento, como analisar experimentações sociocentradas sem reproduzir a violência epistêmica que pretendo superar? A resposta proposta não está na busca por neutralidade, reconhecidamente impossível, mas, sim, na vigilância epistemológica (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 2010). Nela, há um exercício contínuo de questionamento sobre como conceitos como experimentalismo democrático sociocentrado ou autonomia territorial podem, paradoxalmente, tornar-se ferramentas de domesticação quando aplicados a contextos que rejeitam a lógica decolonial: um processo de desvinculação da matriz colonial de poder (Quijano, 2005; Mignolo, 2003; Fanon, 1961).

Parte-se, assim, de uma ecologia de saberes, que valoriza epistemologias periféricas, mas sem ingenuidade: como evitar que essa valorização se torne um gesto performático, incapaz de alterar as assimetrias materiais que relegam saberes ancestrais à condição de exotismo teórico? A tripartição do experimentalismo democrático (Ferrarini; Felberg; Giannella, 2024), entre reforma institucional, governança de *problem solving* e experiências públicas sociocentradas, serve como ponto de partida, porém não de chegada. Seu uso exige um diálogo crítico: até que ponto essa categorização consegue capturar a complexidade de alternativas decisórias que escapam à dicotomia Estado/sociedade civil? A solução passa por tratar os conceitos como ferramentas provisórias, sempre submetidas aos testes das experimentações.

A noção de sujeito periférico (D'Andrea, 2020), por exemplo, é útil para nomear agentes historicamente silenciados, mas como escapar à essencialização de identidades em contextos marcados por interseccionalidades (Lugones, 2020)? A reflexão enfrenta aqui um dilema: ao categorizar, simplifica; ao evitar categorias, invisibiliza. Essa tensão apropria-se de uma abordagem pós-positivista, que rejeita a falsa neutralidade e assume o pesquisador como parte do campo de forças que investiga (Felberg, 2023). Não se trata de romanticizar a voz subalterna (Spivak, 2010), mas, sim, de reconhecer que a produção de conhecimento é um ato político e, como tal, sujeito a contradições.

A coprodução de saberes com comunidades emerge como princípio ético-político, entretanto como equilibrar o rigor analítico com a urgência das lutas comunitárias? A participação em rodas de conversa e a imersão em atividades pedagógicas, por exemplo, não garantem, por si só, a superação de hierarquias. Pelo contrário: a presença do pesquisador, ainda que militante, pode reforçar dinâmicas de poder se não for mediada

por uma autorreflexão contínua. A ética-ontoepistemologia ativista (Stetsenko, 2021) oferece um caminho, entretanto como operacionalizá-la quando as demandas imediatas das comunidades — como a defesa de territórios ameaçados — colidem com os prazos científicos e acadêmicos?

O risco de romantização da resistência é palpável. Souza (2010) lembra que mesmo as práticas mais autônomas negociam, em algum grau, com o Estado, seja para acessar recursos, seja para evitar repressão. Como evitar, então, que a análise teórica transforme essa negociação em falha ou contradição, em vez de reconhecê-la como estratégia de sobrevivência? A chave está em abandonar juízos binários (autonomia vs. dependência) e adotar uma lente que capte a ambiguidade constitutiva das experiências insurgentes.

A metodologia, por fim, confronta-se com seu paradoxo: como escrever sobre práticas que desconfiam da linguagem acadêmica sem traí-las? A resposta não está em abdicar da teoria, mas, sim, em tencioná-la constantemente. Se a escrita é um ato de tradução, cabe perguntar: quais perdas e distorções essa tradução implica? Ademais, como minimizá-las sem recair no silêncio? A reflexão, assim, assume-se como um exercício incompleto, que não aspira a respostas definitivas, mas, sim, a perguntas mais precisas — e, talvez, mais incômodas.

3 Experimentações democráticas e descolonização

A crise da democracia representativa no Brasil não é um acidente político, mas, sim, um desdobramento da colonialidade do poder (Quijano, 2005), uma matriz que estrutura hierarquias raciais, econômicas e epistêmicas desde a invasão europeia das Américas.

Essa matriz não se limita ao passado colonial: ela se atualiza na exclusão de saberes não ocidentais e na racialização das relações sociais, que transformam corpos e territórios periféricos em zonas de sacrifício (Moraes, 2024). Nesse contexto, a democracia liberal, herdeira direta do projeto moderno-colonial (Dussel, 1993), revela-se incapaz de romper com a lógica que a fundou. Como, então, repensar a participação política a partir de epistemologias que não reproduzam a violência epistêmica do eurocentrismo?

Nesse cenário, as epistemologias do Sul Global emergem como alternativa promissora, propondo o resgate e a valorização de conhecimentos historicamente marginalizados, desde protocolos indígenas de deliberação até experimentações periféricas de autogestão. Contudo, como evitar que a valorização de saberes subalternos se torne um gesto descolado da redistribuição concreta de poder?

Ancorada na autonomia territorial e na crítica contracolonial, apoio essa reflexão no caráter experimentalista do fazer-democrático que, podendo ser articulado em um triplo eixo teórico e exemplificativo — reforma institucional, governança nas práticas de *problem solving* e experiências públicas sociocentradas — configura não uma fórmula,

mas, sim, um campo de tensões. Enquanto as duas primeiras vertentes operam dentro de paradigmas moderno-coloniais, a terceira desafia a própria ideia de política como espaço separado da vida cotidiana.

Essa ruptura remete à descolonização do Ser proposta por Fanon (1961), que exige não apenas a independência política, mas também a destruição das subjetividades internalizadas pelo colonizado. Nas retomadas indígenas, por exemplo, a luta pela terra não se reduz à posse material: é um ato de reexistência que reconstrói identidades apagadas (Alarcon, 2013). No entanto, como sustentar essa reconstrução em um sistema que criminaliza a autonomia? O Conjupab ilustra o dilema: sua força desagua em práticas ancestrais, no entanto sua sobrevivência depende da negociação com um Estado que historicamente violenta seus direitos (Ferrarini; Felberg; Giannella, 2024). Essa ambiguidade expõe outro paradoxo central: a descolonização é o rompimento com o Estado moderno-colonial, todavia muitas vezes depende dele para garantir mínimos existenciais.

Para romper com as amarras desses paradoxos, as insurgências do Sul Global acionam a territorialização não apenas como demarcação fundiária, mas também como reconstrução integral de um mundo (Zibechi, 2007). Ao constatarem o fracasso civilizatório da modernidade e o esgotamento das vias institucionais, essas sociedades em movimento optam por um reposicionamento ontológico que a *práxis* zapatista metaforiza como o ato de "cair fora" do cavalo descontrolado do desenvolvimento irrefletido e do falso progresso (Reyes; Ferreira, 2024).

Essa fuga rumo à autonomia, contudo, não recai em um isolacionismo utópico ou em um enclausuramento apolítico do sujeito periférico. Pelo contrário, a vivência dessas experiências públicas sociocentradas exige uma articulação pragmática, tática e profundamente conflitiva com as instituições hegemônicas. Trata-se de uma dinâmica na qual o diálogo com o Estado moderno-colonial não cessa, mas ocorre sob novas bases de força, inaugurando uma racionalidade que a Teia dos Povos e os movimentos de base traduzem como o imperativo de negociar com o facão na mesa (Ferreira; Felício, 2021).

Essa tensão comprova que as lutas contracoloniais não fogem da arena política. Elas a refundam no chão do território, forjando uma radical unidade na diversidade que utiliza as frestas institucionais para garantir a sobrevivência física, enquanto constrói as infraestruturas da emancipação para além das cercas do capital.

É nesse cenário que a análise de Milton Santos (2003) sobre a globalização ganha relevância. Ao dividir o mundo em fábula, perversidade e possibilidade, o autor desvela como a narrativa hegemônica do progresso encobre a exploração colonial, ao mesmo tempo que aponta brechas para alternativas. As ocupações urbanas e as redes de economia solidária, por exemplo, materializam a possibilidade ao transformar territórios

marginalizados em laboratórios de democracia radical (Zibechi, 2007). Contudo, essas iniciativas ainda enfrentam o risco de serem cooptadas pela lógica que pretendem subverter, seja por meio da mercantilização da participação, seja pela dependência de recursos estatais.

A ideia de diversos modelos de democracia surge, então, como uma proposta para conciliar pluralidade e coerência política. Seu princípio é simples: em vez de um modelo único de democracia, múltiplas formas de participação devem coexistir, desde conselhos gestores até assembleias horizontais em ocupações. No entanto, essa coexistência não é pacífica: em um contexto de avanço do autoritarismo, como evitar que a fragmentação enfraqueça as lutas comuns? A pandemia da *coronavirus disease* 2019 (covid-19) expôs essa tensão: redes de solidariedade periférica atuaram nas brechas do Estado, mas sua potência foi minada pela criminalização e pela precariedade estrutural (Lourenço, 2022; Lima; Giannella, 2024).

Assim, o desafio teórico-prático do EDS está em sua capacidade de negociar contradições: como ser radical sem ser dogmático? Como construir autonomia sem recair no isolamento? A chave da questão, como tenho refletido, pode estar na ética-ontoepistemologia ativista (Stetsenko, 2021), que integra reflexão crítica e ação política, reconhecendo que o pesquisador-ativista-sujeito (Felberg, 2023) não é um observador neutro, mas, sim, parte do campo de lutas que investiga. Nas palavras de Souza (2010), Ferrarini, Felberg e Giannella (2024), trata-se de agir com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado e para além do Estado: uma não fórmula que não encapsula a ambiguidade constitutiva das experiências insurgentes.

Se a colonialidade do poder (Quijano, 2005) é um projeto inacabado, as epistemologias do sul e o EDS são respostas igualmente inacabadas. Sua força não está em oferecer soluções definitivas, mas, sim, em manter viva a pergunta: como democratizar a democracia em um mundo ainda marcado pelas feridas abertas em 1492?

4 Entre crítica e reinvenção democrática

Os resultados dessa reflexão não se limitam a indagar teorias ou diagnosticar falhas; visam interrogar os próprios fundamentos da democracia em um contexto marcado pela colonialidade. A sistematização teórica das vertentes do experimentalismo democrático revela, em primeiro lugar, uma tensão irresoluta: como conciliar a reforma institucional, que opera dentro de estruturas estadocêntricas, com a radicalidade das experiências públicas sociocentradas, que desafiam a noção mesma de Estado?

Se autores como Dorf e Sabel (1998) defendem a flexibilização de instituições para ampliar a participação, cabe questionar: essa flexibilização não estaria condicionada a uma racionalidade instrumental que exclui saberes não hegemônicos? A governança na

prática de *problem solving* (Ansell, 2011), por sua vez, promete eficiência, mas até que ponto sua ênfase técnica reproduz hierarquias epistêmicas, silenciando saberes-fazeres comunitários?

O diagnóstico crítico da colonialidade, em mecanismos participativos institucionalizados, expõe outro paradoxo: mesmo iniciativas celebradas como democráticas, como o Orçamento Participativo (OP), podem perpetuar exclusões estruturais. Avritzer (2011) demonstra que comunidades periféricas permanecem marginalizadas nesses espaços, não por falta de engajamento, mas, sim, porque a linguagem técnica e os procedimentos burocráticos funcionam como dispositivos de colonialidade (Quijano, 2005). Se a democracia de alta intensidade exige a valorização das epistemologias do sul, como transformar conselhos gestores em arenas nas quais saberes ancestrais e comunitários tenham paridade de participação (Fraser, 2022)? Ou seria necessário abandonar esses espaços em favor de experimentações autônomas, como as ocupações urbanas e as retomadas indígenas?

A resposta não é óbvia. As experiências públicas sociocentradas mostram que é possível construir participação para além do Estado, no entanto sua sustentabilidade depende de recursos e reconhecimento que, em última instância, remetem às instituições hegemônicas. Essa ambiguidade ressalta um dilema maior: a descolonização da democracia exige não apenas criticar o Estado moderno-colonial, mas também reinventar a política em um terreno minado por dependências históricas. Se a tripartição teórica do experimentalismo democrático ajuda a compreender esse campo de forças, ela também revela suas limitações: como categorias como sociocentrado ou contracolonial podem escapar à apropriação por discursos que as esvaziam de radicalidade?

A análise detida das experiências públicas sociocentradas aponta que a saída para esse impasse não reside na recusa dogmática da institucionalidade, mas, sim, na prefiguração ativa de uma mundialidade transmoderna (Dussel, 1993) forjada na rés do chão. Observando o vasto ecossistema de ativismo social do Sul Global, das sociedades em movimento (Zibechi, 2007) à complexidade tecida por redes comunitárias autônomas, entendo que a construção de poder social desde baixo transcende a ambição estadocêntrica de tomada do poder. Nessas trincheiras, o sujeito periférico transfigura-se em um sujeito multitudinário (Perez; Silva Filho, 2017; Hoffman, 2020) que mobiliza o território, a cultura e a cotidianidade (Melucci, 2004) como as infraestruturas reais de uma vida participativa. A política decolonial deixa, assim, de ser um evento procedimental-burocrático para se consolidar em uma reconexão experiencial-encarnada, na qual coletivos auto-organizados sustentam a coesão social primariamente pela reciprocidade e pelo cuidado (Boff, 1999). Longe de um romantismo ingênuo, essas dinâmicas operam como laboratórios impuros da fábrica da emancipação (Frère; Laville,

2022), provando que é na ação concreta e ordinária que a alteridade sobrevive ao apagamento.

Essa constatação tensiona, em última instância, o próprio núcleo do experimentalismo. Se a concepção de democracia como forma de vida em Dewey (1927) já apontava para o inquérito coletivo e a experiência compartilhada, é somente sob a lente afiada e contra-hegemônica das epistemologias periféricas que essa formulação se desvencilha de seus resíduos liberais e universais. A verdadeira radicalidade não se circunscreve à adequação procedimental em conselhos estatais, mas irrompe na encruzilhada em que os saberes-fazeres insurgentes confrontam e desmentem a razão colonial, revelando o colossal desperdício das experiências sociais imposto pela modernidade ocidental.

Ao assumirmos que a justiça epistêmica e a autonomia territorial são condicionantes inegociáveis, o desafio analítico e político transborda a mera reforma das engrenagens representativas: trata-se de instituir uma nova ecologia ontoepistêmica, subvertendo a colonialidade para afirmar um modo de vida no qual mundos radicalmente distintos sejam, enfim, coetâneos, legítimos e soberanos (De la Cadena, 2019).

Os resultados, portanto, não oferecem soluções definitivas, mas, sim, novas perguntas: se a colonialidade é uma estrutura viva, como as ontoepistemologias insurgentes podem evitar ser assimiladas por ela? Como garantir que a sistematização teórica não se torne um exercício de classificação acadêmica, distante das urgências das lutas comunitárias? Como se aproximar do impacto transformador das experiências públicas sociocentradas sem reduzi-las a indicadores?

Essas interrogações não invalidam a reflexão, mas, sim, a situam em seu contexto próprio: o de um projeto inacabado, que reconhece na incerteza um motor para a reinvenção democrática. Se a democracia como forma de vida (Dewey, 1927) ainda é uma promessa, seu cumprimento dependerá da capacidade de revisitar constantemente a tensão entre teoria e prática, entre crítica e esperança.

Referências

- ALARCON, Daniela Fernandes. **O retorno da terra**: as retomadas na aldeia Tupinambá Serra do Padeiro, sul da Bahia. 2013. Dissertação (Mestrado em Brasília) — Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.
- ANSELL, Christopher. **Pragmatist democracy**: evolutionary learning as public philosophy. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 9-28. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

- BHABHA, Homi K. **O local da cultura**. Tradução de Myriam Ávila, Eliana Lourenço de Lima Reis e Gláucia Renate Gonçalves. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.
- BOFF, Leonardo. **Saber cuidar**: ética do humano, compaixão pela Terra. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **O ofício de sociólogo**: metodologia de pesquisa em sociologia. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- CICONELLO, Alexandre. **Participação Social**: o papel da Sociedade Civil na política participativa brasileira no governo Lula III. São Paulo: FES Brasil: Abong, 2024.
- D'ANDREA, Tiaraju. Contribuições para a definição dos conceitos periféricos e sujeitos periféricos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 19-36, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/whJqBpqmD6Zx6BY54mMjqXQ/?lang=pt>. Acesso em: 23 jul. 2026.
- DE LA CADENA, Marisol. An invitation to live together: making the “complex we”. **Environmental Humanities**, Durham, v. 11, n. 2, p. 477-484, 2019.
- DEWEY, John. **The public and its problems**. New York: Henry Holt, 1927.
- DORF, Michael C.; SABEL, Charles F. A constitution of democratic experimentalism. **Columbia Law Review**, New York, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.
- DUSSEL, Enrique. **1492**: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1993.
- ESCOBAR, Arturo. Territórios de diferencia: la ontología política de los “derechos al territorio”. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, v. 41, 2016.
- FALS BORDA, Orlando. **Ciencia, compromiso y cambio social**. 2. ed. Montevideo: El Colectivo; Lanzas y Letras: Extensión Libros, 2014.
- FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.
- FELBERG, Altamar. **Conselho da Juventude Pataxó da Bahia**: uma reflexão-ação sobre democracia, participação e cidadania à luz da experiência dos povos indígenas. 2021. 274 f. Tese (Doutorado em Estado e Sociedade) — Universidade Federal do Sul da Bahia, Porto Seguro, 2021. Disponível em: https://memoriasulbahia.com.br/wp-content/uploads/tainacan-items/28520/39374/TESE_Altamar_Felberg_-_versa771o_finalssima_publicada_05102021.pdf. Acesso em: 23 jul. 2026.
- FELBERG, Altamar. Etnografia militante e povos indígenas: encruzilhadas de um pesquisador-ativista-sujeito. In: LOSADA, Janaina Zito *et al.* (org.). **De valente esperança e rebeldia**: ensaios para um Brasil plural. Salvador: Edufba, 2023. p. 141-160.
- FERRARINI, Adriane Vieira; FELBERG, Altamar; GIANNELLA, Valeria. Experimentações democráticas sociocentradas na descolonização de práticas de participação: o caso do Conselho da Juventude Pataxó da Bahia. **Plural**: revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 114-136, 2024. Disponível em: https://revistas.usp.br/plural/pt_BR/article/view/230473. Acesso em: 23 jul. 2026.
- FERREIRA, Joelson; FELÍCIO, Erahsto. **Por terra e território**: caminhos da revolução dos povos no Brasil. Arataca: Teia dos Povos, 2021

FRASER, Nancy. **Justiça interrompida**. Tradução de Vinícius Stolze Lima. São Paulo: Boitempo, 2022.

FRÈRE, Bruno; LAVILLE, Jean-Louis. **La fabrique de l'émancipation**: repenser la critique du capitalisme à partir des expériences démocratiques, écologiques et solidaires. Paris: Éditions du Seuil, 2022.

GIANNELLA, Valeria. Perspectivas e desafios da participação em tempos de crise democrática. **Nau Social**, Salvador, v. 9, n. 16, p. 91-106, 2018.

GROSGOUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 80, mar. 2008.

HOFFMAN, Fernando. Entre crise e crítica: os coletivos como novos sujeitos políticos e a reconstrução da democracia. **Disciplinarum Scientia**, Santa Maria, v. 16, n. 2, p. 15-29, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/disciplinarumSA/article/view/3635/2700>. Acesso em: 23 jul. 2026.

LIMA, Gabriel Carvalho Ribeiro de; GIANNELLA, Valeria. Da resistência à insurgência: participação social em tempos de crise democrática e desmonte institucional no Brasil (2018-2022). **NAU Social**, Salvador, v. 15, n. 28, p. 1-19, 2024.

LOURENÇO, Jucimara. “Nem tudo é perdido, nem tudo é ruim”: as articulações do Coletivo Vozes da Rua para o enfrentamento à pandemia da covid-19 em Juiz de Fora – MG. **Mediações**, Londrina, v. 27, n. 1, p. 1-18, 2022.

LUGONES, Maria. Colonialidade e gênero. Tradução de Priscila Moreira. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). **Pensamento feminista hoje**: perspectivas decoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 19-38.

MELUCCI, Alberto. **O jogo do Eu**: a mudança de si em uma sociedade global. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2004.

MIGNOLO, Walter. **Histórias locais/projetos globais**: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Lagoa Nova, v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>. Acesso em: 23 jul. 2026.

MORAES, Alana. Uma transição para a vida terrestre: ciência, tecnologia e formas políticas da autonomia na era do colapso climático. **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 1-11, 2024. Disponível em: <https://opiniaofilosofica.org/index.php/opiniaofilosofica/article/view/1227>. Acesso em: 23 jul. 2026.

OLIVEIRA, Gustavo; FERRARINI, Adriane; DOWBOR, Monika. Economía solidaria y hacer político de los movimientos sociales. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 85, n. 1, p. 9-38, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60413>. Acesso em: 23 jul. 2026.

PEREZ, Olívia Cristina; SILVA FILHO, Alberto Luís Araújo. Coletivos: um balanço da literatura sobre as novas formas de mobilização da sociedade civil. **Revista Latitude**, Maceió, v. 11, n. 1,

p. 255-294, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufal.br/latitude/article/view/2812>. Acesso em: 23 jul. 2026.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107-130. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/educacaodocampocfp/images/Edgardo-Lander-org-A-Colonialidade-do-Saber-eurocentrismo-e-ciC3AAncias-sociais-perspectivas-latinoamericanas-LIVRO.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2026.

REYES, Alejandro; FERREIRA, Joelson. **Sonhando a terra do bem virá**: Zapatismo, autonomia e a Teia dos Povos. São Paulo: GLAC Edições, 2024.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Un mundo ch'ixi es posible**: ensayos desde un presente en crisis. Buenos Aires: Tinta Limón, 2018.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **A terra dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu: Piseagrama, 2023.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **Colonização, quilombos**: modos e significações. Brasília, DF: INCT-Ineu/UnB, 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado. **Revista Cidades**, Chapecó, v. 7, n. 11, p. 13-47, 2010. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12223>. Acesso em: 23 jul. 2026.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa e André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STENGERS, Isabelle. A proposição cosmopolítica. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 69, p. 442-464, 2018.

STETSENKO, Anna. Ético-ontoepistemologia ativista: pesquisa e estudo de resistência. In: COMISSÃO DE ÉTICA EM PESQUISA DA ANPED (org.). **Ética e pesquisa em educação**: subsídios. Rio de Janeiro: ANPED, 2021. v. 2, p. 20-27.

ZIBECHI, Raúl. **Autonomías y emancipaciones**: América Latina en movimiento. Lima: Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, 2007.

O papel das políticas de assistência estudantil e ações afirmativas no êxito acadêmico de estudantes-mães na UFBA

The role of student assistance policies and affirmative action in the academic success of student mothers at UFBA

Bianca Magalhães dos Santos¹   

Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, BA, Brasil

Ana Cristina Muniz Décia²   

Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, BA, Brasil

RESUMO

Este artigo é um recorte de pesquisa acerca da interseção maternagem-ensino superior, enfocando políticas institucionais de assistência estudantil e estratégias de apoio acadêmico oferecidas por instituições de ensino superior (IES) às estudantes-mães. O objetivo é analisar de que modo a gestão universitária contribui para a permanência e o êxito das estudantes-mães, considerando suas percepções de como conciliar a maternagem com a trajetória acadêmica. A análise é baseada na premissa de que conciliar os papéis de mãe e estudante impõe desafios, inclusive à gestão das IES, o que se alinha aos princípios da gestão social. A pesquisa tem natureza aplicada, mirando a política de assistência estudantil, caráter descritivo e abordagem qualitativa, combinando os métodos etnográfico e autoetnográfico, aporte teórico e técnicas de obtenção de dados, evidenciando algumas complexidades dessa vivência. O delineamento culmina em uma pesquisa implicada, que faz reflexão em ação contribuindo para a análise crítica do problema. Os resultados indicam que, embora existam políticas de ações afirmativas e assistência estudantil, elas não são suficientes para garantir uma permanência qualificada material e simbólica, devido a fatores como: burocracia no acesso, desconhecimento de benefícios e editais e baixo alcance discente do apoio acadêmico e da empatia docente. Conclui-se que uma concepção mais forte de gestão social, no âmbito das IES públicas, favoreceria mais assertividade em estratégias sensíveis às vulnerabilidades socioeconômicas de estudantes-mães — marcadamente as que interseccionam gênero, raça, classe e território — que disputam pela oferta de recursos materiais e simbólicos para viabilizar o êxito

Recebido em: 13/04/2026

Aceito em: 02/06/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22818427](https://doi.org/10.5281/zenodo.22818427)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Fabesp 683/2025.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

¹ Bacharela em secretariado executivo pela Universidade Federal da Bahia, *Master of Business Administration* (MBA) em Gestão de Projetos e Inovação pelo Centro Universitário UnifacTec. Pesquisadora com interesse nas áreas de gestão social, maternagem e suas interseções com questões de gênero, raça e classe social.

² Doutora em educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e professora da mesma instituição. Integra o Programa de Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS/UFBA). Desenvolve pesquisas nas áreas de gestão da informação, pesquisa em secretariado, educação superior, ações afirmativas, assistência estudantil, gênero e relações étnico-raciais, estudos matriarcais contemporâneos e psicologia social.

acadêmico de estudantes-mães, o que culminaria em uma ambiência universitária com mais equidade, inclusão e excelência.

Palavras-chave: estudantes-mães; assistência estudantil; políticas públicas; retenção estudantil; secretariado executivo.

ABSTRACT

This article presents a segment of a study on the intersection between mothering and higher education, focusing on institutional student assistance policies and academic support strategies offered by higher education institutions (HEI) to student mothers. The objective is to analyze how university management contributes to the persist and academic success of student mothers, considering their perceptions of how to reconcile mothering with their academic trajectory. This analysis is based on the premise that balancing the roles of mother and student imposes challenges, including for HEI management, which aligns with the principles of social management. The research is applied in nature, targeting student assistance policy; it is descriptive and adopts a qualitative approach, combining ethnographic and autoethnographic methods, theoretical frameworks, and data collection techniques, highlighting some of the complexities of this experience. The research design culminates in an engaged study, involving reflection in action and contributing to a critical analysis of the problem. The results indicate that, although there are affirmative action and student assistance policies, they are not sufficient to ensure qualified material and symbolic permanence, due to factors such as: bureaucratic barriers to access, lack of awareness of benefits and calls for applications, and limited student reach of academic support and teacher empathy. It is concluded that a stronger conception of social management, within public HEI, would enhance the effectiveness of strategies sensitive to the socioeconomic vulnerabilities of student mothers — particularly those at the intersection of gender, race, class, and territory — who compete for access to material and symbolic resources necessary to achieve academic success. This would ultimately foster a university environment marked by greater equity, inclusion, and excellence.

Keywords: student mothers; student assistance; public policies; student retention; executive secretariat.

1 Introdução

A participação da mulher na educação superior do Brasil tem sido um processo marcado por significativas conquistas e desafios persistentes. De um passado historicamente associado a papéis domésticos a restrições de acesso ao conhecimento formal, a mulher brasileira, ao longo do tempo, tem consolidado sua presença no ambiente acadêmico (Carvalho, 2016; Bezerra, 2010). Contudo, essa ascensão não se deu sem complexidades, especialmente para aquelas que acumulam o papel de estudante com o de mãe. A realidade das estudantes-mães no ensino superior demanda uma atenção particular das instituições, uma vez que a conciliação de múltiplos papéis impõe pressões expressivas em suas vidas acadêmicas, financeiras, emocionais e sociais. No contexto das universidades públicas, a assistência estudantil e o apoio acadêmico emergem como ferramentas importantes para promover a permanência e o sucesso de estudantes em situação de vulnerabilidade, incluindo as estudantes-mães. Para esse grupo, tais políticas

podem ser decisivas para atenuar as dificuldades impostas pela dupla jornada de estudos e cuidados com os filhos, as quais se manifestam em desafios socioeconômicos, psicológicos e culturais (Nunes; Silva, 2020). A instabilidade financeira, a necessidade de redes de apoio e a adaptação às rotinas acadêmicas são elementos centrais que permeiam a vivência dessas mulheres.

Neste estudo, a gestão social é compreendida como um processo de tomada de decisão coletiva, não coercitiva e dialogicamente orientada, que pressupõe a participação dos sujeitos afetados pelas políticas e ações institucionais (Tenório, 2005, p. 102). Essa concepção ancora a análise das políticas universitárias aqui investigadas, tendo em vista que questiona em que medida as decisões institucionais incorporam as vozes e necessidades das estudantes-mães. Ademais, entende-se por permanência qualificada aquela que vai além da simples manutenção do vínculo institucional, abrangendo tanto a dimensão material — o acesso a recursos que garantam as condições básicas de subsistência acadêmica — quanto a simbólica — o sentimento de pertencimento, reconhecimento e integração ao espaço universitário (Santos, 2009 *apud* Décia, 2014; Coulon, 2008). Nessa perspectiva, o êxito acadêmico pode ser compreendido como a conclusão do curso com aproveitamento satisfatório, em condições que permitam o desenvolvimento integral da estudante, sem que a maternagem seja um fator de exclusão ou penalização.

Diante do exposto, a pergunta de pesquisa que orienta o estudo é: como as políticas de assistência estudantil e apoio acadêmico da universidade contribuem para a permanência bem-sucedida de estudantes-mães na graduação diante dos desafios da maternagem? Portanto, o objetivo geral é analisar de que modo a gestão universitária contribui para a permanência e o êxito das estudantes-mães, considerando suas percepções de como conciliar a maternagem com a trajetória acadêmica. Compreende-se que a maternidade se refere ao vínculo biológico entre mãe e filho, enquanto a maternagem se relaciona com a função materna, que é a capacidade de a mãe adaptar-se às necessidades do bebê, criando um ambiente facilitador para seu desenvolvimento (Winnicott, 1999).

Para responder ao objetivo geral, concorrem os seguintes objetivos específicos: descrever a política institucional de assistência estudantil e as estratégias de apoio acadêmico oferecidas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) às estudantes-mães e conhecer a percepção das estudantes-mães sobre os benefícios de assistência estudantil e o apoio acadêmico durante a interseção de papéis.

O artigo trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, destacando a política de assistência estudantil. Possui caráter descritivo e abordagem qualitativa, combinando o uso dos métodos etnográfico e autoetnográfico e do aporte teórico, que evidenciam algumas complexidades dessa vivência. Por sua vez, o delineamento culmina em uma

pesquisa implicada que faz reflexão em ação, contribuindo para a análise crítica do problema.

A escolha do tema surgiu a partir da vivência pessoal da primeira autora, que, à época, conciliava as experiências de estudante e mãe, enfrentando o desafio de articular a maternagem com sua formação no curso de Secretariado Executivo da UFBA. Soma-se a isso a *expertise*, o conhecimento e a trajetória de pesquisa da segunda autora na área de políticas públicas e gestão social. Essa motivação é impulsionada pela percepção de que, apesar dos significativos avanços na busca por igualdade de gênero na sociedade, a maternagem ainda impõe demandas dirigidas às mulheres, configurando um campo de estudo potencial para a gestão social.

A pesquisa busca dar protagonismo às estudantes-mães do curso de Secretariado Executivo, por meio da etnografia de suas histórias e de perspectivas sobre as demandas inerentes à conciliação entre maternagem e vida acadêmica. Complementarmente, a abordagem autoetnográfica, utilizada para retratar as experiências da autora, enriquece a análise, oferecendo uma camada intimista e reflexiva sobre a interseção desses papéis.

A relevância do estudo reside em sua contribuição para uma compreensão mais abrangente dos desafios enfrentados por mães na busca pela educação superior, destacando o papel crítico das políticas de assistência estudantil como instrumentos para superar essas barreiras e subsidiar ações mais eficazes. Ao dar voz às participantes, a pesquisa permite que elas sejam protagonistas de suas narrativas, oferecendo reflexões importantes sob suas próprias perspectivas, o que é fundamental para uma gestão social responsiva e humanizada. Além disso, a relevância acadêmica do tema é inegável, visto que a experiência da maternagem perpassa a vida humana e impacta profundamente todas as pessoas.

A pesquisa, além de expandir o conhecimento científico, também subsidia a formulação de políticas e práticas inclusivas que apoiem mulheres em situações semelhantes no contexto universitário, destacando a importância da gestão social na promoção da permanência qualificada e do sucesso acadêmico desse público (Santos, 2025). Nesse sentido, o estudo pode ainda contribuir diretamente para o fortalecimento da política de orientação acadêmica em fase de implantação na Escola de Administração da UFBA, por meio do Núcleo de Orientação Acadêmica (NOA) (UFBA, 2024c).

2 Revisão de literatura

Esta seção busca subsidiar o entendimento teórico sobre os temas que fundamentam a pesquisa, articulando contribuições da literatura acerca da trajetória da mulher na educação, da experiência das estudantes-mães no ensino superior e do papel das

políticas públicas de assistência estudantil e do apoio acadêmico na permanência e no êxito dessas discentes.

Para tanto, esta seção está estruturada em quatro eixos principais: a) a trajetória da mulher na educação brasileira, destacando os aspectos históricos e sociais que influenciaram sua inserção no ensino superior; b) a condição da estudante-mãe, abordando os desafios decorrentes da conciliação entre maternagem e vida acadêmica; c) as políticas públicas de assistência estudantil; d) as estratégias de apoio acadêmico, analisando seu papel na garantia da permanência e do sucesso dessas estudantes no ensino superior.

2.1 A trajetória da mulher na educação brasileira: um percurso de conquistas e desafios

Historicamente, o espaço feminino estava confinado ao âmbito privado — a educação voltada para tarefas domésticas e preparação conjugal — ao passo que o espaço masculino estava vinculado ao público, assumindo autoridade política e econômica (Carvalho, 2016). Embora existisse alguma educação para mulheres, ela se direcionava a ações de manutenção familiar — como costura, bordado e serviços domésticos — excluindo esse público dos saberes considerados eruditos ou profissionais.

As mulheres estavam sujeitas a restrições legais que as proibiam de se matricular em cursos de ensino superior. Além disso, no ensino básico, seu currículo educacional era notadamente restrito, limitando-se, em grande parte, à economia doméstica e excluindo noções fundamentais de geometria. O aprendizado da aritmética, nesse contexto, era confinado a quatro operações básicas (Filgueiras, 2004).

A emancipação educacional feminina avançou lentamente no Brasil Imperial, apesar da proibição legal para o ensino superior. Um exemplo paradigmático foi o ensino rigoroso dado às princesas Isabel e Leopoldina por D. Pedro II — que incluía química e ciências —, contrariando o decreto sancionado por D. Pedro I, no dia 15 de outubro de 1827, que restringia a educação das mulheres. No entanto, ao proporcionar uma educação formal rígida às filhas, o imperador também buscava garantir o preparo de uma futura governante, visto que, com as mortes prematuras dos dois filhos, Isabel se tornaria a herdeira oficial do trono ao completar 14 anos (Filgueiras, 2004).

No Brasil do século XIX, as mulheres negras e as provenientes de classes mais pobres enfrentavam diversos impedimentos para acessar a educação. O sistema educacional da época era excludente e extremamente limitado. A educação pública era escassa e, mesmo quando disponível, frequentemente apresentava baixa qualidade. A situação das mulheres negras era particularmente grave, já que muitas viviam sob o regime da escravidão, o que as excluía quase completamente do acesso à educação formal. Em

1872, apenas 13,43% da população feminina brasileira era alfabetizada, enquanto, entre os escravizados, esse número era ainda mais alarmante, com uma taxa de analfabetismo de 99,9%. Dessa forma, a educação destinada às mulheres negras e pobres era praticamente inexistente, refletindo e perpetuando as desigualdades sociais e raciais da época (Filgueiras, 2004).

No Brasil, Maria Augusta Generoso Estrela foi pioneira ao obter um diploma em medicina, tornando-se a primeira médica do país. Sua formação ocorreu em Nova York, em 1881, uma vez que, à época, as mulheres não possuíam autorização para cursar o ensino superior no Brasil. Seus estudos foram financiados por D. Pedro II, apoio que pode ser considerado a primeira bolsa de estudos concedida a uma mulher brasileira. Com a Reforma Leôncio de Carvalho, em 1879, o acesso feminino ao ensino superior no Brasil passou a ser legalmente permitido e, em 1887, Rita Lobato Velho Lopes tornou-se a primeira mulher a se diplomar em medicina no país (Filgueiras, 2004).

Desde então, a presença das mulheres no ensino superior cresceu significativamente. Em 2021, elas representavam 58,4% das matrículas totais, superando 50%, com predominância ainda mais forte em cursos como pedagogia (91,7%) e serviço social (89,8%), segundo o Instituto Semesp (2023). No curso de Secretariado Executivo da UFBA, o primeiro do Brasil — criado em 1969 e reconhecido oficialmente em 1978 —, observa-se uma grande representatividade feminina, que, embora reforce estereótipos, também evidencia uma consolidação profissional. Bittencourt e Mendes (2022) estimam que a presença masculina nos cursos de Secretariado Executivo ainda é reduzida, correspondendo a apenas 20% do total de estudantes, enquanto as mulheres representam cerca de 80%. No âmbito acadêmico, destaca-se que as mulheres-secretárias exercem funções complexas e estratégicas, desafiando visões estereotipadas disseminadas pela mídia (Bilert; Biscoli, 2011), como as retratadas em filmes, séries e telenovelas.

Apesar dos avanços na inserção das mulheres no ensino superior e no mercado de trabalho, persistem desigualdades de gênero sustentadas por estruturas patriarcais que historicamente atribuem às mulheres a responsabilidade pelo cuidado e pela maternagem, enquanto os homens ocupam espaços de poder (Vieira; Ávila, 2018; Nunes; Silva, 2020). Tais desigualdades afetam, de forma mais intensa, grupos vulnerabilizados, como mulheres negras e em situação de pobreza.

Essa exclusão histórica não se dissolveu com a chegada formal da mulher negra ao ensino superior. Santos (2001) aponta que a discriminação racial no campo educacional brasileiro opera de forma estrutural, produzindo desigualdades que persistem mesmo quando o acesso formal é garantido. Para o autor, as dificuldades enfrentadas pela população negra na educação decorrem não apenas de barreiras econômicas, mas também de mecanismos simbólicos e institucionais que naturalizam a exclusão,

tornando-a invisível e, portanto, mais difícil de enfrentar. Nesse sentido, as estudantes negras seguem enfrentando obstáculos para permanecer e se desenvolver em espaços educacionais e institucionais (Nunes; Silva, 2020).

2.2 A estudante-mãe no ensino superior

A presença de mulheres no ensino superior representa uma importante conquista no processo de democratização do acesso à educação. No entanto, as estudantes que também são mães enfrentam desafios particulares que vão além das demandas acadêmicas. Tais desafios se originam, em grande parte, de construções sociais enraizadas sobre os papéis femininos e da persistência de estereótipos que associam a identidade da mulher à maternidade.

Segundo Vieira e Ávila (2018), há uma expectativa social historicamente construída de que a mulher deve encontrar na maternidade sua principal forma de realização pessoal. Nesse contexto, o fato de ser mulher é, muitas vezes, entendido como sinônimo de ser mãe, o que gera pressões sociais para que a mulher cumpra esse papel, independentemente de sua vontade ou de seus projetos de vida. Essa imposição reforça a ideia de que o destino feminino está intrinsecamente ligado à família e aos cuidados com os filhos, desvalorizando outras formas de realização, como a acadêmica, profissional, política ou pessoal.

A estudante-mãe, ao desafiar esse modelo tradicional, ocupa um lugar de tensão entre as expectativas sociais de cuidado, a dedicação exclusiva à maternagem e os compromissos exigidos pelo ambiente universitário (Oliveira, 2021). Nesse cenário, as responsabilidades do cuidado — frequentemente desprovidas de apoio institucional ou familiar — tornam-se barreiras impeditivas à permanência e ao bom desempenho acadêmico dessas mulheres. Muitas vezes, elas enfrentam múltiplas jornadas, conciliando os estudos, o trabalho e a maternagem, sem o devido reconhecimento ou suporte por parte das instituições de ensino.

O processo de afiliação intelectual e institucional é essencial na formação acadêmica, pois envolve não apenas a adaptação ao ambiente universitário, mas também a construção de identidade como sujeito do conhecimento e membro da cultura acadêmica (Coulon, 2008). A afiliação intelectual refere-se ao engajamento ativo do estudante com o conhecimento e à sua inserção no processo de construção acadêmica; já a afiliação institucional diz respeito à integração do estudante com a vida universitária e as suas atividades extracurriculares (Coulon, 2008). No entanto, para estudantes-mães, manter esse duplo vínculo torna-se um desafio diante da sobrecarga gerada pela conciliação entre maternagem e vida universitária. Segundo Silva e Guedes (2020), a responsabilidade por esse equilíbrio costuma ser atribuída à própria mulher, alimentando um discurso de individualização e culpabilização.

Esse panorama também se reflete no mercado de trabalho. Contrariando representações equivocadas, as profissionais de secretariado executivo provam diariamente sua importância ao exercerem um papel estratégico, possibilitando a eficiência organizacional e contribuindo para o sucesso das instituições onde atuam. Ao destacar seu preparo técnico, sua postura ética e seu impacto direto nos resultados empresariais, é possível desconstruir os preconceitos perpetuados pela mídia e reafirmar o valor inestimável dessa profissão no cenário atual (Bilert; Biscoli, 2011).

Além dos desafios inerentes à profissão, as mães que atuam como profissionais de secretariado executivo enfrentam uma dupla jornada que exige ainda mais resiliência, organização e força. Essas mulheres, além de desempenharem um papel estratégico dentro das organizações, também equilibram suas responsabilidades profissionais com a maternagem — um desafio que demanda planejamento, foco e flexibilidade. Ser mãe, no contexto da profissão de secretariado executivo, significa lidar com uma rotina dinâmica e, muitas vezes, imprevisível, que exige a conciliação entre os prazos corporativos e as necessidades de seus filhos. Apesar disso, essas profissionais frequentemente demonstram habilidades únicas, como empatia, capacidade de executar multitarefas e inteligência emocional, que enriquecem sua atuação no ambiente de trabalho (Bilert; Biscoli, 2011).

A ausência de redes de apoio, como familiares ou serviços públicos, contribui para a sobrecarga física e emocional das mães, afetando seu rendimento acadêmico e bem-estar (Bitencourt, 2019; Oliveira, 2021). Além disso, fatores econômicos como baixa renda e exclusão educacional dificultam o acesso e a permanência no ensino superior. Mulheres em situação de vulnerabilidade têm menos oportunidades de contar com serviços como creches ou suporte doméstico, o que intensifica a desigualdade (Mota; Novo, 2019; Hooks, 2017).

A autora bell hooks (2017) destaca que a pobreza tem se tornado um problema central para as mulheres, especialmente devido ao dismantelamento de sistemas de bem-estar social, que frequentemente privam mulheres pobres do acesso a necessidades básicas, como moradia e alimentação. Além disso, o mercado de trabalho, marcado por empregos incapazes de sustentar famílias e pela ausência de apoio financeiro de muitos homens, reforça a dependência econômica. A teórica sugere que alternativas sustentáveis, como subsídios estatais e acesso à educação por meio de tecnologias, podem oferecer maior independência às mulheres e suas famílias.

Além disso, a sobrecarga provocada pela multiplicidade de papéis — mãe, estudante, profissional e gestora do lar — afeta diretamente o desempenho acadêmico. A persistente desigualdade de gênero nas tarefas domésticas, mesmo entre casais, revela que o acúmulo de funções ainda recai majoritariamente sobre as mulheres (Carvalho, 2016), dificultando o aproveitamento acadêmico e a permanência no ensino superior.

É fundamental reconhecer o valor e a contribuição dessas mães-profissionais e estudantes-mães que estão em busca dessa formação, tanto no âmbito corporativo quanto no familiar. Elas são exemplos de força e dedicação e demonstram diariamente como é possível desempenhar um papel estratégico nas organizações enquanto cuidam de suas famílias.

2.3 Políticas públicas e assistência estudantil no apoio às estudantes-mães no ensino superior

A política de assistência estudantil no Brasil ganhou reforço com a promulgação da Lei nº 14.914/2024, que institucionalizou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), originalmente criado pelo Decreto nº 7.234/2010. Essa política visa garantir a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por meio da oferta de auxílios como moradia, alimentação, transporte, saúde, creche, inclusão digital, apoio pedagógico, entre outros. As instituições federais de ensino superior (Ifes) são responsáveis pela implementação e gestão desses auxílios, com foco na promoção da equidade, redução da evasão e melhoria do desempenho acadêmico (Brasil, 2024a).

A UFBA, por meio da Resolução nº 05/2022, instituiu sua Política de Assistência Estudantil (Paes), com base nos princípios da dignidade humana, legalidade, impessoalidade e promoção da permanência qualificada. A política é operacionalizada pela Pró-reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (Proae), que oferta auxílios financeiros, bolsas e serviços direcionados a estudantes de graduação presencial em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Dentre os auxílios, destacam-se o auxílio moradia, o auxílio transporte, o auxílio saúde, o auxílio acolhimento e, em especial, o auxílio creche, que oferece apoio financeiro a estudantes com filhos pequenos (UFBA, 2022).

Além do auxílio financeiro, a UFBA mantém o serviço creche, destinado a crianças de quatro meses até 3 anos e 11 meses, filhas e filhos de estudantes e servidores, como forma de fornecer o cuidado infantil durante a permanência acadêmica dos responsáveis. Tais políticas são fundamentais para estudantes-mães, pois atuam como estratégia de enfrentamento das desigualdades estruturais que atravessam gênero, maternagem e acesso à educação. Contudo, desafios persistem, como insuficiência orçamentária, atrasos nos pagamentos e falta de clareza na comunicação institucional, comprometendo a efetividade das ações e a segurança das beneficiárias (Polcri, 2025).

Apesar da importância desses programas, a oferta de vagas é limitada. Por exemplo, no edital nº 15/2024.2, foram abertas apenas dez novas vagas para o auxílio creche, e o número de vagas residuais para o serviço creche foram ainda menores, conforme apresenta o Quadro 1. A renovação do benefício está sujeita a um processo semestral obrigatório, o que pode gerar incertezas para as famílias contempladas (UFBA, 2024b).

