

REVISTA
ELETRÔNICA



ISSN 2764-6009

Campo de Públicas: conexões e experiências

v. 5 n. 1 - janeiro/junho 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) | Marcos Cristiano Zucarelli (Fundação João Pinheiro) | Marcela Emediato (Fundação João Pinheiro) | Mônica Moreira Esteves Bernardi (Fundação João Pinheiro) | Kamila Pagel de Oliveira (Fundação João Pinheiro) | Letícia Godinho (Fundação João Pinheiro) | Bruno Dias Magalhães (Universidade Federal de Minas Gerais; Fundação João Pinheiro) | Marcos Arcanjo de Assis (Fundação João Pinheiro) | Rosânia Rodrigues de Sousa (Fundação João Pinheiro) | Gabriel Mattos Ornelas (Fundação João Pinheiro) | Lara Farah Valadares e Lucciola (Fundação João Pinheiro) | Laís Godoi Lopes (Fundação João Pinheiro)

Editores Convidados

Roberto Rocha C. Pires (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) | Gabriela Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV/EAESP) | Catarina Segatto (Universidade de São Paulo) | Marcos Arcanjo de Assis (Fundação João Pinheiro) | Bruno Lazzarotti Diniz (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) | Armino 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) | Jessica Kantnila Moreira (Movimento Pessoas à Frente) | Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) | Raquel Giffoni Pinto (Universidade Federal Fluminense) | 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) | Élda 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 Boullousa (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. 1	janeiro/junho 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

Capacidades estatais e desigualdades sociais: mapeando lacunas e construindo interseções e00265
Roberto Rocha C. Pires | Gabriela Lotta | Catarina Segatto | Marcos Arcanjo de Assis | Bruno Lazzarotti Diniz

ENTREVISTA

Infraestructuras sociales como capacidad estatal para desarrollar capital social y enfrentar desigualdades: entrevista con Ismael Blanco e00264
Ismael Blanco | Marcos Arcanjo de Assis | Bruno Diniz Lazzarotti Costa

DOSSIÊ TEMÁTICO | Artigos

Quando o território condiciona o Estado: capacidades estatais e governança territorial em um município da Amazônia brasileira e00220
Núbia Vieira Cardoso

Capacidades estatais e desigualdades de aprendizagem: evidências da política educacional brasileira e00222
Lara Farah Valadares e Lucciola

Redistribuição que não transforma: capacidades estatais e reprodução de desigualdades no Brasil e00193
Luís Guilherme Izycki

A presença ausente do Estado: vulnerabilidade institucional e a reprodução das desigualdades na implementação de políticas públicas e00205
Renata dos Santos

Entre normas e discricionariedade: a reprodução da transfobia na política pública de assistência social e a regulação do acesso e00202
Fernanda Cristina da Silva | Natália Guimarães Duarte Sátyro

Capacidades estatales y políticas de bienestar: los sistemas de registros de usuarios de protección social en los países del Mercosur e00210
Flavio Alfredo Gaitán | Maria Alejandra Nicolás | Silvia Aparecida Zimmermann

Legibilidade e capacidades estatais: o caso da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais na reparação socioeconômica de Brumadinho/MG e00206
Fernando Resende Anelli

Entre intenção normativa e inclusão substantiva: capacidades estatais e *sandbox* regulatório no setor elétrico brasileiro e00204
Graciele de Fátima Oliveira Rodrigues | Camila Figueiredo Bomfim Lopes | Vinicius Oliveira da Silva

SUMÁRIO

Capacidades estatais municipais e políticas sociais: desafios técnico-administrativos na implementação da Proteção Social Básica em Juazeiro do Norte-CE e00211
Maria Leirivane Roque Viana | Francisco Raniere Moreira da Silva

Capacidades estatais no acesso à justiça: um estudo dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo e00207
Maurício Buosi Lemes

Burocracia não representativa: assimetria de gênero e raça nas lideranças da administração pública federal e00208
Dyeggo Rocha Guedes | Luana Passos | Juliana de Sales Silva | Daniela Salomão Gorayeb

SEÇÃO ABERTA | Artigos

La perspectiva comunitaria en políticas públicas: significado, potencialidades y desafíos e00230
Ismael Blanco

Direitos humanos, trabalho e reconhecimento social: uma análise do trabalho das pessoas com deficiência nas universidades públicas à luz de Karl Marx e Christophe Dejours e00190
Bianca Spode Betrame