Quadro 1: Quantidade de vagas ofertadas para o serviço creche

Modalidade		Data de referência da idade: mês de XX de XXXXXXde 2024*			
Público	Turno	*Berçário De 4 meses a 11 meses	Grupo I De 1 ano a 1 ano e 09 meses	Grupo II De 1 ano e 10 meses a 2 anos e 09 meses	Grupo III De 2 anos e 10 meses a 3 anos e 10 meses
Estudante	Matutino	2	2	3	3
	Vespertino	2	2	3	3
Técnico Adm/ Docente	Matutino	** CR	**CR	**CR	**CR
	Vespertino	**CR	**CR	**CR	**CR

* A idade do bebê/criança em 30/09/24 data deve está dentro dos intervalos de idade indicado em cada grupo, com exceção do Berçário que na data referenciada deverá está com 6 meses.

** CR corresponde ao cadastro reserva - podendo ser chamado/a caso surja vaga.

Fonte: UFBA (2024b).

A precariedade das políticas públicas e dos serviços de cuidado infantil, especialmente a insuficiência de vagas em creches universitárias, impõe obstáculos à permanência das estudantes-mães. Embora existam iniciativas institucionais, como creches universitárias e propostas legislativas que buscam ampliar seu acesso, ainda há um descompasso entre a demanda e a oferta (Vieira; Souza; Rocha, 2019).

Além disso, as restrições impostas tornaram ainda mais desafiadora a experiência universitária, tanto do ponto de vista material quanto do simbólico. A permanência estudantil pode ser compreendida em duas dimensões: a material, que abrange as condições concretas de subsistência, como moradia, alimentação e apoio financeiro; e a simbólica, relacionada ao pertencimento, ao reconhecimento e à integração no espaço acadêmico (Santos, 2009 *apud* por Décia, 2014; Coulon, 2008). Portanto, a assistência estudantil configura-se não apenas como suporte financeiro, mas também como política pública fundamental à permanência e ao sucesso acadêmico das estudantes em situação de vulnerabilidade, especialmente aquelas que acumulam a função da maternagem.

2.4 Apoio acadêmico

A UFBA, por meio da Resolução CONSUNI nº 09/2024, estabelece, no Capítulo V do Regulamento de Ensino de Graduação e Pós-Graduação *Stricto Sensu* (REGPG), diretrizes fundamentais para a orientação acadêmica, reconhecida como um ato pedagógico estratégico para a permanência e o êxito dos estudantes no ensino superior. Essa orientação deve se articular em três dimensões complementares: a) afiliação e acolhimento dos ingressantes, favorecendo a adaptação ao ambiente universitário; b) planejamento da trajetória formativa, com foco na organização curricular e no desenvolvimento acadêmico; c) orientação profissional, voltada à preparação para o mercado de trabalho ou continuidade dos estudos em níveis mais avançados (UFBA, 2024a).

A implementação eficaz da orientação acadêmica é de responsabilidade dos colegiados dos cursos ou programas, que devem definir critérios para a escolha de docentes orientadores, regulamentar a relação entre orientador e orientando e acompanhar sua efetividade. Compete ao orientador elaborar, junto ao estudante, um plano de estudos personalizado, acompanhar o desempenho acadêmico, identificar eventuais dificuldades e propor estratégias de superação. Também cabe a esse docente emitir pareceres sobre demandas estudantis quando solicitado, promovendo o seu desenvolvimento acadêmico e profissional (UFBA, 2024a).

Complementarmente, a Resolução CAE nº 05/2018 da UFBA regula dispositivos de apoio específicos, como o regime domiciliar e o trancamento especial, voltados a grupos em situação de vulnerabilidade acadêmica temporária, especialmente gestantes, puérperas, adotantes e seus/suas companheiros(as). O regime domiciliar permite a realização remota de atividades acadêmicas durante a gestação e o pós-parto, assegurando a continuidade dos estudos. Já o trancamento especial possibilita a suspensão temporária das atividades acadêmicas, sem prejuízo ao vínculo institucional e sem impactar o coeficiente de rendimento (CR), o tempo de integralização do curso ou o escalonamento de matrícula (UFBA, 2018). Cabe ressaltar que o regime domiciliar possui um limite de até 75% dos dias letivos do semestre. Caso ele seja ultrapassado, o estudante pode recorrer ao trancamento especial.

Além dessas normativas, a Escola de Administração da UFBA (EA-UFBA) disponibiliza, em seu portal institucional, uma seção de serviços que reúne diversos guias informativos sobre assistência estudantil, serviço médico e psicológico, entre outros. Tais instrumentos buscam promover o bem-estar dos estudantes e facilitar sua integração à vida universitária de forma pontual. De modo mais consistente, uma política de orientação acadêmica está em fase de implantação, conforme seu regimento interno (UFBA, 2024c), por meio do NOA, em conjunto com outros núcleos, como os de pesquisa, extensão e estágio.

Para as estudantes-mães, em particular, essas ações institucionais são essenciais, pois oferecem suporte diante dos desafios decorrentes da maternagem no contexto acadêmico. A articulação entre acolhimento, apoio emocional, orientação pedagógica e cuidados com a saúde contribui significativamente para a permanência estudantil bem-sucedida, criando condições para que essas discentes conciliem seus múltiplos papéis e alcancem seu potencial acadêmico.

3 Metodologia

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. São descritos a abordagem, o campo e as participantes, bem como as técnicas de coleta e os procedimentos de análise dos dados, em consonância com os objetivos do estudo.

3.1 Abordagem metodológica

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na etnografia e na autoetnografia como estratégias metodológicas principais, além da pesquisa bibliográfica e documental, contemplando conceitos importantes e aspectos da legislação. A escolha por essas abordagens visa captar, de forma aprofundada, as complexidades e especificidades da experiência de estudantes-mães no curso de Secretariado Executivo da UFBA, especialmente no que tange à interseção entre a maternagem, a formação acadêmica e os mecanismos institucionais de suporte. Como observa Minayo e Costa (2018), o apreço pela importância da pesquisa qualitativa começa a partir da premissa de que, em nossa existência, cada indivíduo detém um acervo de saberes e vivências, resultante de sua forma de raciocinar, sentir, agir e interagir.

A etnografia, com sua tradição nas ciências sociais, oferece os instrumentos necessários para apreender as nuances do cotidiano acadêmico e os desafios enfrentados por essas mulheres (Ataídes; Oliveira; Silva, 2021). Por meio da observação e da interação com as participantes, essa abordagem permite a construção de uma visão contextualizada e abrangente das suas trajetórias individuais e coletivas.

Em complemento, a autoetnografia confere uma dimensão reflexiva e intimista ao estudo, já que a pesquisadora compartilha da realidade investigada. Essa abordagem utiliza a experiência pessoal da autora, à época estudante-mãe, como fonte de dados, aprofundando a análise da intersecção entre maternagem e vida acadêmica (Maia; Batista, 2020). A combinação dessas abordagens enriquece a pesquisa ao oferecer uma perspectiva que abrange tanto o coletivo quanto o individual, visando não apenas descrever, mas também compreender os significados atribuídos a essas vivências, em articulação com os conceitos teóricos.

3.2 Campo, participantes e amostragem

O presente estudo teve como foco estudantes-mães do curso de Secretariado Executivo da UFBA que exerceram a maternagem durante a graduação, especificamente aquelas com filhos na faixa etária da primeira infância, compreendida entre zero e seis anos. Esse recorte se justifica por se tratar de uma fase considerada crucial para o desenvolvimento infantil, caracterizada por intensas demandas físicas, emocionais, cognitivas e sociais. De acordo com o Ministério da Saúde (MS), as experiências vivenciadas nesse período — especialmente aquelas mediadas pela interação com os cuidadores — são determinantes para o bem-estar, o desenvolvimento saudável e o aprendizado contínuo da criança (Brasil, 2024b). Assim, a escolha por delimitar o estudo a mães com filhos nessa faixa etária está diretamente relacionada ao reconhecimento, pela literatura, de que a maternagem, na primeira infância, impõe maiores exigências físicas e emocionais, potencializando os desafios de conciliar os papéis de mãe e estudante no ensino superior.

A seleção das participantes foi realizada por meio de uma amostragem não probabilística por conveniência. Um formulário eletrônico foi divulgado via grupo de WhatsApp de estudantes e egressos do curso e por *e-mail* institucional do colegiado do curso. Das nove respostas recebidas, seis correspondiam ao perfil estabelecido e todas as participantes elegíveis concordaram em contribuir com a pesquisa, demonstrando disponibilidade e compatibilidade com os objetivos do estudo.

3.3 Técnicas de obtenção dos dados

Para atender aos objetivos da pesquisa, foi empregada uma combinação de técnicas de obtenção de dados e informações: questionário de pesquisa, análise documental e observação assistemática.

Inicialmente, propôs-se a realização de um grupo focal para captar as nuances das experiências das participantes. Contudo, devido à sensibilidade do tema e às dificuldades de conciliação de agendas, essa técnica não foi viabilizada. Optou-se, então, pela aplicação de um questionário de pesquisa via Google Forms. O instrumento, estruturado em seções, foi elaborado para obtenção de informações detalhadas e sensíveis, alinhadas aos objetivos da pesquisa. Para garantir sua clareza e eficácia, o questionário passou por uma revisão criteriosa e foi testado por uma estudante-mãe, cujas respostas não foram incluídas na análise final.

3.4 Tratamento e análise dos dados

A partir dos eixos revisados, o estudo ancora-se em três conceitos estruturantes que orientam a análise dos dados: a) a **interseccionalidade** (Nunes; Silva, 2020; Santos, 2001), que ilustra como gênero, raça, classe e território se combinam para intensificar as vulnerabilidades das estudantes-mães, produzindo experiências que não podem ser compreendidas a partir de um único eixo de análise; b) a **permanência qualificada** em suas dimensões material e simbólica, compreendendo a dimensão material como o conjunto de condições objetivas que possibilitam a continuidade da estudante na universidade — tais como renda, transporte, alimentação, moradia, creche, bolsas e acesso a serviços institucionais — e a dimensão simbólica como o reconhecimento, o pertencimento, o acolhimento e a legitimação de sua presença no espaço acadêmico (Santos, 2009 *apud* Décia, 2014) — essa compreensão articula-se à noção de afiliação proposta por Coulon (2008), segundo a qual permanecer na universidade não significa apenas possuir matrícula, mas também aprender códigos, regras, práticas e modos de funcionamento da vida universitária, construindo vínculos institucionais e condições efetivas de participação e desenvolvimento acadêmico —; c) os princípios da **gestão social** (Tenório, 2005), que fundamentam a expectativa de uma gestão universitária responsiva, participativa e comprometida com a equidade. É a articulação crítica entre

esses três conceitos que confere consistência teórica à análise dos dados apresentada nesta subseção.

A estratégia de análise de dados empregada foi a análise de conteúdo, devido à sua capacidade de revelar significados implícitos em mensagens e sua adequação para lidar com dados simbólicos e linguísticos (Franco, 2012). Essa abordagem reconhece a linguagem como uma construção social dinâmica, que reflete e influencia o pensamento humano e permite uma interpretação sistemática e crítica de diversas formas de mensagens. A análise de conteúdo possibilitou compreender como as participantes constroem e expressam suas experiências. Além disso, a sistematização da análise garante a coerência e fundamentação das interpretações, atendendo aos critérios de rigor científico (Franco, 2012).

4 Apresentação dos dados e análise dos resultados

Nesta seção serão apresentados os dados do estudo e as informações obtidas no questionário de pesquisa, bem como a análise dos resultados articulados ao referencial teórico.

4.1 Perfil das estudantes-mães

A subseção apresenta o perfil das estudantes-mães do curso de Secretariado Executivo da UFBA que participaram da pesquisa, além de uma das autoras, que contribuiu com um relato autoetnográfico sobre sua maternagem, totalizando sete participantes. Para preservar a privacidade e conferir um simbolismo às suas histórias de força, resiliência e beleza, as participantes foram identificadas por nomes de flores: Rosa, Lírio, Violeta, Camélia, Íris e Dália. A escolha dessas participantes visou capturar diversas perspectivas sobre os desafios de conciliar a maternagem e a graduação. O Quadro 2 detalha brevemente o perfil das participantes, servindo como ponto de partida para a análise das informações obtidas e para uma compreensão humanizada de suas realidades.

Quadro 2: Perfil das estudantes-mães

NOME	IDADE	COR/RAÇA	QUANT. DE FILHOS/AS	GÊMEOS (S ou N)
Rosa	29 anos	Preta	1	Não
Lírio	27 anos	Parda	2	Sim
Violeta	30 anos	Preta	1	Não
Camélia	26 anos	Preta	1	Não
Íris	23 anos	Preta	1	Não
Dália	25 anos	Parda	1	Não
Santos	28 anos	Parda	1	Não

Fonte: Elaboração própria (2025).

Todas as participantes se identificaram como mulheres cisgênero³. Elas têm idades entre 23 e 30 anos e são mães biológicas de crianças com idades entre um e quatro anos. Suas gravidezes não foram planejadas e ocorreram entre os primeiros e os intermediários semestres do curso. Entre elas, quatro se reconhecem como negras de cor preta e três como negras de cor parda; e apenas uma das participantes é mãe de gêmeos. Todas elas estavam cursando a graduação durante a aplicação da pesquisa. O período de ingresso e permanência dessas mães na graduação em secretariado executivo compreendeu os anos de 2017 a 2025.

4.2 Percepção das estudantes-mães acerca dos benefícios de assistência estudantil e apoio acadêmico

A análise das percepções das estudantes-mães sobre os benefícios de assistência estudantil e apoio acadêmico da UFBA revelou um cenário de uso e conhecimento variado. Algumas participantes, como Rosa, Violeta, Íris e Dália, já haviam acessado recursos como creche universitária, auxílio-alimentação e restaurante universitário, enquanto Lírio e Camélia não os utilizaram ou desconheciam sua existência.

A creche universitária foi reconhecida como um suporte importante, porém com limitações de idade (até 3 anos e 11 meses) e tempo de permanência. Essas barreiras geram desafios na continuidade do cuidado, especialmente quando as crianças atingem o limite de idade no meio do ano letivo, como destacado por Dália: “As crianças quando completam 3 anos precisam sair da creche, [...] é difícil achar escola ou creche no meio do ano letivo” (Dália, 2025).

A percepção geral sobre a adequação dos benefícios foi mista: algumas consideraram o suporte insuficiente, sugerindo a ampliação e facilitação do acesso, enquanto outras, como Violeta (2025), reconheceram os esforços institucionais, mas apontaram dificuldades de acesso: “[...] eles oferecem vários suportes, o problema é conseguir acessar todos.”. A insuficiência de vagas e a burocracia do processo seletivo constituíram críticas recorrentes, uma vez que as entrevistadas relataram a ausência de ampla divulgação acerca do período de inscrição, da quantidade de vagas e das instruções referentes aos procedimentos exigidos. Esse cenário corrobora o que Nunes e Silva (2020) identificam como um descompasso estrutural entre a existência formal das políticas e sua efetiva apropriação pelas estudantes, indicando que a garantia legal do acesso não elimina as barreiras simbólicas e procedimentais que dificultam o usufruto dos direitos. Além disso, à luz do conceito de permanência qualificada (Santos, 2009

³ Mulher cisgênero é aquela cuja identidade de gênero corresponde ao sexo atribuído ao nascimento, ou seja, uma mulher que se identifica com o gênero feminino desde o nascimento.

apud Décia, 2014), os obstáculos descritos comprometem não apenas a dimensão material da permanência, mas também a simbólica. Ao não encontrar suporte acessível, a estudante-mãe pode internalizar a percepção de que a universidade não foi feita para ela, fragilizando seu sentimento de pertencimento.

As participantes sugeriram melhorias, incluindo um auxílio financeiro específico para mães-estudantes, para cobrir gastos com crianças acima de 3 anos e 11 meses. Como proposto por Íris: “Além do benefício creche (que é específico para estudantes com filhos), poderia ter algum auxílio financeiro que atendesse também estudante com filhos [com idade superior aos 3 anos e 11 meses] (semelhante a auxílios para pessoas trans que estão em vulnerabilidade socioeconômica.” (Íris, 2025). Compreende-se que, após o término do tempo limite de permanência das crianças, as mães passam a se sentir desamparadas. Evidencia-se, ainda, a necessidade de ampliação do tempo de permanência na creche, bem como de ações de acolhimento e empatia por parte do corpo docente.

O relato da pesquisadora reforça a importância dos auxílios financeiros para a permanência na universidade, apesar da burocracia inicial, e destaca a necessidade de um maior investimento, dada a dificuldade de conciliar a graduação com os custos de criação de um filho sem dispor de rede de apoio:

As políticas públicas disponíveis foram essenciais para a minha permanência na universidade. Tive conhecimento através da psicóloga do Serviço Médico Universitário (SMURB), que comentou sobre os auxílios da UFBA, mas eu achava o processo muito longo e burocrático, então não havia tentado. Somente após a gestação e as limitações financeiras, que poderiam afetar severamente a minha família, decidi recorrer ao Auxílio PAES, ainda durante o período da pandemia, quando ele era chamado de Auxílio Emergencial (ou algo semelhante). Depois de parir, solicitei o Auxílio Creche, que pode ser utilizado tanto para pagar um serviço de cuidado infantil quanto para custear outras despesas com a criança. Graças aos auxílios recebidos, posso continuar minha formação acadêmica e concluir com calma a graduação. [...] Acredito que poderiam investir mais e aumentar o valor pago aos estudantes com filhos, pois, sem dúvidas, é muito caro continuar na graduação e sustentar uma criança, principalmente para pessoas que, como eu, não possuem ajuda financeira nem rede de apoio (Santos, 2025, p. 64).

Quanto ao apoio acadêmico, a carência foi uma queixa frequente. Embora Rosa, Violeta e Camélia tenham recebido alguma orientação do colegiado, Lírio, Íris e Dália não tiveram esse suporte. Experiências negativas com professores, incluindo comentários inadequados e falta de sensibilidade em relação à maternagem, foram relatadas. Íris descreveu um comentário constrangedor sobre sua gravidez durante uma apresentação: “[...] uma professora não tinha reparado que eu estava grávida e quando fui apresentar um seminário na frente de todos, ela disse: ‘essa menina tá grávida desde quando que não percebi? ‘tava’ escondendo? agora que vi o barrigão!’ levei na esportiva, mas não

esperava a ‘brincadeira’”. Rosa expressou mal-estar diante da atitude de um professor: “Foi muito difícil e ruim. [Me] senti muito mal”. O relato da pesquisadora também evidencia a falta de flexibilização para ausências devido a questões maternas, resultando em reprovações e sentimentos de decepção:

Como Íris e Rosa, passei por momentos de desconforto vivenciado no ambiente acadêmico. Já precisei faltar aula diversas vezes porque meu filho estava doente, porque meu marido precisou sair para resolver algo ou porque tive uma noite mal dormida devido aos despertares da criança e não consegui levantar cedo para ir à aula. Ao conversar com alguns professores sobre a situação, percebi que não houve disposição para aliviar a contagem de faltas ou flexibilizar as atividades acadêmicas referentes ao período ausente. Sei que o foco da universidade é a formação acadêmica, mas acredito que todos os campi deveriam ter um espaço para as crianças, caso os pais precisem levá-las à faculdade. É muito desconfortável buscar suporte de pessoas que esperamos que sejam empáticas e receber o oposto. Já cheguei a ser reprovada em uma disciplina devido à falta de empatia de um professor. Ainda que eu tenha alcançado o limite de faltas, o falecimento de minha bisavó com apresentação do atestado foi desconsiderado. A falta de empatia e sensibilidade por parte do professor me deixou perplexa e decepcionada (Santos, 2025, p. 65).

A variação na percepção sobre o acolhimento docente sugere a necessidade de iniciativas institucionais de conscientização e formação de professores para promover um ambiente universitário mais inclusivo. A possibilidade de atividades domiciliares durante a gestação e o pós-parto foi um benefício importante para Rosa, Lírio, Íris e Dália, mas seu desconhecimento por Camélia aponta para a necessidade de maior divulgação. A experiência da pesquisadora com o exercício domiciliar durante a pandemia, embora tenha sido acolhida pela maioria dos professores, também revelou dificuldades e a falta de flexibilidade de uma professora, como explicita sua autoetnografia:

[...] tive um problema com uma professora que me reprovou porque não consegui entregar um trabalho que exigia minha presença física, mesmo estando amparada pelo instituto do exercício domiciliar. Não consegui realizar a atividade de substituição, pois era algo extenso e estava além das minhas possibilidades naquele momento da minha vida. E mesmo informando sobre o que eu passei, foi dito que era a única possibilidade, e fiquei reprovada (Santos, 2025, p. 66).

Tais experiências dialogam com o conceito de afiliação institucional de Coulon (2008): quando a instituição — representada aqui pelo corpo docente — falha em reconhecer as especificidades da estudante-mãe, compromete não apenas o desempenho pontual, mas também o próprio processo de construção identitária da estudante como sujeito do conhecimento. A ausência de empatia, nesse sentido, não é apenas uma falha interpessoal, mas também um dado de gestão que revela lacunas na formação e na sensibilização do quadro docente. Da mesma forma, Silva e Guedes (2020) identificam como individualização da responsabilidade a lógica institucional que transfere para a

estudante o ônus de se adaptar a um modelo que não foi desenhado para incluí-la, ignorando as estruturas de desigualdade que condicionam suas escolhas e limitam suas possibilidades de cumprimento das exigências acadêmicas.

Os relatos evidenciam, ainda, gradações distintas entre permanência precária e êxito relativo. Lírio e Camélia, ao não acessarem os benefícios disponíveis — seja por desconhecimento, seja por barreiras processuais — experimentaram uma permanência fragilizada, mais próxima da dimensão material ausente descrita por Santos (2009 *apud* Décia, 2014). Rosa, Íris e Dália, apesar dos percalços com docentes e com os longos processos institucionais, lograram avançar em sua trajetória, ainda que ao custo de sobrecarga emocional e, em alguns casos, de reprovações que impactaram seu tempo de integralização. Nenhuma das participantes relatou ter abandonado o curso, o que pode indicar que as políticas existentes cumprem um papel mínimo de retenção — mas não necessariamente de permanência qualificada em sua dimensão simbólica. Essa distinção é fundamental para que a gestão universitária avalie não apenas os índices de evasão, mas também a qualidade da experiência acadêmica das estudantes que permanecem.

A avaliação do impacto do apoio acadêmico na experiência universitária também foi divergente. Enquanto algumas participantes como Camélia e Íris relataram melhorias significativas, outras (como Violeta) sentiram falta de um suporte mais robusto. Essas perspectivas reforçam a importância de ampliar os serviços de acolhimento e integrar as necessidades das estudantes-mães às práticas institucionais, garantindo suporte acadêmico, emocional, social e material e evitando que essas alunas fiquem desassistidas em sua trajetória acadêmica. A plena oferta da orientação acadêmica prevista nos arts. 137 a 146, Capítulo V do REGPG, é essencial nesse contexto (UFBA, 2024a). Todavia, esse núcleo, voltado à promoção da orientação acadêmica na unidade, está em fase de implantação, conforme descrito.

5 Considerações finais

Este estudo buscou analisar a contribuição da gestão social universitária, por meio de suas políticas de assistência estudantil e estratégias de apoio acadêmico para a permanência e o sucesso de estudantes-mães na UFBA, à luz de suas percepções e desafios na conciliação da maternagem com a vida acadêmica. A abordagem qualitativa, pautada na etnografia e autoetnografia, permitiu uma compreensão aprofundada das complexidades que permeiam a vivência dessas mulheres no ensino superior.

Os achados revelaram que, embora a UFBA ofereça políticas de assistência estudantil e apoio acadêmico, como creche universitária e auxílios financeiros, sua percepção de adequação e acessibilidade varia entre as estudantes-mães. Observou-se que a creche é um suporte essencial, mas as limitações de faixa de idade da criança e número de

vagas geram obstáculos para a continuidade dos estudos. Além disso, a burocracia no acesso aos benefícios e a falta de conhecimento sobre alguns programas ainda persistem.

No que se refere ao apoio acadêmico, as participantes expressaram uma carência de suporte mais robusto e humanizado. Relatos de situações desconfortáveis e falta de sensibilidade por parte de alguns docentes sublinham a necessidade urgente de ações de conscientização e formação continuada para o corpo docente. A flexibilização das atividades acadêmicas, embora importante, nem sempre é acompanhada de uma compreensão integral das demandas impostas pela maternagem. A ausência de empatia, conforme evidenciado por algumas experiências, pode impactar negativamente o desempenho acadêmico e a permanência bem-sucedida das estudantes-mães em especial, mas não é restrita a essas.

Ao contemplar as narrativas das participantes, foi evidenciada a necessidade de acesso aos auxílios financeiros para a permanência qualificada na universidade e a necessidade de maior investimento, bem como a importância de uma rede de apoio e compreensão institucional da condição dessas estudantes. As experiências compartilhadas ressaltam a urgência de a gestão universitária não apenas ampliar o escopo de seus benefícios, mas também qualificar a forma como o apoio é oferecido, garantindo que as políticas e práticas sejam verdadeiramente inclusivas e respondam às necessidades específicas das estudantes-mães em situação de vulnerabilidade.

Portanto, a pesquisa alcançou o objetivo proposto de analisar de que modo a gestão universitária contribui para a permanência e o êxito das estudantes-mães, considerando suas percepções sobre os desafios de conciliar a maternagem com a trajetória acadêmica. Os resultados apontam para a necessidade de que a gestão universitária, por meio de uma abordagem mais sensível, empática e assertiva, revise e aperfeiçoe suas políticas de assistência estudantil e apoio acadêmico. Isso envolve não apenas a ampliação de vagas e a simplificação de processos, mas também a construção de um ambiente institucional que reconheça, valorize e acolha a interseção entre a experiência da maternagem e o percurso acadêmico.

A síntese dos principais problemas identificados e das recomendações decorrentes da pesquisa é apresentada no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3: Síntese dos problemas identificados e recomendações

Dimensão	Problema identificado	Recomendação
Assistência estudantil: creche	Limite de idade (3 anos e 11 meses) e vagas insuficientes para a demanda existente	Ampliar vagas e criar auxílio financeiro específico para filhos acima do limite de idade

Dimensão	Problema identificado	Recomendação
Assistência estudantil: acesso	Complexidade nos processos seletivos e baixo alcance da comunicação institucional sobre editais	Simplificar processos e ampliar divulgação institucional contínua e acessível
Apoio acadêmico: corpo docente	Falta de empatia, flexibilização e sensibilidade às demandas decorrentes da maternagem	Implementar formação continuada do corpo docente em diversidade, inclusão e gênero
Apoio acadêmico: orientação	Núcleo de Orientação Acadêmica (NOA) em fase de implantação e lacunas no acolhimento individualizado	Consolidar o NOA com protocolo específico de acolhimento e orientação para estudantes-mães
Gestão social: políticas institucionais	Políticas existentes, mas não integradas nem formuladas a partir de abordagem interseccional	Adotar perspectiva interseccional na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas de permanência

Fonte: Elaboração própria (2026).

Conclui-se que uma concepção mais forte de gestão social no âmbito das IES públicas favorecerá mais assertividade em estratégias sensíveis às vulnerabilidades socioeconômicas das estudantes-mães — marcadamente as que interseccionam gênero, raça, classe e território — que disputam pela oferta de recursos materiais e simbólicos para viabilizar o seu êxito acadêmico, o que culminaria em uma ambiência universitária com mais equidade, inclusão e excelência.

Referências

- ATAÍDES, Fernanda Barros; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; SILVA, Anair Araújo de Freitas. A etnografia: uma perspectiva metodológica de investigação qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, Monte Carmelo, v. 20, n. 48, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2601>. Acesso em: 21 jul. 2026.
- BEZERRA, Natália. Mulher e universidade: a longa e difícil luta contra a invisibilidade. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO SOBRE OS SETE SABERES, 2010, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Uece, 2010.
- BILERT, Vania Souza; BISCOLI, Fabiana Veloso. Perfil dos discentes (ingressantes e concluintes) de Secretariado Executivo: um estudo comparativo nas instituições de ensino superior (IES) públicas. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 33-57, 2011. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/54>. Acesso em: 21 jul. 2026.
- BITENCOURT, Silvana Maria. A maternidade para um cuidado de si: desafios para a construção da equidade de gênero. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 24, n. 47, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/11407>. Acesso em: 21 jul. 2026.

BITTENCOURT, Nathália Brunetti Gonçalves; MENDES, Diego Costa. Estereótipos de gênero no curso de Secretariado Executivo: discussões a partir do olhar de estudantes do gênero masculino. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 145-169, 2022. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/1260>. Acesso em: 21 jul. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024**. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasília, DF, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Primeira infância. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde de A a Z**. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-crianca/primeira-infancia>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018**. Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9262.htm. Acesso em: 21 dez. 2024.

CARVALHO, Rutineia Oliveira. Sociedade, mulher e profissão. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 27-44, 2016. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/396>. Acesso em: 21 jul. 2026.

COULON, Alain. **A condição de estudante**: a entrada na vida universitária. Salvador: Edufba, 2008.

DÉCIA, Ana Cristina Muniz. **A complementaridade redistribuição-reconhecimento na política afirmativa em curso com baixo prestígio social**: um estudo do curso de secretariado. 2014. Monografia (Especialização) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

FILGUEIRAS, Carlos A. L. A química na educação da Princesa Isabel. **Química Nova**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 349-355, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/qn/a/MKc9Kc9fkLzLYry6Mqt83mL/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 21 jul. 2026.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Brasília: Liber Livro, 2012.

HOOKS, bell. **El feminismo es para todo el mundo**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2021**. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2023/resumo_tecnico_do_censo_da_educacao_superior_2023.pdf. Acesso em: 21 jul. 2026.

INSTITUTO SEMESP. **Mapa do ensino superior no Brasil**. 13. ed. São Paulo: Semesp, 2023. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2023/06/mapa-ensino-superior-brasil-2023.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2026.

MAIA, Suzana; BATISTA, Jeferson. Reflexões sobre a autoetnografia. **Revista Prelúdios**, Salvador, v. 9, n. 10, p. 240-246, 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; COSTA, Antônio Pedro. Fundamentos teóricos das técnicas de investigação qualitativa. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 40, p. 11-25, 2018.

Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/reducacao/article/view/6439>. Acesso em: 21 jul. 2026.

MOTA, Antonio Rosembergue Pinheiro; NOVO, Benigno Núñez. The right to education. **Revista Jurídica Portucalense**, Porto, n. 24, p. 111-127, 2019. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/17198>. Acesso em: 1 nov. 2024.

NUNES, Cicera; SILVA, Livia Maria Nascimento. Acesso e permanência na educação superior X exercício da maternagem: entre trajetórias, representações e exigibilidade de políticas estudantis. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 41-79, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/28322>. Acesso em: 21 jul. 2026.

OLIVEIRA, Anita Loureiro de. Corpo, espacialidade e maternagem: trilhas para uma geografia corporificada. **Revista da ANPEGE**, Salvador, v. 17, n. 32, p. 217-243, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/anpege/article/view/12472>. Acesso em: 21 jul. 2026.

POLCRI, Maysa. “Só água na geladeira”: alunos denunciam atraso no pagamento de bolsas da UFBA. **Jornal Correio**, [s.l.], 16 jan. 2025. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/minha-bahia/so-agua-na-geladeira-alunos-denunciam-atraso-no-pagamento-de-bolsas-da-ufba-0125>. Acesso em: 4 abr. 2026.

SANTOS, Bianca Magalhães dos. **Mãe e estudante**: os desafios de conciliar a maternagem e a graduação em Secretariado Executivo na Universidade Federal da Bahia. 2025. 83 f. Monografia (Bacharelado em Secretariado Executivo) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2025. Disponível em: <https://www.repositorio.ufba.br/bitstream/ri/41363/1/Bianca%20M%20dos%20Santos%20-%20TCC%20Gradua%c3%a7%c3%a3o%20Secretariado.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

SANTOS, Hélio. Discriminação racial no Brasil: dificuldades no campo da educação. In: SABÓIA, Gilberto Vergne (org.). **Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001. p. 95-99. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/100000-Seminarios_Regionais_Preparatorios_para_Conferencia_Mundial_Contra_o_Racismo_Discriminacao_Racial.pdf. Acesso em: 10 jun. 2026.

SILVA, Maria Clara Ramos da Fonseca; GUEDES, Cristiano. Redes sociais e ativismo materno: desafios entre estudantes de uma universidade pública. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 470-479, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592020v23n3p470>. Acesso em: 21 jul. 2026.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/108>. Acesso em: 10 jun. 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Creche da Ufba**: nota da reitoria. Salvador: Ufba, 5 abr. 2024d. Disponível em: https://www.ufba.br/ufba_em_pauta/creche-da-ufba-nota-da-reitoria. Acesso em: 22 jan. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Edital PROAE 15/2024.2**. Inscrição para seleção de novas vagas dos benefícios: serviço creche e auxílio creche – 2024.2. Salvador: Ufba, 2024b.

Disponível em:

https://proae.ufba.br/sites/proae.ufba.br/files/publicar_minuta_edital_15_creche_2024.2.docx_2.pdf. Acesso em: 7 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Regimento interno da Escola de Administração**. Salvador: Ufba, 2024c.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Resolução CAE nº 5/2018**. Dispõe sobre o regime de exercícios domiciliares para estudantes com problema de saúde, gestante, puérpera [...]. Salvador: Ufba, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Resolução nº 5/2022**. Aprova a Política de Assistência Estudantil para a Graduação da Universidade Federal da Bahia, cria o Programa de Apoio à Permanência Estudantil/PROPQ e dá outras providências. Salvador: Ufba, 2022. Disponível em: https://proae.ufba.br/sites/proae.ufba.br/files/resolucao_no_05.2022_-_consuni.pdf. Acesso em: 7 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Resolução nº 9/ 2024**. Aprova o Regulamento de Ensino de Graduação e Pós-Graduação stricto sensu (REGPG), da Universidade Federal da Bahia. Salvador: Ufba, 2024a.

VIEIRA, Ailane Costa; SOUZA, Priscilla Bellard Mendes de; ROCHA, Danielle Souza da Paixão. Vivências da maternidade durante a graduação: uma revisão sistemática. **Revista Cocar**, Belém, v. 13, n. 25, p. 532-552, 2019.

VIEIRA, Camilla Araújo Lopes; ÁVILA, Alana Aragão. Um olhar sobre o fenômeno da maternidade naturalista: refletindo sobre o processo de maternagem. **Revista Gênero**, Niterói, v. 18, n. 2, p. 26-47, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31306>. Acesso em: 21 jul. 2026.

WINNICOTT, Donald. **Tudo começa em casa**. Tradução de P. Sandler. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

Política de moradia para a população em situação de rua: desafios e aspectos relevantes

Housing policy for the homeless population: challenges and relevant aspects

Vanessa Lima Caldeira Franceschini¹   

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

Helena Teixeira Magalhães Soares²   

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

Carla Bronzo³   

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

O objetivo do artigo é fazer uma reflexão acerca dos aspectos relevantes a serem considerados na construção de uma política pública de moradia que tenha como público-alvo a População em Situação de Rua (PSR). O estudo ancora-se nos programas Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Locação Social e Moradia Primeiro, presentes no Plano Nacional Ruas Visíveis (PNRV), e no de Aluguel Social. A análise se baseou em estudo qualitativo com a técnica de revisão sistemática. O artigo discorre a partir de duas questões: a) como os programas de moradia incluem esse público? b) quais os principais desafios para implementação das ações e o que tem sido feito para enfrentá-los? Foi possível perceber que, nos modelos de moradia, a PSR, quando presente, não é efetivamente incluída, seja em virtude da ação de interesse da gestão, seja pela falta da intersetorialidade necessária para o atendimento desse público. Somente no Programa Moradia Primeiro a PSR é colocada como um dos seus público-alvo. Dentre os aspectos relevantes para a formulação de uma política de moradia para a PSR, estão vinculação orçamentária, intersetorialidade, temporalidade do programa e valor dos aluguéis, que foram analisados nos programas de modo transversal para a materialização dos direitos à PSR.

Palavras-chave: população em situação de rua; política pública de moradia; política de moradia para população em situação de rua.

Recebido em: 17/04/2026

Aceito em: 13/07/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22865481](https://doi.org/10.5281/zenodo.22865481)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) | Projeto APQ-03615-23 e APQ-05331-23.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: O texto do artigo foi construído pelas autoras. O uso da Inteligência Artificial (IA) foi aplicada em algumas partes do texto para sua sintetização, bem como para a construção do Quadro 1.

¹ Doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). Pesquisadora da Fundação João Pinheiro (FJP), Projeto Minas 2025-2030.

² Mestre em administração e doutoranda em demografia pelo Cedeplar/UFMG. Docente e pesquisadora na FJP, Minas Gerais, Brasil.

³ Doutora em sociologia e política pela UFMG. Docente e pesquisadora da Escola de Governo da FJP, Minas Gerais, Brasil.

ABSTRACT

This article reflects on key aspects to consider when formulating a public housing policy targeting the homeless population. The study focuses on the programs Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Social Rental, and Housing First programs included in the National Ruas Visíveis Plan (PNRV) as well as on the Social Rent program. The analysis employed a qualitative approach using a systematic review methodology. The article addresses two questions: a) how do these housing programs include this population? b) what are the main challenges to implementation, and what measures are being taken to address them? The findings indicate that, within these housing models, the homeless population when included at all is not effectively integrated, often due to administrative priorities, or due to a lack of the intersectoral coordination required to serve this group. Only the Moradia Primeiro program explicitly targets the homeless population. Key aspects for formulating a housing policy for this demographic such as budget allocation, intersectoral coordination, program duration, and rental costs were analyzed across the programs to assess how they facilitate the realization of rights for the homeless population.

Keywords: homeless population; housing policy; housing policy for the homeless population.

1 Introdução

A População em Situação de Rua (PSR) é definida como um “[...] grupo populacional heterogêneo, que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular [...]” (Brasil, 2022, p. 9). Esse grupo populacional vem crescendo no país nos últimos anos. De acordo com dados do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico), em 2019 havia 119.771 pessoas em situação de rua, já em 2023 esse quantitativo foi para 262.454, um aumento de 119,3%. Nesse ano, 37% (127.570 pessoas) dessa população estava concentrada em dez municípios do país, sendo que São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, localizados na região sudeste, possuíam 76,3% dessas pessoas (97.364) (Brasil, 2026).

Como a moradia no modelo societal predominante é considerada um bem de mercado, a falta de uma política pública habitacional no país, no sentido de garantir o direito ao acesso à moradia para todos, acaba por atingir profundamente os mais pobres. Em 2022, o déficit habitacional chegou a 6.215.313 de domicílios, correspondendo a 8,3% do total de habitações ocupadas, sendo que 62,2% desse déficit corresponde ao componente do ônus excessivo com aluguel (Tamietti, 2024).

Nesse sentido, como diferentes políticas habitacionais equacionam o direito à moradia da PSR? O objetivo deste artigo, portanto, é apontar os aspectos considerados relevantes, tanto pela literatura quanto pela sociedade civil, ao se pensar em uma política pública de moradia para a PSR no escopo dos modelos de moradia apresentados no Plano Nacional Ruas Visíveis (PNRV).

2 Metodologia

Para atingir o objetivo do artigo, foi realizada uma revisão sistemática no escopo dos modelos de moradia dos programas Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Locação Social, Aluguel Social e Moradia Primeiro, com foco na PSR. A análise desse conjunto de modelos de moradia se justifica por estarem contidos no PNRV, instituído pelo governo federal em 11 de julho de 2024. O período de busca escolhido foi de 9/9/2024 a 16/1/2025. As plataformas consultadas foram Google Acadêmico e Scientific Electronic Library Online (SciELO), além de documentos oficiais, todos publicados entre 2014 e 2024. O ano de 2014 foi adotado por corresponder a cinco anos pós a criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) em 2009, tempo considerado suficiente para geração dos trabalhos referentes ao tema.

Foram utilizados 12 termos de busca (Quadro 1), gerando 33 trabalhos. No retorno das buscas, já foram percebidas as principais limitações. Observou-se um número reduzido de trabalhos sobre os modelos de moradia no Brasil, principalmente sob a perspectiva no atendimento do direito fundamental à PSR.

Quadro 1: Termos de busca utilizados nos sites Google Acadêmico e Scientific Electronic Library Online – 9/9/2024-16/1/2025

Termos de busca	
Locação social para pessoa em situação de rua	Minha Casa, Minha Vida para população em situação der rua
Política pública para pessoas em situação de rua	Locação social para moradores de rua
Avaliação de políticas públicas para população de rua	Imóveis de destinação patrimonial para população em situação de rua
Programa para população em situação de rua	Avaliação do Projeto Housing First
Programa for <i>homeless people</i>	População em situação de rua e o Programa Minha Casa, Minha Vida
Políticas de moradia para moradores de rua	Etnografia sobre morador de rua

Fonte: Elaboração própria.

Na segunda etapa, a classificação se baseou em abordagens que faziam menção à PSR, restando 14 trabalhos, envolvendo artigos, dissertações e trabalhos de conclusão de curso (TCCs). Desses 14 trabalhos, três tratavam do Programa MCMV, dois do Programa Locação Social, um do programa de Aluguel Social e oito eram relativos ao estudo sobre experiências do Modelo Moradia Primeiro.

Também foi realizada uma análise do debate ocorrido no Seminário Política Públicas e Direitos Humanos para a População de Rua, promovido pelo Centro Estadual de Defesa do Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis em Minas Gerais (CEDDH-MG), realizado em 2024, com foco nos elementos considerados prioritários para o atendimento da PSR quanto à moradia. O acesso foi feito por meio de vídeo público com transcrição das falas.

Assim as dimensões analíticas foram definidas com base na revisão da literatura, bem como no escopo apresentado no referido seminário, e podem ser visualizadas no Quadro 2.

Quadro 2: Dimensões ou aspectos relevantes e sua concepção na análise dos modelos de moradia no Brasil

Dimensões/aspectos relevantes	Concepção
Intersetorialidade	Articulação da política/programa de moradia com as diversas áreas de políticas públicas, como saúde, educação, trabalho e renda visando a garantia dos direitos da PSR.
Vinculação orçamentária e execução	Origem federativa, estadual ou municipal da verba destinada às ações voltadas para a PSR, bem como o órgão executor
Público-alvo	População prioritária no acesso da política
Acesso	Critérios necessários para inserção da pessoa em programa/política
Locação, escolha e localização do imóvel e da mobília	Forma de locação (beneficiário-locatário ou terceiros-locatários)
Valor/financiamento/tempo de vigência/permanência	Valor destinado do programa/política para locação e número de meses de acesso ao programa
Custeio e sobrevivência	Valor monetário para custeio com alimentação e manutenção do domicílio (água, energia elétrica etc.)
Formação da equipe e tipos de acompanhamento	Existência de equipe de pessoas voltadas para o acompanhamento dos beneficiários nas tarefas diárias e nos serviços públicos
Monitoramento e avaliação	Monitoramento e avaliação das ações colocadas como metas do programa/política, focadas no cumprimento, no prazo e na qualidade

Fonte: Elaboração própria.

3 Os modelos de moradia no Brasil

O modelo de moradia do MCMV é uma política pública de habitação instituída em 2009, por meio da Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009), com prioridade ao atendimento às famílias de baixa renda. Ele apresenta mecanismos formais de subsídios e redução de custos e aplica medidas jurídicas e normativas para regularização de terrenos, assentamentos irregulares e titulação de seus ocupantes (Rabelo; Nunes; Silva Júnior, 2024, p. 7). Foi extinto em 2021, retornou em 2023, por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023 (Brasil, 2023a), e foi sancionado pela Lei nº 14.620/2023 (Brasil, 2023b). Nesse retorno, o programa teve mudanças em relação ao desenho original, como requalificação de unidades habitacionais, fomento à locação social e apoio à regularização fundiária (Rabelo; Nunes; Silva Júnior, 2024).

O Programa Locação Social é um modelo de moradia vinculado ao governo federal, aplicado pelas prefeituras com foco na utilização de imóveis urbanos desativados e antigos que são restaurados e reformados com recursos públicos. Essas propriedades são disponibilizadas para as famílias de baixa renda por meio de um valor de aluguel reduzido, de modo a permitir que consigam fazer uma poupança e posteriormente a aquisição de um imóvel próprio. Segundo Benati (2019), a gestão desse programa nos estados e municípios ainda precisa de maior rigor, pois a falta de regulamentação contribui para que ele não tenha êxito (Locação [...], 2008).

O modelo de moradia Aluguel Social apresenta um objetivo diferente dos demais. Tem caráter emergencial e provisório de serviços prestados às famílias em caso de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Foi instituído em 1993, sob a Lei nº 8.742 (Brasil, 1993) como Decreto nº 6.307/07 (Brasil, 2007). Seu público-alvo são as famílias de baixa renda que perderam suas moradias em casos de calamidade, destituição por situação de risco e por desocupação em virtude de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essa modalidade também é regulamentada por leis municipais em estados como São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Benati, 2019).

O Moradia Primeiro, baseado no Modelo Housing First (HF), surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) e foi referência para esse grupo. A metodologia criada pelo psicólogo Sam Tsemberis, na década de 1990, tem como base a ideia da moradia como o primeiro serviço a ser oferecido para a PSR, com todas as demais atividades de apoio sendo oferecidas para as pessoas já domiciliadas, incluindo na assistência da PSR problemas de saúde mental e/ou de uso abusivo de substâncias (Carvalho; Furtado, 2021, 2022; Muniz, 2021; Tavares, 2021; Cagnin, 2023; Voigt; Vasconcelos, 2022). Assim, tornou-se um modelo de moradia inovador, diferentemente dos modelos tradicionais que são etapistas, pois se baseiam na ideia de que a PSR não possui condições de se manter em uma moradia e depende de vários serviços públicos prévios, devido à perda de vínculos familiares, desemprego, problemas de saúde, dependência de substâncias etc.

4 O impulso para a visibilidade da PSR e os modelos de moradia no Brasil

A PNPSR, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, teve sua abrangência ampliada em 2023, quando a aprovação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 (ADPF 976) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que obrigou os municípios a observarem suas diretrizes, mesmo sem adesão formal (Brasil, 2023a, 2023c). Esse marco conferiu maior visibilidade à PSR na agenda pública, resultando na criação do PNRV em 2023, cujo eixo cinco destina-se ao tema habitação. No PNRV, o Programa MCMV está previsto por meio de Portaria MCID nº 862/2023, apresentando como estratégia para disponibilizar moradia para a PSR os modelos de Locação Social e a criação de um projeto piloto do Programa Moradia Cidadã (baseado no Modelo Housing First/Moradia Primeiro). O modelo de Aluguel Social, ainda que não mencionado no PRV, será objeto de estudo por ser implementado por diversos municípios do país.

Na próxima seção, com base na revisão da literatura sobre as políticas de moradia dos programas MCMV, Locação Social, Aluguel Social e Moradia Primeiro, são destacados alguns aspectos importantes ao se pensar em política pública que busca garantir o direito à moradia para a PSR.

5 Aspectos relevantes para políticas públicas de moradia para a PSR

As vulnerabilidades sociais às quais a PSR está exposta relacionam-se à falta ou precariedade de acesso aos direitos fundamentais. A materialização desses direitos perpassa por políticas e ações em níveis diferentes, conforme analisado em cada uma.

A importância da moradia para uma pessoa que vive em situação de rua significa muito mais que ter um teto, pois representa resgatar a dignidade e ter direito à cidadania. É a partir da situação de domiciliado que a pessoa tem maior possibilidade de acesso a outros serviços públicos, sem discriminação:

[...] os gargalos são muitos, a população de rua é desprovida de tudo o que você pode imaginar [...], então [...] quando a pessoa mora, como o Luiz Koraha disse ontem né, todas as outras políticas que a gente bate tanto, e briga tanto, saúde, educação, lazer, trabalho, tudo isso vem junto com a moradia, moradia ela é o cerne da questão (Seminário [...], 2024b, 5h 53 mim 10 s).

A política de moradia voltada à PSR é um desafio para os gestores de políticas públicas pela necessidade de ser pensada considerando diversos aspectos que se articulam a fim de dar conta da complexidade do fenômeno. Além do acesso à moradia para a PSR, a intersetorialidade, a vinculação orçamentária e a localização são dimensões necessárias no desenho dos programas, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3: Dimensões relevantes na formulação de políticas públicas de moradia para a População em Situação de Rua no escopo das políticas de moradia no Brasil (continua)

Dimensão/aspecto Relevante	Minha Casa, Minha Vida (MCMV)	Locação Social	Aluguel Social	Moradia Primeiro (Housing First)
Intersetorialidade	Concebida como cooperação entre níveis de governo, sem um desenho que viabilize o acesso da PSR à moradia financiada	Pode incluir articulação entre políticas (saúde, assistência social etc.) em nível municipal, mas sua efetivação para a PSR encontra limitações	Sem menção clara à articulação estrutural entre as áreas (habitação, saúde, educação, trabalho e renda)	Há frequência de menção e coordenação entre saúde e habitação. Desenho estruturado para o suporte social integrado
Vinculação orçamentária e execução	Transferência de recursos ao Fundo de Arrecadamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para subsídios à produção e aquisição de unidades habitacionais	Majoritariamente dos municípios. Complementações do governo federal. Sustentabilidade depende da estabilidade orçamentária para subsídios	Governos estaduais e/ou municipais para a transferência de renda. Fragilidade orçamentária e risco para a continuidade do benefício	Diversas origens (órgãos públicos e terceiro setor). Cobrem aluguel subsidiado, mobiliário, manutenção e salários das equipes. Exige alto aporte financeiro para o apoio integral
Público-alvo	Beneficiários definidos conforme faixas de renda. PSR (2019) - 0,34% dos beneficiários, apesar de estar na faixa 1	Critérios amplos: famílias em situação de risco, vulnerabilidade social, usuários de substâncias, inexistência de outro imóvel ou acesso prévio a programas habitacionais definitivos	Variado: famílias em situação de rua, mulheres em situação de violência, refugiados e desabrigados	Exclusivo à PSR, especialmente com saúde mental fragilizada, uso de substâncias psicoativas e histórico de permanência prolongada nas ruas
Acesso	Cadastramento e processo seletivo com base na comprovação de renda	Cadastro habitacional e no CadÚnico, comprovação de residência (inclusive em serviços socioassistenciais) e renda <i>per capita</i>	Requisitos prévios. Participação anterior em outros benefícios geralmente não é impedimento	Adesão a um plano de cuidados, cumprimento de regras de convivência e acompanhamento por unidades de saúde, como o Centro de Atenção Psicossocial (Caps). O foco é a moradia imediata e incondicional
Locação, escolha e localização do imóvel e da mobília	Áreas periféricas, onde o custo da terra é menor, resultando em segregação socioespacial e dificuldade de acesso a serviços	Prioriza imóveis em regiões atendidas pelo Centro de Referência de Assistência Social (Cras), permitindo ao beneficiário a escolha da moradia em áreas com infraestrutura e segurança	Pessoa escolhe a locação no mercado, dentro do limite do valor do auxílio, visando proximidade de redes sociais/serviços	Áreas urbanas com acesso a serviços (saúde, transporte e trabalho). Prioridade e permanência nos territórios de origem (preservação de vínculos). Escolha pode ser feita pelo beneficiário.

Dimensão/aspecto Relevante	Minha Casa, Minha Vida (MCMV)	Locação Social	Aluguel Social	Moradia Primeiro (Housing First)
Valor/financiamento/ tempo de vigência/permanência	Moradia permanente com parcelas simbólicas (R\$ 50,00 a R\$ 80,00) para a faixa 1, mas o foco é o financiamento/a propriedade	Duração de 12 meses prorrogáveis até 48 meses renováveis. Valores limitados de 10% a 15% da renda familiar (podem incluir taxas condominiais e despesas)	Benefício de caráter emergencial e de tempo limitado. O valor do aluguel social é criticado por ser abaixo do valor de mercado	O aluguel é subsidiado (R\$ 608,00 a R\$ 800,00). Pode ter duração de 12 meses, não prorrogável em alguns casos, e inclui despesas como água e luz
Custeio/sobrevivência	Não é um foco direto do programa	Durante a pandemia. Oferta de alimentação articulada com a rede de segurança alimentar via entidades	Acesso à alimentação por múltiplas fontes — restaurante popular, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), doações	O foco é no apoio multidisciplinar (incluindo finanças pessoais), que visa a autonomia e busca por renda
Formação da equipe e tipos de acompanhamento	Inexistente	Equipe técnica com visitas mensais para verificar a situação social, a econômica e as condições do imóvel	Equipes da rede socioassistencial, ligadas a programas de transferência de renda	Intensivo e interdisciplinar (reduzores de danos, educadores terapêuticos). Visitas domiciliares semanais, com orientação sobre habilidades domésticas, saúde e finanças
Monitoramento e avaliação	Não identificados	Comitê municipal para validar inserções, prorrogações e avaliar desligamentos. Avaliações socioeconômicas periódicas para permanência	Não identificados	Reuniões periódicas e supervisão externa. É visto como ferramenta estratégica para ampliar o apoio político e aprimorar o modelo

Fonte: Elaboração própria.

5.1 Intersetorialidade

A intersectorialidade é considerada como premissa para a implementação de políticas voltadas para a PSR por requerer o envolvimento de diversas áreas, com saúde, educação, trabalho e renda e habitação para a superação dessa condição (Bronzo, 2023; Canato; Bichir, 2021). Segundo Schutz e Mito (2010), seja na área da saúde, seja na da assistência social, a fragmentação e a desarticulação das políticas acabam impedindo o atendimento das demandas dos usuários. Na assistência social voltada à PSR, a intersectorialidade tem sido vista como meio de “[...] acesso às políticas, continuidade da assistência e cuidado, mas também desresponsabilização e desassistência, figurando o trabalho da rede assistencial num jogo de “toma lá dá cá”, acentuando a desproteção da PSR” (Macedo; Sousa; Carvalho, 2020, p. 171). Implementar a intersectorialidade tem sido um desafio das políticas públicas (Macedo; Sousa; Carvalho, 2020; Canato; Bichir, 2021).

No contexto do Programa MCMV, a intersectorialidade não é concebida como articulação entre serviços destinados à PSR, mas, sim, como a cooperação entre diferentes níveis e setores do governo na formulação e implementação do programa, sem um desenho evidente sobre o acesso à moradia financiada (Oliveira; Sampaio; Souza, 2017; Nonato; Dias, 2016). No que se refere à Locação Social em nível municipal, verifica-se uma tentativa mais ampla de articulação entre políticas públicas — como saúde, assistência social, educação e segurança alimentar — voltadas ao público em situação de vulnerabilidade, embora sua efetivação para a PSR ainda encontre limitações (Cagnin, 2021; Lima; Gaio, 2023). No caso do modelo de Aluguel Social, a política foi lançada oficialmente com a parceria entre o Governo do Estado de Minas Gerais e a Cáritas Diocesana de Caicó, responsável pela execução do programa, sem menção às articulações entre as áreas de habitação, saúde, educação, trabalho e renda (França; Gurgel, 2023). No modelo Moradia Primeiro, a intersectorialidade é mencionada com frequência, sobretudo como elemento facilitador quando há coordenação entre saúde e habitação. No entanto, não é trivial a promoção dessa ação por motivos relacionados a inúmeras dificuldades, como o próprio beneficiário desejar ter acesso quanto às próprias unidades de atendimento que não têm preparo para tratar com esse tipo de público (Muniz, 2021; Cagnin, 2023; Nascimento; Rosa, 2021; Carvalho; Furtado, 2022).

Experiências como o Projeto Mais Dignidade, em Porto Alegre, inserido no Plano Municipal para Superação da Situação de Rua, evidenciam uma proposta intersectorial integrada por várias secretarias (Tavares, 2021; Voigt; Vasconcelos, 2022). Já em Brasília, o Projeto Cuidando da Vida enfrentou desafios de gestão intersectorial, principalmente na promoção da integração social e no vínculo com os serviços de saúde e trabalho (Carvalho; Furtado, 2021). Em São Paulo, o Programa De Braços Abertos

destacou-se pela atuação intersetorial estruturada em torno de três eixos — assistência, trabalho e moradia —, promovendo ações articuladas e formação permanente dos profissionais envolvidos (Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018).

5.2 Vinculação orçamentária e execução

Trata-se de um mecanismo constitucional ou legal que estabelece a destinação específica de uma parcela das receitas públicas a determinadas áreas ou setores, impedindo seu redirecionamento para outras finalidades e assegurando a continuidade e a efetividade de políticas públicas prioritária (Baleeiro, 2015; Conti, 2019a; Abraham, 2024). Nesse sentido, a vinculação de receitas representa uma técnica de proteção do financiamento de direitos fundamentais, ao conferir maior previsibilidade à alocação de recursos públicos (Conti, 2019a, 2019b).

Em nível federal, somente em abril de 2025, a Portaria Conjunta nº 4 de Prioridade do Programa MCMV entre os Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTEM) e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) foi assinada. Essa portaria estabelece destinação de 3% das moradias do programa para a PSR, com subsídio de 100% por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e com prioridade para 38 municípios, dos quais três se encontram em Minas Gerais — Belo Horizonte, Juiz de Fora e Uberlândia — (Brasil, 2025).

A vinculação orçamentária se deu por meio da transferência de recursos ao FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que repassam os subsídios à Caixa Econômica Federal (CEF), responsável por liberar os valores destinados à produção e aquisição de unidades habitacionais, atuando como financiadora direta tanto para construtoras quanto para compradores (Oliveira; Sampaio; Souza, 2017; Nonato; Dias, 2016). No caso da Locação Social, os recursos financeiros provêm majoritariamente dos municípios, com complementações do governo federal (Cagnin, 2021; Lima; Gaio, 2023). Já em programas executados por adesão estadual, o governo estadual assumiu tanto o financiamento quanto a execução direta (França; Gurgel, 2023).

Já no modelo Moradia Primeiro, os recursos têm origens públicas e do terceiro setor, incluindo repasses do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), além de contribuições de secretarias municipais, entidades internacionais como a Open Society Foundation e organizações não governamentais como a Plataforma Brasileira de Políticas de Drogas (Cagnin, 2023; Tavares, 2021; Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018). Esses recursos não são utilizados apenas para moradia, mas também para mobiliário, manutenção das unidades, salários das equipes, fundo de reserva e aluguel subsidiado via Locação Social (Cagnin, 2023).

A política também não se faz sem a chamada vontade política. A posição do gestor frente à visão de prioridade das políticas precisa ser levada para a arena política, caso contrário, a questão se arrasta sem nenhuma resolução. Nesse sentido, “Para falar da política da população de rua, se o gestor não é seu amigo ele fecha comitê, paralisa com tudo, a gente não tem a uniformidade necessária nesse processo, embora é uma política aprovada” (Seminário [...], 2024b, 2h 51 min 20 s).

5.3 Público-alvo

No Programa MCMV, os beneficiários são definidos conforme faixas de renda, as quais estão vinculadas aos subsídios habitacionais. Já no Locação Social, os critérios são amplos, contemplando famílias em áreas de risco ou atingidas por desastres ambientais e obras públicas e pessoas em situação de vulnerabilidade social, incluindo usuários de substâncias psicoativas, mulheres chefes de família, pessoas com deficiência, idosos, população LGBTQIAP+, e indivíduos sem outro imóvel ou acesso prévio a programas habitacionais definitivos (Cagnin, 2021, 2023; Lima; Gaio, 2023). Especificamente para o Programa Aluguel Social implementado no Rio Grande do Norte, o público-alvo variou bastante entre os municípios, mas, de modo geral, incluiu perfis de famílias, como as em situação de rua, mulheres em situação de violência, refugiados, apátridas e migrantes e desabrigadas por enchentes, deslizamentos ou obras públicas (França; Gurgel, 2023).

Por sua vez, o modelo Moradia Primeiro se distingue dos demais modelos por ter como público-alvo exclusivamente a PSR que esteja com a saúde mental fragilizada, seja pelo uso de substâncias psicoativas, seja pelo histórico de permanência prolongada nas ruas. Porém, a metodologia tem se adaptado ao contexto, incluindo mulheres em situação de violência, gestantes, mães com filhos e adultos entre 18 e 59 anos em uso abusivo de substâncias (Carvalho; Furtado, 2021; Voigt; Vasconcelos, 2022; Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018; Nascimento; Rosa, 2021; Tavares, 2021).

5.4 Acesso

Conforme Travassos e Martins (2004), a relação entre fatores individuais e contextuais, a oferta de serviços, o uso e os resultados obtidos por meio deles configuram a categoria acesso da população aos serviços da política. Tem-se assim que as ações devem interagir com o território e o perfil da população de forma a evidenciar respostas às suas necessidades básicas para uma vida digna.

Dois desdobramentos do acesso como política pública — acesso efetivo e acesso eficiente (Andersen, 1995 *apud* Travassos; Martins, 2004) — deslocam o foco para os resultados da intervenção da política sobre o indivíduo. O acesso efetivo resulta do uso

dos serviços e da satisfação das pessoas. Já o acesso eficiente se refere ao grau de alteração da realidade em relação ao volume de serviços oferecidos.

Em se tratando do direito à moradia, que envolve, portanto, propriedade privada e forma de acesso aos programas habitacionais no Brasil, está fortemente condicionado à lógica da mercadoria. No caso do modelo de moradia do MCMV, a entrada se dá por meio de cadastramento realizado por prefeituras e governos estaduais, seguido de processo seletivo com base na comprovação de renda, conforme as faixas estipuladas no programa (Oliveira; Sampaio; Souza, 2017; Prates, 2018; Nonato; Dias, 2016). Quanto ao alcance da política, “[...] as pessoas contempladas pelo Minha Casa, Minha Vida também, que é um número muito limitado. Então, a gente não tem, do ponto de vista de moradia, ainda um desenvolvimento em Belo Horizonte” (Seminário [...], 2024b, 2h 33min 57s). Essa lógica de mercado contribui para a exclusão de grupos altamente vulneráveis, como a PSR, que representava, em 2019, apenas 0,34% dos beneficiários do programa, revelando sua baixa prioridade dentro das políticas habitacionais (Cagnin, 2023).

Já no Locação Social, os critérios incluem a adesão a um plano de cuidados, cadastro habitacional e no CadÚnico, comprovação de residência no município por no mínimo 24 meses — inclusive por meio de serviços como acolhimento institucional ou Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP) —, renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo e acompanhamento por equipamentos públicos ou entidades da rede socioassistencial (Cagnin, 2021a; 2021b). Além disso, é necessário que o requerente não possua outro imóvel nem tenha sido beneficiado por outro programa habitacional definitivo (Lima; Gaio, 2023). O acesso passa também por indicação de serviços socioassistenciais, análise da situação de vulnerabilidade habitacional e visitas técnicas (Cagnin, 2021a). No caso do Aluguel Social, embora existam requisitos prévios, a participação anterior em outros benefícios não constitui impedimento ao ingresso (França; Gurgel, 2023). Esse plano também estabelece obrigações, como o cuidado com o imóvel, cumprimento de regras de convivência e acompanhamento por unidades como o Caps. O descumprimento dessas condições pode levar à suspensão do benefício em até três meses após o início do auxílio (Muniz, 2021).

5.5 Locação do imóvel, escolha do imóvel, localização do imóvel e mobília

A localização do imóvel tem sido um ponto crucial para a adaptação dos beneficiários dos programas de moradia. Estar próximo ao local no qual a pessoa tem familiaridade e se sente pertencente ao espaço permite que ela tenha acesso aos serviços necessários e facilita bastante o processo de transição das ruas para a vida domiciliada (Lima; Gaio, 2023).

No modelo de moradia do Programa MCMV, os empreendimentos destinados às famílias que se enquadravam na faixa1 (primeira faixa de renda bruta elegível para o programa) foram majoritariamente implantados em áreas periféricas onde o custo da terra era menor. Essa estratégia resultou em um modelo urbanístico espalhado e monofuncional, reforçando a segregação socioespacial e dificultando o acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos (Oliveira; Sampaio; Souza, 2017).

Em contraste, o modelo de moradia de Locação Social, como implementado no município de Araraquara, em São Paulo, priorizou imóveis localizados em regiões atendidas pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), permitindo que o beneficiário escolhesse a moradia, desde que essa estivesse em boas condições e situada em áreas com infraestrutura e segurança adequadas, promovendo sua articulação com a rede socioassistencial (Cagnin, 2021).

Já o Moradia Primeiro buscou, sempre que possível, alugar os imóveis em áreas urbanas com acesso a serviços públicos, unidades de saúde, centros profissionalizantes, transporte coletivo, bibliotecas e comércio, priorizando a permanência nos territórios de origem dos beneficiários como forma de preservar vínculos sociais (Carvalho; Furtado, 2021; Cagnin, 2023). Em algumas experiências, o acesso à moradia ocorreu por meio de hotéis conveniados localizados próximos ao “fluxo”, voltados a pessoas em situação de rua que demonstravam desejo de cuidado, estratégia que, embora facilitasse o acesso, também gerava desafios operacionais (Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018). Também houve a utilização de um catálogo de imóveis disponibilizado pelas prefeituras com critérios mínimos de habitabilidade, como acesso à água, energia elétrica, regularização fundiária e localização segura, cuja implementação enfrentava obstáculos devido à escassez de imóveis que atendessem a esses parâmetros (Tavares, 2021).

A escolha dos imóveis podia ser feita pelo próprio beneficiário após vistoria da equipe técnica, por meio de articulação direta com proprietários ou com imobiliárias, sendo os aluguéis pagos por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) parceiras (Carvalho; Furtado, 2021; Cagnin, 2023). Quanto à mobília, embora prevista em alguns casos, como auxílio financeiro específico, a sua concessão foi limitada, comprometendo a estrutura mínima esperada para uma moradia digna dentro do prazo estipulado (Carvalho; Furtado, 2021).

5.6 Valor do aluguel/financiamento e tempo de vigência/permanência

Os critérios de valor, duração e condições contratuais dos programas habitacionais variam de acordo com o modelo adotado e a regulamentação local. De modo geral, os valores destinados ao pagamento dos aluguéis têm sido abaixo do valor do mercado imobiliário, dificultado a locação do imóvel, ou seja, “[...] o valor do aluguel social precisa

ser revisto e a sua lógica repensada, as pessoas reconhecem que o aluguel social é um benefício que funciona, ajuda em muitas situações, mas existem muitas críticas. O valor e o processo burocrático é um deles” (Seminário [...], 2024b, 2h 38min 35s).

Nos programas Aluguel Social e Moradia Primeiro, não foram encontradas informações sobre valor do aluguel. No Moradia Primeiro, o contrato de locação normalmente é celebrado entre o beneficiário e o proprietário do imóvel, sendo o subsídio repassado ao locatário (Muniz, 2021).

O Programa MCMV apresentou valor simbólico (R\$50,00-R\$80,00) para o financiamento (Prates, 2018). No caso da Locação Social, os valores são definidos conforme a normativa municipal, considerando-se a renda familiar, a composição do grupo doméstico e a capacidade de endividamento, limitada entre 10% e 15% da renda familiar (Lima; Gaio, 2023), cujo valor do aluguel pode alcançar até R\$ 750,00 (Cagnin, 2021; Lima; Gaio, 2023). A duração do benefício varia conforme o município, sendo de 12 até 48 meses (Cagnin, 2021; Lima; Gaio, 2023).

5.7 Custeio com a sobrevivência

O Programa MCMV e o Moradia Primeiro não contemplavam essa dimensão. O acesso à alimentação por parte da PSR, especialmente no contexto dos programas Locação Social e Aluguel Social, revela a importância da articulação entre as políticas habitacionais e a rede de segurança alimentar. No âmbito do Locação Social, a experiência do município analisado por Cagnin (2021), durante a pandemia de *coronavirus disease* 2019 (covid-19), demonstra que a oferta de alimentação foi realizada por entidades e grupos devidamente registrados no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), em articulação com a Coordenadoria de Segurança Alimentar e a Rede de Solidariedade.

No caso do Aluguel Social, o acesso à alimentação ocorreu de forma diversa, destacando-se o restaurante popular, serviços da prefeitura e equipamentos públicos como Centros POP, abrigos, albergues, Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), além de doações realizadas por restaurantes, lanchonetes, bares, feiras, mercados e grupos de solidariedade e por alimentação obtida por meio da coleta de restos, preparo próprio ou fornecida em comunidades terapêuticas e centro de Atenção Psicossocial (Caps).

5.8 Formação da equipe e tipos de acompanhamento

Somente o Programa MCMV não apresentou no seu escopo essa dimensão. O processo de transição das ruas para a vida domiciliada requer um trabalho em equipe com profissionais com experiências multidisciplinares que consigam construir vínculos de

confiança e que permitam que os beneficiários dos programas consigam alcançar seus objetivos. Isso pode ser notado no seguinte relato: “Eu acredito assim, que seria muito fundamental essas pessoas que são contratadas para trabalhar assim e terem pessoas que tenha bastante experiência para passar por exames psicológicos” (Seminário [...], 2024b, 2h 34min 30s).

No modelo de moradia Locação Social, o acompanhamento aos beneficiários era realizado por equipe técnica responsável por visitas mensais para verificar a situação social e econômica dos beneficiários, bem como a condição dos imóveis ocupados (Cagnin, 2021). Já no Aluguel Social, o acompanhamento era efetuado por equipes da rede socioassistencial, especialmente aquelas ligadas a políticas como o Bolsa Família e posteriormente o Auxílio Brasil. Nesse contexto, observou-se que 81,4% dos usuários vinculados ao Aluguel Social eram beneficiários de algum desses programas de transferência de renda, enquanto 34,6% que não estavam vinculados ao Aluguel Social não estavam inseridos em tais políticas (França; Gurgel, 2023).

No modelo Moradia Primeiro, o acompanhamento apresenta uma abordagem mais intensiva e interdisciplinar. As equipes são compostas por profissionais como coordenadoras, assistentes administrativos, redutores de danos, educadoras terapêuticas e facilitadores com experiência em situação de rua, sendo fundamental para fortalecer vínculos e mitigar estigmas associados ao público atendido (Carvalho; Furtado, 2021; 2022). O acompanhamento direto é realizado por meio de visitas domiciliares semanais conduzidas por duplas de referência (educadora terapêutica e redutor de danos) e englobam desde orientações domésticas, perpassando pelo convívio comunitário, até o acesso a serviços públicos (Carvalho; Furtado, 2021).

5.9 Monitoramento e avaliação

De acordo com Januzzi (2013, p. 8), monitoramento e avaliação (M&A) é um conjunto de atividades de gerenciamento das políticas públicas, com base em sistematização da informação pautada no rigor técnico dos aspectos críticos para o sucesso dos programas. Esses são direcionados para as fases da “[...] operação, dimensionamento e caracterização dos públicos-alvo, da qualidade de seus produtos, serviços, benefícios e entregas, dos resultados e impactos dos programas sobre os segmentos populacionais visados e sobre a sociedade em geral” (Januzzi, 2013, p. 8). As práticas do M&A em políticas públicas “[...] permitem decisões seguras e direcionadas para condução do governo no dia a dia, de modo que sem ela as os projetos e ações podem não acontecer plenamente (Garcia, 2015, p. 28). No caso das políticas habitacionais voltadas à população em situação de vulnerabilidade, especificamente para a PSR, torna-se imprescindível, em função das peculiaridades desse público e da necessidade de fortalecimento da sua legitimidade e continuidade.

Nos programas MCMV e no Aluguel Social, não foram identificadas informações específicas sobre seus mecanismos de monitoramento e avaliação. No Locação Social, foi instituído um comitê municipal responsável por validar as inserções, deliberar sobre prorrogações dentro do prazo estipulado e avaliar os desligamentos dos beneficiários. Foram estabelecidos indicadores e procedimentos sistemáticos específicos com o objetivo de realizar o acompanhamento e a avaliação dos resultados, com foco na promoção da autonomia dos beneficiários (Cagnin, 2021). Além disso, avaliações socioeconômicas periódicas eram conduzidas para determinar a permanência dos participantes no programa (Lima; Gaio, 2023).

Já no Programa Moradia Primeiro, nos estudos em que o monitoramento foi relatado, nota-se que ele ocorreu a partir de reuniões periódicas da coordenação do projeto com as equipes, focadas no planejamento e na avaliação do acompanhamento dos moradores, bem como mediante supervisão externa para construir o manejo clínico-institucional dos casos e também identificar os componentes do modelo operacional e as dificuldades de implementação (Carvalho; Furtado, 2021). O M&A permitiu uma avaliação contínua dos resultados e o aprimoramento do modelo, reforçando o caráter dinâmico e adaptativo do programa (Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018).

5.10 Violência institucional

Para além da abordagem sobre os desafios das políticas públicas em abarcar os aspectos dentro do desenho da política de moradia para a PSR, a “violência institucional”, que nem sempre está explicitada nos estudos sobre esse público, consiste em manifestações recorrentes na literatura estudada. Um dos aspectos mais evidentes é a criminalização dessa população, vista não como sujeito de direitos, mas, sim, como ameaça à ordem, reforçando ideologias higienistas e liberal-individualistas que sustentam a exclusão social (Muniz, 2021). Essa lógica se expressa nas abordagens violentas feitas por policiais (Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018), nas remoções forçadas (Tavares, 2021; Nascimento; Rosa, 2021) e na estigmatização feita pela mídia (Cagnin, 2021; Tavares, 2021). Também ocorre pela omissão estatal frente à pandemia da covid-19, por exemplo (Cagnin, 2021; Tavares, 2021), e ainda na ausência de dados atualizados e de recortes como raça/cor nos boletins epidemiológicos, na falta de busca ativa da PSR e na consequente subnotificação no CadÚnico, bem como no descumprimento do Decreto nº 7.053/2009, que compromete a participação efetiva da PSR na formulação das políticas que lhe dizem respeito.

6 Discussão

A política habitacional ocupa posição estratégica entre as políticas de proteção social, na medida em que o acesso à moradia adequada constitui pressuposto para o exercício de

diversos outros direitos fundamentais. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas afirma que o direito à moradia não deve ser interpretado de forma restrita como a existência de um abrigo físico, mas, sim, como o direito de viver "em segurança, paz e dignidade" (United Nations, 1991, p. 7). Essa compreensão amplia significativamente o escopo da política habitacional, deslocando o foco da simples produção de unidades residenciais para a construção de condições efetivas de inclusão social.

Sob a perspectiva da análise de políticas públicas, essa mudança representa uma transformação paradigmática. Conforme argumenta Hall (1993), os paradigmas de políticas públicas correspondem ao conjunto de ideias, instrumentos e objetivos que orientam a ação estatal. Mudanças paradigmáticas ocorrem não apenas quando os instrumentos são modificados, mas também à medida que a própria compreensão do problema público e dos resultados é esperada. No caso das políticas habitacionais voltadas à PSR, observa-se uma transição gradual entre um paradigma centrado na produção da moradia como bem patrimonial e outro orientado pela moradia como direito social e condição para o exercício da cidadania.

Essa mudança encontra respaldo na abordagem das capacidades desenvolvida por Sen (1999). Para o autor, a pobreza não deve ser compreendida apenas como insuficiência de renda, mas também como privação de capacidades substantivas para viver a vida que as pessoas valorizam. A moradia, nessa perspectiva, deixa de representar apenas um ativo econômico e passa a constituir uma condição indispensável para o desenvolvimento de capacidades relacionadas à saúde, à inserção produtiva, à convivência comunitária e ao exercício da autonomia.

A comparação entre os diferentes modelos de política habitacional evidencia que as respostas estatais ao problema da moradia não se diferenciam apenas pelo instrumento utilizado, mas, sobretudo, pela concepção de vulnerabilidade social que orienta cada intervenção.

Sob essa perspectiva, o **MCMV** representa um modelo estruturado na provisão patrimonial da moradia, tendo como eixo central a produção e o financiamento de unidades habitacionais como principal resultado esperado. Consequentemente, dimensões como intersetorialidade, integração com políticas de saúde, assistência social e trabalho, bem como acompanhamento social continuado, aparecem de forma limitada. Embora o programa dialogue indiretamente com o desenvolvimento econômico por meio da construção civil, não incorpora mecanismos consistentes para fortalecer a autonomia econômica das famílias beneficiárias. Assim, o acesso à moradia ocorre de maneira relativamente dissociada da capacidade de manutenção dessa condição no longo prazo, o que pode contribuir para situações de inadimplência, abandono dos imóveis ou reprodução de vulnerabilidades.

Outro aspecto relevante refere-se à dimensão territorial. A literatura sobre política habitacional brasileira demonstra que parte expressiva dos empreendimentos foi implantada em áreas periféricas, onde a disponibilidade de infraestrutura urbana, transporte, equipamentos públicos e oportunidades de trabalho é mais restrita. Ainda que essa característica varie entre municípios e fases do programa, ela revela uma tensão entre o objetivo quantitativo de produção habitacional e a efetiva integração urbana dos beneficiários, reforçando processos de segregação socioespacial.

Por outro lado, o Modelo de **Locação Social** desloca o foco da propriedade para o acesso permanente à moradia adequada, pois reconhece que a garantia do direito à moradia não depende necessariamente da aquisição de um imóvel. A maior flexibilidade residencial favorece a mobilidade territorial e amplia as possibilidades de adequação da moradia às trajetórias familiares e às oportunidades de trabalho, reduzindo um dos principais entraves observados em programas baseados exclusivamente na casa própria. Além disso, a Locação Social apresenta maior potencial para articulação intersetorial, uma vez que sua implementação frequentemente exige coordenação entre habitação, assistência social, planejamento urbano e gestão patrimonial do Estado a partir da capacidade administrativa em nível local.

O Modelo de moradia **Aluguel Social**, por sua vez, caracteriza-se como um instrumento essencialmente emergencial. Sua principal contribuição reside na rapidez da resposta estatal diante de situações de calamidade, remoções, violência doméstica ou perda súbita da moradia. Essa característica faz com que a política apresente elevada flexibilidade operacional e reduzido tempo de implementação, funcionando como mecanismo de mitigação temporária da vulnerabilidade sem alterar suas causas estruturais.

É justamente nesse ponto que o Modelo **Moradia Primeiro (Housing First)** apresenta maior diferenciação em relação aos demais. Diferentemente das abordagens tradicionais, a moradia deixa de ser concebida como recompensa pelo cumprimento prévio de requisitos e passa a constituir o ponto de partida para os processos de inclusão social da PSR. Essa inversão altera profundamente a lógica da política pública, deslocando o foco do controle comportamental para a garantia de um direito fundamental. O Moradia Primeiro é o modelo que apresenta maior aderência aos princípios da intersetorialidade. Propõe-se que a pessoa em situação de rua faça a transição para a moradia e passe a ser acompanhada por equipes multiprofissionais responsáveis por articular serviços de saúde, assistência social, trabalho, educação e apoio psicossocial conforme as necessidades individuais dos beneficiários. Nesse sentido, o acompanhamento não constitui um mecanismo de fiscalização da permanência na política, mas, sim, um instrumento de fortalecimento da autonomia e da estabilidade residencial do beneficiário.

A vinculação territorial também assume características distintas. Ao priorizar unidades habitacionais inseridas na malha urbana consolidada, próximas à rede de serviços e às oportunidades de trabalho, o modelo reduz os efeitos da segregação espacial e fortalece a integração comunitária do beneficiário.

Outro diferencial refere-se à dimensão temporal. Enquanto programas emergenciais estabelecem prazos previamente definidos para encerramento do benefício, o Moradia Primeiro trabalha com estabilidade habitacional permanente, reconhecendo que processos de reconstrução de vínculos sociais, inserção produtiva e recuperação da autonomia ocorrem em ritmos distintos para cada indivíduo. A permanência da moradia reduz incertezas e permite que outras políticas públicas atuem de maneira mais efetiva. A implementação desse modelo depende menos da construção de novas unidades habitacionais e mais da capacidade de o Estado integrar políticas públicas, produzir governança colaborativa e sustentar acompanhamento individualizado e comunitário ao longo do tempo.

7 Considerações finais

A análise comparativa evidencia, portanto, que os quatro modelos não devem ser compreendidos como alternativas mutuamente excludentes, mas, sim, como instrumentos que respondem a problemas distintos dentro da política habitacional. O MCMV atua principalmente na redução do déficit habitacional quantitativo, a Locação Social amplia alternativas de acesso à moradia em áreas urbanas consolidadas, o Aluguel Social responde a situações emergenciais e o Moradia Primeiro enfrenta desafios para a inclusão da PSR.

Sendo assim, as dimensões analíticas apresentadas no Quadro 3 demonstraram que os modelos baseados exclusivamente na provisão habitacional apresentam menor capacidade de responder às múltiplas necessidades da PSR, enquanto o Moradia Primeiro incorpora, de forma mais abrangente, os princípios da integralidade, da intersetorialidade e da centralidade do direito à moradia tem se apresentado como mais promissor. Essa constatação reforça que o avanço das políticas habitacionais depende da construção de arranjos institucionais capazes de integrar diferentes políticas públicas em torno de trajetórias sustentáveis de inclusão social.

No PNRV, a participação social está vislumbrada por meio da recriação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua), bem como da criação da Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR), visando à participação social na construção das políticas e na garantia dos direitos da PSR. O orçamento previsto, ainda que distante do que se vê para outras áreas, é o maior valor até então destinado a esse público — R\$982.086.246,22 — (Brasil, 2024). São previstas ações

intersetoriais com a participação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), do MJSP, do Ministério da Saúde (MS), do Ministério das Cidades (MCID), do MDS e do MDHC. Um grande e basilar desafio consiste em buscar o envolvimento dos gestores das diversas políticas públicas e da sociedade na proteção e na garantia de direitos dessa população, que sofre violências, estigmas e preconceitos de toda ordem.

Enfim, os obstáculos são muitos, mas isso não significa que sejam impossíveis de serem superados. Com a aprovação da ADPF/976 e a criação do PNRV e da Portaria Conjunta nº 4, que estabelece prioridade para a PSR no atendimento do programa de moradia MCMV, abre-se um caminho para que as pessoas em situação de rua sejam, de fato, vistas e tratadas como cidadãs de direito, ampliando a agenda pública para incorporar, de forma abrangente, suas necessidades e demandas.

Referências

ABRAHAM, Marcus *et al.* **Impactos da reforma tributária do consumo sobre o saneamento básico**. Rio de Janeiro: FGV, 2024.

BENATI, Júlia. Aluguel social e locação social, você sabe a diferença? **Blog Mariana Gonçalves**, Belo Horizonte, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/aluguel-social-e-locacao-social-voce-sabe-a-diferenca/724633903>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Atualização de Hugo de Brito Machado Segundo. 19 ed. Rio de Janeiro. Forense, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365 [...]. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.620, de 23 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, [...]. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia brasileiro de moradia primeiro (Housing First)**. Brasília, DF: MMFDH, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/guia-auxilia-a-implementacao-de-projetos-de-moradia-primeiro-no-brasil/copy5_of_Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria Conjunta MCID/MDHC/MDS nº 4, de 20 de março de 2025. Estabelece orientações e procedimentos para atendimento de pessoas e famílias em situação de rua e com trajetória de rua pelo Programa Minha Casa, Minha Vida [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 abr. 2025. Seção 1. p. 16. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/2025/PORTARIACONJUNTAMCID_MDHC_MDSN4DE20DEMARODE2025.pdf. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Departamento do Cadastro Único. **VIS DATA 3 beta**: data explorer: famílias em situação de rua cadastradas no Cadastro Único. Brasília, DF: MDS, 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis**: plano de ação e monitoramento para efetivação da política nacional para a população em situação de rua. Brasília, DF: MDH, 2023a Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis (PNRV)**. Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 976**. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRONZO, Carla. Complexidade, pensamento sistêmico e intersetorialidade: aproximações teóricas. **Revista Campo de Públicas**: conexões e experiências, Belo Horizonte, v.2, n.1, p. 41-66, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/21>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CAGNIN, José Guilherme. A correlação entre a falta de moradia e a população em situação de rua no contexto da pandemia: uma análise do programa de locação social de Araraquara/SP. **Aurora**: revista de ciências sociais, Marília, v. 14, n. 1, p.61-84, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/11946>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CAGNIN, José Guilherme. **A população em situação de rua, sua relação com a falta de moradia e o Modelo Housing First (Moradia Primeiro) como alternativa de política pública**. 2023. 177 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/2376aa4c-077e-4fea-a607-7c195b168546/content>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CANATO, Pâmella; BICHR, Renata. Intesetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 995-1016, jul./ago. 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/vBvJnmywMQm6nR9HgTh3FTG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CARVALHO, Adriana Pinheiro; FURTADO, Juarez Pereira. Fatores contextuais e implantação da intervenção Housing First: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/yv3qLSCZCvBQxZkCCXYn88s/>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CARVALHO, Adriana Pinheiro; FURTADO, Juarez Pereira. Moradia assistida para pessoas em situação de rua no contexto da política de drogas brasileira: avaliação de implantação. **Physis: revista de saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/mPpDXRrv8L9WCJHMsddsr6R/?lang=pt>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CONTI, José Maurício. O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto. In: CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. São Paulo: Blucher, 2019a. p. 49-52.

CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas. In: CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. São Paulo: Blucher, 2019b. p. 207-210.

FRANÇA, Mateus Cavalcante de; GURGEL, Gioavanna Lima. Aluguel social no Rio Grande do Norte: impactos para a população em situação de rua. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 20., 2023, Belém. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Anpur, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-11.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2026.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso Pereira; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/a28670e6-77ee-4773-bf90-20c8695933f0>. Acesso em: 22 jul. 2026.

HALL, Peter A. **Policy paradigms, social learning, and the state. Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3, 1993. DOI: 10.2307/422246.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Coordenação-Geral de Imprensa e Comunicação. **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil**. Brasília: Ipea, 23 maio. Artigo publicado no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Seção Notícias.

JANUZZI, Paulo de Martino. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Rio de Janeiro, n. 5, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201305002/pdf/1598015026-5-4.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2026.

LIMA, Silvia Tibo Barbosa; GAIO, Daniel. A relevância da localização da moradia para a população em situação de rua. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Brasília, v. 19, n. 110, out./nov. 2023.

LOCAÇÃO social de imóveis é alternativa para minimizar déficit habitacional, diz coordenador. **Agência Brasil**, Salvador, 8 dez. 2008. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/locacao-social-de-imoveis-e-alternativa-para-minimizar-deficit-habitacional-diz-coordenador/359551>. Acesso em: 3 ago. 2026.

MACEDO, João Paulo; SOUSA, Adrielly Pereira; CARVALHO, Andressa Veras de. População em situação de rua: trabalho em equipe e intersetorial. **Revista Psicologia Saúde**, Campo Grande, v. 12, n. 4, out./dez. 2020. Disponível em:

<https://www.pssa.ucdb.br/pssa/article/view/943>. Acesso em: 3 ago. 2026.

MUNIZ, Ângelo Vinícius Marques Cidreira. **Programa Moradia Primeiro**: direito à cidade e à moradia para a população em situação de rua no Brasil. 2021. 450 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2021.

Disponível em: <https://ri.ucsal.br/server/api/core/bitstreams/c5397a23-aecd-4cb6-9392-b6b5802d31d3/content>. Acesso em: 3 ago. 2026.

NASCIMENTO, Ana Carolina Peixoto; ROSA, Carlos Mendes. Aproximações da metodologia de Housing First com a estratégia de redução de danos para pessoas em situação de rua.

Humanidades & Inovação, Palmas, v. 8, n. 52, p. 131-140, 2021. Disponível em:

<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/4700>. Acesso em: 3 ago. 2026.

NONATO, Domingos do Nascimento; DIAS, Daniella Maria dos Santos. Programa Minha Casa, Minha Vida: política pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua. **Revista de Direito e Políticas Públicas**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul./dez. 2016. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/1558>. Acesso em: 3 ago. 2026.

OLIVEIRA, Robson de; SAMPAIO, Simone Sobral; SOUZA, Ana Janaina Medeiros de. População de rua e direito à moradia: uma análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 23, n. 1, 2017. Disponível em:

<https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/1508>. Acesso em: 3 ago. 2026.

PRATES, Wagner Botelho. A efetivação do direito à moradia pela ótica da igualdade material: a aplicabilidade do Programa Minha Casa Minha Vida à população em situação de rua. **De Jure**: revista jurídica, Belo Horizonte, v. 17, n. 31, p. 175-216, 2018. Disponível em:

<https://dejure.mpmg.mp.br/dejure/issue/view/35/3>. Acesso em: 3 ago. 2026.

RABELO, Augusto Henrique Alves; NUNES, André; SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da. Governança e arranjos institucionais no Programa Minha Casa Minha Vida: uma revisão sistemática de literatura. **Boletim de Conjuntura**, Boa Vista, v. 18, n. 52, 2024. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/4056/1135>. Acesso em: 16 abr. 2025.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, 2010. Disponível em:

<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/337/295>. Acesso em: 3 ago. 2026.

SEMINÁRIO Políticas Públicas e Direitos Humanos para a Pop Rua [CEDDHMG]. Belo Horizonte, 3 dez. 1 vídeo (195 min.). Publicado pelo canal CEDDH, 2024a. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/PmHfKsNkXUg>. Acesso em: 3 ago. 2026.

SEMINÁRIO Políticas Públicas e Direitos Humanos para a Pop Rua [CEDDHMG]. Belo Horizonte, 4 dez. 1 vídeo (480 min.). Publicado pelo canal CEDDH, 2024b. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/dOof29kTz4E>. Acesso em: 3 ago. 2026.

SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

TAMINETTI, Gabriel. SP e MG têm o maior déficit habitacional no Brasil. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 15 maio 2024. Seção Notícias. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/sp-e-mg-tem-o-maior-deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 15 jan. 2025.

TAVARES, Selenia Comerlato. **Moradia para quem?**: análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro. 2021. 111 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/231621/001133259.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 ago. 2026.

TEIXEIRA, Mirna Barros; LACERDA, Alda; RIBEIRO, José Mendes do. Potencialidades e desafios de uma política pública intersetorial em drogas: o Programa “De Braços Abertos” de São Paulo, Brasil. **Physis**: revista de saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 28, p. 1-15, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/ndQhZnxLCVKdWMgv96H3VPh/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 3 ago. 2026.

TRAVASSOS, Cláudia; MARTINS, Mônica. Uma revisão sobre os conceitos de acesso e utilização de serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, 2004. Suplemento 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/PkyrsjDrZWwzzPVJJPbbXtQ/?lang=pt>. Acesso em: 4 ago. 2026.

UNITED NATIONS. Comité de Derechos Económicas, Sociales y Culturales (E/1992/23). **Sexto período de sesiones**: Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Ginebra, 9 dez. 1991. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/committee-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 23 jul. 2026.

VOIGT, Léo; VASCONCELOS, Andressa Mielk. Políticas públicas para a população em situação de rua: relato do caso de Porto Alegre. **Crítica & Controle**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 182-204, dez. 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/criticaecontrole/article/view/128723>. Acesso em: 3 ago. 2026.

Evasão escolar e igualdade de oportunidades: análise do Programa Pé-de-Meia frente aos aprendizados com o Poupança Jovem

School dropout and equality of opportunities: analysis of the Pé-de-Meia Program in light of lessons learned from Poupança Jovem

Bruno Reis de Oliveira¹   

Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais (ESP-MG), Belo Horizonte, MG, Brasil

Lohanna França²   

Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

Este artigo tem como objetivo central analisar criticamente o desenho do recém-criado Programa Pé-de-Meia, do governo federal, à luz da experiência anterior do Programa Poupança Jovem, desenvolvido em Minas Gerais, problematizando tais experiências de enfrentamento do fenômeno da evasão escolar no ensino médio brasileiro no contexto de desigualdades socioeconômicas estruturais. A pesquisa parte da crítica à lógica meritocrática de igualdade de oportunidades, que desconsidera as desigualdades de origem social na definição dos percursos escolares. Com isso, pretende-se refletir sobre a efetividade de políticas públicas de transferência de renda como estratégia para enfrentamento do problema, considerando os programas pontuados. Adota-se uma abordagem metodológica qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e documental, incluindo literatura teórico-empírica sobre evasão escolar e ensino médio e documentos oficiais e normativos sobre os programas. Os dados apresentados indicam que a evasão escolar é fortemente associada à necessidade de geração de renda por parte dos jovens, o que evidencia a importância das condições econômicas no abandono dos estudos. A partir dessa constatação, o estudo mostra que o Programa Pé-de-Meia avança em relação à experiência mineira ao adotar critérios universalizantes de inclusão baseados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), além de combinar incentivos financeiros

Recebido em: 29/04/2026

Aceito em: 04/05/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22834197](https://doi.org/10.5281/zenodo.22834197)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Foi utilizado o ChatGPT (GPT-5.2), módulo *translate*, para aprimoramento da tradução do resumo em português para o inglês, na data de 27/04/2026.