Análise do Plano Diretor Participativo de Lavras-MG como instrumento de ação pública e00102
Mariana Silva Pereira | Tainá Porto Cotrim

Territorialização e reparação em sentido indígena: disputas da Aldeia Katurãma após o rompimento da barragem da Vale S.A. em Brumadinho e00262
Isadora Ribeiro Lopes

Revisão narrativa da teoria da Visão Baseada na Atenção (VBA) aplicada ao contexto da gestão pública escolar e00183
Lucilaine Aparecida Chaves | Thais Pinto da Rocha Torres

Experiências pedagógicas da política pública de monitoria estudantil do Programa Mais Estudo e00186
Iara Icó | Karla Maria Lima Figueiredo Bené Barbosa

A Política Nacional Aldir Blanc em Minas Gerais: implementação e indução federativa da política pública cultural e00182
Nathalia Larsen | Marcelo Franco Porto | Edgar Vladimiro Mantilla Carrasco | Gardênia Nascimento | Jerônimo Coura Sobrinho | Savilly Aimée Teixeira Buttros

Aquisições relacionadas à Inteligência Artificial na administração pública brasileira: um estudo a partir do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e00213
Cintia Souza Machado Ferreira | Edinilzo Bispo dos Santos | Manuella Florentino Vanderlei Paiva Santos

EDITORIAL

Capacidades estatais e desigualdades sociais: mapeando lacunas e construindo interseções

Roberto Rocha C. Pires¹   
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, DF, Brasil

Gabriela Lotta²   
Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), São Paulo, SP, Brasil

Catarina Segatto³   
Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

Marcos Arcanjo de Assis⁴   
Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, MG, Brasil

Bruno Lazzarotti Diniz⁵   
Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, MG, Brasil

1 Introdução

A desigualdade social constitui traço marcante e persistente de diversas sociedades ao redor do mundo, especialmente na América Latina. Embora diferentes períodos históricos tenham sido acompanhados por avanços na redução da pobreza, ampliação de direitos sociais e expansão do acesso a políticas públicas na região, a distribuição profundamente desigual de recursos, oportunidades e condições de vida continua a estruturar as experiências de amplos segmentos da população (Arretche, 2018; Cepal, 2019; Neri, 2018). No caso brasileiro, em particular, apesar de pequenos avanços nas últimas décadas, observa-se uma notável estabilidade das desigualdades de renda e riqueza quando consideramos os últimos cem anos (Souza, 2018).

A durabilidade e persistência dessas desigualdades nos desafiam a compreender melhor o papel do Estado e das suas políticas públicas, seja como instrumentos para

¹ Doutor em Políticas Públicas (Massachusetts Institute of Technology). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública do IDP.

² Doutora em Ciência Política (USP). Professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) e coordenadora da pós graduação acadêmica em administração pública e governo.

³ Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP). Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

⁴ Doutor em Ciência Política (UFMG). Pesquisador de carreira em Ciências Aplicadas e Políticas Públicas e professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP).

⁵ Doutor em Ciência Política (UFMG). Pesquisador e professor da graduação e mestrado em administração pública na Fundação João Pinheiro (FJP).

enfrentamento dos problemas associados às desigualdades ou como mecanismos que contribuem para sua produção e reprodução contínua. Trata-se de ambiguidade constitutiva da relação entre políticas públicas e desigualdades. Tal como Bourdieu (1994) já nos alertou, existe uma tensão inerente às funções do Estado moderno, a qual se visibiliza na operação simultânea de sua “mão direita” (isto é, políticas associadas a concentração da força física, vigilância das classes dominadas, garantia do mercado e da fiscalidade eficiente etc.) e de sua “mão esquerda” (isto é, políticas de redistribuição, proteção social, garantia de direitos etc.).

Mesmo se restringirmos o foco às políticas associadas a tal mão esquerda, identifica-se ainda um duplo risco: a) essas políticas podem ser insuficientes, subfinanciadas ou desarticuladas, não dispondo das capacidades necessárias ao enfrentamento dos problemas derivados das desigualdades e frustrando expectativas de inclusão ou proteção social; e b) essas políticas podem também, ainda que como um efeito não-pretendido e derivado de fragilidades institucionais, reproduzir desigualdades já existentes nos seus processos cotidianos de execução, perpetuando desatenções, exclusões e discriminações no tratamento de grupos sociais já historicamente vulnerabilizados (Pires, 2019).