¹ Mestre e bacharel em administração pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e licenciado em letras pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com formação complementar na Universidade do Porto, Portugal. Atual Coordenador de Política, Planejamento e Gestão em Saúde da Escola de Saúde Pública de Minas Gerais. É servidor efetivo da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

² Graduada em bioquímica pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), com aperfeiçoamento na Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica. Professora, exerce mandato de deputada estadual em Minas Gerais, sendo líder da bancada feminina. Sua atuação consiste na defesa da justiça social e dos direitos individuais e na proteção das mulheres, da educação e do meio ambiente.

imediatos e de médio prazo, e ser conduzido pelo Ministério da Educação (MEC), com maior centralidade na agenda pública. Conclui-se que, embora o Pé-de-Meia não resolva isoladamente os múltiplos fatores que influenciam a evasão, ele representa um avanço relevante ao reconhecer a permanência escolar como um direito e a justiça social como condição para igualdade de oportunidades no campo educacional.

Palavras-chave: políticas públicas; educação; evasão escolar; ensino médio; transferência de renda.

ABSTRACT

This article aims to critically analyze the design of the federal's government program Pé-de-Meia, in light of the previous Minas Gerais' experience Programa Poupança Jovem. It explores these experiences of addressing the phenomenon of school dropout in Brazilian secondary education within the context of structural socioeconomic inequalities. The research starts from a critique of the meritocratic logic of equality of opportunity, which disregards inequalities of social origin in shaping educational trajectories. It therefore seeks to reflect on the effectiveness of public income transfer policies as strategy to tackle the problem, considering the programs mentioned. A qualitative methodological approach is adopted, based on bibliographic and documentary review, including theoretical-empirical literature on school dropout and secondary education, as well as official and regulatory documents on the programs. The data presented indicate that school dropout is strongly associated with the need for income generation among young people, highlighting the importance of economic conditions in the abandonment of studies. Based on this finding, the study shows that the Programa Pé-de-Meia advances in relation to the Minas Gerais experience by adopting universalizing inclusion criteria based on the Unified Registry for Federal Government Social Programs (CadÚnico), in addition to combining immediate and medium-term financial incentives, and being led by the Ministry of Education (MEC), with greater centrality on the public agenda. It is concluded that, although Pé-de-Meia does not, by itself, resolve the multiple factors that influence dropout, it represents a relevant advance by recognizing school retention as a right and social justice as a condition for equality of opportunity in the educational field.

Keywords: public policies; education; school dropout; high school; income transfer.

1 Introdução

De um lado, a evasão escolar é um problema importante no contexto educacional brasileiro, que ganha crescente relevância no avançar dos anos do processo de educação formal. De outro lado, a sociedade meritocrática em que estamos inseridos premia com maiores rendimentos e melhor posição social as pessoas que tiveram uma trajetória de “sucesso” na vida escolar, trazendo consequências para as pessoas que não conseguem avançar no percurso do estudo formal. Seu pressuposto está baseado em uma concepção de igualdade de oportunidades que permite a todos acessar o sistema educacional, bastando as preferências e capacidades de cada um para definir o quão distante os indivíduos irão seguir no caminho da sua formação.

Esse pressuposto se esbarra em uma falsa premissa ao desconsiderar diferenças sociais marcantes da sociedade brasileira, que definem, em grande medida, a partir da origem social, o lugar que cada um irá ocupar no processo formativo e, em última instância, no estatuto social (Goldthorpe, 2003). Como destacado, o abandono dos estudos é um problema real e que decorre, justamente, das diferenças sociais marcantes da coletividade no país, imprimindo a reprodução dessa situação de desigualdade.

Nesse sentido, a atuação do Estado se torna essencial para mitigar as desigualdades de oportunidades no âmbito educacional, permitindo aos indivíduos, a partir de critérios equitativos, evoluir o máximo possível no seu percurso da educação formal. Este trabalho procura analisar, de forma qualitativa e comparada, o desenho institucional de uma política pública recém-criada pelo governo federal brasileiro — o Programa Pé-de-Meia —, que visa enfrentar o abandono escolar por jovens de baixa renda no ensino médio, a partir de mecanismos redistributivos de renda como incentivo para permanência na escola. Essa análise tem como referência, além da literatura sobre o tema, os aprendizados advindos da experiência do extinto Programa Poupança Jovem, do Governo de Minas Gerais, como exemplo de política pública já razoavelmente avaliada, cuja proposta apresentava caminhos, em certa medida, semelhantes aos do atual Programa federal. O trabalho, assim, se propõe a responder questões sobre limites e potencialidades que podem ser identificados na comparação de um modelo de poupança diferida com incentivos percebidos ao final do ensino médio, presente no Poupança Jovem, com outro modelo que combina pagamentos ao longo desse percurso escolar, como o Pé-de-Meia.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho parte de uma revisão bibliográfica sobre o tema da evasão escolar, notadamente no ensino médio, bem como de fatores correlatos à explicação do problema e de suas possíveis soluções. Assim, a identificação da literatura baseou-se na busca de referências entre 2010 e 2023 nas bases do Google Scholar, complementada pela técnica de encadeamento de referências (bola de neve). Foram utilizados descritores relacionados à evasão escolar, ao ensino médio e ao Programa Poupança Jovem. Pela recente criação, não foi possível identificar produções sobre o Pé-de-Meia. Entre as referências bibliográficas consultadas, além de textos clássicos mobilizadores dos principais conceitos trabalhados, encontram-se textos teórico-empíricos que avaliam o Programa Poupança Jovem do Governo de Minas Gerais, documentos normativos e oficiais sobre esse Programa e o Programa Pé-de-Meia do governo federal e outros documentos com dados de interesse sobre o campo da educação brasileira.

Após esta seção introdutória que, entre outros pontos, situa o problema de pesquisa e apresenta a metodologia, a continuação do trabalho está estruturada a partir de uma breve explanação teórica e contextual sobre a evasão escolar e a situação educacional

mais ampla no Brasil, constituindo o ponto de partida do referencial analítico. Na sequência, é feita a apresentação e discussão do Poupança Jovem, seguida de uma explanação sobre o Pé-de-Meia, oportunidade em que são tecidas análises sobre o desenho institucional desse Programa à luz da experiência mineira e do referencial bibliográfico. O trabalho se encerra com as considerações finais.

2 Referencial teórico e contextual

Um dos pressupostos da sociedade meritocrática é que as qualificações que determinam as posições sociais a serem ocupadas pelos sujeitos na sociedade são adquiridas, e não herdadas, sendo a educação formal o principal meio de obtenção dessas qualificações (Resende; Costa; Reis, 2020). Dados levantados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontam que a conclusão do ensino superior está relacionada a maiores rendimentos e que um menor quantitativo de pessoas com curso superior implica maiores acréscimos salariais decorrentes da escolaridade adicional. Esse cenário acaba determinando a perpetuação de privilégios e o cerceamento de direitos e oportunidades em países onde a educação não é igualitária, o que é exatamente o caso brasileiro. Entre os diversos países analisados nesse levantamento entre 2014 e 2017, o Brasil é o país com menor percentual de adultos com curso superior — 15% do total — e o que garante maior prêmio pela escolaridade superior — 149% a mais de nível salarial em relação a quem tem ensino médio completo — (Resende; Costa; Reis, 2020).

Esse entendimento dos retornos financeiros sobre os investimentos educacionais encontra ressonância na chamada teoria do capital humano. Sua construção baseia-se na ideia de que a qualificação e a ampliação do conhecimento, adquiridas pela educação formal, ampliam os rendimentos futuros, trazendo retornos positivos tanto para o indivíduo quanto para a sociedade em geral. Essa teoria compreende que investir em educação aumenta a produtividade, gerando melhor remuneração (Woodhall, 1987; Viana; Lima, 2010).

Outro pressuposto defendido pela meritocracia é a garantia da igualdade de oportunidades educacionais, sendo que o acesso à educação formal dependeria apenas de preferências e capacidades individuais. Esse argumento tende a mascarar a determinação da origem social sob fatores que resultam da organização da sociedade e de posições ocupadas pelos sujeitos — como empregos, salários, nível de escolaridade etc. —, escondendo a real desigualdade existente nas condições de acesso e aproveitamento das oportunidades educacionais, o que acaba por legitimar as desigualdades (Resende; Costa; Reis, 2020). Além disso, certos requisitos educacionais, congruentes com padrões culturais dos grupos de maior estatuto social, refletem os esforços desses grupos para monopolizar os empregos (Collins, 1971), assim como os recursos econômicos e socioculturais de que eles dispõem. Esses também já são

importantes ativos de defesa contra uma mobilidade descendente na escala social, mesmo quando apresentam desempenho educacional inferior (Goldthorpe, 2003).

Um olhar mais atento à realidade brasileira evidencia que a posição social de partida dos sujeitos funciona, de fato, como mecanismo de herança da posição social futuramente ocupada e que as necessidades dos grupos sociais menos favorecidos refletem a desigualdade de oportunidades a que estão expostos os diferentes estratos da sociedade. Essa desigualdade de oportunidades acaba gerando, por exemplo, o aumento da evasão educacional e faz com que muitos estudantes não consigam concluir nem mesmo o ensino médio, ficando impossibilitados de usufruir dos prêmios remuneratórios pela escolaridade adicional proporcionada pelo ensino superior no Brasil.

Assim, a histórica ocorrência de abandono escolar no país se apresenta como uma realidade urgente de ser enfrentada pela ação do Estado. Dados referentes à evasão escolar compilados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2022 sobre a população brasileira apontam que, entre os jovens de 14 a 29 anos do país, cerca de 18% não completaram o ensino médio. Isso ocorreu em função do abandono escolar ou mesmo do fato de nunca terem frequentado a escola, resultando em um quantitativo de quase 9,5 milhões de jovens. Desses, 70,9% foram identificados como pretos ou pardos e 27,9% como brancos, o que aponta uma relevante discrepância no acometimento dessa situação do ponto de vista racial (IBGE, 2024).

Segundo Neri (2009a), nessa época a taxa de evasão escolar dos estudantes de 15 a 17 anos enquadrados em famílias cuja faixa de renda seria elegível ao Bolsa Família era de 23,3% contra 5,8% dos 20% mais ricos do país, sendo a evasão 446% maior naquele público em relação aos mais ricos por motivos de restrição de renda.

Sousa *et al.* (2011) discutem que as abordagens teóricas apontam para a existência de fatores externos e internos no processo da evasão escolar no ensino médio. Entre os externos, os autores elencam fatores relacionados ao trabalho, às desigualdades sociais, à relação familiar e às drogas. Como exemplos, destacam que o menor rendimento escolar dos alunos de baixa renda torna-os propensos à evasão e que, além disso, a frequência aos cursos noturnos, uma imposição devido à necessidade de trabalhar durante o dia, contribui com a exaustão e desmotivação pela baixa qualidade do ensino, provocando a evasão.

Já os fatores internos dizem respeito à própria escola, à linguagem e ao professor. Os autores destacam que alguns teóricos apontam que a escola, como aparelho ideológico do Estado, é a responsável pelo sucesso ou fracasso dos alunos. A gênese desse problema não pode ser atribuída a características dos jovens ou de suas famílias, como quer fazer parecer o pensamento educacional da doutrina liberal, que responsabiliza o aluno. Concluem os autores que a escola — e as engrenagens que conformam o seu

sistema, como a comunidade linguística e cultural das classes dominantes e os professores que reproduzem os instrumentos de dominação — é, assim, responsável pela exclusão dos pobres de seu ambiente (Sousa *et al.*, 2011).

Além disso, no caso brasileiro, os autores mencionam como fatores adicionais que levam à evasão: a superlotação das salas, o excesso e o baixo interesse despertado pelos conteúdos, os professores sem capacitação, a falta de tempo para atividades e para alimentação antes do início das aulas noturnas e o baixo envolvimento e motivação dos pais no processo educacional dos filhos (Sousa *et al.*, 2011).

Neri (2009a) propõem um outro modelo de classificação das causas da evasão escolar. Segundo os autores, três particularidades básicas determinam o motivo pelo qual crianças e jovens deixam de frequentar as aulas:

A primeira é a miopia ou desconhecimento dos gestores da política pública, restringindo a oferta de serviços educacionais. Outra é a falta de interesse intrínseco dos pais e dos alunos sobre a educação ofertada, seja pela baixa qualidade percebida ou por miopia ou desconhecimento dos seus impactos potenciais. Uma terceira é a operação de restrições de renda e de mercado de crédito que impedem as pessoas de explorar os altos retornos oferecidos pela educação no longo prazo (Neri, 2009a, p. 5).

Na análise realizada pelos autores entre os anos de 2004 e 2006 a partir dos dados da PNAD, entre esses três motivos, o único que apresentou incremento percentual em 2006 foi o relativo à falta de renda. De fato, conforme dados da PNAD Contínua de 2022, dos jovens que abandonaram a escola na idade entre 14 e 29 anos, quase metade (40,2%) alegou que o fez porque precisava trabalhar, 24,2% alegaram falta de interesse em estudar, seguidos de 9,2% que abandonaram os estudos em função da gravidez, 4,6% por causa de afazeres domésticos ou de necessidade de cuidado com outras pessoas, 3,6% por problemas de saúde e 3,2% porque não havia oferta de ensino adequada (como escola, vaga ou turno). Os 14,5% restantes alegaram outras motivações (IBGE, 2024).

Fazendo o recorte para os jovens de 15 a 29 anos com até o ensino médio incompleto, o abandono de estudos motivado por motivos laborais aumenta para 45,8% (IBGE, 2024). Percebe-se, por esses dados, e em consonância com o que é apontado na literatura, que o trabalho e a baixa renda realmente constituem fatores notáveis para a geração do abandono escolar da juventude no Brasil.

Entre 2004 e 2006, observamos uma redução absoluta de 12,4% nos motivos de falta de oferta e de 9,8% na falta de interesse intrínseco na educação, ao mesmo tempo em que houve um acréscimo de 27,8% na evasão absoluta dos pobres por motivo renda (Neri, 2009a, p. 56).

Conforme destaca Neri (2009a, p. 42),

[...] os resultados mostram que a chance relativa dos beneficiários potenciais do Bolsa Família de evadirem a escola por motivos de insuficiência de renda caiu 18,21% em relação ao grupo de não elegíveis ao programa. A redução da insuficiência de renda como motivo de baixa frequência escolar é consistente com a ideia do Bolsa Família de diminuir a restrição de liquidez (dificuldade econômica) que empurra as crianças e jovens adolescentes para o mercado de trabalho.

Uma análise por gênero demonstra que a entrada no mercado de trabalho como fator de abandono escolar é mais relevante no contexto dos homens jovens. Conforme Silveira *et al.* (2020), como os homens são os primeiros vistos como provedores financeiros nas famílias, a pressão pela entrada para o mercado de trabalho é mais enfática sobre eles, o que está relacionado com o abandono precoce da escola pelos jovens do sexo masculino.

Ainda refletindo sobre a interface entre trabalho e estudo do universo total de jovens de 15 a 29 anos, 15,7% estavam ocupados e estudavam; 20,0% não estavam ocupados nem estudavam, 25,2% não estavam ocupados, mas estudavam; e 39,1% estavam ocupados e não estudavam. Em outras palavras, 54,8% dos jovens trabalhavam e a maioria deles apenas trabalhava sem estudar (39,1% do total de jovens), o que reforça essa centralidade do trabalho e a necessidade de geração de renda na vida dessas pessoas desde a idade escolar. Segundo o destacado pelo IBGE (2024, p. 15),

[...] é importante ressaltar que elevar a instrução e a qualificação dos jovens é uma forma de combater a expressiva desigualdade educacional do País. Além disso, especialmente em um contexto econômico desfavorável, elevar a escolaridade dos jovens e ampliar sua qualificação pode facilitar a inserção no mercado de trabalho, reduzir empregos de baixa qualidade e a alta rotatividade.

O abandono escolar, por sua vez, acaba gerando outras consequências no desempenho educacional brasileiro mais amplo. Conforme o indicador de nível de instrução, pouco mais da metade da população brasileira de 25 anos ou mais (53,1%) detinha pelo menos o nível médio completo ou equivalente no Brasil, sendo, desse público, 29,9% o total de pessoas que alcançaram, como nível máximo de instrução, a conclusão do ensino médio. Nota-se, assim, que, apesar de esse índice apresentar uma tendência de alta ao longo dos anos, ainda há um percentual baixo da população que conclui o ensino médio no Brasil, e um percentual menor ainda que ingressa no ensino superior (IBGE, 2024).

Da população total de 15 a 17 anos, idade correspondente ao nível médio de escolaridade regular, 92,2% da população brasileira está estudando. No entanto, ao se analisar a taxa ajustada de frequência escolar líquida, que expressa a proporção de estudantes matriculados no nível de ensino correspondente à sua idade em relação ao total da população na mesma faixa etária, observa-se que o Brasil atinge um resultado de 75,2%. Esse dado revela que aproximadamente um quarto dos jovens em idade

adequada para o ensino médio não está matriculado na etapa correspondente. Ademais, esse indicador evidencia que o problema do distanciamento entre idade e série se intensifica no ensino médio, agravando o atraso escolar já observado nos níveis anteriores (IBGE, 2024).

Ainda, segundo dados da PNAD Contínua de 2022, a taxa de analfabetismo é consideravelmente mais elevada entre pessoas de raça/cor preta ou parda, correspondendo a 7,4% entre as pessoas de 15 anos ou mais e 23,3% entre os idosos de 60 anos ou mais — contra uma taxa de 3,4% e 9,3% para pessoas brancas, respectivamente. A média de anos de estudo no Brasil das pessoas de 25 anos ou mais foi de 9,9 anos em 2022, sendo de 10,8 anos para pessoas brancas e 9,1 anos para pessoas pretas ou pardas, evidenciando, novamente, uma diferença importante entre ambos os grupos (IBGE, 2024).

A taxa ajustada de frequência escolar líquida também é pior entre as pessoas negras. Ela representa um percentual de 71,7% entre as pessoas de 15 a 17 anos em face de um desempenho de 80,8% entre as pessoas brancas de mesma idade (IBGE, 2024).

Esse relativo fracasso escolar entre os negros é reflexo de uma maior incidência de repetência e abandono escolar nesse grupo racial, conforme pontuado por Louzano (2013 *apud* Lima *et al.*, 2020). Segundo dados do Censo Escolar de 2018, 13,7% dos alunos pretos e 9,8% dos alunos pardos sofreram reprovação e 4,4% dos estudantes pretos e 3,6% dos pardos abandonaram os estudos nesse ano em face de uma reprovação de 7,3% e de uma taxa de abandono de 2,1% entre os brancos (Unicef, 2019 *apud* Lima *et al.*, 2020).

Nota-se que, no Brasil, há um forte traço de interseccionalidade entre as variáveis raça, desempenho educacional e renda, com resultados mais desfavoráveis para a população negra. Como evidenciado pelos dados apresentados até então, pessoas pretas e pardas têm piores indicadores gerais na educação comparativamente com os brancos, incluindo analfabetismo, taxa ajustada de frequência escolar líquida, repetência e abandono escolar. Além disso, os dados do CadÚnico do governo federal de dezembro de 2023 dão conta de que, dos pouco mais de 98 milhões de cadastrados nessa base governamental, 68,73% são autodeclarados pretos e pardos. Esses números coincidem, conjuntamente com os demais indicadores analisados, com o retrato da desigualdade multinível observada em relação a essa população.

Os dados apresentados até aqui apresentam as restrições de renda como fator de muito impacto sobre os resultados do abandono escolar no Brasil. Embora não constitua uma única motivação — como explorado nessa seção, há outras motivações internas e externas ao ambiente da educação que também contribuem com essa decisão —, o enfrentamento das desigualdades de renda constitui uma estratégia preponderante. Ela

permite que os alunos vivenciem um ambiente de maior igualdade de oportunidades na educação, principalmente a partir do nível médio, em que há maior pressão para esses jovens ingressarem no mercado de trabalho. Na conformação de uma espécie de círculo virtuoso desse tipo de intervenção, Braga (2010, p. 34) traz como reflexão que “[...] a redução da pobreza pode ser um dos ganhos decorrentes do aumento dos anos de estudo e da qualidade do conhecimento adquirido nas escolas”. Sendo assim, se, de um lado, as estratégias redistributivas podem contribuir com um tempo maior de permanência do jovem na escola, de outro, o incremento dos anos de estudos também contribui com a redução da pobreza no longo prazo.

Feitas essas considerações iniciais, na sequência serão explorados dois modelos de programas criados — um estadual, em Minas Gerais, e um federal, no âmbito do Governo do Brasil — que tentam atacar esse problema a partir de estratégias mais ou menos distintas. Em relação ao Poupança Jovem, do Governo de Minas Gerais, é realizada uma análise dos resultados discutidos em alguns trabalhos acadêmicos de modo a contribuir com a reflexão comparativa sobre o desenho institucional proposto pelo Programa Pé-de-Meia, recém-criado pelo governo federal. Isso será efetuado a partir da seção a seguir.

3 O Programa Poupança Jovem

O Programa Poupança Jovem foi criado pelo governo estadual de Minas Gerais e partiu da estratégia de intervir diretamente na vida dos jovens, especialmente os mais vulneráveis. Conforme apontado por Rezende (2009, p. 14), o Poupança Jovem tinha o objetivo de “[...] aumentar o índice de conclusão do ensino médio, promover um aumento do nível de capital humano e reduzir os índices de criminalidade”. Além disso, ele funcionava como política pública de emprego e renda passiva que teria o condão de postergar a entrada dos jovens no mercado de trabalho ou como política pública de emprego e renda ativa que promoveria a qualificação social e profissional (Rezende, 2009).

Segundo o que está documentado no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007 de Minas Gerais, em sua revisão realizada para o ano de 2007 (Lei nº 16.696, de 16 de janeiro de 2007), a finalidade do Programa era

[...] estimular o jovem entre 15 e 18 anos de idade, em situação de risco pessoal e social, encaminhado preferencialmente pela rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social, a adotar um comportamento de compromisso com o seu futuro, adquirindo um conjunto de habilidades que lhe possa ensejar verdadeira inclusão social (Minas Gerais, 2006, p. 204).

Braga (2010) aponta que esse Programa visava capacitar os jovens a partir da sua taxa de permanência e conclusão no ensino médio, bem como pela realização de atividades profissionalizantes indutoras de um maior protagonismo desses jovens no seio social. Para efetivar esse propósito, foram alocados, pelo governo estadual, recursos que seriam

direcionados ao atendimento dos 50 mil jovens enquadrados como público-alvo definido no seu escopo quantitativo — que seria alcançado em 2010. Destaca-se que, até 2009, tinham sido beneficiados cerca de 32 mil jovens de oito cidades mineiras — Ribeirão das Neves, Sabará, Esmeraldas, Ibirité, Governador Valadares, Montes Claros, Teófilo Otoni e Juiz de Fora (Braga, 2010).

Posteriormente à incorporação no PPAG, o Poupança Jovem foi oficialmente instituído em março de 2007 e tinha como objetivos: “oferecer aos beneficiários a oportunidade de desenvolvimento humano e social”, “aumentar a taxa de conclusão do ensino médio” e “reduzir os índices de criminalidade entre os jovens” (Minas Gerais, 2007). Tratava-se de uma iniciativa sob gestão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese)³, com apoio da Secretaria de Estado de Educação (SEE) e da Secretaria de Defesa Social (Seds), cuja operacionalização e implementação seria aberta à participação de entidades públicas federais, estaduais e municipais e da sociedade civil.

Convém notar que o Programa, desde a sua concepção, foi tratado sob uma perspectiva assistencialista de proteção social — como ficará melhor elucidado pelas características do seu desenho e da sua implementação abordadas ao longo desta seção, que o afastam de uma perspectiva efetivamente garantidora de direitos —, gerido prioritariamente pela Secretaria com orientação finalística da assistência social, qual seja, a Sedese. Além disso, ele apresentava, desde sua gênese, abertura à participação de entidades não estatais no provimento das atividades previstas no seu escopo. Essa opção converge com as estratégias adotadas pelo ideário neoliberal de ampliação da participação da sociedade civil e de entidades privadas no provimento direto de serviços e políticas públicas, o que se alinhava com a orientação declaradamente “gerencialista” pela qual se pautava o governo mineiro do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) à época.

É importante pontuar que, embora houvesse a priorização da dimensão assistencial no desenho desse Programa, a dimensão educacional estava, efetivamente, colocada em segundo plano no desenho da política, com estatuto definido em igual dimensão ao conferido para a área de segurança pública. Esses pontos podem ser apreendidos, de forma bem objetiva, pelos documentos que tratam do Programa, partindo desde a sua finalidade expressa no PPAG e passando pelos objetivos e pelo modelo de governança para ele proposto.

Como público-alvo do Poupança Jovem, ficou definido que seria composto por “[...] alunos regularmente matriculados no primeiro ano do ensino médio de escolas públicas estaduais situadas em municípios selecionados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social” (Minas Gerais, 2007). Foram priorizados municípios com mais

³ Embora durante a maior parte da sua existência, desde a sua criação, a gestão do Poupança Jovem tenha ficado a cargo da Sedese, em 2013 a responsabilidade pela coordenação, pela execução e pelo monitoramento das ações do Programa foi transferida para a SEE, por meio do Decreto nº 46.397/2013. Em 2016, ele foi encerrado.

de 100 mil habitantes, com gestão básica ou plena do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e que tivessem entidades credenciadas junto à Rede Mineira de Formação Profissional Técnica de Nível Médio do Programa de Educação Profissional (PEP) da SEE.

No Poupança Jovem, os estudantes contemplados receberiam um valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por ano concluído com aprovação no ensino médio, limitado ao valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), que poderia ser resgatado ao final da conclusão de todo o ensino médio. Destaca-se que esse valor máximo por jovem, atualizado pela Calculadora do Cidadão do Banco Central, corresponde ao montante de R\$ 7.802,97 (sete mil, oitocentos e dois reais e noventa e sete centavos). Ele considera o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apurado no período de janeiro de 2007, data de início do Programa, a janeiro de 2024, data de lançamento do Pé-de-Meia. Como contrapartida ao recebimento desse recurso, os alunos deveriam participar de atividades de aprendizagem complementar de caráter comunitário, cultural e esportivo, de prevenção à criminalidade, entre outras, bem como cumprir requisitos de apenas uma reprovação, permanência na escola e realização das atividades, conduta “compatível” com o Programa etc. (Minas Gerais, 2007).

Segundo Rezende (2009), a principal pretensão do Programa era ajudar a quebrar o ciclo de perpetuação da miséria que marca a trajetória dos jovens pobres, os quais abandonam a escola para ingressar no mercado de trabalho. Sua contribuição seria no sentido de ampliar o capital humano, cultural e social desses jovens, favorecendo a sua inclusão econômica e social. Para isso, a iniciativa se valia de uma estratégia multifocalizada, conjugando

[...] promoção de cidadania, informações sobre mercado de trabalho, qualificação profissional, estímulo ao empreendedorismo e outras ações relacionadas à promoção de ativos sociais e de empregabilidade, visando estimular o comportamento protagonista dos jovens, promovendo o seu desenvolvimento pessoal e sua inserção social produtiva (Rezende, 2009, p. 20).

Um estudo feito por Carmo (2011) mostra que, apesar de ter sido criado para, entre outras questões, combater a evasão escolar no ensino médio — com respectivo aumento da sua taxa de conclusão —, o número de jovens concluintes do ensino médio, em Ribeirão das Neves, foi diminuindo do ano inicial até o final dessa etapa de ensino. Ressalta-se que, embora a queda de concluintes isoladamente não seja o indicador mais adequado para se medir a evasão — sendo mais ideal mensurar a taxa de evasão e abandono e a taxa de conclusão juntas —, esse dado também informa sobre o fenômeno. Por ter sido utilizado pelo estudo citado, o ilustramos como reforço do argumento apresentado no trabalho. Assim, segundo constatado pela pesquisadora, além de haver outros motivadores da evasão que transcendem as questões de renda, a percepção seria de que esse Programa mantinha uma espécie de relação “condicional”, isto é, uma relação de troca com os jovens, o que, por vezes, poderia ser confundido com chantagem.

Em outro estudo qualitativo realizado por Franco, Souza e Marques (2014) com jovens que participaram do Programa, observou-se que o trabalho continuava sendo uma realidade para muitos deles, embora a continuidade dos estudos para o nível superior também tenha aparecido como traço observado nas suas trajetórias, sendo o recurso recebido ao final do Programa utilizado por muitos deles para financiar, ao menos em parte, a continuidade desses estudos. A percepção geral desses jovens, entretanto, é de que o Programa, efetivamente, não interferiu na sua permanência na escola, bem como seu desempenho escolar não teve melhoria após a sua participação. Embora eles recomendassem a participação no Programa, muitos o faziam com ressalvas, com críticas à cobrança pouco incisiva em relação às condicionalidades, ao emprego do recurso recebido e à ausência de investimentos na qualidade da educação pelo governo.

Outra crítica percebida no Programa foi sua estratégia focalizadora e não universalizante. Embora a iniciativa tenha começado em Ribeirão das Neves, cidade de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) — seu valor era de 0,749 no ano 2000 — e que continha um dos maiores índices de criminalidade do estado — entre os 29 municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes, em 2011 a cidade ocupava a quarta posição em ocorrência de homicídios (Franco; Souza; Marques, 2014) —, o alcance final da intervenção pública ficou restrita a poucos alunos dentro do universo total do público jovem vulnerável do estado.

A focalização, por sinal, é uma prática nos governos de inspiração neoliberal. Ela recorre a intervenções estatais localizadas, restringidas pela necessidade imposta pelo ajuste fiscal — a partir de “projetos-piloto” que buscam se transformar em vitrine de boas práticas de gestão —, sendo esse um dos argumentos que sustentam o gerencialismo da agenda neoliberal. Nessa linha, Behring e Boschetti (2007, p. 156) defendem que, no projeto neoliberal,

[...] a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais [...] em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise [...] prevalecendo o [...] trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização [para antes da federação ou para instituições privadas].

A restrição orçamentária imposta ao Programa, a partir de 2012, determinou a sua reformulação. Isso fez com que as atividades complementares anteriormente oferecidas aos alunos, com a finalidade de que a qualificação, a orientação para o mercado de trabalho e o aumento da autoestima e do protagonismo, deixassem de ser oferecidas. Esse ajuste prejudicou a sustentação do modelo institucional da intervenção em sua concepção inicial.

A possibilidade de execução do Programa nos municípios, por meio de organizações da sociedade civil, também constituía foco de crítica ao seu modelo proposto. De um lado,

tal modelo promovia uma espécie de deslocamento da atuação da sociedade nas políticas públicas, que passaria de uma função de controle social para a de execução de políticas sociais. No entendimento de Wood (2003 *apud* Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009), nesse formato de participação, a “[...] sociedade civil constitui não somente uma relação inteiramente nova entre o ‘público’ e o ‘privado’, mas um reino ‘privado’ inteiramente novo, com clara presença e opressão pública própria [...]”. De outro lado, esse processo de deslocamento também acabaria esvaziando a dimensão do embate político de classes existente no sistema capitalista, passando a sociedade civil a funcionar como receptáculo da transferência de responsabilidades estatais (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009). Embora preconizada pela cartilha neoliberal das reformas ocorridas no aparelho do Estado, esse deslocamento também exige o desenvolvimento da capacidade estatal para fins de regulação e acompanhamento dos contratos, o que se encontrava (e ainda se encontra) fragilizado em função do processo de enxugamento da máquina pública e esvaziamento do papel estatal no país.

A esse conjunto de críticas e limitações da formulação e execução do Poupança Jovem soma-se uma falha que pode ser considerada a fundamental: o seu erro de concepção. Segundo o desenho desse Programa, parte-se de um pressuposto calcado no paradigma racional de que os jovens “optam” por evadir e trabalhar, guiados por uma lógica imediatista. Nesse horizonte, a poupança final proporcionada pelo Programa seria responsável por mudar o cálculo de custo-benefício percebido, incentivando a continuidade dos estudos no ensino médio. Entretanto, tal fundamento, na prática, mostrava-se equivocado em muitos casos, notadamente nas situações comuns em que os jovens precisavam de fato contribuir com a própria renda ou com a renda familiar naquele momento presente, indicando, assim, que a opção por uma poupança futura como incentivo à permanência na escola não estaria tão aberta. Nesse sentido, do ponto de vista do seu desenho, o Pé-de-Meia avança em tais lacunas e limitações, ainda que, em parte, ao combinar transferência imediata com poupança futura, tenha se equivocado. Isso será melhor explorado na seção a seguir.

4 O Programa Pé-de-Meia

A proposta original de um programa de repasse de recursos direcionado aos alunos de baixa renda, no nível federal, aconteceu em 2021 por iniciativa da deputada Tabata Amaral via projeto de lei, no qual se propunha alterar a Lei nº 10.836, de janeiro de 2004, que instituía o Programa Bolsa Família. Segundo documentado pela deputada na justificção do projeto, o Brasil tinha uma perda de cerca de 214 bilhões de reais por ano com a evasão escolar de jovens. Nesse documento, o custo social da juventude não completar a educação básica foi medido em quatro diferentes dimensões: empregabilidade e remuneração dos jovens, efeitos da remuneração para a sociedade, longevidade e qualidade de vida e, por fim, repercussões ligadas à violência.

Destaca-se que, de acordo com o 3º Ciclo de Monitoramento de Metas do Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado pelo Instituto de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o acesso escolar dos jovens de 15 a 17 anos não foi universalizado até 2016, conforme propunha a meta 3 do PNE (Inep, 2020).

Com a efetiva criação do Programa (Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024), após uma decisão política do governo federal do presidente Lula de defender e patrocinar a sua tramitação e aprovação no Congresso Nacional, algumas diferenças podem ser observadas em comparação com a proposta executada pelo Governo de Minas Gerais no passado. Por exemplo, nota-se a ausência de exigência de participação de atividades extracurriculares mediadas por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no modelo federal. Também se abre, nesse novo programa, a possibilidade de participação de alunos de até 24 anos que cursam o ensino médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), ampliando a oportunidade de acesso. Além disso, passou-se a considerar a totalidade dos estudantes de baixa renda no Brasil cujas famílias estavam inscritas no Bolsa Família — o que não ocorria na proposta do programa mineiro, como já destacado em sua estratégia de focalização e de iniciativa-piloto.

O valor total investido por aluno é de R\$ 9.200,00 (nove mil e duzentos reais), valor quase 20% superior aos valores atualizados no Poupança Jovem em 2007, sendo distribuídos em:

- a) incentivo matrícula, no valor anual de R\$ 200,00 (duzentos reais);
- b) incentivo frequência, no valor total anual de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais);
- c) incentivo conclusão, no valor total anual de R\$ 1.000,00 (mil reais);
- d) incentivo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), no valor total de R\$ 200,00 (duzentos reais).

Na regulamentação do Pé-de-Meia pelo Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024, criou-se a figura do Comitê Gestor do Programa, ao qual compete propor os critérios adicionais de elegibilidade, priorização e operacionalização dos recursos, acompanhar e monitorar as ações executadas, inclusive com revalidação periódica dos incentivos financeiros, promover a educação financeira dos jovens contemplados e garantir estratégias de articulação dos entes federativos em torno do Programa. Esse Comitê Gestor é composto por dois representantes do Ministério da Educação (MEC), dois da Casa Civil da Presidência e dois do Ministério da Fazenda (MF).

Nota-se que a escolha dos ministérios que discutem a estratégia geral do Programa não é aleatória, como não o foi no caso mineiro, e exemplifica a real intenção de sua criação. No contexto federal, a condução do Programa pelo MEC evidencia que se trata, de fato, de uma política educacional com vistas a buscar maior sucesso na permanência de

jovens de baixa renda no ensino médio e na EJA. Ademais, a participação do MF e da Casa Civil elevam essa política pública a uma posição de relevância estratégica entre o portfólio de programas do governo federal. Recorda-se que, no Poupança Jovem, a perspectiva de enfrentamento do problema partia de uma estratégia assistencialista, não universalizante e sem consistência emancipatória e protetiva ou preventiva. Sua condução, a cargo da pasta do desenvolvimento social, não preservava a abordagem de políticas sociais estruturantes de combate aos problemas identificados, efetivamente garantidoras de direitos. Já a educação aparecia como uma estratégia colateral, com mesmo grau de importância da questão da segurança pública — o que equiparava, de forma questionável, o combate à evasão com a respectiva redução da criminalidade.

Fato é que atender economicamente os alunos mais vulneráveis pode ser uma medida de sucesso para combater a evasão escolar, e há farta literatura sobre o assunto. Em sua tese de doutorado, Pereira (2016) analisou os resultados de uma outra política pública semelhante, o Programa Renda Melhor Jovem, do Governo do Rio de Janeiro, sendo parte das suas conclusões o que segue:

Em um contexto onde o envolvimento com drogas, violência e comportamento sexual de risco podem ser ameaças diárias a alguns jovens, o decréscimo nas taxas de abandono escolar pode ter efeitos substanciais na acumulação de capital intelectual e na promoção de bem estar. Os resultados indicam que os benefícios projetados para os atendidos com renda mais baixa podem ser promissores na redução da evasão escolar entre alunos do ensino médio (Pereira, 2016, p. 78, tradução nossa).

Um avanço importante da política federal é a iniciativa de premiar financeiramente o aluno que conclui o ensino médio e realiza o Enem. Esse benefício adicional apresenta-se como estímulo à continuidade dos estudos, já que, segundo dados coletados da PNAD Contínua de 2022, pouco mais de 43% dos estudantes de 25 anos ou mais que concluem o ensino médio entram no ensino superior (IBGE, 2024).

Assim, em um contexto nacional em que o ensino superior ainda se encontra em expansão e concentrado entre as classes mais ricas e brancas — a despeito dos avanços da chamada “lei de cotas” que ampliou a inclusão e diversificação do público das universidades federais —, premiar financeiramente o aluno por realizar o Enem pode ser uma iniciativa importante para levar esse estudante à graduação. De fato, como aponta o relatório da PNAD 2022, “[...] o desafio do País será reduzir as desigualdades de acesso ao ensino superior, além de um combate forte ao atraso escolar e de políticas de incentivo a permanência na escola” (IBGE, 2024, p. 8).

Outro aspecto de importante reflexão, no bojo da educação, diz respeito ao efetivo aprendizado dos alunos. Dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de 2022, analisados pela Fundação João Pinheiro (FJP) no Observatório das

Desigualdades e publicados em janeiro de 2024, mostram com clareza que o país pouco avançou nesse quesito. A análise do aprendizado em matemática, por exemplo, mostra 75% dos estudantes no nível 1, o mais baixo da escala (Fonseca; Costa, 2024). Essa posição não nos coloca abaixo apenas de países da OCDE, senão também dos vizinhos latino-americanos. Essa conclusão pode reforçar o que foi observado por Neri (2009a), elucidando a perspectiva míope de parte dos alunos e de suas famílias brasileiras sobre o valor da conclusão do ensino médio.

Por fim, o Programa parece abordar novamente apenas um dos três problemas centrais para a desistência e a evasão dos estudantes. O “Novo Ensino Médio”, por exemplo, tem problemas que se relacionam intrinsecamente ao motivo apontado por esses pesquisadores de evasão, relativo ao desinteresse decorrente da baixa qualidade percebida no ensino. Desde a implementação problemática desse novo currículo, feita durante o período pandêmico, ele segue causando desinteresse dos alunos e preocupação nas famílias, que veem os itinerários formativos de forma crítica, sendo necessária sua revisão para contribuir com o alcance de melhores resultados no enfrentamento do problema da evasão. Além disso, sem a garantia da observância e o apoio para evolução mínima do aprendizado mensurável (em notas) dos alunos ao longo do tempo, é possível imaginar que problemas observados no período posterior ao Poupança Jovem podem se repetir, agora em âmbito nacional.

5 Considerações finais

A evasão escolar segue como um dos fatores que limitam e atrapalham o crescimento econômico e social do Brasil. A maioria dos estudantes acessam o primeiro ano do ensino médio, mas, ao longo dos três anos que o compreendem, parte considerável dos alunos precisa abandonar os estudos. Os recortes regionais, de gênero, de raça e econômicos pioram consideravelmente os cenários. A pandemia de *coronavirus disease* (covid-19) trouxe preocupações extras, com a ampliação da já alta evasão e do retrocesso no processo educacional como um todo, especialmente no aspecto da aprendizagem.

Sob a perspectiva de se instituir políticas públicas de apoio aos estudantes, de modo a garantir melhores oportunidades e de assegurar o papel central do Estado social na diminuição das desigualdades, nasce o Programa Pé-de-Meia. Desde a sua concepção, esse Programa rege-se a partir de uma perspectiva abrangente e universalizante de alcance dos jovens em situação de vulnerabilidade, uma vez que optou pelo enquadramento automático do direito de acessá-lo a partir dos cadastros mantidos pelo CadÚnico. Segundo as análises aqui empreendidas, esse é um avanço importante em relação ao proposto no antigo Poupança Jovem, que se tratou de uma iniciativa flagrantemente focalizada em poucas cidades de maior aporte populacional. Ela excluiu boa parte dos jovens em situação vulnerável da grande maioria dos municípios mineiros,

que são de pequeno porte. Sendo assim, uma iniciativa mais ampla como o Pé-de-Meia pode proporcionar impactos mais transformadores na realidade que se pretende enfrentar.

Garantir o tom universal das políticas públicas costumeiramente é a busca de governos mais alinhados a políticas sociais democratas de centro-esquerda ou de esquerda. É interessante pontuar uma importante decisão do governo federal em 2007 que proporcionou impacto sobre a renda das famílias mais vulneráveis: o aumento do limite máximo de cobertura das condicionalidades do Bolsa Família dos 15 para os 17 anos, passando a englobar os jovens de 16 e 17 anos dentro da faixa de cobertura do Programa. Com essa decisão, havia a expectativa de proporcionar maior impacto das novas condicionalidades sobre os resultados de matrículas e escolarizações desse grupo (Neri, 2009a, 2009b), evitando o abandono escolar. Regressões controladas por traços socioeconômicos entre os jovens de 15 a 17 anos, feitos à época, apontavam que a chance relativa de não abandono por insuficiência de renda aumentaria em 32%, comparando-se a população pobre com a não pobre (Neri, 2009a). De fato, conforme dados de 2007, a taxa de escolarização no Brasil entre os jovens de 15 a 17 anos era de 82,1% (Pochmann *et al.*, 2008), passando a 92,2% em 2022 (IBGE, 2024). Isso mostra possíveis resultados positivos do uso de políticas redistributivas de renda como estratégia de promoção da educação no Brasil, embora toda estratégia de enfrentamento de problemas multicausais tenha que ser analisada com efetivo rigor e esse caso demande estudos mais aprofundados sobre o impacto real dessa estratégia implementada.

De toda forma, é possível estabelecer uma relação entre o abandono e o fato “renda”. Conforme aponta Neri (2009a, p. 57):

A combinação da demanda agregada de trabalho — captada por anos de aquecimento de demanda ou metrópoles mais ricas — com a necessidade individual de adolescentes pobres suprirem sua renda — filhos de mães sem instrução ou de pais que perdem o emprego — gera as maiores taxas de abandono escolar. Ou seja, a evasão escolar é pior quando se junta a oportunidade de trabalho com a carência de renda.

Importante pontuar que a pandemia da covid-19 impactou ainda mais as dificuldades dos estudantes de concluir o ensino médio. Cerca de quatro milhões de estudantes brasileiros abandonaram seus estudos durante a pandemia, sendo que 24% desses alunos alegaram motivos financeiros para tomar essa decisão. Nesse sentido, apesar da já colocada necessidade de avaliar os parâmetros de aprendizagem, o currículo proposto pelo “Novo Ensino Médio”, a infraestrutura das escolas e a percepção das famílias sobre o valor da educação básica em atender e mitigar as dificuldades econômicas dos estudantes permanece como um ponto central para ampliar a margem dos alunos que completam o ensino médio. Sendo assim, a concessão de incentivos financeiros presentes para os alunos segue sendo uma iniciativa importante no sentido de garantir maior igualdade de oportunidades, o que se encontra no escopo do Pé-de-Meia.

Essa reflexão leva a concluir que, apesar da relativização apresentada, há uma boa expectativa em relação à política proposta pelo governo federal e ao impacto sobre a permanência de jovens de baixa renda no ensino médio brasileiro. Entretanto, como pontuam Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 775),

[...] ao se discutir as novas orientações entre o público e o privado, neste período particular do capitalismo, e as suas consequências para a gestão da educação básica, entende-se que a gestão democrática da educação — processo ainda em construção —, em uma conjuntura de correlação de forças societárias em disputa, necessita voltar, mais uma vez, ao centro do debate educacional.

Enfim, em uma sociedade marcada por desigualdades estruturais importantes, a evasão escolar revela-se não apenas como uma falha do sistema educacional, mas também como um mecanismo de reprodução das iniquidades sociais. A lógica meritocrática, que atribui ao esforço individual a responsabilidade exclusiva pelo sucesso escolar, ignora as condições desiguais de partida que delimitam, desde cedo, os caminhos possíveis para cada jovem. Nesse contexto, políticas públicas com caráter redistributivo, como o Programa Pé-de-Meia, representam uma tentativa concreta de romper com essa lógica excludente. Ao adotar critérios de acesso baseados no CadÚnico, esse Programa se afasta de abordagens focalizadas e seletivas, buscando garantir maior equidade no enfrentamento da evasão escolar no ensino médio. Mais do que um incentivo financeiro, trata-se de uma sinalização do Estado de que a permanência escolar de jovens em situação de vulnerabilidade é uma prioridade pública e um direito a ser garantido coletivamente. Ainda que sua eficácia deva ser acompanhada e avaliada com rigor, o Pé-de-Meia se insere em um conjunto de políticas que reconhece que a igualdade de oportunidades requer, antes de tudo, justiça social. É nesse horizonte que se reafirma a centralidade do Estado na promoção de uma educação verdadeiramente inclusiva e transformadora.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

BRAGA, Felipe Michel Santos Araújo. **Padrões para avaliações de programas educacionais: um estudo de caso para a avaliação do Programa Poupança Jovem**. 2010. 56 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/22422e41-9ef6-4ae8-a9db-816292f1d0f0>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CARMO, Helen Cristina do. **As repercussões do Programa Poupança Jovem nas experiências escolares de jovens egressos do ensino médio em Ribeirão das Neves**. 2011. 117 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9NCLC4>. Acesso em: 2 jan. 2024.

COLLINS, Randall. Functional and conflict theories of educational stratification. **American Sociological Review**, Washington, v. 36, n. 6, p. 1002-1019, 1971. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2093761>. Acesso em: 4 fev. 2024.

FONSECA, Alexandre Henrique; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Programa Pé-de-Meia: os incentivos para a conclusão do ensino básico. **Observatório das Desigualdades**, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=3510>. Acesso em: 15 jan. 2024.