É justamente nesse ponto que um olhar atento às possíveis interseções analíticas entre os debates sobre desigualdades sociais e capacidades estatais se coloca não só como oportuno, mas, também, promissor no sentido de aportar contribuições inovadoras às reflexões em curso. Por um lado, por mais que os debates sobre desigualdades sociais e o papel do Estado e das políticas públicas sejam amplos e tradicionais nas ciências sociais brasileiras, são relativamente raras as abordagens que assumem explicitamente o conceito de capacidade estatal como categoria analítica central nas reflexões sobre o enfrentamento ou a (re)produção de desigualdades sociais.

Por outro lado, o debate sobre capacidades estatais tem mobilizado cada vez mais atenção no campo de públicas no Brasil, nos últimos anos, com avanços expressivos na especificação e operacionalização do conceito, além da elaboração de modelos de análise e estudos empíricos em diferentes áreas de política pública e níveis de governo (Gomide; Marengo, 2024). Nesses estudos, tradicionalmente, capacidades estatais são entendidas como os recursos, competências e habilidades que permitem ao Estado formular e implementar políticas públicas de maneira efetiva; entretanto, estudos recentes ressaltam que a compreensão da ação estatal exige ir além dos estoques de capacidades disponíveis, voltando-se para os processos de sua ativação, isto é, para as condições institucionais e relacionais que permitem sua mobilização efetiva em contextos concretos de implementação (Pires; Gomide, 2024).

Nos estudos sobre coordenação federativa percebe-se alguma atenção para as desigualdades na capacidade de provisão de serviços entre regiões e para os efeitos

positivos da coordenação nacional na redução dessas desigualdades (Arretche, 2012; Bichir, Simoni Junior, Pereira, 2020). No entanto, poucos estudos exploram em maior profundidade as intersecções entre capacidades estatais e desigualdades sociais, seja em relação aos processos de construção das capacidades, seja em relação aos efeitos das capacidades sobre as desigualdades, ou ainda na identificação e compreensão de tipos de capacidades estatais necessárias para enfrentar os problemas associados às desigualdades em nosso país.

Ao ampliarmos o olhar para os debates no plano internacional, reforçamos a percepção de que a literatura sobre capacidades estatais – seja nas abordagens histórico-institucionalista e comparativista (*state capacity*) ou na perspectiva das capacidades para políticas públicas (*policy capacity*) – mantém apenas um diálogo limitado com os debates mais amplos sobre desigualdade social. Por exemplo, nas discussões sobre qualidade do governo (*quality of government*), competência estatal, imparcialidade e confiabilidade das instituições são mobilizadas para explicar o alcance dos sistemas de bem-estar e seu desempenho redistributivo (Rothstein; Samanni; Teorell, 2012). A desigualdade permanece ainda, em grande medida, tratada como um resultado da governança, e não como um campo de debate e investigação.

Isso é mais evidente nos estudos sobre *policy capacity*. Os trabalhos centrais dessa linha mapeiam capacidades analíticas, operacionais e políticas, buscando compreender como os governos formulam, coordenam e implementam políticas de maneira efetiva (Painter; Pierre, 2005; Peters, 2015; Wu; Ramesh; Howlett, 2015). Assim, a preocupação central costuma recair sobre as competências necessárias para uma formulação e implementação efetivas (efeitos principais), e não sobre os modos pelos quais os próprios processos de política pública são influenciados ou podem contribuir para reproduzir desigualdades sociais já existentes (efeitos não-pretendidos, colaterais ou perversos). Mesmo quando essa literatura se volta para as políticas sociais, a desigualdade tende a aparecer mais como um ambiente desafiador ou problema complexo do que como um objeto analítico central. Chindarkar, Howlett e Ramesh (2017), por exemplo, tratam o aumento da desigualdade como um dentre os vários desafios sociais complexos que tornam o desenho de políticas mais exigente, mantendo, contudo, seu foco principal nas capacidades técnicas e políticas necessárias para a efetividade das políticas públicas.

Assim, partindo do reconhecimento de uma lacuna entre os debates sobre capacidades estatais e desigualdades sociais, o presente dossiê da Revista Campo de Públicas: conexões e experiências colocou como objetivo dar alguns passos iniciais nessa direção, buscando revelar possibilidades de interseção analítica. Espera-se contribuir para o avanço do conhecimento sobre o tema no campo de públicas a partir das seguintes questões: a) como processos de construção de capacidades estatais podem se relacionar com o enfrentamento ou a reprodução das desigualdades? b) De que forma

as desigualdades sociais condicionam os processos de construção de capacidades estatais? E c) que capacidades são necessárias para enfrentar problemas derivados das desigualdades sociais?

Na seção 2, a seguir, buscamos abordar essas questões a partir de alguns diálogos com literaturas pertinentes. Em seguida, na seção 3, apresentamos as contribuições dos artigos que compõem esse dossiê para o debate.

2 Explorando caminhos de aproximação

Embora os estudos sobre capacidades estatais e desigualdades sociais tenham se desenvolvido em grande medida como agendas paralelas, algumas vertentes da literatura oferecem importantes pontos de aproximação entre esses campos.

a) Contribuições das abordagens macroinstitucionais

As abordagens de natureza mais macro sobre capacidades estatais analisam os atributos do Estado em nível sistêmico e investigam como suas capacidades extrativas, coercitivas e administrativas, entre outras, influenciam processos de desenvolvimento, provisão de bens públicos e distribuição de recursos na sociedade (Cingolani, 2013; Panaro; Vaccaro, 2023; Vaccaro; Panaro, 2025). As principais evidências mobilizadas por essa literatura derivam de comparações internacionais, estudos de economia política comparada e análises históricas voltadas aos processos de construção e fortalecimento das capacidades estatais ao longo do tempo (Bahamonde; Trasberg, 2021; Cárdenas; Tuzemen, 2011). Essa perspectiva nos ajuda a pensar tanto como processos de construção de capacidades estatais influenciam o enfrentamento das desigualdades como de que forma as desigualdades sociais são uma condição estrutural que altera os incentivos para a construção e o fortalecimento das instituições estatais.

Uma primeira linha de aproximação enfatiza como a existência de capacidades estatais robustas constitui condição necessária para a promoção de políticas redistributivas e para a redução de desigualdades. A simples existência de objetivos igualitários e de políticas formalmente orientadas à inclusão social não garante sua efetivação. Para que direitos, benefícios e serviços alcancem a população, os Estados precisam ser capazes de arrecadar recursos, produzir informações, coordenar organizações, implementar decisões e garantir o cumprimento de regras (Panaro; Vaccaro, 2023; Petrova, 2021). Estudos associados à tradição do *Quality of Government* mostram que capacidades administrativas mais desenvolvidas, instituições mais imparciais e burocracias mais confiáveis tendem a favorecer a implementação de políticas redistributivas e a sustentação política de sistemas de proteção social mais abrangentes (Rothstein; Samanni; Teorell, 2012). Nessa linha de argumentação, a construção de capacidades

estatais ao longo do tempo é condição necessária para o desenvolvimento dos aparatos de bem-estar social e para a produção de resultados mais igualitários.

Por outro lado, uma segunda linha de investigação inverte essa direção causal e busca compreender como as próprias desigualdades sociais influenciam a construção histórica das capacidades estatais. Nesse caso, a desigualdade não é tratada apenas como consequência da ação estatal, mas como um fator que molda os incentivos políticos para o fortalecimento ou enfraquecimento das instituições públicas. Estudos comparativos sugerem que sociedades altamente desiguais tendem a apresentar maiores resistências à expansão das capacidades fiscais e administrativas do Estado, uma vez que grupos privilegiados podem perceber o fortalecimento institucional como uma potencial ameaça redistributiva (Cárdenas; Tuzemen, 2011). Evidências encontradas em diferentes contextos nacionais e subnacionais indicam que elites econômicas frequentemente se opõem à ampliação de mecanismos de arrecadação, fiscalização e regulação justamente porque tais instrumentos aumentam a capacidade estatal de promover redistribuição (Hollenbach; Silva, 2019). Finalmente, é bastante claro e intuitivo que, em contextos de intensa desigualdade, as próprias capacidades estatais tenderão a ser desigualmente distribuídas entre entes, níveis de governo, setores e organizações públicas; pode, portanto, constituir-se como um canal de transmissão entre as desigualdades do contexto e as restrições à efetividade das políticas públicas destinadas a seu enfrentamento.