FRANCO, Ana Paula Melo; SOUZA, Luiza de Marillac; MARQUES, Denise Helena Franco. Avaliação do Programa Poupança Jovem: qual o destino dado ao benefício? In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 16., 2014, Diamantina. **Anais [...]**. Diamantina: UFMG/Cedeplar, 2014. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/avaliacao-do-programa-poupanca-jovem.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

GOLDTHORPE, John. The myth of education-based meritocracy. **New Economy**, Oxford, v. 10, n. 4, p. 234-239, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1046/j.1468-0041.2003.00324.x>. Acesso em: 5 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Educação 2022. **Informativo PNAD Contínua**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102002_informativo.pdf. Acesso em: 11 jan. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

LIMA, Luísa Filizzola Costa *et al.* Falando sobre racismo: alguns apontamentos acerca das desigualdades raciais no Brasil. In: COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; SILVA, Matheus Arcelo Fernandes (org.). **Desigualdade para inconformados: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, 2020. p. 131-153. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3544>. Acesso em: 2 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 44.476, de 6 de março de 2007**. Institui o Programa Poupança Jovem. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/44476/2007>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2004-2007 referente ao exercício 2007**. Belo Horizonte: Seplag, 2006. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1pa_Dyk40D0xF0AxNDVKnldpL0OON7E-m. Acesso em: 5 jan. 2024.

NERI, Marcelo (coord.). **Motivos da evasão escolar**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: FGV/Ibre, 2009a. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/ibrecps/tpe/tpe_motivacoesescolares_fim.pdf. Acesso em: 1 fev. 2024.

NERI, Marcelo. Os motivos dos sem-escola. **Conjuntura Social**, São Paulo, v. 63, n. 4, p. 50-53, 2009b. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/24304/23079>. Acesso em: 1 fev. 2024.

PEREIRA, Vitor Azevedo. **From early childhood to high school**: three essays on the economics of education. 2016. Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Vitor_Azevedo_Pereira.pdf. Acesso em: 2 jan. 2024.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300007>. Acesso em: 10 fev. 2024.

POCHMANN, Marcio *et al.* **Comunicado da Presidência 12**: Pnad 2007: primeiras análises: educação, juventude e raça/cor. Brasília: Ipea, 2008. v. 4. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5522>. Acesso em: 11 jan. 2024.

RESENDE, Letícia Amédée Péret de; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; REIS, Guilherme Felliphe Pereira. Desigualdade, mobilidade e a meritocracia à brasileira: anatomia de uma falácia. *In*: COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; SILVA, Matheus Arcelo Fernandes (org.). **Desigualdade para inconformados**: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, 2020. p. 29-43. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/c0940e1a-05cc-446f-9a6c-8dd7a7f502ce>. Acesso em: 10 fev. 2024.

REZENDE, Patrícia Rafaela Leite. **A qualificação social e profissional de jovens no âmbito do Programa Poupança Jovem**. 2009. 94 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/f3fa9ede-1b85-448a-bdec-fe6bf47d4180/full>. Acesso em: 5 jan. 2024.

SILVEIRA, Glauber Flaviano *et al.* O trabalho desigual: gênero e raça no mercado de trabalho. *In*: COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; SILVA, Matheus Arcelo Fernandes (org.). **Desigualdade para inconformados**: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, 2020. p. 45-55. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/f82aec0f-9e1b-45f5-8339-0b93070a3860>. Acesso em: 5 jan. 2024.

SOUSA, Antonia de Abreu *et al.* Evasão escolar no ensino médio: velhos ou novos dilemas? **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 13, n. 1, p. 25-37, 2011. Disponível em: <https://editoraessentia.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/1809-2667.20110002>. Acesso em: 15 jan. 2024.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações**, Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/srrRFK6rcbj7gwW6GMyVNHK>. Acesso em: 2 fev. 2024.

WOODHALL, Maureen. Human capital concepts. **Economics of Education**, Oxford, p. 21-24, 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-033379-3.50011-5>. Acesso em: 2 jan. 2024.

O descaso do poder público com as regiões da Barroquinha e da Baixa de Sapateiros na cidade de Salvador (BA)

The neglect by public authorities of the Barroquinha and the Baixa de Sapateiros regions in the city of Salvador (BA)

Carla Silva Araújo¹   

Universidade Federal da Bahia (Ufba), Salvador, Bahia, Brasil

RESUMO

As regiões da Barroquinha e da Baixa de Sapateiros vêm sofrendo, ao longo das décadas, um processo de esvaziamento urbano, cultural e econômico, amplificado por uma série de decisões por parte dos gestores públicos das últimas décadas. As políticas iniciadas na década de 1990, voltadas à requalificação do centro histórico e com o objetivo de mitigar o quadro de deterioração e abandono, apresentaram um viés alinhado à lógica de mercado, baseando-se na expectativa do retorno econômico que tais investimentos poderiam gerar. Os programas de revitalização, portanto, acabaram por acentuar outros problemas, como a gentrificação, a especulação imobiliária e o aprofundamento das desigualdades sociais. Com a região já fragilizada, a retirada das linhas de ônibus agravou ainda mais o problema, restringindo a mobilidade da população que frequentava o comércio local, composta majoritariamente por moradores de baixa renda oriundos dos bairros adjacentes. Com o intuito de identificar as principais causas e os problemas que o território enfrenta, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental sobre a história e as políticas públicas implementadas na região, complementado por notícias de jornais, diário de campo e entrevistas com moradores. Após a análise dos dados, conclui-se que as políticas de mobilidade e requalificação das últimas décadas se mostraram fragmentadas e desconexas das necessidades locais, promovendo, inclusive, a desvalorização do território.

Palavras-chave: Baixa dos Sapateiros; Barroquinha; políticas públicas; revitalização.

Recebido em: 07/05/2026

Aceito em: 02/06/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22859019](https://doi.org/10.5281/zenodo.22859019)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

¹ Atualmente mestranda em Artes Cênicas na Universidade da Bahia (UFBA), graduanda em Administração Pública e Gestão Social na UFBA e com graduação em Teatro Licenciatura na Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

ABSTRACT

The Barroquinha and Baixa de Sapateiros regions has been undergoing, over the decades, a process of urban, cultural, and economic decline, intensified by a series of decisions made by public administrators in recent decades. The policies initiated in the 1990s, aimed at the redevelopment of the historic center and intended to mitigate the conditions of deterioration and abandonment, were marked by a market-oriented approach, grounded in expectations of the economic returns such investments could generate. Consequently, the revitalization programs ultimately exacerbated other issues, such as gentrification, real estate speculation, and the deepening of social inequalities. With the region already in a vulnerable condition, the removal of bus routes further aggravated the situation by restricting the mobility of the population that frequented the local commerce, predominantly composed of low-income residents from adjacent neighborhoods. In order to identify the principal causes and challenges faced by the territory, a bibliographic and documentary survey was conducted regarding the history and public policies implemented in the area, complemented by newspaper articles, field notes, and interviews with residents. Following the analysis of the collected data, it was concluded that the mobility and redevelopment policies adopted in recent decades proved to be fragmented and disconnected from local needs, ultimately contributing to the devaluation of the territory.

Keywords: Baixa dos Sapateiros; Barroquinha; public policies; revitalization.

1 Introdução

Aqueles que são moradores do centro de Salvador e de bairros adjacentes, como Sete Portas, Barbalho, Nazaré, Liberdade, Iapi e Brotas, certamente já percorreram, em algum momento, as ruas dos bairros Aquidabã, Baixa de Sapateiros e Barroquinha. Seja em uma caminhada para apreciar o comércio local e encontrar preços em conta, seja para chegar à Rua Carlos Gomes, o fato é que a Barroquinha e a Baixa de Sapateiros eram espaços amplamente ocupados pela população soteropolitana, algo que, nas últimas décadas, mudou drasticamente.

Segundo Mosquera (2022), o processo de desvalorização da região se iniciou na década de XX, quando o centro histórico de Salvador passou pela migração da classe alta para bairros como Graça, Vitória, Campo Grande e Barra, o que gerou, a partir da década de 1940, a ocupação dos espaços por classes de baixa renda, formando os conhecidos cortiços. Na década seguinte, é possível observar a correlação entre mobilidade urbana e desigualdade social com a organização das linhas de transporte público para as áreas comerciais de acordo com os bairros.

O comércio varejista rico encontra-se nas ruas do coração da Cidade Alta, seguindo as linhas dos transportes coletivos, em direção aos bairros ricos. O comércio varejista pobre ocupa a Baixa dos Sapateiros (rua Dr. J. J. Seabra), artéria principal do tráfego de veículos coletivos que se dirigem aos bairros da classe média e pobre (Santos, 2008, p. 82).

De acordo com Sant'Anna (2003), a partir da década de 1970, há a transição das sedes administrativas do Centro Antigo de Salvador (CAS) para o Centro Administrativo da Bahia (CAB) e, conseqüentemente, a saída de outras instituições, como agências bancárias e setores educacionais.

A região do Iguatemi e da Paralela tornou-se, então, foco de investimentos de mercado e cenário de inúmeros empreendimentos imobiliários modernos. Nas palavras de M. Santos (2023), aquele que vai à Baixa de Sapateiros esperando encontrar elementos das grandes metrópoles se frustra, mas terá, em contrapartida, um encontro com o povo e com a alma popular.

Desde a década de 1990, programas de revitalização foram propostos por gestores municipais e estaduais, buscando estimular o turismo, o comércio e a restauração patrimonial. Entretanto, o enfoque prioritariamente econômico gerou outras problemáticas, como o processo de gentrificação reforçado nesse período.

Atualmente, outro ponto que tem sido bastante discutido é a retirada de diversas linhas de ônibus para a Barroquinha, uma decisão que acentuou os problemas enfrentados pelo Centro Histórico de Salvador, em particular, a área que abarca a Avenida José Joaquim Seabra. As regiões do Pelourinho e da Praça da Sé e o bairro Santo Antônio Além do Carmo, que ostentam hotéis de luxo e alguns outros empreendimentos voltados para os turistas e visitantes de classe média/alta, ainda mantêm relativa circulação de pessoas, amplificada no verão.

Já nas áreas da Baixa de Sapateiros e da Barroquinha, territórios mais frequentados por moradores locais de baixa renda, a situação se encontra deprimente. O comércio atualmente é focado na venda de tecidos, roupas, móveis, acessórios de couro, entre outros. Ele atua como resistência em um espaço cada vez mais esvaziado.

Caminhar hoje nas ruas outrora movimentadas é se deparar com prédios tombados sem manutenção, centenas de estabelecimentos fechados, lojas vazias, teatros destruídos, entre outros problemas, que são sintomas também da falta de interesse dos gestores públicos em olhar com cuidado para essas regiões.

2 Metodologias na cidade fantasma

O campo de investigação desta pesquisa compreende as regiões da Baixa de Sapateiros e da Barroquinha, pontuando os principais impactos e as causas do processo de desvalorização dessas localidades. Inicialmente foram realizadas observações em diário de campo e entrevistas semiestruturadas com cinco moradores da região central, homens e mulheres com profissões de comerciantes, dona de casa e artesão, incluindo um aposentado. Os participantes foram registrados com nomes fictícios e tinham idades entre 35 a 66 anos. As perguntas centrais foram:

- a) Como você definiria as regiões da Barroquinha e da Baixa de Sapateiros?
- b) Você sente diferença em relação às regiões da Barroquinha e da Baixa de Sapateiros nas últimas décadas? Se sim, quais?
- c) Quais os maiores problemas das regiões?
- d) Quais soluções você acredita que seriam funcionais para os problemas dessas regiões?

Posteriormente, houve a coleta de informação em reportagens publicadas nos últimos dez anos em jornais e *websites* de maior alcance populacional, como *Jornal Correio*, *G1*, *iBahia* e *Metro1*; levantamento documental de relatórios e editais e levantamento bibliográfico no repositório da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e nas plataformas *Google Scholar* e *Scielo*.

Em uma pesquisa na *internet* sobre a Barroquinha, é possível encontrar diversas manchetes, como: “Abandonado: Shopping da Baixa dos Sapateiros já perdeu mais de 70% das lojas”, “Baixa dos Sapateiros: 40% das lojas fecharam por causa da pandemia” e “Baixa dos Sapateiros: da fama à decadência, região clama por socorro”. Isso parece um grito abafado pelas outras demandas da cidade.

Recentemente, o *Jornal Correio* (Maia; Bastos, 2025) realizou uma reportagem intitulada “O enigma de um shopping abandonado no Centro Histórico de Salvador”, em que demonstra os principais pontos que causaram o arrefecimento de fluxo de compradores e lojistas. Entre eles, há o fortalecimento do comércio dos bairros, a pandemia e as linhas de ônibus.

3 A retirada das linhas de ônibus

Segundo Pires (2022), a extinção de muitas das linhas ocorreu no dia dez de agosto de 2017, forçando a população que utilizava majoritariamente transporte público a fazer integração entre ônibus e/ou metrô. Entretanto, segundo a Prefeitura de Salvador (Salvador, 2014), nota-se que a retirada de linhas já estava acontecendo desde 2014, sendo as linhas da Barroquinha as mais afetadas. Entre elas, estão: Barroquinha – Rodoviária R3 (0326), Engenho Velho de Brotas – Barroquinha (0512), Santa Cruz – Barroquinha (0712) e Cidade Nova – Barroquinha (0405).

Nesse período, a maioria das integrações passaram para a Lapa, ou seja, os moradores deveriam pegar um ônibus até uma estação e em seguida outro para o destino final. O argumento da Secretaria Municipal de Mobilidade ([Veja...], 2014) era de que isso geraria menos tempo gasto em rotas longas, a partir da aplicação de um sistema mais eficiente. Desde então, a cidade passou por diversas transformações no que se refere à mobilidade, como criação do Terminal do Acesso Norte, ampliação do metrô, novas

estações de *Bus Rapid Transit* (BRT) e reorganização das linhas de ônibus de um modo geral, algo que gerou consequências em outros setores.

O vice-presidente Rui Barbosa, da Associação dos Lojistas da Baixa dos Sapateiros e Barroquinha (Albasa), por exemplo, afirma que essa reestruturação das linhas foi uma das principais causas do esvaziamento da J. J. Seabra (Cerqueira, 2021). Na ocasião, a Lapa passou a ter 107 linhas, enquanto a Barroquinha ficou com apenas dez. Em contrapartida, o antigo secretário da Semob Fábio Mota afirmou o inverso, afirmando que não existia demanda de transporte para o comércio e por isso ele estava enfraquecido (Moraes, 2018).

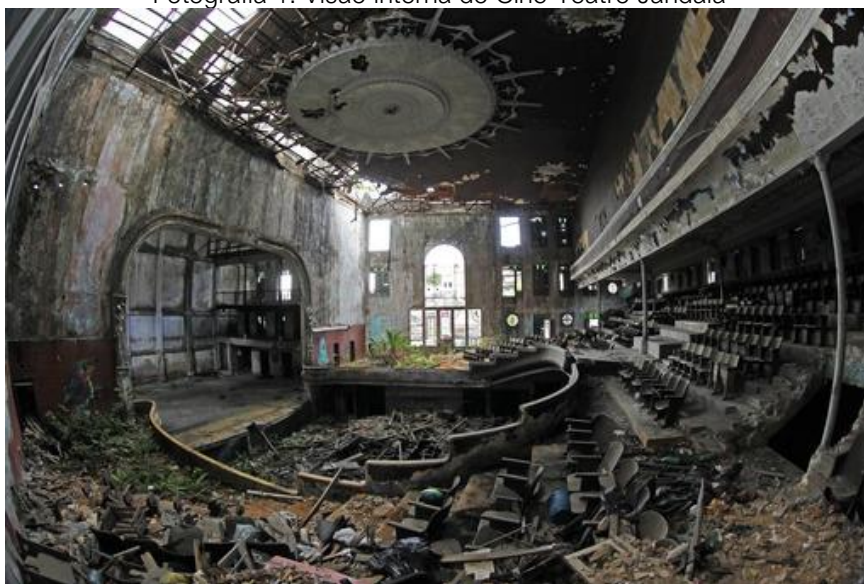
Já Fabrizzio Müller, atual secretário da Semob, reforçou esse ponto de vista ao afirmar que não existe relação entre a retirada das linhas de ônibus e o abandono da região. Para ele, o comércio da Barroquinha é que precisa se reinventar para atrair o público. Esse posicionamento reforça a abstenção de responsabilidade dos poderes públicos e a culpabilização dos comerciantes, que, supostamente, não souberam se “adaptar” às mudanças que ocorreram em Salvador (Metro 1, 2025).

Esse embate de posicionamentos entre os representantes dos órgãos responsáveis pelo transporte e a associação de lojistas é algo que dificulta a possibilidade de mitigação dos problemas, além de demonstrar uma gestão afastada das demandas sociais e mais próxima da lógica de uma cidade-empresa.

4 A revitalização e o cemitério de lojas pré-históricas

Durante as entrevistas que compõem esta investigação, todos os relatos sobre o cenário atual da Barroquinha apresentavam a mesma percepção: a de que a região se encontra abandonada. O entrevistado João afirmou que os bairros estão sofrendo um abandono total por parte dos poderes públicos, com casas comerciais e residenciais fechadas. Segundo ele, no passado, o espaço se assemelhava à Avenida 25 de março em São Paulo, entretanto, após a retirada das linhas de ônibus e a construção dos *shoppings centers*, a região sofreu com descaso total: “As pessoas só faziam compras na J. J. Seabra” (João). A solução apontada por ele foi a revitalização da Barroquinha.

Fotografia 1: Visão interna do Cine-Teatro Jandaia



Fonte: Carol Garcia (2015).

Joana apontou como principais problemas a falta de segurança e de investimento no comércio local. Ela, assim como João, acredita na revitalização do espaço, a partir de maior investimento nas lojas objetivando atrair compradores, além de mais transportes públicos. Joana contou que, quando o relógio bate às 17 horas, começa a ficar tudo deserto e perigoso e ela costuma correr para casa, temendo assalto.

Zé disse que nunca viu diferença entre os bairros, pois antes o comércio era bem forte e tinha de tudo e o preço era acessível. Hoje está esquecido, com várias lojas fechadas. Além disso, o final de linha, onde passava ônibus para toda a cidade, não funciona mais. Os principais problemas para ele são a falta do comércio, que fez com que o bairro caísse no esquecimento do povo, a falta das linhas de ônibus e a insegurança. A solução apontada é o retorno do comércio, principalmente das lojas de roupas.

Por último, Creuza definiu a região como “um cemitério de lojas pré-históricas”. São dezenas de lojas com placas de “passo o ponto”, “aluga-se” ou “vende-se”, que demonstram uma realidade que se contrapõe ao passado de forte movimentação nas ruas na década de 1950. Nesse período, Milton Santos fazia suas observações sobre a região. Para ele, a rua Dr. Seabra, especialmente da Praça dos Veteranos até o Cine Jandaia, era uma verdadeira e ininterrupta torrente de pessoas das primeiras horas da manhã às 20 horas da noite. Depois dessa hora, era como se a região adormecesse para acordar bem cedo no outro dia (Santos, 2008 *apud* Santos, 2023).

4.1 Riscos de desabamento

O último relatório anual da Comissão Municipal de Defesa Civil (Salvador, 2024) de Salvador, em uma pesquisa desenvolvida pelo Projeto Casarões, aponta 2.996 casarões

com risco de desabamento, dos quais 15% possuem risco alto e muito alto. A estimativa é que 89% desses imóveis estejam ocupados e que os maiores riscos estejam ligados à falta de manutenção, ocupação irregular e possibilidade de incêndio. O relatório anual da Codesal (Salvador, 2023) contém um processo de nº 130.189, localizado na Ladeira das Hortas, Barroquinha. Ele descreve o desabamento de parte de um imóvel.

A foto do Cine-Teatro Jandaia, vistoriado em outubro de 2020, demonstra no relatório a situação crítica do espaço, que em 2026 novamente tem sido alvo de preocupação dos comerciantes e moradores pelo alto nível de deterioração.

Fotografia 2: Desabamento de prédio comercial – Baixa de Sapateiros

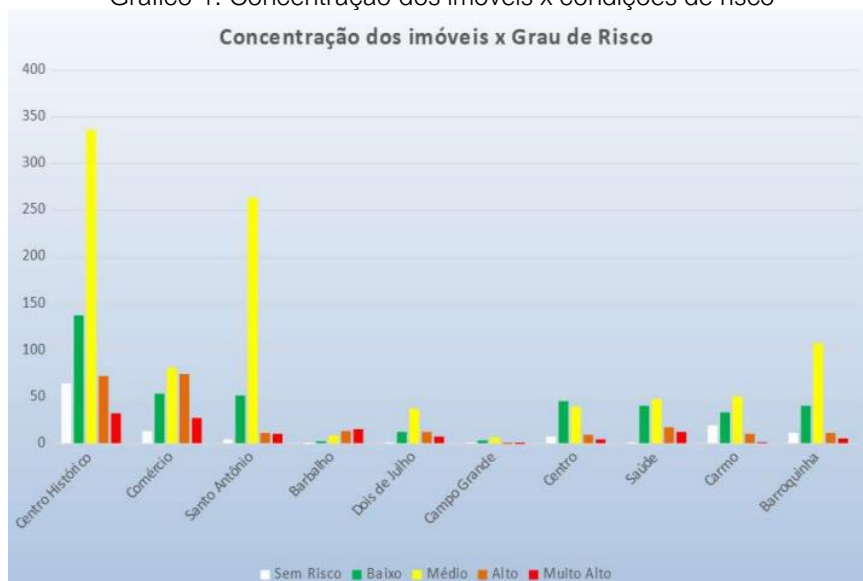


Fonte: Salvador (2024).

No jornal *Metro1* (2024), uma entrevista aponta, inclusive, o receio de moradores, lojistas e frequentadores do Mercado de Santa Bárbara de um possível desabamento do prédio. O relatório Projeto Casarões da Codesal (Salvador, 2021) destaca que a maioria dos imóveis com risco de desabamento estão concentrados na região central de Salvador, com uma quantidade relativa nas regiões da Barroquinha e da Baixa de Sapateiros.

Há um total de 137 processos de imóveis apenas na rua J. J. Seabra e a maioria deles se encontra ocupada. Há outros relatos diversos de desabamento na área: a fachada do Hotel Castro Alves na rua Aristides Milton, Barroquinha, segundo o jornal *A Tarde* (Mendonça, 2008); um casarão tombado na rua Jenipapeiro, Baixa de Sapateiros, de acordo com o jornal *BNews* (2025) e um prédio comercial na avenida J.J. Seabra, Baixa de Sapateiros, conforme o jornal *Correio* (Barbosa, 2024).

Gráfico 1: Concentração dos imóveis x condições de risco



Fonte: Salvador (2021).

4.2 Programas de recuperação do centro histórico

Segundo Sant'Anna (2003), durante a década de 1990, foi implementado o “Programa de Recuperação do Centro Histórico”, uma das intervenções com maior investimento de recursos públicos no Brasil. Para a autora, a estratégia de *marketing* dos gestores públicos era propor a construção de uma imagem de governo ancorada na valorização da identidade cultural e das tradições da Bahia, associada às ideias de desenvolvimento e eficiência administrativa (Sant'Anna, 2003, p. 46).

Resumidamente, o governo estadual iniciou um processo de revitalização do Centro, incluindo a Rua Aristides Milton, na Barroquinha. A pretensão era restaurar as áreas degradadas e valorizar a imagem patrimonial. Entre um dos projetos, estava a construção de uma estrutura semelhante aos *shopping centers* já existentes em Salvador.

Desse modo, famílias foram despejadas, recebendo indenizações ínfimas para se deslocar de bairro e, logo em seguida, estacionamentos foram construídos, imóveis foram reformados e investimentos foram implementados em estabelecimentos e serviços voltados ao turismo e à população de alta renda. Mosquera (2022) aponta que o Estado constantemente se rende à lógica de mercado e se adapta às exigências das grandes corporações e do mercado imobiliário.

Desde o final do século XX, espaços antigos e abandonados se tornaram alvo dessas iniciativas que vendiam a ideia de renovação, mas objetivavam a obtenção de lucros. Em 2010 surgiu o “Plano de Reabilitação do Centro Histórico de Salvador”, com uma proposta participativa entre Estado, iniciativas privadas, população e organizações da sociedade civil, objetivando construir um novo projeto de revitalização, mas dessa vez

levando em conta a parte social. Entretanto, segundo Mosquera (2022), na prática, novamente os espaços que receberam mais investimentos foram aqueles considerados mais rentáveis.

Para incentivar o movimento cultural da região, a Prefeitura de Salvador lançou o segundo edital — nº 02/2016 — do “Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação” (PIDI), que previa incentivos fiscais com o objetivo de criar a Vila Cultural da Barroquinha. O edital continha uma chamada convocando empreendimentos ou consórcios de empresas para implantação, ampliação ou reforma de espaços destinados a atividades culturais, alimentação e outros especificados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Salvador, 2016).

Os critérios fixos de seleção pontuavam projetos que apresentassem maior investimento, geração de emprego, tecnologias limpas, requalificação de imóveis (priorizando imóveis tombados e em estado mais degradado), emprego de mulheres, negros ou pessoas com deficiência e impacto socioeconômico. Entretanto, não há informações acerca dos projetos aprovados, o que levanta a hipótese de que o programa não foi efetivado.

Já em 2017, o “Programa de Incentivo à Restauração e Recuperação dos Imóveis do Centro Antigo de Salvador” tinha como objetivo a requalificação de edificações a partir de benefícios, como redução de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), redução do Imposto Sobre Serviços (ISS), perdão de dívidas e isenção de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITIV). Entre os objetivos, estavam a restauração de casarões históricos e do Café Teatro da Barroquinha e a requalificação dos terminais do Aquidabã e da Barroquinha. Nota-se que a região foi alvo de diversos programas que prometiam solucionar alguns dos problemas estruturais da cidade por meio de obras, das quais as principais dessa década foram:

- a) reconstrução do Mercado São Miguel;
- b) revitalização do Camelódromo da Baixa de Sapateiros;
- c) revitalização do Terminal da Barroquinha;
- d) revitalização das Escadarias da Barroquinha;
- e) implantação do Quarteirão das Artes.

Os projetos apresentaram melhorias em relação a pavimentos, passeios, iluminação, fachadas e alguns espaços culturais. Entretanto não resolveram a raiz do problema. O Mercado São Miguel, por exemplo, um espaço com gastronomia, bancas de artesanato e outras lojas e que foi alvo de um dos planejamentos de revitalização, apresenta uma estrutura ótima, entretanto está com a maioria das lojas fechadas e sem movimento.

4.2.1 O caso do Espaço Cultural da Barroquinha

O Espaço Cultural da Barroquinha, um prédio da prefeitura administrado pela Gerência de Equipamentos Culturais da Fundação Gregório de Mattos (FGM), apresenta boa conservação e uma programação extensa. Entretanto, é relevante pontuar a sua localização em frente à Praça Castro Alves, próximo ao Cinema Glauber Rocha, que, por sua vez, fica ao lado do Hotel Fasano. Talvez seja esse um dos motivos pelos quais o local não sofreu, de forma mais intensiva, com as consequências do esvaziamento do centro histórico. Mas, curiosamente, outras atividades na mesma área deixaram de existir.

Ao nos atentarmos para as movimentações entre interesses turísticos, ação empresarial e participação do poder público que se consolidam, nos últimos anos, no entorno do Pelourinho, tomemos ainda outras realidades de (des)casos pelos quais passaram os feirantes da Rua do Couro na Barroquinha e que estão passando os moradores e artífices da Ladeira da Conceição.

Na Rua do Couro havia uma feira tradicional onde os artesãos e vendedores comercializavam seus produtos, muitos deles vinham do interior da Bahia, que deixou de existir tal como era em função de obras de requalificação com a promessa de que haveria melhorias para os feirantes, quando na verdade, ao descer a Ladeira da Barroquinha após as obras, já não se vê a feira acontecer (Rodrigues, 2020, p. 177).

Os feirantes do couro foram transferidos “temporariamente” em 2014, após uma obra de requalificação da Ladeira da Barroquinha coordenada pela FGM, que incluía a reforma do Espaço Cultural da Barroquinha.

Segundo a Prefeitura de Salvador (Salvador, 2014a), a obra tinha como objetivo transformar a área em “um movimentado centro comercial a céu aberto”. Novamente a lógica de mercado parece se instaurar na gestão pública sob a prerrogativa de promover a cultura baiana. H. Santos (2009) aponta como as políticas culturais de Salvador estiveram atreladas ao turismo, principalmente na década de 1990, com o surgimento da Secretaria de Cultura e Turismo (SCT).

Segundo L. Santos (2016), as obras de requalificação do Espaço Cultural Barroquinha encontram-se no Plano Estratégico de Salvador (2013-2016), no eixo Turismo-Cultura. Para o autor, “[...] o valor da ‘cultura’ como objeto de consumo turístico fica patente nas aspirações - objetivos de médio e longo prazo a serem alcançados” (Santos, 2016, p. 114). A partir disso, percebe-se que não é apenas uma coincidência que o espaço que obtém mais atenção de investimentos públicos e privados esteja localizado em uma região de ponto turístico. Nota-se que isso é uma estratégia, visando explorar os centros históricos como oportunidade de retorno econômico.

5 Conclusões

Percebe-se que as questões de direito à moradia, ao fortalecimento cultural, ao fortalecimento do comércio local e à mobilidade da população para as áreas da Barroquinha e da Baixa de Sapateiros estão fora da equação no que tange aos planos municipais e estaduais para esses bairros. Conclui-se que tais regiões, que, ao decorrer dos anos, vêm passando por um processo de esvaziamento, tiveram seus problemas ampliados após a pandemia e com a retirada das linhas de ônibus de bairros adjacentes, além de uma gestão pública que prioriza a lógica empresarial em detrimento de uma gestão social.

Braga e Santos Júnior (2009) demonstraram o quanto os últimos projetos de revitalização propostos no centro histórico de Salvador tiveram como enfoque o viés econômico, ancorados pelo investimento no setor turístico. As políticas voltadas ao bem-estar da população e à minimização de problemáticas permanecem ausentes.

A recuperação do centro histórico jamais foi utilizada, contudo, como um instrumento de emancipação social, especialmente, em suas primeiras etapas. A atitude do governo com relação aos graves problemas dessa natureza existentes na área foi de simplesmente empurrá-los para fora, sem aproveitar a oportunidade para desenvolver uma verdadeira política de cunho social (Sant'Anna, 2003, p. 54).

Enquanto os gestores constantemente colocam a responsabilidade do problema na competitividade do mercado, que teria engolido o comércio local dessas regiões, os dados indicam que o problema é mais profundo e que as decisões tomadas nos últimos anos contribuíram para o abandono em favor de outras áreas da cidade. Essas decisões incluem mobilidade, reformas e planos de revitalizações descontinuados, faltas de investimento e incentivos, gentrificação urbana e enfoque em atividades turísticas, a partir do viés da lógica empresarial.

Por fim, essas escolhas, no decorrer das décadas, tiveram consequências tristes, como a saída de moradores, o aumento de violência, o enfraquecimento do comércio local, a escassez de atividades culturais, entre outros problemas, o que demonstra um panorama de regiões abandonadas e descuidadas pelo olhar dos gestores públicos.

Referências

BARBOSA, Gilberto. Casarão desaba na Baixa dos Sapateiros; não há registro de feridos: imóvel fica localizado entre a avenida JJ Seabra e a Ladeira da Saúde. **Jornal Correio**, Salvador, 26 nov. 2024. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/minha-bahia/casarao-desaba-na-baixa-dos-sapateiros-nao-ha-registro-de-feridos-1124>. Acesso em: 6 maio 2026.

BNEWS. Redação. Casarão antigo desaba na Barroquinha na noite desta sexta (9); veja vídeo. **BNews**, Salvador, 10 maio 2025. Disponível em: <https://www.bnews.com.br/noticias/salvador/casarao-antigo-desaba-na-barroquinha-na-noite-desta-sexta-9-veja-video.html>. Acesso em: 6 maio 2026.

BRAGA, Paula Marques, SANTOS JÚNIOR, Wilson Ribeiro dos. Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador: políticas públicas e participação social. **Risco**: revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo, São Carlos, n. 10, p. 23-34, 2009. Disponível em: <https://revistas.usp.br/risco/article/view/44777>. Acesso em: 21 jul. 2026.

CERQUEIRA, Carolina. Baixa dos Sapateiros: 40% das lojas fecharam por causa da pandemia. **Jornal Correio**, Salvador, 14 jun. 2021. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/salvador/baixa-dos-sapateiros-40-das-lojas-fecharam-por-cao-da-pandemia-0621>. Acesso em: 22 jul. 2026.

DESABAMENTO, avenidas alagadas, congestionamentos e pessoas resgatadas por bombeiros: temporal causa estragos em Salvador. **G1**, Salvador, 26 nov. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2024/11/26/chuva-em-salvador-terca-feira.ghtml>. Acesso em: 6 maio 2026.

MAIA, Sora; BASTOS, Eduardo. O enigma de um shopping abandonado no Centro Histórico de Salvador. **Jornal Correio**, Salvador, 10 maio 2025. 1 vídeo (12 min 56 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uwmwyN4j2KE>. Acesso em: 6 maio 2026.

MENDONÇA, Carolina. Ruína do Hotel Castro Alves preocupa moradores. **A Tarde**, Salvador, 23 jul. 2008. Disponível em: <https://atarde.com.br/bahia/bahiasalvador/ruina-do-hotel-castro-alves-preocupa-moradores-295434>. Acesso em: 6 maio 2026.

METRO 1. "É uma questão de reposicionamento", diz Fabrizzio Muller sobre fim de linhas da Barroquinha e abandono na região. **Metro 1**, Salvador, 30 jan. 2025. Disponível em: <https://www.metro1.com.br/noticias/radio-metropole/160837,e-uma-questao-de-reposicionamento-diz-fabrizzio-muller-sobre-fim-de-linhas-da-barroquinha-e-abandono-na-regiao>. Acesso em: 6 maio 2026.

METRO 1. Responsável pela Festa de Santa Bárbara denuncia situação do mercado: "está derretendo, se acabando" **Metro 1**, Salvador, 29 nov. 2024. Disponível em: <https://www.metro1.com.br/noticias/radio-metropole/158397,responsavel-pela-festa-de-santabarbara-denuncia-situacao-do-mercado-esta-derretendo-se-acabando>. Acesso em: 6 maio 2026.

MORAES Matheus. Fábio Mota desconhece reunião para discutir problema da Baixa dos Sapateiros. **Metro1**, Salvador, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://www.metro1.com.br/noticias/cidade/51333,fabio-mota-desconhece-reuniao-para-discutir-problema-da-baixa-dos-sapateiros>. Acesso em: 6 maio 2026.

MOSQUERA, Carlos Andrés Diaz. **Para quem é a cidade?**: redes de gestão público-privadas nas reformas urbanas dos centros de Salvador (Brasil) e Cali (Colômbia). 2022. 237 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/38262>. Acesso em: 22 jul. 2026.

PIRES, Katharine Góes Carvalho. **Integração ônibus-metrô em Salvador**: a insatisfação dos usuários e prejuízos em comércios locais. 2022. 51 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/36570/1/Katharine%20Pires%20-%20TCC_final.pdf. Acesso em: 22 jul. 2026.

PREFEITURA lança iniciativas para ocupação e dinamização do Centro Antigo. Agência Notícias, Salvador, 12 dez. 2016. Disponível em: <http://www.agenciadenoticias.salvador.ba.gov.br/index.php/pt-br/releases-2/geral/4828-no-salao-da-associacao-comercial-da-bahia-o-prefeito-acm-neto-lancou-o-projeto-revitalizar-que-estimula-a-recuperacao-restauracao-ou-reforma-de-imoveis-tombados-ou-nao-na-regiao-do-centro-antigo-de-salvador>. Acesso em: 6 maio 2026.

RODRIGUES, Natália Gabriel. Turismo urbano, memória, alteridade: rompendo bolhas e resgatando imaginários em Salvador. **Revista Turismo & Cidades**, São Luís, v. 2, n. 3, p. 169-186, 2020. Disponível em: <https://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/turismoecidades/article/view/12400 acesso> em: 22 jul. 2026.

SALVADOR (BA). Câmara Municipal. **Aprovado na Câmara Programa Revitalizar**: bancada da oposição votou contra a proposta do executivo voltada para o centro antigo de Salvador. Salvador, 26 abr. 2017a. Disponível em: <https://www.cms.ba.gov.br/noticias/aprovado-na-camara-programa-revitalizar>. Acesso em: 6 maio 2026.

SALVADOR (BA). Defesa Civil. Projeto Casarões 2021. Salvador: Codesal, 2021. Disponível em: https://codesal.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Projeto_Casares.pdf. Acesso em: 6 maio 2026.

SALVADOR (BA). Defesa Civil. **Relatório anual 2023**. Salvador: Codesal, 2023. Disponível em: https://codesal.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2025/03/Relatorio_Anual_2023_compressed-1.pdf. Acesso em: 6 maio 2026.

SALVADOR (BA). Defesa Civil. **Relatório anual 2024**. Salvador: Codesal, 2024. Disponível em: https://codesal.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2025/03/Relatorio_Anual_2024_denise_2_compressed.pdf. Acesso em: 6 maio 2026.

SALVADOR (BA). Secretaria Municipal da Fazenda. **Programa de Incentivo à Revitalização do Centro Antigo de Salvador**. Salvador: Sefaz, 2017b.

SALVADOR (BA). Secretaria Municipal de Comunicação. **Feira do Couro é transferida para reforma da Ladeira da Barroquinha**. Salvador, 2014a. Disponível em: <https://comunicacao.salvador.ba.gov.br/feira-do-couro-e-transferida-para-reforma-da-ladeira-da-barroquinha/>. Acesso em: 6 maio 2026.

SALVADOR (BA). Secretaria Municipal de Comunicação. **Prefeitura inicia reestruturação em 16 linhas de ônibus**. Salvador, 2014b. Disponível em: <https://comunicacao.salvador.ba.gov.br/prefeitura-inicia-reestruturacao-em-16-linhas-de-onibus/>. Acesso em: 23 jul. 2026.

SALVADOR (BA). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Edital do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação - PIDI nº 02/2016**. Salvador: Sedur, 2016. Disponível em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/pidi>. Acesso em: 6 maio 2026.

SALVADOR (BA). Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas. **Prefeitura inicia requalificação urbana para instalação da Praça do Aquidabã**. Salvador: Seinfra, 2022.

Disponível em: <https://seinfra.salvador.ba.gov.br/prefeitura-inicia-requalificacao-urbana-para-instalacao-da-praca-do-aquidaba/>. Acesso em: 23 jul. 2026.

SANT'ANNA, Márcia. A recuperação do centro histórico de Salvador: origens, sentidos e resultados. **Rua**: revista de urbanismo e arquitetura, Salvador, n. 8, p. 44-59, 2003. Disponível em: <https://revbaianaenferm.ufba.br/index.php/rua/article/view/3231>. Acesso em: 22 jul. 2026.

SANTOS, Hortência Silva Nepomuceno dos. **Políticas culturais de Salvador e Recife**: uma análise da Fundação Gregório de Mattos e da Secretaria de Cultura do Recife (2005-2008). 2009. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/31080>. Acesso em: 27 jul. 2026.

SANTOS, Janio. A Baixa de Sapateiros por Milton Santos: a parte de um todo. **Terra Brasilis**, [s.l.], v. 19, 2023. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/13914>. Acesso em: 22 jul. 2026.

SANTOS, Leandro Max Peixoto. **Atolado em sargaços**: fluxos da “cultura” na Salvador do capital e dos sonhos. 2016. 310 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/21553>. Acesso em: 22 jul. 2026.

SANTOS, Milton. **O centro da cidade do Salvador**: estudo de geografia urbana. São Paulo: Edusp, 2023.

SANTOS, Milton. **O centro da cidade do Salvador**: estudo de geografia urbana. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SILVA, J. S. D. **Programa revitalizar**: a gestão do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) nas políticas públicas para o Centro Antigo da Cidade de Salvador (BA). Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2022.

VEJA opções de rota após extinção de 16 linhas de ônibus: segundo a prefeitura, 28 veículos irão reforçar rotas integradas pelo sistema de bilhete único. **iBahia**, Salvador, 11 jan. 2014. Disponível em: <https://www.ibahia.com/salvador/veja-opcoes-de-rota-apos-extincao-de-16-linhas-de-onibus>. Acesso em: 6 maio 2026.

A participação de atores não estatais na formulação de políticas educacionais: o caso do Novo Ensino Médio

The participation of non-state actors in the formulation of educational policies: the case of the New High School (Novo Ensino Médio)

Júlia Borges Lima¹   
Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas educacionais, a partir do estudo de caso do Novo Ensino Médio, buscando identificar quais fatores impactam a incidência desses atores no processo decisório. Especificamente, buscou-se mapear e caracterizar os atores não estatais envolvidos, identificar suas crenças, seus recursos e suas estratégias e analisar as condições que viabilizam sua atuação. Para tanto, adotou-se como principal lente analítica o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), por seu maior potencial explicativo para investigar disputas de longo prazo entre grupos com sistemas de crenças distintos, complementado pela Teoria das Redes Políticas, pela Teoria das Redes Sociais e pelo conceito de *revolving doors*, escolhidos por permitirem aprofundar a compreensão da dinâmica relacional e estratégica que estrutura o subsistema do ensino médio. O recorte temporal abrange o período de 2012 a 2024, contemplando desde a criação da Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio (Ceensi) até a sanção da Lei nº 14.945/2024, que instituiu a Política Nacional de Ensino Médio. A pesquisa, de natureza qualitativa, foi conduzida por meio de quatro entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no subsistema, além da análise documental do arcabouço legal e dos posicionamentos públicos de organizações relevantes. Os resultados revelam que a participação de atores não estatais varia conforme os recursos disponíveis, as estratégias mobilizadas, o momento político e a configuração dos atores estatais no subsistema, evidenciando uma incidência assimétrica entre as coalizões identificadas.

Palavras-chave: Novo Ensino Médio; políticas públicas educacionais; atores não estatais; Modelo de Coalizão de Defesa; formulação de políticas.

Recebido em: 08/05/2026

Aceito em: 16/07/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22863002](https://doi.org/10.5281/zenodo.22863002)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

¹ Mestre em políticas públicas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV). Formada em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e licenciada em geografia. Atua há mais de oito anos na área da educação. Foi professora da rede estadual do Mato Grosso do Sul, gestora do Centro de Mídias da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seduc-SP) e atualmente é diretora geral do Instituto Sol.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the participation of non-state actors in the formulation of public educational policies, drawing on a case study of the New High School (Novo Ensino Médio) in Brazil, in order to identify which factors influence the capacity of non-state actors to shape educational policy. The specific objectives were to map and characterize the non-state actors involved, to identify their beliefs, resources and strategies, and to analyze the conditions that enable their action. To this end, the Advocacy Coalition Framework (ACF) was adopted as the main analytical lens, given its stronger explanatory power for investigating long-term disputes between groups with distinct belief systems, complemented by Policy Network Theory, Social Network Theory and the concept of revolving doors, chosen for their capacity to deepen the understanding of the relational and strategic dynamics that structure the high school education subsystem. The temporal scope covers the period from 2012 to 2024, encompassing the creation of the Special Commission for the Reform of High School Education and the enactment of Law nº 14,945/2024, which established the National High School Education Policy. The qualitative study was conducted through four semi-structured interviews with actors involved in the subsystem, complemented by documentary analysis of the legal framework and the public positions of relevant organizations. The findings show that the participation of non-state actors varies according to the resources available, the strategies mobilized, the political moment, and the configuration of state actors in the subsystem, revealing an asymmetric pattern of influence between the identified coalitions.

Keywords: New High School; educational public policies; non-state actors; Advocacy Coalition Framework; policy formulation.

1 Introdução

Este trabalho insere-se no debate sobre a participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas educacionais, tendo como objetivo analisar essa participação a partir do estudo de caso da política brasileira do Novo Ensino Médio. A pesquisa insere-se em um campo acadêmico mais amplo, dialogando com estudos como os de Pineda (2023) e Simielli (2008), que investigam a atuação de atores não estatais na definição de políticas educacionais no Brasil.

No artigo, optou-se por focalizar especificamente as discussões em torno do ensino médio. Ao longo da última década, essa etapa da educação tem sido alvo de intensos debates, diante de desafios persistentes como baixos índices de aprendizagem e elevada evasão escolar. Em 2011, apenas 52,4% dos jovens de 15 a 17 anos estavam matriculados, e 16,3% estavam fora da escola. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) também refletia esse cenário, com resultados baixos e pouco progressivos: entre 2005 e 2011, o índice do 3º ano subiu de 3,4 para 3,7 no geral, também com variações mínimas quando analisado o recorte apenas de escolas públicas ou privadas (Todos Pela Educação, 2013). Além desses índices preocupantes, já era destacado pelo cenário internacional a necessidade de reformas para alinhar essa etapa de ensino às demandas do Século XXI (Unesco, 2008).

Reconhecendo esses desafios, o Brasil iniciou uma série de mudanças no ensino médio a partir de 2012. Foram publicadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), que propunham a organização do currículo em áreas do conhecimento (Brasil, 2012), e posteriormente foi criada a Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio, a qual defendia que o ensino médio não oferecia as oportunidades formativas necessárias para refletir as realidades socioculturais e econômicas dos jovens brasileiros e tinha como propósito propor mudanças nessa etapa de ensino em prol de alcançar esse objetivo. Essas discussões culminaram no Projeto de Lei (PL) nº 6.840/2013, que embasou, em 2016, a Medida Provisória (MP) nº 746/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.415/2017, conhecida popularmente como Reforma do Ensino Médio ou Novo Ensino Médio. Desde então, mudanças como aumento da carga horária e reestruturação curricular foram implementadas, culminando recentemente na Lei nº 14.945/2024, instituindo a Política Nacional de Ensino Médio.

Durante o período de 2012 a 2024, diversos atores não estatais, tanto favoráveis quanto contrários às inovações propostas, participaram ativamente das discussões acerca das mudanças no ensino médio. Essa atuação, no entanto, não se restringe a essa política: iniciativas como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e o novo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) também evidenciam a crescente relevância da participação de atores não estatais na formulação de políticas educacionais no cenário brasileiro.