Tomadas em conjunto, essas contribuições revelam uma relação de mão dupla entre capacidades estatais e desigualdades sociais. De um lado, capacidades mais robustas podem ampliar as condições para o desenvolvimento de aparatos estatais orientados para redistribuição e para políticas inclusivas; de outro, contextos marcados por elevadas desigualdades podem dificultar a própria construção dessas capacidades. Ainda que essa literatura permaneça predominantemente centrada em processos macroinstitucionais e trate a desigualdade sobretudo como resultado distributivo ou variável estrutural, ela oferece uma importante ponte inicial entre os dois campos, ao demonstrar que capacidades estatais e desigualdades não constituem fenômenos independentes, mas processos mutuamente condicionados.

b) Contribuições das abordagens com foco em *policy capacities* e implementação

Uma segunda via de aproximação entre os estudos de capacidades estatais e o debate sobre desigualdades emerge das literaturas sobre capacidades para políticas públicas (*policy capacities*) e implementação. Diferentemente das abordagens macroinstitucionais, que tendem a focalizar atributos agregados do Estado e seus efeitos sobre resultados distributivos, essa literatura desloca a atenção para os processos por meio dos quais políticas públicas são efetivamente implementadas e experimentadas pelos cidadãos. Com isso, a desigualdade deixa de aparecer apenas como resultado de

políticas e passa a ser analisada como um fenômeno produzido e reproduzido no próprio funcionamento cotidiano das instituições públicas (Lotta; Pires, 2019).

Essa aproximação é particularmente evidente nos estudos que tratam a implementação como um espaço central de produção de efeitos sociais, capaz tanto de ampliar o acesso a direitos quanto de reproduzir vulnerabilidades, exclusões e desigualdades já existentes. Tal como elaborado no livro intitulado “Implementando Desigualdades” (Pires, 2019), as interações cotidianas entre cidadãos e instituições públicas, mediadas por regras, procedimentos, organizações e agentes implementadores, podem gerar barreiras diferenciadas de acesso, tratamento e reconhecimento, produzindo efeitos distributivos frequentemente invisibilizados pelas análises tradicionais de políticas públicas. Assim, a reprodução de desigualdades não é vista apenas como resultado de falhas ou ausência de políticas, mas também como consequência de dinâmicas presentes na própria ação estatal, que podem reforçar assimetrias sociais ao longo dos processos de implementação.

Pesquisas sobre fardos administrativos (*administrative burdens*) demonstram que o acesso a direitos, benefícios e serviços públicos depende não apenas da elegibilidade formal dos cidadãos, mas também da sua capacidade de superar diferentes tipos de custos impostos pelas organizações públicas. Esses custos podem assumir a forma de exigências de informação e aprendizagem, procedimentos burocráticos complexos, produção de documentos, deslocamentos, comprovações constantes ou ainda experiências de estigmatização, constrangimento e desgaste emocional. Embora frequentemente apresentados como requisitos administrativos neutros, tais encargos tendem a ser distribuídos de forma desigual, recaindo de maneira mais intensa sobre indivíduos e grupos que dispõem de menos recursos econômicos, educacionais, informacionais ou relacionais. Dessa forma, mesmo quando os direitos são formalmente universais, os processos de implementação podem produzir exclusões diferenciadas e restringir o acesso efetivo às políticas públicas (Halling; Bækgaard, 2024; Herd *et al.*, 2023; Moynihan; Herd; Harvey, 2015).

A literatura sobre fraqueza institucional (*weak institutions*) aprofunda ainda mais essa conexão ao mostrar que tais fardos administrativos frequentemente refletem limitações mais amplas das próprias capacidades estatais. O argumento central é que a implementação desigual não decorre apenas dos fardos impostos aos indivíduos, mas também de arranjos institucionais que carecem da capacidade de identificar, registrar, coordenar e atender às pessoas que as políticas públicas pretendem alcançar (Chudnovsky; Peeters, 2022; Peeters; Nieto-Morales, 2021; Peeters, Lotta; Nieto-Morales, 2024). Nessa perspectiva, os fardos administrativos frequentemente constituem a manifestação mais visível, para os cidadãos, de fragilidades institucionais mais profundas.