Diante desse contexto, o objetivo do artigo é analisar a participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas educacionais, a partir do estudo de caso do Novo Ensino Médio, buscando identificar quais fatores impactam a incidência desses atores no processo decisório. Como objetivos específicos, o trabalho buscou mapear e caracterizar os atores não estatais envolvidos na formulação dessa etapa de ensino, identificando suas crenças, seus recursos e suas estratégias de influência, bem como analisar as condições que viabilizam sua atuação no processo de formulação de políticas. Para alcançar esses objetivos, adotou-se como principal lente analítica o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), por se tratar de um arcabouço especialmente desenvolvido para analisar a formulação de políticas em subsistemas marcados por disputas de longo prazo entre grupos com sistemas de crenças distintos, situação que caracteriza precisamente o caso do Novo Ensino Médio. A Teoria das Redes Políticas, a Teoria das Redes Sociais e o conceito de *revolving doors* foram incorporados como referenciais complementares — e não como lentes centrais de análise —, funcionando como recursos analíticos que qualificam, em diferentes níveis (macro, meso e micro), o eixo interpretativo fornecido pelo MCD, com o intuito de aprofundar a compreensão das dinâmicas relacionais e estratégicas que estruturam a atuação das coalizões identificadas pelo MCD.

Espera-se que os resultados do artigo contribuam para o aprimoramento da relação entre atores estatais e não estatais na formulação de políticas educacionais, oferecendo novos dados qualitativos que orientem uma participação mais qualificada e transparente no processo decisório.

2 Referencial teórico

2.1 Teoria das Redes Políticas

De acordo com a Teoria das Redes Políticas, esse novo cenário percebido no contexto político brasileiro parte do pressuposto de que nenhum ator, estatal ou não estatal, detém controle absoluto sobre os processos políticos. Em vez disso, a formulação e a implementação das políticas públicas ocorrem por meio de um arranjo interdependente, baseado na negociação contínua entre diferentes agentes (Rhodes, 1996).

Nesse contexto, Rhodes (1996) argumenta que a governança contemporânea não deve mais ser compreendida como um modelo hierárquico tradicional, mas, sim, como um processo dinâmico e interdependente, no qual múltiplos atores interagem de forma descentralizada. Essa perspectiva dá origem ao conceito de governança em rede, no qual a cooperação e a negociação tornam-se elementos centrais para a tomada de decisão, já que nenhum ator detém controle absoluto sobre o processo de formulação de políticas.

Para Klijn e Koppenjan (2000), essa interdependência entre atores com objetivos distintos transforma o processo decisório em uma arena de constante negociação. A dinâmica se organiza por meio de jogos estratégicos, mediados por regras formais e informais, que são continuamente reinterpretadas à medida que os atores aprendem e ajustam suas estratégias dentro da rede.

Dessa forma, as decisões políticas deixam de ser formuladas exclusivamente por uma autoridade central e passam a ser frutos das interações entre diversos agentes, tanto estatais quanto não estatais. Embora o governo continue sendo um ator com vantagem dentro dessas redes, em função de sua legitimidade formal e do controle sobre instrumentos regulatórios (Rhodes, 1996), ele já não detém exclusividade sobre a formulação de políticas.

O processo decisório passa, assim, a depender da participação ativa e do engajamento de múltiplos atores, tornando-se mais distribuído e sujeito às dinâmicas de negociação e influência dentro da governança em rede. No entanto, essa interdependência pode fortalecer determinados atores dentro da rede, especialmente aqueles que possuem acesso privilegiado a recursos estratégicos, como informação e financiamento, podendo levar à concentração de poder em determinados grupos e à exclusão de outros.

2.2 Modelo de Coalizão de Defesa

Complementando a Teoria de Redes Políticas, o MCD oferece um arcabouço analítico que permite investigar com mais profundidade quem são esses atores dentro de uma rede política e quais são suas crenças e seus valores. De acordo com o modelo, a maior parte da elaboração de políticas ocorre entre atores dentro de um subsistema político específico, o qual, em paralelo à Teoria das Redes Políticas, pode ser interpretado como a rede política na qual os atores interagem e disputam influência.

Esse subsistema é delimitado por duas dimensões principais: territorial e funcional/substantiva. A dimensão territorial refere-se à área geográfica ou administrativa abrangida pelo subsistema, enquanto a dimensão funcional/substantiva é definida pelo mapeamento dos atores individuais e coletivos envolvidos, incluindo organizações públicas e privadas, partidos políticos e agremiações, todos buscando influenciar determinado processo político (Sabatier; Weible, 2007).

O MCD parte do pressuposto de que os atores de um subsistema político se organizam em coalizões, as quais são grupos formados por indivíduos de diferentes origens institucionais que compartilham um sistema de crenças e coordenam suas ações ao longo do tempo. Essas coalizões coexistem e disputam influência sobre a formulação e implementação das políticas públicas. O sistema de crenças que orienta cada coalizão é estruturado em três níveis hierárquicos: a) núcleo duro, que abrange valores fundamentais como liberdade e igualdade, altamente resistentes à mudança; b) crenças sobre políticas públicas, que expressam a visão normativa da coalizão sobre como o subsistema devem operar; c) aspectos auxiliares, relativos a diretrizes mais específicas e técnicas, com maior flexibilidade para ajustes (Sabatier; Weible, 2007).

Entretanto, o comportamento e a eficácia dessas coalizões são influenciados por diversas variáveis externas e intermediárias, que podem fortalecer ou limitar sua capacidade de ação, tornando a governança um processo dinâmico e em constante adaptação. Entre as variáveis externas que influenciam um subsistema de política pública, destacam-se os parâmetros relativamente estáveis, que são fatores que raramente se alteram em períodos inferiores a uma década. Esses parâmetros estabelecem os recursos e as restrições estruturais dentro dos quais os atores do subsistema operam.

De acordo com Sabatier e Weible (2007, p. 200), esses parâmetros incluem os **atributos básicos do problema** e a **distribuição dos recursos**, que dizem respeito às características centrais da questão tratada e à forma como os recursos estão naturalmente alocados, os **valores socioculturais e a cultura social**, que influenciam o processo político por meio de normas e crenças amplamente compartilhadas e a **estrutura constitucional básica**, que envolve o arcabouço jurídico e institucional do país.

Além desses fatores relativamente estáveis, as variáveis externas incluem eventos externos ao subsistema, que podem provocar mudanças mais rápidas no subsistema político. Entre eles, destacam-se: a) as **mudanças nas condições socioeconômicas**, que alteram o contexto das políticas; b) as **reconfigurações na coalizão de governabilidade**, que influenciam a dinâmica decisória; c) as **decisões e os impactos de outros subsistemas**, que geram efeitos indiretos; d) as **mudanças na opinião pública**, que afetam a legitimidade e aceitação das políticas propostas (Sabatier; Weible, 2007, p. 200).

Antes de influenciar diretamente o funcionamento de um subsistema, as variáveis externas são mediadas por variáveis intermediárias, que moldam a forma como os atores percebem as mudanças e reagem a elas. Entre as quais, destacam-se as **estruturas de oportunidades de longo prazo**, que definem a abertura do sistema político e as possibilidades de negociação entre coalizões, e os **constrangimentos e recursos de curto prazo**, que determinam a capacidade imediata de ação dos atores (Sabatier; Weible, 2007, p. 202).

Essas condições externas, ao interagirem com as variáveis intermediárias, criam um conjunto de oportunidades e desafios para os atores envolvidos no processo político. Cabe às coalizões de defesa aproveitar essas condições para direcionar as políticas públicas de acordo com suas crenças, mediando a relação entre o ambiente externo e o próprio subsistema (Oliveira; Sanches Filho, 2022).

Ao longo desse processo, a exposição a eventos externos e à atuação dos oponentes pode levar à revisão das crenças de uma coalizão de defesa, fenômeno conhecido como aprendizado orientado à política pública. Esse conceito, um dos principais eixos do MCD, está baseado na premissa de que o conhecimento é fluido e que as políticas públicas são moldadas por um processo contínuo de aprendizado. No entanto, a capacidade de mudança não é uniforme dentro da estrutura de crenças das coalizões. As experiências e novas informações tendem a impactar mais os aspectos secundários, que possuem um escopo mais restrito e, portanto, são mais fáceis de serem alterados.

2.3 Teoria das Redes Sociais

O estudo também considera que o indivíduo pode exercer influência dentro de uma rede política com base em suas crenças, seus valores e suas relações interpessoais. Nesse sentido, a Teoria das Redes Sociais oferece um arcabouço analítico que permite compreender como as conexões e interações entre atores, a nível individual, moldam dinâmicas políticas, sociais e organizacionais.

Na Teoria das Redes Sociais, as redes são compreendidas como estruturas formadas por nós (atores) e laços (relações), que configuram os padrões de interação e influenciam o fluxo de informações, recursos e poder. Para a análise das redes nesse estudo,

destacam-se as contribuições de dois autores centrais: Mark Granovetter (1973), com o conceito de “força dos laços fracos”, e Ronald Burt (1992), com a noção de “buracos estruturais”.

Mark Granovetter (1973) destaca que os laços fracos, os quais são caracterizados por vínculos sociais menos intensos, são fundamentais para a disseminação de informações novas e não redundantes, pois conectam diferentes grupos sociais. Por sua amplitude e diversidade, esses laços ampliam o acesso a recursos e oportunidades, ao passo que os laços fortes, embora promovam coesão interna, tendem a restringir a diversidade informacional. Granovetter argumenta que redes compostas apenas por laços fortes são coesas localmente, mas isoladas globalmente, enquanto aquelas com muitos laços fracos apresentam maior coesão global, facilitando a circulação de informações e o fortalecimento do senso de comunidade.

Complementarmente, Burt (1992) introduz o conceito de buracos estruturais: lacunas em redes que separam grupos não conectados diretamente. Os atores que ocupam essas posições, conhecidos como *brokers*, exercem papel estratégico ao mediar fluxos de informação entre grupos distintos. Em geral, esses atores operam por meio de laços fracos, ampliando seu alcance e influência dentro das redes sociais.

2.4 Conceito de revolving doors

Um referencial adicional relevante para compreender a atuação de atores não estatais na formulação de políticas públicas é o conceito de *revolving doors* (portas giratórias), que tradicionalmente descreve o trânsito de indivíduos entre cargos públicos e funções em organizações privadas (David-Barrett, 2011). Recentemente, o conceito tem sido ampliado para incluir também deslocamentos entre o setor público e o terceiro setor (ou movimentos sociais).

Esse trânsito é visto como parte de uma governança interdependente, podendo gerar ganhos de eficiência e aprendizado, mas também riscos, como captura institucional, desequilíbrio de vozes e conflitos de interesse (David-Barrett, 2011). No campo educacional brasileiro, observa-se a circulação de profissionais do terceiro setor para cargos estratégicos no Estado, configurando o que se denomina aqui de “porta giratória Estado-terceiro setor”.

Essa dinâmica reforça a visão de redes políticas como arenas assimétricas, nas quais relações preexistentes e trânsito entre esferas pública e privada favorecem a formação de laços fracos e a atuação de *brokers*. Assim, para além das coalizões institucionais, os indivíduos se revelam como recursos estratégicos, cujas trajetórias e articulações influenciam diretamente os rumos da política pública.

Articulação entre os referenciais teóricos

Os quatro referenciais apresentados: a Teoria das Redes Políticas, o MCD, a Teoria das Redes Sociais e o conceito de *revolving doors* partem de pressupostos comuns sobre a natureza relacional e interdependente do processo de formulação de políticas públicas, mas diferem quanto à unidade e ao nível de análise. Sua articulação, nesse estudo, busca ser complementar e não redundante.

As **aproximações** entre as abordagens são significativas. Tanto a Teoria das Redes Políticas (Rhodes, 1996; Klijn; Koppenjan, 2000) quanto o MCD (Sabatier; Weible, 2007) compartilham a premissa de que a governança contemporânea é descentralizada e de que nenhum ator detém controle exclusivo sobre o processo decisório. Ambos rejeitam o modelo hierárquico clássico e reconhecem a interdependência como traço estrutural do processo político. A Teoria das Redes Sociais (Granovetter, 1973; Burt, 1992), por sua vez, dialoga com essas perspectivas ao oferecer ferramentas para descrever empiricamente como se configuram os laços entre os atores que compõem as redes e as coalizões. O conceito de *revolving doors* (David-Barrett, 2011) também se aproxima desse conjunto, ao reforçar que a circulação de indivíduos entre setores constitui um vetor relevante de articulação dentro dessas redes.

As **diferenciações**, contudo, são igualmente importantes e justificam o uso combinado dos referenciais. A Teoria das Redes Políticas oferece uma descrição macroestrutural do ambiente em que a política é formulada, mas pouco se diz sobre as motivações ideológicas dos atores. O MCD avança nesse ponto ao introduzir o sistema de crenças como elemento central que organiza a ação coletiva em coalizões, permitindo identificar não apenas **quem** participa, mas também **porquê** e **em torno de que** os atores se agrupam. A Teoria das Redes Sociais opera em um nível ainda mais granular ao examinar a estrutura microrrelacional dos laços entre indivíduos e a posição estratégica que ocupam dentro da rede, dimensão microrrelacional que o MCD reconhece, mas não detalha. Por fim, o conceito de *revolving doors* especifica um mecanismo concreto (a mobilidade de indivíduos entre Estado, setor privado e terceiro setor) que opera tanto nas redes políticas quanto nas redes sociais e que afeta diretamente a capacidade de incidência das coalizões.

Em síntese, nesse trabalho o MCD funciona como o eixo organizador da análise, fornecendo as categorias para identificar as coalizões em disputa, os seus sistemas de crenças e os fatores que condicionam sua incidência. A Teoria das Redes Políticas contextualiza o ambiente macro de governança em que essas coalizões operam, a Teoria das Redes Sociais explica os mecanismos relacionais — laços fracos, buracos estruturais e *brokers* que tornam algumas coalizões mais eficazes do que outras — e o conceito de *revolving doors* evidencia uma forma específica desses mecanismos no contexto brasileiro. Essa articulação permite analisar o caso do Novo Ensino Médio em múltiplos níveis (macro, meso e micro) sem perder a coerência analítica. Consolidada essa

arquitetura teórica — na qual o MCD ocupa posição central e os demais referenciais atuam de forma subsidiária, e não como abordagens equivalentes entre si —, a seção seguinte apresenta o histórico das discussões sobre o Novo Ensino Médio, contexto empírico ao qual esses referenciais serão aplicados.

3 Histórico das discussões sobre inovações no ensino médio (2012-2024)

O trabalho analisa a participação de atores não estatais nas discussões sobre as reformas do ensino médio brasileiro entre 2012 e 2024. O recorte temporal tem início com o fortalecimento dos debates sobre a necessidade de reformulação dessa etapa, motivados por baixos indicadores de aprendizagem e por recomendações internacionais. Esse contexto levou à criação da Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio, durante o governo Dilma Rousseff, marcando o início de um processo mais estruturado de formulação da política.

A Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio (Ceensi) foi criada com o objetivo de propor mudanças no ensino médio que aproximassem as dimensões profissional e propedêutica, buscando tornar essa etapa mais significativa para os estudantes e melhorar os indicadores educacionais. Para isso, promoveu audiências públicas com diversos segmentos da sociedade, incluindo representantes do governo, sindicatos e movimentos estudantis. Como resultado, foi elaborado o PL nº 6.840/2013, que propunha a universalização do ensino integral, a organização curricular por áreas do conhecimento e a possibilidade de parcerias com o setor privado. Embora tenha recebido apoio, a proposta também gerou críticas quanto ao risco de aprofundamento das desigualdades, sobretudo em relação aos estudantes trabalhadores e à retomada de uma lógica tecnicista. Diante disso, em resposta foi apresentado um substitutivo que flexibilizava essas diretrizes.

Após um período de pausa nas discussões sobre a temática, a reforma foi retomada em 2016 com a Medida Provisória (MP) nº 746/2016, pelo presidente Michel Temer, que assumiu o governo após o *impeachment* da presidenta Dilma. Apesar de ter sido elaborada com base no PL nº 6.840/2013, a MP foi alvo de críticas pela ausência de consulta pública e pela velocidade de sua tramitação. Entre os principais opositores, estava o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio (MNDEM), formado principalmente por sindicatos e movimentos sociais, que já atuavam desde os debates de 2013 e se fortaleceram diante da condução da reforma por meio dessa medida.

Seguindo o rito legal, a MP nº 746/2016 foi analisada por uma comissão mista que promoveu nove audiências públicas. Entre os apoiadores, estavam o Todos Pela Educação e o Instituto Unibanco, que, embora já favoráveis à reforma desde o PL nº 6.840/2013, expressaram ressalvas quanto ao uso da MP, à regulação dos itinerários

formativos (com potencial de acentuar desigualdades regionais, à contratação por notório saber e à falta de um plano claro de financiamento (Brasil, 2016a). Por outro lado, críticos como o MNDEM defenderam a retirada da MP, argumentando que os principais entraves do ensino médio se relacionavam à precariedade das condições de oferta, como infraestrutura e matrículas, mais do que à sua organização curricular (Brasil, 2016b). Apesar das críticas, a MP foi convertida na Lei nº 13.415/2017, com alterações como o aumento da carga horária mínima da formação comum de 1.200 para 1.800 horas.

Nos anos seguintes, foram estabelecidos novos marcos legais, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as DCNEM, que organizaram o currículo em duas partes: Formação Geral Básica (FGB), comum a todos os estudantes, e itinerários formativos, voltados ao aprofundamento em áreas do conhecimento ou na formação técnica. A implementação da nova estrutura foi planejada de forma progressiva (iniciando-se pela 1ª série em 2022 e se estendendo à 2ª em 2023 e à 3ª em 2024) e, desde o início, a reforma enfrentou críticas quanto à baixa participação das escolas na elaboração dos currículos e aos impactos da pandemia de *coronavirus disease* 2019 (covid-19).

Diante disso, com a mudança de governo em 2023, o então Ministério da Educação e Cultura (MEC) realizou uma consulta pública para reavaliar a política. Em resposta, o Todos Pela Educação divulgou uma nova nota, defendendo a manutenção da essência do Novo Ensino Médio com propostas de ajuste, como o reforço da FGB, maior aprofundamento nos itinerários formativos e ampliação da liberdade de escolha dos estudantes. A consulta pública conduzida pelo MEC contou com a participação de entidades como o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) e Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Com base nessa escuta, o MEC elaborou o PL nº 5230/2023. A proposta, contudo, gerou controvérsia, especialmente por prever parcerias público-privadas na formação técnica e por estabelecer carga horária mínima de 1.200 horas para os itinerários, o que, somado à FGB, implicaria a adoção do tempo integral. As críticas foram sistematizadas pelo Coletivo em Defesa do Ensino Médio de Qualidade, criado em 2023 por pesquisadores como Ana Paula Corti e Daniel Cara, com apoio do MNDEM. Em contrapartida, o Todos Pela Educação defendeu os avanços da legislação anterior e propôs ajustes técnicos, como metas vinculantes para o tempo integral, ampliação da FGB para 2.100 horas e compensações para cursos técnicos com menos de 1.200 horas.

Diante das divergências, o MEC promoveu novas audiências públicas, nas quais predominavam vozes críticas (cerca de 60% dos participantes). Apesar da maioria contrária, a proposta de reforma foi mantida, resultando na aprovação de um substitutivo ao PL, que incorporou alguns ajustes em resposta às críticas, como a redução da carga

horária para determinados itinerários. O texto final foi sancionado como a Lei nº 14.945/2024, que institui a Política Nacional de Ensino Médio, com vigência prevista a partir de 2025.

4 Metodologia

4.1 Desenho da pesquisa

Para realizar a pesquisa, foi utilizada, em relação à abordagem, a ferramenta da pesquisa qualitativa. Conforme Gerhardt e Silveira (2009, p. 34), essa opção se dá em função de o objeto não ser quantificável e contemplar dimensões subjetivas, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, com o objetivo de agregar conhecimento aos estudos sobre formulação de políticas educacionais no Brasil, de maneira que seja útil para os acadêmicos e atores que operam no subsistema do tema.

Em relação aos objetivos, a pesquisa reúne elementos de pesquisa descritiva e explicativa, dado que uma pesquisa descritiva busca descrever fatos e fenômenos de determinada realidade (Gerhardt; Silveira, 2009) e a pesquisa explicativa busca identificar fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (Gil, 2007).

4.2 Coleta de dados

Para a extração de informações, foram utilizados dois procedimentos metodológicos: a pesquisa de campo, conduzida por meio de quatro entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no subsistema do ensino médio, e a pesquisa documental, baseada na consulta a diferentes fontes de informação, como relatórios institucionais, documentos oficiais e notas técnicas (Fonseca, 2002).

As entrevistas foram realizadas por videoconferência, tiveram duração aproximada de 60 minutos e seguiram um roteiro que serviu como guia, permitindo, contudo, ajustes conforme a dinâmica de cada conversa. A seleção dos participantes foi conduzida por meio da técnica de amostragem intencional (*purposeful sampling*), com o objetivo de identificar indivíduos que detivessem conhecimento e experiência relevantes para a questão de pesquisa. Os quatro entrevistados ocupam ou ocuparam posições estratégicas em organizações ativamente envolvidas nas discussões sobre o Novo Ensino Médio, contemplando representantes da coalizão favorável, da coalizão contrária e um interlocutor não vinculado diretamente a nenhuma das coalizões.

No que se refere à análise documental, foram examinados relatórios produzidos por atores favoráveis e contrários ao Novo Ensino Médio (Todos Pela Educação, 2013, 2022,

2023a, 2023b, 2023c, 2023d, 2024; MNDEM, 2014, 2016a, 2016b, 2022), bem como documentos oficiais elaborados por comissões parlamentares (Brasil, 2012, 2013a, 2013b, 2013c, 2023a, 2023b).

Os dados secundários foram coletados de documentos públicos e de informações disponibilizadas nos *sites* das instituições pesquisadas, e o conjunto desses dados subsidiou a triangulação com as entrevistas, conferindo maior consistência à análise.

4.3 Técnica de análise de dados

A análise foi conduzida com base na abordagem de análise temática teórica, que, segundo Braun e Clarke (2006, p. 79), caracteriza-se pela identificação de padrões (temas) nos dados, por meio de uma reflexão contínua entre o banco de dados, os trechos codificados e a interpretação em construção.

Essa abordagem pressupõe um interesse teórico ou analítico prévio por parte do pesquisador, com uma pergunta de pesquisa já delineada, tornando a análise mais orientada às teorias existentes. Assim, em vez de oferecer uma descrição abrangente do conjunto de dados, esse tipo de análise se aprofunda em aspectos específicos, permitindo uma interpretação mais detalhada e direcionada (Braun; Clarke, 2006, p. 84).

As entrevistas foram gravadas, posteriormente transcritas e analisadas manualmente com base na abordagem de análise temática teórica, permitindo uma reflexão contínua dos dados e identificação de padrões e categorias significativas à luz do referencial adotado.

5 Resultados

5.1 Atores e sistema de crenças das coalizões

A pesquisa permitiu identificar a formação de dois grupos principais de atores, os quais compõem duas coalizões de defesa no subsistema do ensino médio, conforme a Teoria das Coalizões de Defesa, com posições antagônicas. Ademais, a análise dos dados empíricos permitiu identificar o núcleo duro da coalizão, as crenças sobre políticas públicas e os aspectos auxiliares que estruturam suas atuações.

5.1.1 Coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio

A coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio é composta por organizações do terceiro setor, como o Todos Pela Educação (entidade suprapartidária em defesa da educação pública, financiada por doações de pessoas físicas, empresas, institutos e fundações), o Instituto Sonho Grande (que atua na implementação do ensino integral,

com a Telles Foundation como principal mantenedora), o Itaú Educação e Trabalho (ligado ao banco Itaú, apoia políticas de Educação Profissional e Tecnológica em parceria com o poder público) e o Movimento Pela Base (voltado à efetivação da BNCC, com apoio de instituições empresariais e outras organizações do terceiro setor). No início das discussões, também integraram esse grupo o Instituto Unibanco e o Instituto Alfa e Beto (Brasil, 2013b), embora essas instituições tenham reduzido sua atuação nos anos seguintes. Entretanto, conforme apontado por um dos entrevistados, ao longo do tempo, os demais atores reconheceram o protagonismo do Todos Pela Educação na agenda, permitindo que essa organização assumisse a liderança nas discussões e articulações políticas relacionadas ao Novo Ensino Médio.

A análise das crenças da coalizão favorável ao Novo Ensino Médio revela que seu núcleo duro está ancorado na valorização da articulação entre atores estatais e não estatais, coerente com o perfil das organizações que a compõem. No âmbito das crenças sobre políticas públicas, essa coalizão estrutura sua atuação com base em três pilares: a) ampliação da carga horária do ensino médio; b) integração da educação profissional e tecnológica ao ensino regular; c) flexibilização curricular por meio dos itinerários formativos.

Esses princípios, reafirmados nas entrevistas e consolidados em documentos do Todos Pela Educação (2013, 2022), evidenciam a continuidade e a estabilidade das crenças centrais da coalizão ao longo do tempo. Ademais, tais diretrizes também foram defendidas por outros membros da coalizão, como o Instituto Alfa e Beto, que atuou na elaboração do PL nº 6.840/2013 (Brasil, 2013b, p. 22), e o Instituto Unibanco, presente nos debates da MP nº 746/2016 (Brasil, 2016a).

Quanto aos aspectos auxiliares (como, por exemplo, o percentual da carga horária dedicada à formação geral básica e a carga horária geral dessa etapa de ensino) é possível observar, ao longo dos anos, uma flexibilização no posicionamento dos atores da coalizão. Isso evidencia não apenas um processo de aprendizado orientado à política pública, mas também a adoção de estratégias de ajustamento para lidar com resistências e disputas no processo de formulação da política. Um dos entrevistados relata essa inflexão:

O que a gente fez um pouco mais para o final do processo foi, sem largar a mão daquilo que a gente defendia, pensar em alternativas de desenhos que preservavam aquilo que a gente defendia, mas que pudessem servir de saídas para um embate que foi criado [...] (Entrevistado 1, membro da coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio).

Essas adaptações revelam um componente importante da dinâmica das coalizões de defesa, conforme delineado por Jenkins-Smith *et al.* (2018), ao enfatizar que o aprendizado político não se limita apenas à compreensão de problemas e soluções, mas

também envolve o desenvolvimento de estratégias para alcançar objetivos dentro de contextos de disputa.

5.1.2 Coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio

A coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio é composta por diversas instituições acadêmicas, movimentos e atores sociais. A coalizão estruturou-se inicialmente em 2013, no âmbito do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, composto por entidades representativas do campo acadêmico e sindical, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Ação Educativa e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). O grupo teve participação expressiva nas discussões da Ceensi e na elaboração do PL nº 6.840/2013, marco importante no debate sobre a reforma da etapa final da educação básica.

O núcleo duro da coalizão é marcado por posições críticas à participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas, conforme evidencia o seguinte trecho de uma das entrevistas realizadas:

A participação de atores do terceiro setor na formulação de políticas públicas é uma visão economicista da educação. [...] É o equívoco de interpretação do que é a política pública. [...] A educação está lá, no artigo 206 como dever e obrigação do Estado (Entrevistado 3, membro da coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio).

Do ponto de vista das crenças sobre políticas públicas, a coalizão contrária assume uma posição antagônica em relação aos pilares defendidos pela coalizão favorável. Rejeita a expansão do ensino integral, argumentando que a medida compromete o direito dos estudantes que precisam trabalhar. Critica a inclusão da educação profissional como itinerário formativo, por considerar que essa configuração “rebaixa” seu *status* e facilita a entrada de parcerias público-privadas. Também se opõe à flexibilização curricular dos itinerários, entendendo-a como fragmentação que compromete o direito à formação básica comum e amplia desigualdades educacionais. Essas crenças mantiveram-se estáveis ao longo do período analisado e, por sua rigidez, dificultaram a construção de alianças e a inserção em redes políticas mais amplas.

Em relação a aspectos auxiliares, a coalizão se posiciona favorável à ampliação da formação geral básica, especialmente para recuperar componentes curriculares reduzidos com a reforma. No entanto, difere nas motivações: enquanto a coalizão favorável vê a ampliação como caminho para consolidar o ensino integral, a contrária

defende o aumento da carga horária para garantir acesso universal aos conteúdos da formação comum, sem aderir à proposta de universalização do tempo integral.

Assim, a concordância em torno de um aspecto auxiliar não implica a existência de um consenso mais amplo na política analisada, uma vez que os núcleos duros e as crenças fundamentais sobre políticas públicas de cada coalizão apontam para direções distintas da visão desejável sobre o funcionamento do subsistema político, o que incide na maneira de implementar e operacionalizar essa ampliação.

Quadro 1: Comparativo de crenças entre as coalizões

Coalizão/ crença	Núcleo duro	Crenças sobre políticas públicas	Aspectos auxiliares
Coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio	Crença na articulação entre atores estatais e não estatais, em consonância com o perfil das organizações que a compõem	a) ampliação da carga horária do ensino médio; b) integração da educação profissional e tecnológica ao ensino médio regular; c) flexibilização curricular por meio dos itinerários formativos	Ambas as coalizões são favoráveis ao aumento do percentual da carga horária dedicada à Formação Geral Básica. A concordância em torno de um aspecto auxiliar não implica a existência de um consenso mais amplo na política analisada
Coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio	Marcado por posições críticas à participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas educacionais, por entender que a educação é obrigação e dever do Estado	a) rejeita a expansão do ensino médio em tempo integral; b) critica a inclusão da educação profissional e tecnológica como itinerário formativo; c) opõe-se à flexibilização curricular promovida pelos itinerários formativos	

Fonte: Elaboração própria (2025).

5.2 Fatores estratégicos de incidência das coalizões

Com base nas entrevistas e nos demais dados empíricos, identificam-se três fatores centrais que explicam a maior capacidade de incidência da coalizão favorável na formulação do Novo Ensino Médio: a) a construção e manutenção de redes com atores diversos, do terceiro setor, da sociedade civil e do governo; b) a atuação estruturada por meio de estratégias de *advocacy*; c) a articulação com agentes estatais em posições estratégicas.

Cabe destacar que, nesse trabalho, o termo *advocacy* é compreendido como o conjunto de ações organizadas (fundamentadas em produção de conhecimento técnico, mobilização da opinião pública e articulação institucional) voltadas a influenciar decisões políticas e a agenda pública em defesa de uma causa. Diferentemente do *lobby*, que

tradicionalmente se restringe à interlocução direta com agentes decisórios em torno de interesses específicos, o *advocacy* articula múltiplas frentes de atuação e se baseia em argumentos de interesse público, ainda que possa, na prática, sobrepor-se a estratégias de *lobby* no processo de formulação de políticas.

Esses elementos refletem uma combinação entre estratégias e recursos mobilizados, cuja acessibilidade foi influenciada tanto por eventos externos (como alterações na coalizão de governabilidade) quanto por variáveis intermediárias, como a abertura do sistema político à participação de novos atores, a sobreposição de clivagens ideológicas e os recursos disponíveis no curto prazo.

Nesse cenário, a coalizão favorável se destacou pelo uso estratégico de recursos e pela habilidade em construir redes, ativar laços fracos e ocupar buracos estruturais. Tais ações possibilitaram a articulação entre diferentes *clusters* sociais e institucionais, com seus membros atuando como *brokers* entre governo e sociedade, conforme evidenciado por um dos entrevistados:

Excetuando talvez atores de um campo mais extremo em ambos os lados do espectro político, seja da extrema-direita, seja da extrema-esquerda, tirando esses dois extremos, (o Todos Pela Educação) tem uma interlocução muito boa, com atores do Congresso, parlamentares e mesmo com o governo (Entrevistado 1, membro da coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio).

Além da construção de redes, a coalizão favorável destacou-se pela articulação eficaz com atores estatais em cargos estratégicos. Nesse contexto, a dinâmica das *revolving doors* foi crucial para ampliar sua capacidade de incidência. Especialmente nos governos Temer e Lula (2023–presente), observou-se a nomeação de profissionais oriundos de organizações da coalizão para posições-chave no Estado. Esses agentes, ainda que mantendo vínculos indiretos com suas instituições de origem, atuaram como *brokers* na administração pública, fortalecendo a conexão entre a coalizão e o aparato estatal e ampliando sua influência na formulação da política.

No campo do *advocacy*, a coalizão operou com base em um tripé estratégico: a) articulação direta com o poder público; b) presença ativa no debate público por meio da produção de conhecimento técnico e participação em eventos institucionais; c) mobilização da opinião pública e da mídia. As entrevistas destacaram o protagonismo do Todos Pela Educação como principal articulador dessas ações, reconhecido pela eficácia de sua atuação em *advocacy*, como aponta um dos entrevistados:

O Todos Pela Educação é a organização que mais faz bem esse papel de *advocacy*, faz essa recomendação de política que é madura e muito organizada, que consegue fazer isso em um nível de granularidade de uma maneira mais ponderada (Entrevistado 2, não pertencente a nenhuma das coalizões).

Dessa forma, a coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio demonstrou capacidade de interpretar e reagir às variáveis intermediárias e aos eventos externos, mobilizando recursos e estratégias ao longo de todo o processo de formulação da política. Ademais, o acesso a recursos, entre eles os financeiros, por parte das organizações que compõem a coalizão contribuiu para a implementação bem-sucedida dessas estratégias, como a inserção ativa no debate público e a mobilização da opinião pública por meio de amplo acesso aos meios de comunicação.

Já a coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio apresentou um padrão distinto em relação ao uso dos fatores de incidência analisados e ao seu acesso. Embora a coalizão contrária reconheça que, no contexto atual, a formulação de políticas públicas ocorre em ambiente de interdependência e trocas estratégicas entre múltiplos atores, no qual a autoridade não é mais monopolizada pelo Estado (Klijn; Koppenjan, 2000), sua prática política manteve-se distante dessa lógica, conforme apontado por um dos entrevistados:

Essas fundações, institutos, organizações, passam a atuar diretamente na formulação da política. É isso que muda. Elas passam a atuar no enunciado da lei, como *lobby*, e, obviamente, canalizando seus próprios interesses [...] E elas foram encontrando interlocutores na esfera estatal para isso. Não vejo que haja alguma recusa por parte do Estado brasileiro na ampliação da presença do terceiro setor. Pelo contrário (Entrevistado 3, membro da coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio).

Guiada por seu núcleo duro de crenças, centrado na defesa da responsabilidade exclusiva do Estado na oferta educacional, a coalizão contrária adotou um posicionamento rígido, com pouca adesão à lógica da governança em rede. Optou por manter vínculos fortes internos, em vez de construir articulações amplas, o que, conforme Granovetter (1973), limita a coesão global e isola o grupo no cenário político. Diante disso, mesmo em contextos de maior afinidade ideológica, como no governo Lula, sua atuação permaneceu desalinhada ao modelo de rede, reduzindo sua capacidade de incidência.

Ademais, enfrentou dificuldades para se articular com atores estatais posicionados em cargos estratégicos. As entrevistas indicam que, ainda que haja alinhamento político-partidário, a composição do **personograma** dos ministérios favoreceu, em diferentes gestões, a presença de atores vinculados à coalizão favorável, como destacaram os entrevistados:

O que eu percebo? Houve uma maior abertura para as fundações empresariais. E, ainda que não tenham dito ‘nós não queremos ouvir as universidades’ pois ouviram na consulta pública, houve uma consonância, entre os interesses das organizações não estatais, como o Ministério da Educação [...] (Entrevistado 3, membro da coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio).

Dessa forma, além da baixa propensão à construção de laços fracos e à atuação como *brokers*, a coalizão contrária também foi desfavorecida pela dinâmica das *revolving doors*, aqui compreendida como a circulação de profissionais entre o terceiro setor e o aparato estatal, movimento que ampliou o acesso e a influência da coalizão favorável em detrimento da contrária.

Diante do isolamento em relação às dinâmicas decisórias, entrevistas e demais dados empíricos indicam que a coalizão de defesa contrária buscou reorientar sua estratégia com a posse do governo Lula, em 2023. Essa reconfiguração resultou em uma atuação menos institucionalizada e mais centrada na iniciativa individual, marcada pela criação do Coletivo em Defesa do Ensino Médio de Qualidade, formado por 35 professores e pesquisadores de diversas regiões do país. Embora recente, o coletivo reúne integrantes que também participaram do MNDEM, evidenciando uma continuidade entre os grupos. Assim, ainda que não tenha ocorrido uma transição formal, o surgimento do coletivo pode ser interpretado como um movimento estratégico, conforme relatado por um dos entrevistados:

A gente volta a atuar em nome do movimento, mas compondo agora esse coletivo. A gente nunca parou de atuar [...] o que houve foi uma mudança de estratégia quando a gente tem a mudança de governo e agrega outras pessoas em termos desse chamado do coletivo em defesa do ensino médio (Entrevistado 3, membro da coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio).

Além da mudança organizacional, a coalizão contrária passou por um processo de aprendizado político, flexibilizando parcialmente suas crenças. Se inicialmente defendia a revogação integral da reforma (MNDEM, 2014, 2016a), a partir de 2022 passou a propor ajustes parciais, como evidenciado na carta ao grupo de transição (MNDEM, 2022). Essa mudança estratégica buscou manter a coalizão ativa no jogo político, como apontado por um entrevistado: “Em alguns momentos, (os movimentos sociais) eram pela revogação completa, e depois atenuaram o discurso para uma revogação parcial” (Entrevistado 1, membro da coalizão favorável).

Apesar disso, os efeitos práticos foram limitados, como é o caso da Lei nº 14.945/2024, que incorporou apenas pontos precisos, como a ampliação da FGB, sem atender às demandas centrais da coalizão, como a exclusão da parte diversificada do currículo, ainda que a maior parte dos participantes da consulta pública anterior fosse contrária às mudanças propostas.

No campo do *advocacy*, a coalizão contrária teve atuação destacada no debate público, mas sua rigidez normativa limitou o diálogo com o poder público e a comunicação com setores mais amplos da sociedade, restringindo-se, em geral, a interlocutores já alinhados. Sua composição predominantemente sindical e acadêmica também dificultou a captação de recursos e o acesso à mídia, limitando sua atuação frente à coalizão

oposta, que, com maior articulação com o setor privado, ampliou sua capacidade de influência e mobilização.

Quadro 2: Comparação dos fatores estratégicos de incidência entre as coalizões

Fatores	Coalizão favorável	Coalizão contrária
Construção de redes	Construção de redes por meio da ativação de laços fracos e da ocupação de buracos estruturais e da facilidade de articulação com atores de diversos posicionamentos políticos	Alta manutenção de vínculos fortes internamente e baixa busca por laços fracos, o que compromete a coesão global da rede. Mesmo em momentos de maior afinidade ideológica com o governo, permaneceu em dissonância com o modelo de governança em rede
<i>Advocacy</i>	Demonstrou habilidade em três frentes complementares: articulação direta com o poder público, inserção ativa no debate público por meio da produção de conhecimento técnico e participação em eventos institucionais e mobilização da opinião pública e da mídia	Apesar de ocupar espaços relevantes na arena política, a rigidez normativa da coalizão, centrada na defesa exclusiva do Estado como responsável pela educação, limitou sua capacidade de comunicação, de articulação ampla com a sociedade civil e de diálogo direto com o poder público
Inserção governamental	Capacidade de construir laços fracos e benefício do fenômeno da porta giratória, com a nomeação de profissionais anteriormente ligados a organizações integrantes da coalizão para cargos estratégicos no Estado durante o governo Temer e no atual governo Lula	Com exceção do governo Dilma, o personograma dos ministérios não favoreceu a coalizão. Além da baixa propensão à construção de laços fracos e à atuação como <i>brokers</i> , também foi desfavorecida pela dinâmica das <i>revolving doors</i>

Fonte: Elaboração própria (2025).

O quadro evidencia que a coalizão favorável conseguiu manter uma atuação consistente e adaptativa em diferentes contextos políticos. Já a coalizão contrária, apesar dos esforços de reorganização, enfrentou barreiras estruturais que limitaram sua capacidade de incidência no processo decisório.

6 Considerações finais

A pesquisa analisou a participação de atores não estatais na formulação de políticas educacionais no Brasil, tendo como estudo de caso o Novo Ensino Médio. Adotou-se como principal lente analítica o MCD (Sabatier; Weible, 2007), em razão de sua adequação para investigar processos políticos de longo prazo marcados pela disputa entre grupos com sistemas de crenças distintos, característica central do caso estudado. A Teoria das Redes Políticas (Rhodes, 1996; Klijn; Koppenjan, 2000), a Teoria das Redes Sociais (Granovetter, 1973; Burt, 1992) e o conceito de *revolving doors* (David-Barrett, 2011) foram mobilizados como referenciais complementares ao MCD, fornecendo categorias analíticas adicionais que permitiram aprofundar a compreensão dos

mecanismos relacionais (em níveis macro, meso e micro) pelos quais as coalizões mobilizam recursos e estratégias.

A partir desse arcabouço, foram identificadas duas coalizões em disputa no subsistema do ensino médio: a coalizão favorável, liderada por organizações do terceiro setor como o Todos Pela Educação, e a Coalizão Contrária, articulada pelo MNDEM e, mais recentemente, pelo Coletivo em Defesa do Ensino Médio de Qualidade. A análise das crenças, dos recursos e das estratégias dessas coalizões, conforme proposto pelo MCD, permitiu compreender as razões da incidência assimétrica observada entre os dois grupos.

Os achados indicam uma influência assimétrica entre as coalizões, condicionada por fatores como eventos externos, variáveis intermediárias e recursos de curto prazo (elementos previstos pelo próprio MCD, mas cujos mecanismos relacionais foram melhor compreendidos com o auxílio das teorias complementares). Nesse cenário, a coalizão favorável destacou-se por sua capacidade de mobilizar *expertise* técnica, construir redes amplas (explicadas pela Teoria das Redes Políticas como modelo de governança descentralizada) e ativar laços fracos e ocupar buracos estruturais, mecanismos descritos pela Teoria das Redes Sociais. A ocupação de posições-chave no aparato estatal, frequentemente viabilizada via *revolving doors*, complementa esse repertório de incidência.

Sua atuação se apoiou na combinação de três elementos principais: a) manutenção de redes com atores diversos; b) estratégias consistentes de *advocacy*; c) articulação com agentes estatais em cargos estratégicos. Esses fatores e a maior facilidade de acesso a recursos, entre eles financeiros, ampliaram sua capacidade de influência e mobilização, permitindo significativa incidência no processo de formulação da política.

Os resultados contribuem para o debate sobre o papel dos atores não estatais na formulação de políticas públicas, evidenciando como sua influência depende de fatores contextuais, redes estratégicas e articulações institucionais. Do ponto de vista teórico, o estudo sugere que a articulação entre o MCD e as teorias relacionais (redes políticas e redes sociais), somada à incorporação do conceito de *revolving doors*, oferece um arcabouço analítico produtivo para investigar a participação de atores não estatais em políticas educacionais brasileiras, podendo ser replicado em outros estudos de caso. Para trabalhos futuros, recomenda-se investigar a continuidade (ou não) dessas coalizões na etapa de implementação da política, analisando possíveis reconfigurações de estratégias, vínculos e recursos.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência pública – Comissão Especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio (CEENSI)**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013b.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/14945.htm. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 5.230, de 2023**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e define diretrizes para a política nacional de ensino médio. Brasília, DF, 2023b. disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/ato_2023_2026/2023/pl/pl-5230.htm. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, DF: MEC/CNE, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-ceb-2012>. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório da Consulta Pública do Ensino Médio**. Brasília, DF: MEC, 2023a.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.840-A, de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a jornada de tempo integral e a organização curricular do ensino médio. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013c.

BRASIL. Senado Federal. **Notas taquigráficas das audiências públicas da Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/2016**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016b.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, London, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BURT, Ronald S. **Structural holes: the social structure of competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Carta aberta pela revogação da Reforma do Ensino Médio (Lei 13.415/2017)**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2022. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CARTA_ABERTA_EM_DEFESA_DA_REVOGACAO_DA_REFORMA_DO_ENSINO_MEDIO_final-1.pdf. Acesso em: 30 jul. 2026.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Não podemos admitir novos retrocessos no ensino médio brasileiro**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O desmonte da escola pública e os efeitos da reforma do Ensino Médio**: exclusão, precarização, privatização, desresponsabilização do Estado. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2018/03/20/posicionamento-o-desmonte-da-escola-publica-e-os-efeitos-da-reforma-do-ensino-medio-exclusao-precarizacao-privatizacao-desresponsabilizacao-do-estado/>. Acesso em: 30 jul. 2026.

DAVID-BARRETT, Liz. **Cabs for hire?**: fixing the revolving door between government and business. London: Transparency International UK, 2011.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRANOVETTER, Mark S. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

JENKINS-SMITH, Hank C. *et al.* The Advocacy Coalition Framework: an overview of the research program. In: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 4. ed. New York: Westview Press, 2018. p. 135-171.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management**, London, v. 2, n. 2, p. 135-158, 2000.

MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **Carta ao GT Transição – Educação**. Brasília, DF: MNDEM, 2022.

MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **Informe sobre o PL 6840**. Brasília, DF: MNDEM, 2014.

MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **Manifesto sobre a Medida Provisória do Ensino Médio**. Curitiba: Observatório do Ensino Médio, UFPR, 2016a.

MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **Manifesto**: não ao retrocesso proposto pelo Ministério da Educação do Governo Temer. Brasília, DF: MNDEM, 2016b.

OLIVEIRA, Henrique Campos de; SANCHES FILHO, Alvinho. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 5, p. 632-653, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/wkVH48hzSNkyDPHQKF5YGgp/?lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **A reforma da educação secundária**. Brasília, DF: Unesco, 2008. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142463_por. Acesso em: 30 jul. 2026.

PINEDA, Adriana. **O valor das diferenças na educação**: equidade no discurso e no advocacy do investimento social privado. 2023. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023.

RHODES, Roderick A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, Oxford, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Coalizões em educação no Brasil**: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Análise sobre as mudanças no Novo Ensino Médio aprovadas na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/03/nota-tecnica-mudancas-novo-ensino-medio-camara-todos-pela-educacao-marco24docx.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Análise sobre o projeto de lei nº 5.230/2023 enviado pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional sobre o Novo Ensino Médio**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2023c.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Contribuições para o Novo Ensino Médio a partir das propostas do Ministério da Educação**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2023b. disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/08/nota-tecnica-contribicoes-para-o-nem-a-partir-das-propostas-do-mec-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação em debate**: por um salto de qualidade na Educação Básica. São Paulo: Moderna, 2013. Disponível em: <https://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/05/Educa%C3%A7ao-em-debate.-Por-um-salto-de-qualidade-na-Educa%C3%A7ao-B%C3%A1sica.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Ensino Médio**: contribuições para a construção de um projeto sistêmico para o Ensino Médio brasileiro. São Paulo: Todos Pela Educação, 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/12/educacao-ja-2022-ensino-medio.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Novo Ensino Médio**: análise do substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.230 de 2023. São Paulo: Todos Pela Educação, 2023d. disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/12/novo-ensino-medio-analise-do-substitutivo-ao-pl5230-2023-todos-pela-educacao-final.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Proposições para a avaliação e reestruturação da política nacional de Ensino Médio**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2023a. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/05/todos-pela-educacao-apresentacao-nt-contribuicao-consulta-publica-nem-mai23.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

Programa de Aquisição de Alimentos na Bahia: análise da experiência de trabalho em rede

Food Acquisition Program in Bahia: analysis of the networking experience

Maria Amelia Jundurian Corá¹   
Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil

Patrícia Rejane Martins Bastos²   
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Brasília, DF, Brasil

RESUMO

Este relato de experiência analisa a atuação do grupo gestor do Programa de Aquisição de Alimentos da Bahia (PAA-Bahia) na implementação da chamada pública da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) em 2023. A partir da sistematização documental das ações desenvolvidas pelo Grupo Gestor e dos resultados alcançados no processo de mobilização territorial e submissão de propostas, o estudo reflete criticamente sobre o papel da governança em rede na ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas intersetoriais. Os achados indicam que a articulação interinstitucional contribuiu para ampliar a cobertura territorial do Programa, qualificar a participação dos atores locais e fortalecer a capacidade operacional do Estado na execução dessa política pública. Persistem, contudo, desafios relacionados à sustentabilidade institucional do arranjo colaborativo, à dependência de mobilização extraordinária e às limitações estruturais de assistência técnica e apoio territorial.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos; trabalho em rede; políticas públicas; agricultura familiar.

Recebido em: 05/05/2026

Aceito em: 02/06/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22858871](https://doi.org/10.5281/zenodo.22858871)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

¹ Graduada em ciências econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS-2008) e mestrado profissional em saúde pública, área de concentração em desenvolvimento e políticas públicas pelo Fundação Oswaldo Cruz (2013). Atualmente é economista do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), tendo como principais temas de atuação o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Garantia Safra.

² Possui graduação em administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP-2003), mestrado em administração (2006) e doutorado em ciências sociais (2011) pela mesma instituição. Realizou pós-doutoramento em administração na Universidade Federal da Bahia (UFBA) com a temática de empreendedorismo cultural. É professora do curso de administração da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), *campus* Arapiraca. Tem experiência na área de administração, com ênfase em gestão pública e social, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, políticas culturais, processos participativos, responsabilidade social, gestão social, patrimônio cultural, empreendedorismo e desenvolvimento local. Atualmente encontra-se cedida para o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), na Diretoria da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

ABSTRACT

This experience report analyzes the performance of the management group of the Bahia Food Acquisition Program (PAA-Bahia) in implementing the public call for proposals under the Purchase with Simultaneous Donation modality in 2023. Based on the systematization of documents detailing the actions developed by the Management Group and the results achieved in the territorial mobilization and proposal submission process, the study critically reflects on the role of network governance in expanding the capacity to implement intersectoral public policies. The findings indicate that interinstitutional articulation contributed to expanding the Program's territorial coverage, improving the participation of local actors, and strengthening the State's operational capacity in executing this public policy. However, challenges persist related to the institutional sustainability of the collaborative arrangement, the dependence on extraordinary mobilization, and the structural limitations of technical assistance and territorial support.

Keywords: Food Acquisition Program; network work; public policies; family farming.

1 Introdução

É importante destacar que políticas públicas intersetoriais, ou seja, aquelas que envolvem a colaboração entre diferentes setores, tendem a ser mais eficazes. Junqueira (2004) argumenta que uma visão integrada dos problemas sociais favorece ações intersetoriais que otimizam recursos disponíveis e potencializam resultados.

Entre 2002 e 2016, o Brasil implementou várias políticas sociais que reverteram situações críticas que contrariavam os direitos garantidos pela Constituição de 1988, como a participação do país no Mapa da Fome. Em 2014, graças aos esforços empreendidos nesse período, o país deixou de figurar nessa lista, mas retornou em 2019 devido ao aumento da pobreza e insegurança alimentar.

Após 2018, o retorno da fome em larga escala não se deve apenas à recessão econômica, mas também a decisões de austeridade, como a Emenda Constitucional 95 (Teto de Gastos), que reduziu significativamente o financiamento das políticas sociais. Essa medida teve impacto direto nas despesas discricionárias do Governo, afetando áreas como saúde e alimentação. A pandemia da coronavirus dezenove (Covid-19) agravou ainda mais essa situação, intensificando a insegurança alimentar (Rahal; Del Porto; Muchagata, 2024).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) emerge como uma ferramenta central na estratégia de combate à fome, garantindo a compra de produtos da agricultura familiar com doação simultânea à população em condição de vulnerabilidade. O fortalecimento desse Programa, somado a outras iniciativas, sem dúvida, demarcou a saída do Brasil do Mapa da Fome, posição alcançada em 2024.

No início de 2023, iniciativas de fortalecimento da agricultura familiar desempenharam um papel estratégico na melhoria das condições de vida no setor rural brasileiro. Frisa-

se a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA), que retomou políticas essenciais para o crescimento agrário.

O PAA, sendo uma dessas políticas, movimentou o mercado institucional de compras da agricultura familiar. A garantia de venda oferecida por ele permite a agricultores, associações e cooperativas planejar a produção com mais segurança, melhorando o controle de estoques e garantindo preços justos de comercialização. Além disso, os alimentos adquiridos são destinados a instituições educacionais e de assistência social, assegurando que as comunidades mais vulneráveis tenham acesso à alimentação de qualidade.

Os alimentos são comprados diretamente de quem produz ou por meio de suas organizações sociais, sem licitação pública, a preços de mercado regional ou local. Para os produtos reconhecidos como orgânicos ou agroecológicos, as normas do Programa autorizam o pagamento de sobrepreço de até 30% em relação aos produtos convencionais (Porto, 2014, p. 44).

Vale ressaltar que, durante a pandemia provocada pela covid-19, o PAA foi estratégico tanto para os agricultores familiares quanto para os cidadãos em situação de vulnerabilidade, por se tratar de uma política intersetorial e de natureza horizontalizada, conforme destacado na pesquisa realizada por Sambuichi *et al.* (2020).

A retomada do Programa, em 2023, se deu por meio de uma chamada pública que mobilizou recursos na ordem de R\$ 250,5 milhões de reais da União. Esse montante representou o maior aporte de recursos financeiros do PAA, demonstrando sua importância no combate à fome, priorizado pelo novo Governo.

Os recursos foram repassados do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que realizaria sua execução, abrangendo todas as 27 unidades federativas. No estado da Bahia, a fim de maximizar os resultados dessa iniciativa, formou-se um grupo de trabalho composto por diversos agentes públicos, que incluiu representantes de secretarias, de autarquias e do governo federal. Esse esforço coletivo resultou em um planejamento estratégico para a implementação do PAA, com impacto significativo na qualidade e quantidade das propostas enviadas ao certame. Ações como essa exemplificam a eficácia da articulação entre diferentes esferas do governo e da sociedade civil.

O objetivo deste artigo é sistematizar e analisar criticamente a estratégia adotada no estado da Bahia para fortalecer a sua implantação, com foco na chamada pública do PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) de 2023, refletindo sobre os aprendizados, as potencialidades e os limites da atuação em rede como estratégia de fortalecimento da sua implementação no contexto baiano.

O artigo está organizado em cinco seções. Após esta introdução, apresentam-se os aspectos metodológicos que orientaram a pesquisa. Em seguida, discute-se a trajetória histórica e institucional do Programa, bem como os referenciais relacionados à implementação de políticas públicas e à governança em rede. Posteriormente, analisa-se a experiência de implementação da modalidade CDS na Bahia em 2023. Por fim, apresentam-se as considerações finais, destacando as contribuições, limitações e possibilidades de pesquisas futuras.

Esse estudo justifica-se pela necessidade de documentar e analisar uma nova prática que privilegia a integração de saberes e a atuação em rede. Ao compartilhar a experiência da constituição de redes intersetoriais, contribuímos para o fortalecimento das políticas públicas de combate à fome, oferecendo subsídios teóricos e práticos para futuros estudos e implementações em outros contextos.

Diferentemente dos estudos que analisam predominantemente os resultados do PAA sobre produção ou segurança alimentar, o artigo concentra-se na implementação dessa política pública, evidenciando como mecanismos de governança colaborativa e trabalho em rede podem ampliar capacidades estatais e territoriais.

2 Aspectos metodológicos

O estudo caracteriza-se como um relato de experiência de natureza exploratória e analítica, com delineamento retrospectivo. A partir dessa abordagem, “[...] o pesquisador pode marcar um ponto no passado e conduzir sua pesquisa até o presente momento, pela análise documental” (Fontelles *et al.*, 2009, p. 7), voltando-se à análise histórica e institucional das políticas públicas referentes à agricultura familiar no Brasil. A investigação concentrou-se na análise de documentos oficiais, com o objetivo de compreender a gênese e o desenvolvimento dessas políticas, bem como os princípios e as diretrizes que orientaram sua formulação.

A técnica de coleta de dados utilizada foi a pesquisa documental, conforme definida por Gil (2008), a qual se baseia na análise de dados obtidos de forma indireta, por meio de documentos institucionais, registros estatísticos, legislação, relatórios e demais fontes escritas. Os dados analisados são secundários, obtidos a partir de fontes públicas e oficiais.

Entre os documentos analisados, destacam-se: atas do grupo de trabalho do PAA na Bahia, relatórios anuais de execução do Programa, leis, decretos, portarias, além de publicações institucionais disponibilizadas nos portais da Conab e do MDA, especialmente junto à Superintendência Federal de Desenvolvimento Agrário da Bahia (SFDA-BA).

A abordagem metodológica adotada possibilitou a reconstrução do contexto histórico da agricultura familiar no país, a partir da análise de marcos legais e institucionais, permitindo identificar as motivações, os fundamentos normativos e os mecanismos operacionais que sustentam a formulação e implementação do PAA. A partir disso, foi realizado um estudo avaliativo de caráter documental, com o objetivo de compreender os impactos, os desafios e as perspectivas da iniciativa no contexto das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar.

3 O PAA: um breve histórico

Com a redemocratização do Brasil em 1988 e, mais intensamente, a partir de 2002, com a chegada ao poder de governos com forte base social, os movimentos sociais ampliaram seu diálogo e suas reivindicações junto ao Estado. Esse contexto permitiu a criação e implantação de diversas políticas sociais, nascidas da interação entre esses movimentos e o governo.

Nos anos 2000, o esforço do Estado Brasileiro traduzido em programas como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Cisternas, e o aumento de recursos para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), apenas para citar alguns, associado a um período de crescimento econômico, à política de valorização do salário-mínimo, expansão do emprego formal e elevação da renda, dos mais pobres, fez com que a fome fosse reduzida a níveis residuais (Rahal; Del Porto; Muchagata, 2024, p. 30).

No âmbito da agricultura familiar, o movimento sindical rural teve um papel crucial ao pressionar o governo para o fortalecimento de políticas públicas. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1998, tornou-se um marco de legitimação da categoria dos agricultores familiares. Em resposta às dificuldades desses agricultores em acessar mercados, o governo criou, em 2003, no âmbito das ações estruturantes do Programa Fome Zero, o PAA. Ele tinha dois objetivos principais: combater a fome e fortalecer a agricultura familiar (Paganini, 2010).

Além disso, o PAA emergiu como resultado de mobilizações sociais que demandam maior acesso dos agricultores familiares a políticas de garantia de preço e renda, além da ampliação dos mercados para seus produtos. Ele também visa contribuir para a segurança alimentar e nutricional, ao atender tanto produtores quanto populações em situação de vulnerabilidade, como aquelas atendidas por instituições socioassistenciais, restaurantes populares e bancos de alimentos (Camargo; Baccarin; Silva, 2013).

O Programa foi instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado por outras legislações subsequentes, como a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que definiu suas finalidades principais. De acordo com o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, a iniciativa tem como objetivo a compra de alimentos, com dispensa de licitação,

diretamente de pequenos produtores familiares e posterior distribuição a populações vulneráveis e instituições sociais. A Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, atualizou a iniciativa, mantendo seu papel fundamental no fortalecimento da agricultura familiar e na promoção da segurança alimentar (Santos; Lima; Albuquerque, 2023).

O PAA é baseado no pagamento de preços maiores dos que os constatados em mercados tradicionais para os agricultores familiares. Com isso, procurava-se aumentar a renda e a inclusão econômica e social dos agricultores familiares, criando canais de comercialização. Ao mesmo tempo, os alimentos adquiridos pelo poder público deveriam ser destinados ao consumo de parcelas da população em situação de insegurança alimentar (Oliveira; Baccarin, 2020).

Conforme a Lei que o institui, busca-se integrar as ações de forma intersetorial, constituindo iniciativas que atuam territorialmente na busca do desenvolvimento da agricultura familiar, da agroecologia e biodiversidade, da segurança alimentar, de povos e comunidades tradicionais, do associativismo e cooperativismo, entre outros segmentos de políticas sociais. O Programa possui diversas finalidades, conforme o artigo 2º da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que incluem:

- a) incentivar a produção e comercialização de alimentos pela agricultura familiar, pela pesca artesanal e por outros pequenos produtores, promovendo inclusão econômica e social;
- b) garantir o acesso à alimentação adequada para populações em situação de insegurança alimentar;
- c) fortalecer os circuitos locais e regionais de comercialização e incentivar o cooperativismo e associativismo;
- d) promover a produção sustentável, valorizando alimentos orgânicos e agroecológicos;
- e) apoiar comunidades tradicionais e grupos historicamente vulneráveis, como povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e mulheres rurais.

O PAA se insere no contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), atuando de maneira intersetorial e territorial. Ele promove a integração de diversas iniciativas que visam ao desenvolvimento da agricultura familiar, à preservação da biodiversidade e ao combate à insegurança alimentar. Ao conectar agricultores familiares, consumidores em situação de vulnerabilidade e diversas entidades públicas e sociais, o Programa fortalece uma rede de proteção social que atua em múltiplas frentes: econômica, social e ambiental (Sambuichi *et al.* 2020).

A partir disso, um conjunto de políticas públicas foram criadas com o intuito de atender às demandas e diminuir as principais dificuldades dos agricultores familiares que

historicamente consistem em baixa capitalização e dificuldades de acesso a crédito e mercados.

O PAA tem um impacto significativo tanto na renda dos agricultores familiares quanto no acesso a alimentos por populações vulneráveis. Ao pagar preços superiores aos praticados nos mercados tradicionais, busca promover a inclusão econômica dos agricultores, garantindo-lhes melhores condições de vida e ampliando os canais de comercialização de seus produtos. Ao mesmo tempo, ele atende diretamente a pessoas em situação de insegurança alimentar, fornecendo alimentos saudáveis e de qualidade. Além disso, segundo Porto (2014), ao priorizar produtos agroecológicos e da sociobiodiversidade, contribui para a preservação ambiental e a mitigação das mudanças climáticas.

O PAA, por exemplo, tem maior foco nos agricultores mais pobres e, no mínimo, paridade na participação de mulheres, além de destinar parte dos alimentos adquiridos para equipamentos como as cozinhas solidárias. Em 2023 foram lançados o PAA indígena e o PAA Quilombola, onde os produtos adquiridos de organizações destes grupos são destinados a equipamentos sociais localizados ou que atendam estas comunidades (Rahal; Del Porto; Muchagata, 2024, p. 31).

Segundo Sambuichi *et al.* (2020), o Programa tem revelado um amplo espectro de efeitos positivos, sobretudo pela sua capacidade de romper com lógicas tradicionais de mercado, promover inclusão produtiva e fomentar práticas agrícolas sustentáveis.

Na dimensão econômica, os seus efeitos são significativos. Ao garantir a compra direta de produtos da agricultura familiar, o PAA assegura aos pequenos produtores condições mais estáveis de comercialização, fortalecendo sua autonomia frente aos intermediários e às dinâmicas excludentes do mercado convencional. Essa estratégia resulta no aumento da renda das famílias agricultoras, no estímulo à produção local e regional e na consolidação de circuitos curtos de comercialização que dinamizam a economia dos territórios. Em contextos de vulnerabilidade econômica, essa política representa, ainda, uma forma eficaz de geração de trabalho e renda, com impactos distributivos concretos.

Sob a ótica social, o PAA assume um papel estratégico na promoção do direito humano à alimentação adequada. Ao direcionar parte dos alimentos adquiridos para instituições socioassistenciais e para grupos populacionais em situação de insegurança alimentar, o Programa contribui diretamente para o enfrentamento da fome e da pobreza. Além disso, ao fomentar a organização coletiva dos produtores — por meio de cooperativas, associações e redes comunitárias —, ele fortalece o tecido social no campo, promovendo a inclusão produtiva, o protagonismo das famílias rurais e a ampliação das capacidades locais de autogestão e cooperação.

No que tange à dimensão ambiental, a iniciativa também se revela alinhado a práticas sustentáveis, ao estimular a produção agroecológica e diversificada. Ao privilegiar

sistemas de produção que respeitam a biodiversidade e os ciclos naturais, o PAA contribui para a preservação dos recursos naturais e para o fortalecimento de conhecimentos tradicionais sobre o uso da terra e da água. Esse viés ambiental ganha especial relevância diante dos desafios contemporâneos relacionados às mudanças climáticas e à degradação ambiental, reafirmando o papel estratégico da agricultura familiar na transição para modelos mais sustentáveis de desenvolvimento rural.

O Programa subdivide-se em modalidades conforme finalidades e formas de aquisição. É importante destacar que o agricultor familiar pode participar de qualquer uma delas, inclusive de modalidades simultâneas.

Quadro 1: Modalidades de operação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Modalidade	Características
Compra com Doação Simultânea (CDS)	Aquisição e doação de produtos da agricultura familiar a instituições públicas e privadas que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional
Apoio à formação de estoque	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização
Compra direta	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar
PAA-leite	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional
Compra institucional	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, de estados, do Distrito Federal e de municípios
Aquisição de sementes	Compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores

Fonte: Elaboração própria.

A principal contribuição do PAA reside em sua capacidade de atuar em diferentes contextos regionais por meio de suas diversas modalidades, oferecendo oportunidades para a inserção da produção familiar em mercados locais e regionais. Um exemplo notável é a modalidade PAA-Leite, que tem grande relevância no Norte de Minas e na Região Nordeste, onde é especialmente eficaz. Por outro lado, a modalidade Apoio à Formação de Estoque (AFE) beneficia, de forma mais significativa, os agricultores da região Centro-Sul, que possuem maior organização formal, articulação com meios técnicos e capacidade de armazenamento.

O PAA incentiva a organização dos agricultores familiares em cooperativas ou associações, com o objetivo de fortalecer as articulações entre os produtores. Essa exigência visa promover a organização política, social e econômica dos agricultores

familiares, facilitando a elaboração de projetos coletivos e reduzindo custos relacionados ao processamento e à comercialização dos produtos. Além disso, a participação dos agricultores no Programa está limitada a um valor relativamente baixo de recursos que cada produtor pode receber por ano. Essa política intencional tem como propósito garantir a inclusão de agricultores familiares mais vulneráveis, que enfrentam dificuldades para atender às exigências burocráticas e financeiras de contratos de crédito rural.

Nesse trabalho, o foco será a modalidade CDS. Ela permite ao governo adquirir alimentos produzidos por agricultores familiares e doá-los a entidades da rede socioassistencial, como restaurantes populares e bancos de alimentos, além de instituições públicas e/ou filantrópicas de ensino, hospitais, asilos e outras organizações. Essas entidades, por sua vez, distribuem os alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, o Programa não apenas fortalece a cadeia produtiva, mas também promove a segurança alimentar de cidadãos brasileiros, integrando as famílias agricultoras ao sistema de segurança alimentar.

O funcionamento do PAA-CDS baseia-se na aquisição direta de alimentos pelo governo de agricultores familiares, comunidades indígenas e assentados da reforma agrária que se enquadram no Pronaf, sem a necessidade de licitação. Os preços pagos são justos, sendo baseados nos valores praticados nos mercados locais. Posteriormente, os alimentos adquiridos são distribuídos para populações vulneráveis que vivem na mesma região produtora, promovendo tanto o desenvolvimento local quanto a redução da insegurança alimentar e nutricional.

4 PAA-CDS na Bahia

A atuação do PAA na Bahia consolidou-se a partir da articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), organizações da sociedade civil e movimentos sociais do campo. Inicialmente, ele foi operacionalizado com forte participação da Conab e, ao longo do tempo, expandiu-se para parcerias com prefeituras, cooperativas e associações.

Entre as suas modalidades, destacam-se a CDS e a Compra Institucional, que permitiram o escoamento da produção de pequenos agricultores e o abastecimento de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, como escolas, hospitais, Centros de Referência de Assistência Social (Cras), creches e cozinhas comunitárias.

Na Bahia, o PAA cumpriu um papel estratégico na estruturação de circuitos curtos de comercialização, viabilizando a inclusão produtiva de comunidades tradicionais, assentamentos da reforma agrária, povos indígenas e quilombolas. A diversidade da agricultura familiar baiana — que inclui produção de alimentos orgânicos, produtos da

sociobiodiversidade e práticas agroecológicas — encontrou nele um canal institucional de valorização e estímulo.

Quadro 2: Investimentos do PAA – Bahia – 2015-2024

	Valor investido (R\$)	Observações
2017	8,0 milhões	38 municípios com projetos contemplados, 1320 beneficiários agricultores familiares
2018	3,8 milhões	26 municípios participantes, 622 famílias de agricultores familiares
2019	1,4 milhões	1900 beneficiários do Nordeste.
2020	15 milhões	13.864 agricultores da região Nordeste.
2023	135,8 milhões (propostas)	547 propostas inscritas por 207 municípios, com 10.232 fornecedores cadastrados
2024	60 milhões	289 projetos aprovados em 124 municípios, beneficiando cerca de 155,6 mil pessoas

Fonte: Dados básicos: Compêndio de Estudos Conab (Conab, 2024)³. Elaboração própria.

Apesar dos avanços, o Programa enfrentou desafios relacionados à descontinuidade de recursos, à burocratização dos processos e à necessidade de ampliação da capacidade técnica e logística das organizações executoras. Ainda assim, o PAA se manteve como uma referência de política pública integrada, que articula combate à fome, desenvolvimento rural e fortalecimento da economia solidária.

Atualmente, com a retomada das políticas voltadas ao combate à fome e ao desenvolvimento sustentável no Brasil, a Bahia volta a ser um dos estados prioritários na sua reestruturação e ampliação, reafirmando seu compromisso com a promoção da segurança alimentar, da soberania dos povos e da valorização da agricultura familiar.

4.1 Ação em rede: o grupo de trabalho do PAA na Bahia

Como já mencionado, em 2023, a modalidade CDS do PAA recebeu o maior aporte de recursos financeiros devido à sua importância no combate à fome. Essa modalidade, como já exposto, permite a compra de alimentos de agricultores familiares e a manutenção de seus empreendimentos produtivos, como associações e cooperativas, para doação simultânea a indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional por meio de unidades receptoras.

Na primeira fase de execução, o governo federal, via MDS, repassou à Conab um montante de R\$ 250,5 milhões, sendo a maior parte destinada ao PAA-CDS. Segundo dados da Conab (2023), a Região Nordeste foi priorizada com R\$ 117,7 milhões,

³ Nota: os valores para os anos de 2021 e 2022 não foram encontrados nas fontes disponíveis, o compêndio de execução do PAA Conab foi substituído por uma publicação de ações Conab. Vale ressaltar a importância de sistemas de dados contínuos para monitoramento de políticas públicas.

correspondendo a 46,97% do total de recursos. Dentro dessa distribuição, o estado da Bahia recebeu a maior parcela, inicialmente prevista em R\$ 29 milhões.

O sistema PAANet da Conab foi aberto para submissão de propostas de venda no dia 11 de maio de 2023. Projetos apresentados por povos indígenas, comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, pescadores(as) e juventude rural foram priorizados. Além disso, foi assegurada a participação de, no mínimo, 50% de mulheres nos critérios de pontuação como forma de promover equidade de gênero.

Durante o período de apresentação de propostas, a Conab na Bahia organizou uma série de capacitações para os diversos grupos interessados em participar do PAA-CDS. No entanto, até maio de 2023, próximo ao encerramento da etapa de submissão, a quantidade de propostas registradas ainda estava aquém do esperado. Em resposta a esse desafio, uma reunião entre o então Escritório de Desenvolvimento Agrário da Bahia, vinculado ao MDA, e a Conab-Bahia resultou na proposta de criação de um Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) no estado. O objetivo era reunir os principais agentes institucionais envolvidos no Programa para desenvolver ações conjuntas que solucionassem as dificuldades operacionais.

A proposta baseava-se no conceito de governança em rede ou governança colaborativa, que defende a ideia de que a atuação coordenada de atores públicos e privados, conectados por meio de uma rede, gera sinergias e alinhamento estratégico, resultando em melhorias na prestação de serviços públicos. Essa abordagem foi bem descrita no estudo de Villasante (2002), que destacou que objetivos definidos coletivamente unem pessoas e instituições, permitindo que elas trabalhem de forma integrada na resolução de problemas sociais. Redes desse tipo são construídas por atores autônomos que preservam sua identidade, mas compartilham objetivos comuns, respeitando as diferenças de cada membro.

A governança em rede tem se mostrado uma prática eficaz para lidar com a complexidade da realidade social. Conforme destaca Junqueira (2004): “A rede de organizações estabelece acordos de cooperação, de alianças e de reciprocidade. Essas novas práticas de cooperação constituem um meio de encontrar saídas para intervir na realidade social complexa” (Junqueira, 2004, p. 29).

Com base nesse conceito, no dia 29 de maio de 2023, foi instalado o GGPAA-Bahia, com o objetivo de facilitar o fluxo de comunicação e promover ações mais articuladas para lidar com os seus desafios operacionais. Durante a reunião de instalação, foi enfatizado que o Grupo Gestor não tinha como função debater a política pública em si, pois reconhecia a existência de espaços legítimos dentro dos conselhos temáticos para esse tipo de discussão. O seu foco seria a execução eficiente do PAA no estado, de forma colaborativa.

As instituições envolvidas nessa ação em rede incluíram: a Superintendência Federal do Desenvolvimento Agrário na Bahia (SFDA-BA), a Conab Regional da Bahia (Conab-BA), a Superintendência da Agricultura Familiar da Secretaria de Desenvolvimento Rural (Suaf/SDR), a Superintendência de Assistência Técnica e Extensão Rural (Bahiaater), a Superintendência de Inclusão e Segurança Alimentar (Sisa), a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (Seades), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Conselho Estadual de Segurança Alimentar da Bahia (Consea-BA) e a Superintendência de Políticas Territoriais e Reforma Agrária da Secretaria de Desenvolvimento Rural (Sutrag/SDR).

A primeira ação do Grupo Gestor foi mobilizar uma rede de apoio voltada para auxiliar agricultores familiares, cooperativas e associações que possuíam pouca familiaridade com o sistema PAA-Net. Para isso, foram organizadas oficinas temáticas macroterritoriais, realizadas de forma *on-line* entre os dias 12 e 14 de junho de 2023. As oficinas foram direcionadas a técnicos de Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural), prefeituras e entidades ligadas à agricultura familiar.

As oficinas foram divididas por macroterritórios: no primeiro dia, participaram as regiões Leste, Norte e Nordeste e, no segundo dia, Oeste, Central, Sudoeste e Sul. A programação foi estruturada em duas partes: a) uma apresentação sobre o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) — aspectos jurídicos e físicos, contexto e documentação — e b) um treinamento prático sobre os sistemas de transmissão de propostas da Conab — Sican e PAA-Net.

Com boa audiência e ampla representatividade, as oficinas foram consideradas assertivas pelo GGPA. Elas criaram uma rede de técnicos engajados no apoio às associações e cooperativas que, embora interessadas em participar do PAA-CDS, encontravam dificuldades no uso de sistemas digitais.

Apesar desse avanço, ficou claro que seria necessário mais tempo para que a mobilização promovida pelo Grupo Gestor gerasse resultados efetivos. Nesse contexto, a prorrogação do prazo de submissão de propostas até o dia 30 de junho de 2023 foi recebida com grande expectativa pelos seus membros, conforme discutido em sua segunda reunião, realizada em 31 de maio de 2023.

O principal desafio, naquele momento, era alcançar povos e comunidades tradicionais que ainda não tinham acessado o Programa, assim como expandir a abrangência para todos os 27 Territórios de Identidade da Bahia. Até o final de maio, nove territórios ainda não haviam apresentado propostas, o que demandava maior esforço de mobilização.

Durante o mês de junho, o Grupo Gestor intensificou suas atividades de mobilização nos Territórios de Identidade, apoiando cooperativas da agricultura familiar na organização e inserção de propostas no PAA-Net. Foi utilizada a rede social WhatsApp para

comunicação direta, sendo enviado boletins semanais com os marcadores de resultados alcançados.

Esses boletins continham informações sobre as propostas já submetidas no sistema PAANet, incluindo a identificação de territórios e municípios, os valores dos projetos e a caracterização do público-alvo. Os resultados parciais mostraram um aumento consistente no número de acessos e submissões de propostas. Também identificaram os vazios territoriais que demandaram maior esforço do GGPA.

Com o fim do prazo prorrogado, os resultados superaram as expectativas. A Bahia recebeu 547 propostas de participação no PAA-CDS, totalizando R\$ 135,8 milhões em projetos. Esse foi o maior volume já registrado por uma regional na história do Programa, de acordo com a Conab-Bahia. Entre as propostas, 15 eram provenientes de comunidades indígenas.

Essas propostas representaram 207 municípios, quase metade do total de municípios da Bahia, cobrindo todos os seus 27 Territórios de Identidade. Reitera-se que o Território de Identidade é a unidade de planejamento de políticas públicas do estado. Ele é constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, e formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos. Ademais, é reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto na Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014.

Os Territórios de Identidade Litoral Sul, Velho Chico e Bacia do Rio Corrente se destacaram com o maior número de propostas. Ao todo, 10.114 agricultores familiares encaminharam propostas, com as seguintes categorias representadas: 80,44% de agricultores familiares, 9,51% de assentados da reforma agrária, 6,03% de quilombolas, 2,74% de indígenas, 0,73% de pescadores artesanais, 0,37% de famílias atingidas por barragens e 0,18% de agroextrativistas. As mulheres representaram 77% dos beneficiários.

Das 547 propostas recebidas, todas as 15 propostas de comunidades indígenas e as 274 das demais foram aprovadas, totalizando R\$ 60.056.542,57, com um período de execução de até 24 meses.

A partir desses resultados, novos desafios surgiram, como minimizar as perdas de projetos devido a dificuldades na apresentação de documentação, ampliar o alcance de uma assistência técnica mais efetiva e buscar maior disponibilidade de recursos para contemplar todas as propostas inseridas no PAANet.

Em face desses desafios, a força do trabalho em rede, demonstrada na experiência de 2023, evidencia a importância de manter o Grupo Gestor como um ator estratégico na operação do PAA-Bahia, adentrando ativamente as outras etapas de execução. Para

isso, faz-se necessário um diálogo permanente de continuidade dessa agenda, reconhecendo os avanços obtidos e a eficácia da sua atuação na otimização dos resultados do Programa.

5 Considerações finais

A ação intersetorial, concebida como um processo contínuo de aprendizagem coletiva e de construção de sujeitos sociais, configura-se como elemento central para uma gestão integrada e responsiva às complexas demandas da população em seus territórios. Ao superar lógicas setoriais fragmentadas, essa abordagem promove uma compreensão ampliada do ser humano em sua integralidade, deslocando a ação pública do campo da mera necessidade para o da liberdade e da cidadania plena.

Nesse contexto, o PAA se destaca como uma política pública de caráter estruturante e multidimensional, que articula distintas esferas de atuação — produção, comercialização, segurança alimentar e desenvolvimento local — a partir de uma lógica de cooperação e solidariedade. Como ressaltam autores como Porto (2014) e Junqueira (2004), o Programa transcende a função operacional de compra e doação de alimentos, consolidando-se como uma ferramenta estratégica de fortalecimento de redes sociais e econômicas, capazes de promover inclusão produtiva, protagonismo comunitário e soberania alimentar.

Ao incentivar práticas agroecológicas e circuitos curtos de comercialização, o PAA promove a articulação entre produtores e entidades receptoras, contribuindo para a construção de arranjos territoriais baseados na cooperação e no reconhecimento mútuo. Tais ações estabelecem vínculos que ultrapassam a lógica estritamente mercantil, abrindo espaço para formas de organização produtiva que articulam dimensões econômicas, sociais e ambientais.

A indução à diversificação produtiva, ao policultivo, à valorização de produtos da sociobiodiversidade e à adoção de sistemas de base agroecológica constitui uma estratégia relevante de enfrentamento à homogeneização produtiva imposta pelas cadeias agroindustriais convencionais. Nesse processo, o Programa fomenta a introdução de sistemas adaptados à realidade local, valoriza o conhecimento tradicional dos agricultores, estimula o uso racional dos recursos naturais e favorece práticas alimentares baseadas em produções mais diversas e apropriadas ao contexto regional. Além de atender às demandas por segurança alimentar, essas iniciativas contribuem para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento de modelos territoriais que ampliam a capacidade de reprodução social e econômica dos agricultores, a partir de alternativas que tensionam a lógica de subordinação a mercados excludentes.

A constituição do Grupo Gestor evidencia um mecanismo típico de governança colaborativa, na medida em que articula diferentes organizações públicas em torno de objetivos compartilhados, reduzindo problemas de coordenação frequentemente observados na implementação de políticas intersetoriais.

A experiência do GGPA na Bahia, especialmente no contexto da chamada pública de 2023, demonstrou a eficácia do trabalho em rede como estratégia para enfrentar desafios operacionais e ampliar o alcance da política. A construção de articulações interinstitucionais, a mobilização territorializada e o compartilhamento de responsabilidades entre diferentes esferas governamentais e sociais foram determinantes para os resultados obtidos. Assim, o estudo evidencia que a governança em rede não apenas potencializa a execução do Programa, mas também fortalece capacidades locais e promove maior equidade no acesso às políticas públicas. Tais aprendizados podem subsidiar a replicação dessa metodologia em outros estados, além de orientar o aperfeiçoamento contínuo das políticas de segurança alimentar e desenvolvimento rural no país.

Entretanto, os resultados também trazem limites importantes quanto à dependência de mobilização de atores que estejam engajados, à fragilidade de institucionalização do arranjo e à persistência de desigualdades territoriais de capacidade técnica.

Os aprendizados sistematizados oferecem subsídios relevantes para outros entes federativos interessados em aperfeiçoar estratégias de implementação colaborativa de políticas públicas territorializadas.

Conclui-se que o fortalecimento e a continuidade do PAA são estratégicos para a consolidação de políticas públicas comprometidas com a justiça social, o combate à fome e a valorização da agricultura familiar. Contudo, para que seus impactos sejam potencializados e sua sustentabilidade garantida, é necessário avançar em mecanismos de avaliação permanente, articulação intersetorial qualificada e engajamento político capaz de assegurar os recursos e o reconhecimento necessários para a efetividade dessa importante política pública diante dos novos desafios econômicos, sociais e ambientais do país.

Referências

BAHIA. Assembleia Legislativa. **Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeters. Salvador, 2014. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=279550>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023**. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14628.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

CAMARGO, Regina Aparecida Leite; BACCARIN, José Giacomo; SILVA, Denise Boito Pereira da. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 8, n. 2, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846>. Acesso em: 14 jul. 2026.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Brasil). **Governo Federal disponibiliza R\$ 250,5 milhões para execução do PAA via Conab na primeira etapa**. Brasília, DF: Conab, 2 ago. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Brasil). **Compêndio de Estudos da Conab**. Brasília: Conab, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/conab/pt-br/atuacao/paa/execucao-do-paa/compendio-execucao-do-paa>. Acesso em: 5 jun 2025.

FONTELLES, Mauro José *et al.* Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para elaboração de um protocolo de pesquisa. **Revista Paraense de Medicina**, Belém, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/upload/S/0101-5907/2009/v23n3/a1967.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/ndN8rgZC7mzXdrFL39q7VSC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2026.

OLIVEIRA, Jonatan Alexandre de; BACCARIN, José Giacomo. Políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de São Paulo, Brasil. **GEOgraphia**, Niterói, v. 23, n. 50, p. 1–18, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/14398/29153>.

PAGANINI, Sérgio. A implantação do PAA Programa de Aquisição de Alimentos. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 2. p. 195-205. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol2.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025.

PORTO, Silvio Isoppo. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. 131 f. Dissertação (Mestrado em Agroecologia) – Universidad Internacional de Andalucía, Baeza, 2014. Disponível em: <https://dspace.unia.es/entities/publication/a145b8c1-3ef8-48c9-8d90-b33b75bdd958>.

Acesso em: 14 jul. 2026.

RAHAL, Lilian; DEL PORTO, Erick Brigante; MUCHAGATA, Márcia. Para tirar o Brasil do mapa da fome: a retomada das políticas de segurança alimentar e nutricional. **Diálogos Socioambientais**, São Bernardo do Campo, v. 7, n. 18, p. 30-33, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/dialogossocioambientais/article/view/506>. Acesso em: 1 jun. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro de; PERIN, Gabriela; MOURA, Iracema Ferreira de; ALVES, Paulo Sergio Cândido. Execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios brasileiros. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 2020. (Texto para Discussão, n. 2606). DOI: <https://doi.org/10.38116/td2606>. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10296/1/td_2606.pdf

SANTOS, Cleidijane Siqueira; LIMA, Renata Mayra Moreira de; ALBUQUERQUE, José de Lima. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma leitura a partir do desenvolvimento como liberdade. **Inter-Legere**, Natal, v. 6, n. 37, e34004, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/34004>. Acesso em: 4 jun. 2025.

VILLASANTE, Tomás R. **Redes e alternativas:** estratégias e estilos criativos na complexidade. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

A articulação de redes interorganizacionais como estratégia para a resolução de problemas enfrentados por organizações da sociedade civil do Vale do Mucuri (MG)

The articulation of interorganizational networks as a strategy for solving problems faced by civil society organizations in the Mucuri Valley (MG)

Thais Rodrigues Fonseca¹   

Faculdade Doctum / Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Teófilo Otoni, MG, Brasil

Naldeir dos Santos Vieira²   

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Teófilo Otoni, MG, Brasil

Eloisa Helena de Souza Cabral³   

Universidade Federal de Lavras (UFLA) / Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Teófilo Otoni, MG, Brasil

Edimilson Eduardo da Silva⁴   

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Teófilo Otoni, MG, Brasil

RESUMO

As redes interorganizacionais atuam como meio de colaboração entre organizações, possibilitando a articulação para a obtenção de recursos tangíveis e/ou intangíveis. Diante dos desafios enfrentados pelas Organizações da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos (OSCs), a articulação de redes interorganizacionais é uma possibilidade de sobrevivência dessas organizações. Nesse contexto, este estudo analisa os efeitos da

Recebido em: 03/04/2026

Aceito em: 04/05/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22818018](https://doi.org/10.5281/zenodo.22818018)

¹ Professora da Faculdade Doctum e do Instituto de Ensino Superior Integrado (Iesi). Advogada. Mestra em administração pública pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP) da UFVJM. Graduada em direito pelo Instituto Ensinar Brasil. Financiamento: UFVJM — Bolsa.

² Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bacharel em administração de cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor associado da UFVJM — Departamento de Administração e PPGAP. Financiamento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), Edital 001/2023 — Demanda Universal, Processo APQ – 0016823.

³ Doutora em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e especialista em gestão cultural. Professora permanente/colaboradora do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras. Professora convidada/colaboradora do Mestrado Profissional em Administração Pública da UFVJM.

⁴ Doutor em administração com ênfase em redes organizacionais e inovação na Universidade São Caetano do Sul (USCS). Mestre profissional em administração pública pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Graduação em administração pela Ufla. Membro Permanente do PPGAP. Professor adjunto do curso de administração e do Departamento de Administração (Depad) da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas e Exatas (FACSAE) da UFVJM. Financiamento: Fapemig, Edital 001/2023 — Demanda Universal, Processo APQ – 0016823.

inserção em redes interorganizacionais na resolução de problemas enfrentados por OSCs atuantes na região do Vale do Mucuri, região de Minas Gerais (MG), Brasil. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e um estudo qualitativo em duas OSCs atuantes nas cidades de Teófilo Otoni e de Pavão. Os dados foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com os profissionais e parceiros atuantes nas OSCs, denominadas “Associação Espaço Adolescente” e “Centro Educacional para a Infância e a Adolescência João Batista Becchi (Ceia)”. Os dados revelaram que a ação em rede das OSCs estudadas viabilizou a resolução de alguns problemas, possibilitando a sobrevivência dessas organizações, que estaria dificultada de forma individualizada.

Palavras-chave: organizações da sociedade civil; redes interorganizacionais; Vale do Mucuri.

ABSTRACT

Interorganizational networks act as a means of collaboration between organizations, enabling articulation for obtaining tangible and/or intangible resources. Given the challenges faced by Non-Profit Civil Society Organizations (CSOs), the articulation of interorganizational networks is a possibility for the survival of these organizations. In this context, this study analyzes the effects of insertion into interorganizational networks on the resolution of problems faced by CSOs operating in the Vale do Mucuri region of Minas Gerais (MG), Brazil. A bibliographic research and a qualitative study were conducted in two CSOs operating in the cities of Teófilo Otoni and Pavão. Data were obtained through semi-structured interviews with professionals and partners working in the CSOs, named “Associação Espaço Adolescente” and “Centro Educacional para a Infância e a Adolescência João Batista Becchi (Ceia)”. The data revealed that the networking of the studied CSOs enabled the resolution of some problems, allowing the survival of these organizations, which would have been difficult if they operated individually.

Keywords: civil society organizations; interorganizational networks; Mucuri Valley.

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](#).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: A pesquisa contou com financiamento da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), por meio de bolsa de pesquisa, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), no âmbito do Edital nº 001/2023 – Demanda Universal (Processo APQ-00168-23).

Parecer CEP: P. 6.453.268. 433.2023 (UFVJM).

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

Agradecimentos: Agradecimentos à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) pelo apoio para a realização e apresentação do estudo, por meio do Edital 001/2023, Demanda Universal, Processo APQ – 0016823.

1 Introdução

As redes podem ser compreendidas como um sistema de agentes ou como pontos que são elos entre indivíduos, grupos ou organizações, cujas relações estabelecem vínculos e conexões (Marteleto; Silva, 2004). Fischer e Melo (2004, p. 21) consideram que as “[...] redes são um tipo de textura, com conotação substantiva (totalidade), supondo permanente movimento de entrelaçamento (transformação) e tensões entre estabilidade e mudança (autorregulação)”. As redes organizacionais entraram em cena a partir da década de 1990, no cenário da globalização, trazendo novos arranjos organizacionais. Para Brass, Galaskiewicz, Greve e Tsai (2004), entre os principais motivos para a cooperação interorganizacional estão: a aquisição de recursos, a redução da incerteza, o aumento da legitimidade e o alcance de objetivos coletivos, permitindo acesso a informações, recursos, mercados e tecnologias que trazem vantagens na aprendizagem, na escala e no escopo.

Considerando os diferentes tipos de organizações, a articulação em redes interorganizacionais vem sendo utilizada como estratégia pelas Organizações da

Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos (OSCs), tanto no Brasil como em outros países, para compartilhar recursos, pessoas, tecnologias e conhecimentos (Cândido; Abreu, 2000), que garantam a sua sobrevivência em meio às complexas dinâmicas sociais vivenciadas.

Nesse contexto, surge a importância da atuação das OSCs em regiões brasileiras pouco desenvolvidas, como é o caso do Vale do Mucuri, em Minas Gerais (MG), região marcada pelo conservadorismo e pela insuficiência de investimentos públicos, que, aliada às marcas oriundas do seu processo de colonização, desencadeou em um dos piores contextos socioeconômicos do estado.

De acordo com uma publicação da Fundação João Pinheiro (FJP), denominada Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais (FJP, 2017), no ano de 2015, o Vale do Mucuri foi a terceira mesorregião com menor participação no Produto Interno Bruto (PIB) mineiro, contribuindo com apenas 0,96% para o PIB total do Estado. Essa mesorregião abrigou dois dos dez municípios de menor PIB *per capita* de Minas Gerais.

Apesar de serem propulsoras de transformações sociais e desenvolvimento regional, as OSCs, nessa região, apresentam algumas dificuldades, como a falta de mão de obra especializada, a falta de apoio dos órgãos governamentais, dificuldade de acesso a financiamentos e limitações em suas estruturas físicas. Ademais, verifica-se que a concentração dessas organizações está na cidade de Teófilo Otoni, maior polo comercial da região (Vieira; Duarte; Leonel, 2014).

Sendo assim, identificou-se a relevância de analisar os efeitos da articulação de redes interorganizacionais como uma alternativa para a resolução de problemas enfrentados por OSCs atuantes na região do Vale do Mucuri.

Com esse objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa sobre a articulação de OSCs em redes interorganizacionais. Para a seleção dos estudos de casos, utilizou-se o mapeamento das OSCs do Vale do Mucuri, realizado pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Desenvolvimento Regional (Neged) da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Duas OSCs foram escolhidas por meio de critérios definidos para a realização da pesquisa de campo, além da aplicação de entrevistas semiestruturadas com profissionais e parceiros atuantes nessas organizações.

A análise do contexto histórico-social no qual a rede está inserida permite compreender aspectos como desenvolvimento, formação, objetivos da rede, tendência e operacionalização (Cunha; Passador; Passador, 2011, p. 521), contribuindo para a identificação de elementos locais que podem influenciar o desenvolvimento e a articulação dessas OSCs.

2 As Organizações da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos

Tratando-se especificamente do Brasil, alguns autores como Landim e Carvalho (2007), Silva (2010) e Lopes e Franzoi (2016) remontam o surgimento das OSCs à época do período colonial. As primeiras organizações voluntárias no país foram as Santas Casas de Misericórdia, norteadas pelos objetivos da filantropia, da caridade e da assistência, advindos sobretudo da Igreja Católica, que exerceu importante papel na área de assistência social e filantropia (Mestriner, 2001).

A partir do século XX, o Estado passou a atuar, de forma mais intensiva, nas áreas de assistência e amparo à população mais vulnerável, ocasionando mudanças na forma de gestão, organização e administração das organizações, que, gradativamente foram assumindo formas mais profissionais de gestão (Silva, 2010).

A partir dos anos 1970, essas organizações ampliaram o seu espaço de atuação, momento em que a sociedade civil participou de várias esferas da vida coletiva, resultando em um novo padrão associativo (Ferrarezi, 2007). Nesse contexto de expansão das OSCs vivenciado no país, elas contaram com o apoio da igreja e da cooperação internacional (Vieira, 2008), contributos importantes para a solidificação das suas ações.

Foi a partir dos anos 1980 e 1990, após o Consenso de Washington e pressões por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, indicando diretrizes neoliberais para os países em desenvolvimento como o Brasil, que grande parte das OSCs se reestruturaram para, em conjunto com o Estado, atuar em questões sociais, sob a égide da participação civil (Galvão; Araújo, 2018).

Novo impulso foi dado com a promulgação da Constituição Federal em 1988, que modifica a forma de participação e representação política. A partir disso, são reconhecidos e garantidos direitos como liberdade de expressão e livre associação, que asseguram uma gestão autônoma, própria, específica e sem interferência estatal (Pereira, 2018).

Frente ao crescimento das OSCs, o Programa Comunidade Solidária e o Conselho do Programa, criados em 1995, implementaram um marco legal para o setor, dando início a um processo de regulamentação e ao estabelecimento de procedimentos condizentes com a realidade do país e do cenário internacional (Pereira; Cabral; Alcântara, 2023).

Assim, surgiram normas importantes, porém insuficientes, que abarcavam o setor das organizações sociais, como a Lei das OSCIPs, a Lei das OS, a Lei do Voluntariado e o Código Civil de 2002. Entretanto, os repasses de recursos entre o Estado e as OSCs, entre os anos 2001 e 2010, foram alvo de investigação, gerando suspensão de repasses financeiros por parte do governo federal e um ambiente de desconfiança por parte da

população. Esse cenário ratificou a necessidade de criação de uma agenda para o marco legal, que contemplasse a participação das organizações e da sociedade civil (Pereira; Cabral; Alcântara, 2023).

A proposta de construir um regime jurídico que orientasse ações em parceria com a administração pública e as OSCs deu origem à Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC). Constituída por mais de 80 instituições que defendiam a criação de uma legislação capaz de garantir autonomia e transparência na aplicação de recursos públicos, a Plataforma resultou na promulgação da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A legislação regulamenta parcerias voluntárias que envolvam ou não a transferência de recursos financeiros entre as organizações da sociedade civil e a administração pública em regime de mútua cooperação, no intuito da consecução do interesse público. Ela também implanta uma nova disciplina para a relação entre os agentes públicos e as OSCs, garantindo maior segurança jurídica e reconhecendo as especificidades dessas organizações (Brasil, 2016).

A partir do MROSC, a relação entre organizações e Estado foi aperfeiçoada a partir da criação de termos de fomento, colaboração e acordos de cooperação para a efetivação de parcerias com os órgãos públicos. A escolha de organizações passa a ser por meio de editais direcionados para a construção de parcerias via chamamento público, gerando transparência e democratização.

O MROSC determina, ainda, um tempo mínimo de existência das OSCs, que devem ter o cadastro ativo comprovado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). As parcerias podem ter vigência de três anos quando se tratar da União, de dois anos para parcerias com o Estado e o Distrito Federal e de um ano para celebração de parcerias com municípios, requerendo a comprovação de experiência, capacidade técnica e regularidade fiscal e jurídica das organizações interessadas (Araújo; Lira, 2021). Leichsenring *et al.* (2020, p. 27) descreveram os principais aspectos normativos preceituados pelo MROSC, como a necessária avaliação e monitoramento de ações, processos que exigem prestação de contas.

No Brasil, em decorrência do MROSC, foi elaborado, em 2016, o Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Trata-se de uma plataforma virtual coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), objetivando oferecer transparência por meio da publicização de informações sobre as OSCs e de possíveis parcerias celebradas entre essas e a administração pública (Ipea, 2020).

Em 2020, o Brasil contava com 815.676 OSCs. Sua distribuição indica que a região Sudeste abriga 41,5% das organizações, o Nordeste (24,7%), o Sul (18,4%), o Centro-Oeste (8,2%) e o Norte (7,2%). Ressalta-se o reduzido número de vínculos formais de trabalho, evidenciando um setor formado por pequenas organizações e que conta com o trabalho voluntário (Ipea, 2020).

Diversos são os desafios enfrentados pelas OSCs atuantes no Brasil. Dentre os mais citados, estão: a gestão, o voluntariado e a captação de recursos, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Desafios das Organizações da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos (OSCs)

Áreas	Referências	Desafio (s)
Gestão	Balsini, Silveira, Rambo (2005)	Gestores com formação adequada e que detenham conhecimento necessário para lidar com aspectos gerenciais e estratégicos de uma organização.
	Cabral (2015)	Romper com o modelo de gestão amador e profissionalizar os gestores, implementando processos estratégicos de planejamento e gestão de recursos.
	Marcuello (2001)	Garantir o comprometimento dos membros, incentivar a liderança efetiva e ter uma estrutura organizacional flexível e bem definida.
	Cabral (2003)	A gestão relega a função de controle a um plano secundário em relação às funções de direção, planejamento e organização.
Voluntariado	Cruz, Estraviz (2003).	Trabalho voluntário não é eficaz, devido à falta de qualificação e comprometimento dos voluntários, o que gera deficiências nos processos organizacionais.
Captação de recursos	Adulis (2022).	Recursos financeiros para sua manutenção e cumprimento de sua missão , sendo fundamental a elaboração de estratégias eficazes e a construção de parcerias para garantir sua sobrevivência e seu impacto .

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa bibliográfica (2026).

Atuando em diversos segmentos da sociedade, as OSCs possuem como objetivo principal o desempenho das missões pelas quais fundamentam a sua existência. No entanto, é necessário que se articulem com outras organizações para potencializar a obtenção de sustentabilidade, sobretudo financeira, visando ao cumprimento da missão organizacional. Essas articulações podem resultar em redes de organizações, descritas no próximo tópico.

3 Redes de organizações

Fischer e Melo (2004, p. 21) indicam que o termo rede “[...] deriva do latim rete, que significa entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames, com aberturas regulares

fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido”, sendo que as “[...] redes são um tipo de textura, com conotação substantiva (totalidade), supondo permanente movimento, entrelaçamento (transformação) e tensões entre estabilidade e mudança (autorregulação)”. Sendo assim, as redes são um sistema composto por nós (agentes ou pontos) que são representados por sujeitos sociais (indivíduos, grupos ou organizações) e pelas relações (vínculos, conexões e elos) que se estabelecem entre eles (Marteletto; Silva, 2004).

Por sua vez, as redes organizacionais entraram em cena a partir da década de 1990, apresentando novos arranjos organizacionais. O termo “redes” faz alusão aos novos tempos, em que se torna necessária a refinação das relações entre organizações mediante regras, objetivos comuns e interdependência (Santos, 2003).

Analizando a simbologia das redes, os nós são considerados agentes ou atores que possuem vínculos ou relações entre eles (Nelson, 2011) e são conectados por elos, que podem ser representados, por exemplo, por uma troca informal de informação (Marteletto, 2001). Esses atores podem ser reunidos por ligações que formam grupos e subgrupos nos quais são realizadas as medições (Wasserman; Faust, 1994). Portanto, os nós são considerados os pontos, os agentes das redes, e os elos são as ligações existentes entre esses nós (Cunha; Passador; Passador, 2011).

Diante dos vários desafios sistêmicos enfrentados pela sociedade contemporânea, as redes organizacionais atuam como um recurso alternativo frente aos novos arranjos que ocorrem nas esferas política, econômica e social (Santos, 2003). Portanto, pode-se dizer que o arranjo das organizações em rede se torna mais eficiente do que uma organização integrada de forma verticalizada (Balestrin; Verschoore; Reyes Júnior, 2010).

Granovetter, ao descrever os padrões de conexões existentes entre indivíduos e/ou organizações, destaca duas categorias de análise: os laços fortes e os laços fracos. Os laços fracos funcionam como pontes, pois auxiliam na propagação de uma malha extensa e diversificada de relações, mesmo em pontos de comunicação esporádicos. Os laços fortes são caracterizados por conexões que apresentam uma maior intensidade, intimidade e frequência, fazendo com que os fluxos de informações e recursos incidam com maior velocidade, impulsionada pela confiança e credibilidade ou mesmo pelo acordo formal estabelecido (Granovetter, 1983; Kaufman, 2012).

Existem diversas formas de construção de redes entre organizações de variados setores. O Quadro 2 conceitua as relações intersetoriais, interorganizacionais e intraorganizacionais.

Quadro 2: Definição operacional das redes intersetoriais, inter e intraorganizacionais

Redes	Definição Operacional
-------	-----------------------

Intersetoriais	A rede é caracterizada pela relação de troca e interação entre organizações pertencentes a setores diferentes.
Interorganizacionais	A rede se dá por intermédio de transações, fluxos e ligações que ocorrem entre uma organização e uma outra ou mais organizações no ambiente onde se encontra, podendo compartilhar recursos, pessoas, tecnologias e outros.
Intraorganizacionais	Envolve aspectos internos, partindo do princípio de que internamente uma organização pode ser vista como uma rede de pessoas, departamentos e setores específicos mantendo uma constante rede de relações.

Fonte: Dados básicos: Cândido; Abreu (2000). Elaboração própria.

Como observado no Quadro 2, as redes, independentemente da sua tipologia, possuem como principal linguagem o estabelecimento de vínculos e relações entre diversos atores sociais que se estabelecem conjecturados por objetivos comuns construídos de forma coletiva. Esse processo de construção coletiva pode ocorrer entre diferentes organizações, setores ou departamentos internos. Já as formas hierárquicas ou de pirâmides são desarticuladas pela lógica das redes, uma vez que são formas de articulação multicêntricas (Junqueira; Padula, 2019).

Alguns elementos são constituintes do processo de formação das redes interorganizacionais. O primeiro elemento são os nós, que são os pontos da rede, e os agentes constituintes, os sujeitos sociais que se conectam, formando elos estabelecidos por algum tipo de relação (Marteleto; Silva, 2004).

As alianças estabelecidas poderão definir redes formais, que possuem uma dimensão contratual, são norteadas por regras de conduta e podem formar as redes informais, que são orientadas pela convivência sem a preexistência de um contrato formal, estabelecendo-se conforme interesses mútuos, baseados na confiança entre os atores (Balestrin, 2005).

Knoben e Oerlemans (2006) analisaram os conceitos de proximidade existentes entre as alianças constituídas em rede, dividindo-as em três perspectivas: a primeira se refere à proximidade geográfica — os fluxos tangíveis e intangíveis que podem ocorrer em maior magnitude nas redes em que existam convivência numa mesma localidade, tendo maior socialização entre os membros da rede. A segunda perspectiva trata-se da proximidade organizacional, que diz respeito às organizações que detêm *mindsets* e comportamentos semelhantes, usando os mesmos sistemas de representações e crenças (Torre; Rallet, 2005). Já a terceira perspectiva é a proximidade tecnológica atrelada à base de conhecimentos tecnológicos das organizações, com níveis diferentes. Ela pode favorecer o surgimento de novos conhecimentos e informações, mas pode, também, criar barreiras comunicacionais entre as organizações (Powell; Grodal, 2006).

Ha ainda a densidade dentro da rede formada, calculada por meio do número efetivo de ligações dentro da rede e o número máximo de ligações entre os nós (Britto, 2002).

Dentro de uma rede, circulam fluxos mediante ligações entre nós que ocorrem de duas formas: os fluxos tangíveis, compostos por produtos e insumos; e os fluxos intangíveis, formados por informações, conectando atores em modalidades tangíveis e intangíveis ou somente em uma delas (Britto, 2002).

Castells (1999) atribui, como fator essencial ao bom desempenho de uma rede, a observância quanto à conectividade e à coerência. O primeiro atributo se refere à capacidade de uma rede em facilitar a comunicação entre seus membros, evitando ruídos. O segundo diz respeito à existência de interesse em comum entre os objetivos da rede e seus atores.

Sobre as motivações que levam organizações a cooperarem entre si, Oliver (1990) sugere seis determinantes ou contingências generalizáveis: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimação institucional.

Entretanto, apesar da diversidade de fatores, motivos ou finalidades para a formação de redes interorganizacionais, geralmente eles não são considerados isoladamente, pois apenas um motivo pode ser suficiente para justificar a constituição de relacionamentos com outras organizações. Também é possível haver várias razões que sejam atendidas concomitante ou alternadamente nos arranjos estabelecidos. Sendo assim, cada parte de uma rede tem suas razões e expectativas particulares ao integrar certo arranjo (Oliver, 1990).

Quanto às relações de parceria estabelecidas pelas organizações, Godói-de-Sousa e Valadão Júnior (2011) afirmam que são uma forma de buscar a sustentabilidade econômica frente às dificuldades em gerar as próprias receitas. Esse parece ser um dos maiores desafios dessas organizações. Se, por um lado, o isolamento dificulta obtenção de recursos, por outro, por meio da união e colaboração, tais recursos podem ser mais facilmente acessados.

No contexto de atuação das OSCs, as redes interorganizacionais oferecem variados benefícios de conhecimento, inovação, desempenho e sobrevivência, propiciando que se fortaleçam institucionalmente e adquiram condições para sua sustentabilidade (Balestrin, 2005).

Um importante aspecto que a articulação em redes propicia é a transformação e o desenvolvimento da região e de seus territórios. Dessa forma, a cooperação entre organizações apresenta-se como uma tendência em termos de desenvolvimento local, de modo que desperta o interesse de organismos de cooperação técnica, bem como dos órgãos de financiamento e fomento, que estabelecem políticas diferenciadas para a

formação de redes de cooperação ou arranjos produtivos locais (Teixeira; Grzybovski; Beber, 2009).

Porém, é necessário que o desenvolvimento da capacidade absorptiva, definida como a capacidade da organização em absorver e reconhecer o valor do conhecimento novo e externo adquirido, possa assimilar e aplicar esse saber (Chen; Liu; Tsai, 2008; Andersén, 2012).

Vieira, Barbosa e Parente (2019, p. 63) apontaram que “[...] as redes são indispensáveis na definição e implementação de estratégias para resultados sustentáveis no longo prazo e na ampliação do alcance de maior variedade de dimensões impactadas”, destacando a “[...] importância das parcerias, por potencializarem a resolução de problemas comuns e o acesso a recursos, com destaque para os financeiros e humanos”.

A atuação de redes interorganizacionais resulta em eficiência e eficácia dos serviços prestados, obtenção de recursos, aprendizado, troca de informações, inovação, conhecimento, visibilidade, capital social, dentre outros benefícios.

Apesar dos inúmeros benefícios apresentados pelas redes de cooperação entre organizações, Carvalho (1997) alerta que a relação entre OSCs maiores e mais estruturadas e organizações menos preparadas administrativa ou financeiramente pode resultar em uma forma de gestão que não observe o modo, as condições e as formalidades comumente requisitadas, como eleição, autonomia e designação de representantes com a devida consulta a todos os participantes da rede. Esses princípios são inerentes a uma gestão em rede, valorizando os laços fracos e os fortes, de forma equilibrada e participativa.

De acordo com Santos (2003), o fenômeno das redes organizacionais, em uma sociedade como a brasileira, tem a tarefa desafiante de investir no rompimento de relações marcadas por clientelismo e paternalismo, em direção a relações simétricas que possam fortalecer laços de confiança e credibilidade.

Ademais, a criação e a manutenção da estrutura de redes impõem desafios administrativos relacionados a diferentes processos, como negociação, geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos, interação, construção de mecanismos decisórios coletivos, estabelecimento de prioridades e monitoramento e avaliação (Vieira; Barbosa; Parente, 2019).

Nessa perspectiva, Menezes (2002, p. 4) pontua que “[...] uma característica essencial para o bom funcionamento das redes é a qualidade dos diálogos”. Corroborando a visão de Menezes (2002), Peci e Costa (2002, p. 10) salienta que “[...] a comunicação e transparência de ações são condições necessárias, embora não suficientes para a existência da rede interorganizacional e fortalecimento de um sistema de troca baseado na confiança”.

4 Procedimentos metodológicos

Inicialmente, utilizou-se o mapeamento das OSCs atuantes nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri no banco de dados de pesquisadores do Neged da UFVJM.

A seleção de duas OSCs, dentre as mapeadas, teve como critérios: a) seleção de OSCs apresentadas pelo MROSC; b) área de serviços sociais e educacionais; c) problemas com sustentabilidade; d) vivências em redes interorganizacionais; e) escolha de uma OSC da cidade polo da microrregião e de outra fora da cidade polo; f) informantes-chaves para as entrevistas e assinantes da Carta Copartícipe e do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

O campo empírico foi formado por profissionais e parceiros atuantes nas duas organizações selecionadas. Para tanto, a técnica de seleção foi a “bola de neve” (Merriam, 1998), tendo como entrevistado inicial um dos representantes da diretoria da organização.

A indicação de futuros entrevistados por parte do entrevistado inicial, representante da diretoria da organização, levou em conta os critérios: experiência como agentes articuladores das redes interorganizacionais, atuação de mais de um ano na organização e disponibilidade dos sujeitos para participar da entrevista.

Nesse sentido, utilizando-se dos critérios acima descritos e com a finalidade de assegurar maior clareza, organização e sistematização dos dados coletados, os perfis dos entrevistados serão apresentados nos quadros 3 e 4, contendo informações relevantes para a caracterização e demais elementos pertinentes à análise. A apresentação desses dados busca conferir maior transparência ao percurso metodológico adotado, bem como contextualizar o universo empírico investigado, contribuindo para a compreensão e interpretação dos resultados obtidos.

Quadro 3: Perfil dos entrevistados da Associação Espaço Adolescente

Entrevistado(a)	Sexo	Idade	Formação	Papel que desempenha na OSC	Tempo de atuação na OSC
Entrevistada A	Feminino	37 anos	Ensino médio completo	Presidente	5 anos
Entrevistada B	Feminino	36 anos	Ensino superior completo	Suplente do conselho fiscal	12 anos
Entrevistada C	Feminino	56 anos	Ensino médio incompleto	Coordenadora	24 anos
Entrevistada D	Feminino	35 anos	Ensino superior completo	Tesoureira	25 anos

Fonte: Elaboração própria (2024).

Quadro 4: Perfil dos entrevistados do Centro Educacional para a Infância e a Adolescência João Batista Becchi

Entrevistado(a)	Sexo	Idade	Formação	Papel que desempenha na OSC	Tempo de atuação na OSC
Entrevistada A	Feminino	45 anos	Ensino superior completo	Coordenadora pedagógica e de projetos	9 anos
Entrevistado B	Masculino	48 anos	Ensino superior completo	Membro da diretoria, vice-tesoureiro, professor e coordenador geral	24 anos
Entrevistada C	Feminino	58 anos	Ensino superior completo	Colaboradora da área de projetos	22 anos

Fonte: Elaboração própria (2024).

Nas entrevistas, contou-se com um roteiro pré-definido, com flexibilidade para adaptações. Para essa etapa, a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da UFVJM. O objetivo primordial foi compreender as experiências dos participantes como agentes articuladores das redes interorganizacionais e os possíveis efeitos dessas redes para resolução dos problemas enfrentados pelas OSCs.

Para a análise e discussão dos resultados, definiu-se as seguintes categorias analíticas:

Quadro 3: Categorias analíticas das redes interorganizacionais

Categorias analíticas	Referencial teórico
Razões determinantes para a formação de redes	Balestrin (2005); Oliver (1990).
Tamanho das redes	Marteletto e Silva (2004).
Densidade	Balestrin, Verschoore e Reyes Júnior (2010).
Força dos laços	Granovetter (1983).
Benefícios da articulação em rede	Oliver (1990); Vieira, Barbosa e Parente (2019).
Desafios da articulação em rede	Carvalho (1997); Balestrin (2005); Vieira, Barbosa e Parente (2019).
Objetivo(s) da rede	Balestrin (2005); Oliver (1990).
Proximidade geográfica	Cunha (2006).

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas na Associação Espaço Adolescente foram presenciais e realizadas nos meses de maio e junho de 2024, sendo quatro o número de profissionais entrevistados, todos membros da diretoria da organização. No Ceia, localizado na cidade de Pavão (MG), foram três o número de entrevistados.

Como método de análise das entrevistas, foi utilizada a perspectiva da pragmática da linguagem, desenvolvida em seis etapas por Mattos (2006): a) recuperação dos diálogos gravados por meio da transcrição; b) resgate do contexto em que o diálogo aconteceu;

c) registro dos relatos relacionadas às categorias analíticas em uma matriz de dupla entrada (em uma coluna os relatos aproximados por características de estratificação e em outra as categorias de análise); d) análise do conjunto dos relatos presentes em cada categoria; e) validação da interpretação por pares.

5 Resultados

A Associação Espaço Adolescente foi idealizada no ano de 1999 pela irmã Itací, freira pertencente à Associação São Vicente de Paula, enviada em missão na época à cidade de Teófilo Otoni. No referido ano, a irmã foi procurada por duas adolescentes moradoras do bairro Pindorama, localizado na região sul da cidade. Preocupadas com o alto índice de violência e periculosidade da região, elas buscavam alguma ação que pudesse afastar da criminalidade crianças e jovens daquela localidade.

Posteriormente às deliberações realizadas em reuniões, os membros fundadores da Associação (irmã Itací e um grupo de moradores do bairro) criaram um projeto desenvolvido inicialmente de forma informal, no intento de promover aos sábados, no turno da manhã, oficinas de convivência, estudo, cultura e lazer, objetivando ampla participação de adolescentes e crianças da região.

Como resultado desse projeto, foi criada a Associação Espaço Adolescente, que atua há 25 anos na cidade de Teófilo Otoni, sendo os oito anos iniciais desenvolvidos na informalidade. A organização não possui sede própria e realiza as suas atividades em espaço cedido pela Igreja Católica na Capela São Paulo, localizada no bairro Jardim São Paulo, zona sul da Cidade.

Como missão, a Associação tem como premissa o acolhimento de crianças e adolescentes por meio da realização de oficinas para o alcance da autonomia, do protagonismo infanto-juvenil e da construção do desenvolvimento psicossocial. Ademais, a entidade também busca propiciar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários por meio da convivência e da organização de grupos de produção para as famílias, sobretudo as mulheres.

Por sua vez, o Ceia foi criado na cidade de Pavão, caracterizada, no final da década de 1980, pela presença de um grande número de crianças que ficava parte do dia perambulando pelas ruas. Parte dessas crianças vivia no bairro popularmente denominado “Morro da Chapadinha”, que não contava com infraestrutura adequada e ficava localizado às margens da cidade.

No ano de 1987, a Igreja Católica, como parte da sua Campanha da Fraternidade anual, instituiu o lema “Quem acolhe o menor, a mim acolhe”, gerando um movimento da comunidade na busca por ações concretas que pudessem beneficiar principalmente essas crianças que necessitavam de amparo.

Dessa forma, por meio da articulação de membros da comunidade aliados a uma congregação italiana da Igreja Católica, que em missão mantinha algumas freiras na região, surgiu a ideia de ofertar àquelas crianças alimento e educação. Surgiu assim, inicialmente de maneira informal, o Ceia, com sede na casa paroquial da cidade.

Com o passar do tempo, o Ceia conquistou um terreno próprio por meio de doações, possibilitando, posteriormente, a sua formalização e, conseqüentemente, ampliando as atividades desenvolvidas. A entidade pôde, assim, atender um maior número de crianças. A organização, na década de 1990, possuía como objetivo principal o acolhimento de crianças que vagavam pelas ruas e não frequentavam a escola, direcionando-as à efetivação da matrícula em instituições escolares, além da oferta de uma boa alimentação.

Na década seguinte, a organização diversificou as suas atividades, agregando, além dos aspectos sociais e educacionais preexistentes, aspectos culturais, artísticos e esportivos, contribuindo para a formação das crianças e o enfrentamento das vulnerabilidades por elas apresentadas.

Como seus principais objetivos, estão: a) promover a inclusão social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e econômica do município, a partir de ações conjuntas com suas famílias e comunidades; b) desenvolver oficinas que contemplem os diversos aspectos da formação humana, voltadas à aprendizagem das artes e à valorização da cultura; c) reforçar a atividade escolar por meio de estudos e pesquisas que contemplem os conteúdos vistos na escola regular e ainda outros conteúdos que ampliem o universo cultural das crianças e adolescentes, dando foco ao desenvolvimento da criatividade e criticidade e trabalhando os campos cognitivo, moral intelectual e social, em especial leituras e produções artísticas.

No presente ano de 2024, o Ceia acolhe cerca de 170 crianças e adolescentes com idade entre 6 e 18 anos, em tempo integral, intercalando suas atividades com o horário escolar de cada beneficiado.

Apresenta-se a seguir um quadro-resumo da análise e interpretação do estudo, confeccionado a partir do estabelecimento de relações entre o conteúdo transcrito das gravações, as entrevistas com os participantes e o referencial teórico.

Quadro 4: Quadro-resumo com os principais resultados obtidos com as entrevistas

Categorias	Associação Espaço Adolescente	Centro Educacional para a Infância e a Adolescência João Batista Becchi (Ceia)
Origem	Igreja Católica	Igreja Católica
Realidade	Altos índices de criminalidade, pobreza e miséria em Teófilo Otoni.	Altos índices de criminalidade, pobreza e miséria em Pavão.
Foco	Crianças e jovens.	Crianças e jovens.
Principais desafios	As verbas recebidas são	Fato de, no ano de 2024, a maior

enfrentados para a sustentabilidade financeira	insuficientes. Elas impossibilitam a contratação de outros profissionais, os quais acreditam que essas são imprescindíveis para compor um quadro atuante na organização.	financiadora das despesas da organização, desde a sua criação, ter diminuído substancialmente o valor da doação pecuniária ofertada à instituição.
Articulação em redes	São realizadas parcerias entre o Espaço Adolescente e a Igreja Católica, especificamente com a Capela São Paulo, a Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni, um vereador municipal, a empresa Arena Sports Bar e um grupo de amigos voluntários que residem na Europa.	Grupo de amigos da missão na Itália, intermediados pela Congregação Filhas de Nossa Senhora das Neves, creche e asilo do município e OSC denominada Terra Mãe, localizada na cidade vizinha, Novo Oriente de Minas.
Principais problemas enfrentados	Problema financeiro, ausência de sede própria, ausência de profissionais para atuarem junto à organização e falta de participação das crianças, dos adolescentes e das suas famílias.	Dificuldade de captação de recursos financeiros para a sustentabilidade, dificuldade de obtenção de parceiros, dificuldade de voluntários para atuarem na organização, problema de gestão e ausência de formação contínua dos profissionais atuantes.
Características da rede interorganizacional		
Tamanho da rede	Pequena a médio porte	Médio porte
Força dos laços	Imprescindíveis para a sustentabilidade da organização desde a sua criação. Contribuíram para que fossem alcançados os objetivos da rede.	Contribuíram para o alcance dos objetivos da rede.
Abrangência da rede	Região do Vale do Mucuri, sendo essas redes as mais atuantes. Algumas organizações também estavam localizadas em locais diversos no país.	A maioria das parcerias se encontra localizada na região do Vale do Mucuri.
Dimensões da densidade e do recurso	A rede possibilitou a aquisição de produtos materiais e imateriais.	A rede possibilitou a aquisição de produtos materiais e imateriais.
Desafios da rede	Poucos laços que a constituem, podendo ter mais parcerias, que deveriam ser mais sólidas e frequentes.	Dificuldade na captação de mais parcerias com outras instituições, ausência de articulação das organizações na região e falta de conexão.
Benefícios da rede	Viabilização do cumprimento da missão da organização, maior visibilidade e conhecimentos e contatos compartilhados.	Troca de experiências, conexão com outras organizações, viabilidade para a obtenção de recursos para a solução de alguns problemas enfrentados pela organização e a possibilidade de que o propósito da organização se cumpra.

Fonte: Elaboração própria.

Em consonância com o preceituado no referencial teórico e à luz das mais relevantes pesquisas acadêmicas sobre a temática (Marcuello, 2001; Cruz; Estraviz, 2003; Balsini; Silveira; Rambo, 2005; Cabral, 2003, 2015), dentre os principais desafios enfrentados

pelas organizações estudadas também foram destacados pelos entrevistados aqueles concernentes à captação de recursos, à gestão e ao voluntariado.

Nessa senda, diante dos diversos desafios enfrentados pelas OSCs estudadas, a articulação em redes se apresenta como uma possível alternativa para que, por meio da força das conexões dos laços formados pelas redes, haja o compartilhamento de bens tangíveis e/ou intangíveis, visando à sustentabilidade dessas organizações, como aludem Britto (2002) e Knoben e Oerlemans (2006). Assim, ambas as organizações estudadas realizam parcerias com outras, tendo em vista o desenvolvimento das suas atividades.

Dentre as motivações para o estabelecimento das parcerias realizadas, os profissionais entrevistados das duas organizações estudadas afirmam que, somente por meio dessas conexões, as organizações conseguem os recursos necessários para a sua sobrevivência (Godói-de-Sousa; Valadão Júnior, 2011, Vieira; Barbosa; Parente, 2019), para o desenvolvimento das suas atividades e para o cumprimento da missão que as norteia (Balestrin, 2005). Os entrevistados pontuaram, ainda, a possibilidade de crescimento das OSCs viabilizada por essas parcerias, além do compartilhamento de experiências vivenciadas (Vieira; Barbosa; Parente, 2019), ressaltando, por fim, que, caso essas parcerias não existissem, elas não conseguiriam sobreviver de forma isolada.

Ademais, deve-se destacar que as redes das quais essas OSCs participam possibilitaram a aquisição tanto de produtos materiais (mobiliários, computadores, instrumentos musicais, dentre outros) quanto imateriais (conhecimento, experiência, informação, contatos, influência, dentre outros), imprescindíveis para o desenvolvimento das atividades e o cumprimento da missão das organizações. Isso reforça, assim, o que fora destacado por Balestrin (2005) quanto aos benefícios propiciados pelas redes entre organizações.

As redes interorganizacionais constituem importantes mecanismos de articulação, cooperação e fortalecimento institucional entre as OSCs especialmente diante dos desafios relacionados à escassez de recursos, à ampliação do impacto social e à necessidade de atuação coletiva em demandas cada vez mais complexas.

Conforme destaca Castells (1999), a lógica das redes permite a circulação de informações, conhecimentos e recursos de maneira dinâmica e estratégica, favorecendo processos de colaboração e fortalecimento mútuo entre instituições com objetivos convergentes. Nesse contexto, a atuação em rede possibilita às organizações não apenas maior visibilidade e legitimidade social, mas também o compartilhamento de experiências, conhecimentos técnicos e estratégias de atuação, elementos considerados essenciais para o desenvolvimento institucional e para a ampliação da capacidade de intervenção social.

Figura 1: Benefícios das redes interorganizacionais



Fonte: Elaboração própria.

Além dos benefícios imateriais, como fortalecimento da confiança, ampliação do capital social e construção de parcerias institucionais, as redes interorganizacionais também favorecem a obtenção de recursos materiais, financeiros e estruturais. Segundo Granovetter (1985), as relações sociais estabelecidas em redes produzem oportunidades de cooperação capazes de facilitar o acesso a informações privilegiadas, financiamentos, projetos conjuntos e apoio técnico, fatores que dificilmente seriam alcançados de forma isolada.

Na mesma perspectiva, Putnam (2000) ressalta que o capital social gerado pelas redes de cooperação fortalece vínculos de reciprocidade e confiança, ampliando a capacidade das organizações de mobilizar recursos e alcançar objetivos coletivos. Dessa forma, a atuação articulada em redes revela-se estratégica para as organizações da sociedade civil, tanto no fortalecimento de sua sustentabilidade institucional quanto na potencialização de suas ações e resultados sociais.

6 Considerações finais

Observou-se que, nas organizações Associação Espaço Adolescente e Ceia, a utilização da articulação em redes é imprescindível para a sustentabilidade e o cumprimento dos objetivos e da missão dessas OSCs. Essas organizações atuam na região há mais de

vinde anos, contam com parcerias privadas, públicas e com outras organizações, motivadas pela possibilidade de conexões para captação de recursos materiais e imateriais.

Os profissionais entrevistados da Associação Espaço Adolescente pontuaram, como principais problemas, a captação de recursos financeiros e a ausência de sede própria e de profissionais específicos atuando na OSC, em especial na área da psicologia. Dentre os problemas descritos pelos profissionais do Ceia, estão a captação de recursos financeiros e de gestão e o voluntariado.

A articulação em redes possibilitou, em ambas as organizações, a aquisição de bens materiais e imateriais que dificilmente seriam acessados de forma isolada. Entre os benefícios da articulação em redes mais citados pelos profissionais entrevistados nas organizações, estão: aquisição de mobiliário, eletrodomésticos, computadores, instrumentos musicais e esportivos, conhecimento, contatos, informações, recursos financeiros, formação e visibilidade.

Entretanto, apesar dos benefícios, observou-se que as redes constituídas ainda enfrentam desafios, como a aquisição da sede própria da Associação Espaço Adolescente e o aumento do número de profissionais atuantes do Ceia.

Em ambas as organizações estudadas os constructos se assemelham: formadas por laços flexíveis constituídos de acordo com as necessidades da rede e a disponibilidade de bens tangíveis e/ou intangíveis; dispersas geograficamente; laços fortes, alguns constituídos desde o momento da formação das OSCs e redes com atuações diversas.

Porém, evidencia-se a ausência de relação de troca e em rede, além de conexões de organizações com outras, sendo esse fator elencado pelos profissionais como um potencializador das dificuldades apresentadas pelas organizações. Essa articulação entre redes de OSCs pertencentes à mesma região poderia, segundo percepção dos entrevistados, propiciar uma maior aquisição de bens tangíveis e, principalmente, intangíveis, mitigando os constantes desafios enfrentados.

Esse cenário reflete a fragilidade no que concerne à presença de agentes articuladores e potencializadores de conexões e laços entre as OSCs do Vale do Mucuri, evidenciando a necessidade de criação de grupos e promoção de reuniões e seminários ou a criação de um aplicativo *on-line* que propicie a integração e a comunicação entre essas organizações. Tal medida poderia diminuir os espaços, não os geográficos, mas, sim, aqueles que venham a fortalecer vínculos para o compartilhamento dos mais diversos recursos.

Sendo assim, reforça-se que a articulação em redes interorganizacionais é uma importante estratégia para a aquisição de meios que propiciem o alcance de objetivos e garantam a sobrevivência de forma a transformar realidades sociais e locais.

Como propostas para futuras pesquisas, considera-se relevante a expansão desse estudo para análise de outras regiões, a fim de proporcionar um diagnóstico mais abrangente acerca da temática, analisando os efeitos da articulação de redes interorganizacionais na resolução de problemas enfrentados por OSCs em outras regiões do país.

Referências

ADULIS, Dalberto. **Como planejar a avaliação de um projeto social?** [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em:

https://www.academia.edu/36355766/Como_planejar_a_avalia%C3%A7%C3%A3o_de_um_projeto_social_doc. Acesso em: 3 jul. 2026.

ANDERSÉN, Jim. Protective capacity and absorptive capacity: managing the balance between retention and creation of knowledge-based resources. **The Learning Organization**, [s.l.], v. 19, n. 5, p. 440-452, 2012. DOI: 10.1108/09696471211239730.

ARAÚJO, Anderson Andrade; LIRA, Naiana Luiza Lourenço de Souza. O marco regulatório das organizações da sociedade civil: terceiro setor e as organizações de pequeno e grande portes. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 7, n. 7, p. 884-896, 2021. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/1729>. Acesso em: 3 jul. 2026.

BALESTRIN, Alsones. **A dinâmica da complementaridade de conhecimentos no contexto das redes interorganizacionais**. 2005. 214 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/4324>. Acesso em: 3 jul. 2026.

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge Renato; REYES JÚNIOR, Edgar. O campo de estudo sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 458-477, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/rac/i/2010.v14n3/>. Acesso em: 3 jul. 2026.

BALSINI, Cristina Pereira Vecchio; SILVEIRA, Ricardo Boeing; RAMBO, Jairo. Desafios do terceiro setor: uma análise baseada na perspectiva institucional, dependência de recursos e ecologia das populações. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 8., 2005, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Fea-USP, 2005. Sigla do evento: SemeAD. Disponível em: https://sistema.semead.com.br/8semead/resultado/an_resumo.asp?cod_trabalho=284. Acesso em: 3 jul. 2026.

BRASIL. Secretaria do Governo da Presidência da República. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/entenda-o-mrosc-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil>. Acesso em: 3 jul. 2026.

BRASS, Daniel J.; GALASKIEWICZ, Joseph; GREVE, Henrich R.; TSAI, Wenpin. Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective. **Academy of Management Journal**, Valhalla, v. 47, n. 6, p. 795-817, 2004. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/10.5465/20159624>. Acesso em: 3 jul. 2026.

BRITTO, Jorge. Cooperação interindustrial e redes de empresas. *In*: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/307143743_Cooperacao_Interindustrial_e_Redes_de_Empresas. Acesso em: 3 jul. 2026.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Gestão social no terceiro setor: avaliação de processos e missão institucional. **Oficina do CES**, Coimbra, v. 190, p. 1-43, 2003. Disponível em: <https://ces.uc.pt/pt/publicacoes/outras-publicacoes-e-colecoes/oficina-do-ces/numeros/oficina-190>. Acesso em: 3 jul. 2026.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. **Terceiro Setor: gestão e controle social**. São Paulo: Saraiva Uni, 2015.

CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde; ABREU, Aline França de. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. **Anais [...]**. Santa Catarina: Anpad, 2000.

CARVALHO, N. V. O terceiro sujeito: um novo ator para um velho cenário. *In*: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar Almeida (org.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 199-214.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHEN, Ching-Piao; LIU, Pang-Lo; TSAI, Chih-Hung. A study of the influence of organizational knowledge ability and knowledge absorptive capacity on organization performance in Taiwan's hi-tech enterprises. **Journal of Applied Sciences**, Dubai, v. 8, n. 7, p. 1138-1148, 2008. DOI: 10.3923/jas.2008.1138.1148.

CRUZ, Célia Meirelles; ESTRAVIZ, Marcelo. **Captação de diferentes recursos para organizações sem fins lucrativos**. 2. ed. São Paulo: Global, 2003.

CUNHA, Júlio Araújo Carneiro da. **O processo de transmissão de conhecimentos em redes interorganizacionais: a experiência do arranjo produtivo local de Birigüi (SP)**. 2006. 199 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-24012007-155022/>. Acesso em: 3 jul. 2026.

CUNHA, Julio Araújo Carneiro da; PASSADOR, João Luiz; PASSADOR, Cláudia Souza. Recomendações e apontamentos para categorizações em pesquisas sobre redes interorganizacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 505-529, 2011. Número especial, 1. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/DvtqfXRXJjRsJYmvSV5cPDL/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 3 jul. 2026.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99)**. 2007. 308 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: http://repositorio2.unb.br/handle/10482/1265?locale=pt_BR. Acesso em: 3 jul. 2026.

FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa Paternostro. Organizações e interorganizações na gestão do desenvolvimento sócio-territorial. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 11, p. 13-41, 2004. Edição especial. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/osoc/a/RfVF7b4ZwyfXPHCw8qTKRcc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 jul. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Produto interno bruto dos municípios de Minas Gerais**: ano referência 2017. Belo Horizonte: FJP, 2019. (Estatística & Informações, n. 23).

GALVÃO, Pollianna; ARAUJO, Claisy Maria Marinho. ONGs no Brasil: contextualização histórica do cenário para atuação em psicologia escolar. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 24, n. 1, p. 101-123, 2018. Disponível em: <https://pucminas.emnuvens.com.br/psicologiaemrevista/article/view/8629>. Acesso em: 3 jul. 2026.

GODÓI-DE-SOUSA, Edileusa; VALADÃO JÚNIOR, Valdir Machado. As formas, a natureza e os tipos de articulações da aliança entre ONG e o governo: um estudo de caso. **Interface**, Natal, v. 8, n. 2, 2011. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/158>. Acesso em: 3 jul. 2026.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/228311>. Acesso em: 3 jul. 2026.

GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties: a network theory revisited. **Sociological Theory**, Thousand Oaks, v. 1, p. 201-233, 1983. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/202051>. Acesso em: 3 jul. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2020.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; PADULA, Roberto Sanches (org.). **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books, 2019. Disponível em: https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/posgraduacao/programas/gestao-de-organizacoes-da-sociedade-civil-book_1p.pdf. Acesso em: 3 jul. 2026.

KAUFMAN, Dora. A força dos “laços fracos” de Mark Granovetter no ambiente do ciberespaço. **Galáxia**: revista interdisciplinar de comunicação e cultura, n. 23, p. 207-218, jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/view/5336>. Acesso em: 10 jul. 2026.

KNOBEN, Joris; OERLEMANS, Leon A. G. Proximity and inter-organizational collaboration: a literature review. **International Journal of Management Reviews**, Oxford, v. 8, n. 2, p. 71-89, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2370.2006.00121.x>. Acesso em: 3 jul. 2026.

LANDIM, Leilah; CARVALHO, Luiz Antonio de. **Projeto transparência e prestação de contas da sociedade civil na América Latina**: caso Brasil, 2007. Montevideu: Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2007. Disponível em: <https://www.lasociedadcivil.org/doc/transparencia-e-prestacao-de-contas-da-sociedade-civil-na-america-latina-caso-brasil/>. Acesso em: 3 jul. 2026.

LEICHSENDRING, Alexandre Ribeiro *et al.* **Marco regulatório das organizações da sociedade civil**: avanços e desafios. São Paulo: FGV Direito, 2020. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-avancos-e-desafios>. Acesso em: 3 jul. 2026.

LOPES, Marínes Selau; FRANZOI, Louise Cristine. **Terceiro setor, responsabilidade social e desenvolvimento sustentável**. Indaial: Uniasselvi, 2016.

MARCUELLO, C. **Approaching the third sector from a management perspective**: what does this offer? Trento: University of Trento, 2001.

MARTELETO, Regina Maria. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/6Y7Dyj4cVd5jdRkXJVxhxqN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 jul. 2026.

MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antonio Braz de Oliveira e. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/tTzclWn7BnJGcD3Bjgcbdsp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 jul. 2026.

MATTOS, Pedro Lincoln Carneiro leão de. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem. In: GODOI, Christiane Kleinubing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa (org.) **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

MENEZES, M. **As redes e o fim do patriarcado**. [S.l.: s.n.], 2002.

MERRIAM, Sharan. Designing your study and selecting a sample. In: MERRIAM, Sharan B. **Qualitative research and case study applications in education**: revised and expanded from case study research in education. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

NELSON, R. E. **Cultura, redes e governança na indústria do conhecimento**. [S.l.: s.n.], 2011. Proposta de projeto CNPQ.

OLIVER, Christine. Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. **Academy of Management Review**, Valhalla, v. 15, n. 2, p. 241-265, 1990. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amr.1990.4308156?legid=amr%3B15%2F2%2F241&ss=1s15%2F2%2F241c15%2F2%2F241&cited-by=yes>. Acesso em: 3 jul. 2026.

PECI, Alketa; COSTA, Fernando Luiz Abrucio da. Redes para implementação de políticas públicas: obstáculos e condições de funcionamento. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26., 2002, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPAD, 2002.

PEREIRA, Alexandre Gonçalves. **Esfera pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2018. 360 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufla.br/server/api/core/bitstreams/f252da26-3d64-4d60-830c-767bbdbadd69/content>. Acesso em: 10 jul. 2026.

PEREIRA, Alexsander Gonçalves; CABRAL, Eloisa Helena de Souza; ALCÂNTARA, Valderi de Castro. Esfera pública e marco regulatório das organizações da sociedade civil no Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, n. 15, n. 3, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13893>. Acesso em: 3 jul. 2026.

POWELL, Walter W.; GRODAL, Stine. Networks of innovators. In: FAGEBERG, Jan; MOWERY, David. C.; NELSON, Richard R. (ed.). **The Oxford handbook of innovation**. Oxford: Oxford

University Press, 2006. p. 56-85. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/38667>. Acesso em: 6 jul. 2026.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2000.

SANTOS, Jair Nascimento. **A liderança no contexto das redes organizacionais**. 2003. 370 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/3bd70c1b-b875-4f09-b319-b4dbcbef8ddc/content>. Acesso em: 3 jul. 2026.

SILVA, Andréia Vieira da. **Economia solidária**: uma estratégia política de desenvolvimento. 2010. 208 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/7339>. Acesso em: 3 jul. 2026.

TEIXEIRA, Enise Barth; GRZYBOVSKI, Denize; BEBER, Marlise Costa. Cooperação e aprendizagem organizacional em organizações sociais estruturadas em redes de cooperação: o caso da rede integração social. **Redes**: revista do desenvolvimento regional, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 2, p. 134-157, 2009. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/redes/article/view/941>. Acesso em: 3 jul. 2026.

TORRE, André; RALLET, Alain. Proximity and localization. **Regional Studies**, London, v. 39, n.1, p. 47-59, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0034340052000320842>. Acesso em: 3 jul. 2026.

VIEIRA, Naldeer dos Santos. **Aprendizagem em consultoria organizacional realizada em ONGs**: uma investigação sobre os aprendizados obtidos pelos consultores que atuam neste campo peculiar e multifacetado. 2008. 166 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/693>. Acesso em: 3 jul. 2026.

VIEIRA, Naldeer dos Santos; DUARTE, Cristiane Rodrigues; LEONEL, Marcelino Serretti. Caracterização dos empreendimentos produtivos com bases associativas do Vale do Mucuri. In: MARQUES, Marco Aurélio Marques Ferreira; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; GAVA, Rodrigo G. (org.). **Administração pública, gestão social e economia solidária**: avanços e desafios. 2. ed. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2014. p. 325-345.

VIEIRA, Naldeer Santos; BARBOSA, Allan Claudius Queiroz; PARENTE, Cristina Clara Ribeiro. Inovação social em rede no âmbito de um instituto brasileiro. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Niterói, v. 13, n. 3, p. 50-66, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/28198>. Acesso em: 3 jul. 2026.

WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. **Social network analysis**: methods and applications. New York: Cambridge University Press, 1994.