Em vez de atribuir dificuldades de acesso exclusivamente às características dos indivíduos, diversos estudos demonstram que fragmentação organizacional, baixa coordenação interinstitucional, sistemas precários de informação e cadastro, insuficiência de recursos administrativos e reduzida capacidade das burocracias de linha de frente contribuem diretamente para a geração de barreiras de acesso. Em contextos marcados por capacidades institucionais limitadas, parte significativa do trabalho necessário para acessar direitos é transferida aos próprios cidadãos, que passam a arcar com custos que deveriam ser absorvidos pelas organizações públicas. Como esses custos são suportados de maneira desigual, as fragilidades institucionais acabam operando como mecanismos de reprodução de desigualdades (Bell; Smith, 2022; Chudnovsky; Peeters, 2022; Peeters; Nieto-Morales, 2021).

Sob essa perspectiva, a relação entre capacidades estatais e desigualdades adquire uma nova dimensão analítica. O problema já não consiste apenas em saber se Estados mais capacitados produzem sociedades mais igualitárias, mas em compreender como as capacidades - ou sua ausência - moldam as experiências concretas dos cidadãos nas suas interações com instituições públicas. A implementação passa, assim, a ser entendida como um espaço privilegiado para observar os mecanismos cotidianos por meio dos quais desigualdades sociais são reproduzidas, mitigadas ou transformadas. Ao conectar capacidades organizacionais, desenho institucional e experiências de acesso a direitos, essa literatura estabelece uma das pontes mais promissoras entre os estudos de capacidades estatais e os debates contemporâneos sobre desigualdade social.

c) Capacidades para promover equidade e enfrentar desigualdades

Se as desigualdades sociais são influenciadas pelas capacidades estatais e pelos modos de implementação das políticas públicas, uma questão inevitável emerge: quais capacidades são necessárias para que a ação estatal seja capaz não apenas de promover a inclusão, a equidade e a garantia de direitos, mas também de evitar a reprodução de desigualdades ao longo dos processos de formulação e implementação das políticas? Não há na literatura uma resposta única, consensual ou acabada para essa questão. Sem a pretensão de um tratamento sistemático e exaustivo da questão, buscamos apresentar de modo bastante preliminar um conjunto relativamente sintético e convergente de capacidades que parecem cumprir funções essenciais para a promoção da equidade.

Em primeiro lugar, destacam-se as capacidades analíticas, entendidas como a habilidade de construir leituras sobre a população, suas heterogeneidades e sobre grupos em situação de vulnerabilidade (legibilidade), de identificar desigualdades, compreender seus mecanismos de produção e reprodução e produzir evidências capazes de orientar a formulação de intervenções adequadas. Em contextos marcados por desigualdades

complexas e multidimensionais, a capacidade de conhecer os problemas torna-se condição indispensável para enfrentá-los.

Em segundo lugar, capacidades operacionais, técnico-administrativas, institucionais ou de implementação efetiva continuam sendo fundamentais. Trata-se provavelmente da dimensão mais diretamente relacionada aos riscos de reprodução de desigualdades. A literatura recente tem mostrado que a efetividade de políticas inclusivas depende não apenas da existência de direitos formalmente garantidos, mas também da capacidade das organizações públicas de transformar esses direitos em acesso efetivo. Isso envolve sistemas de informação adequados, mecanismos de coordenação, burocracias qualificadas, estruturas de atendimento acessíveis, instrumentos de monitoramento e aprendizagem, além da capacidade de absorver custos administrativos que, de outra forma, seriam transferidos aos cidadãos. Sob essa perspectiva, promover equidade implica construir instituições capazes de facilitar o acesso e reduzir barreiras administrativas, especialmente para grupos socialmente vulnerabilizados.

Em terceiro lugar, as capacidades políticas cumprem também papel fundamental. Políticas públicas voltadas à redução de desigualdades frequentemente envolvem disputas distributivas, conflitos de interesse e desafios de coordenação entre múltiplos atores e organizações. Sua viabilidade depende, portanto, da capacidade dos governos de construir legitimidade, articular coalizões de apoio, coordenar instituições e sustentar compromissos políticos ao longo do tempo. Nesse sentido, capacidades políticas são tão importantes quanto capacidades técnicas para a promoção da equidade.

Por fim, a literatura recente chama atenção para uma dimensão frequentemente negligenciada: as capacidades dos próprios cidadãos para acessar e utilizar as políticas públicas. Mesmo políticas bem desenhadas e implementadas podem reproduzir desigualdades quando exigem conhecimentos, recursos ou habilidades desigualmente distribuídos na sociedade. Isso sugere que políticas orientadas para a equidade devem ser acompanhadas de estratégias que fortaleçam a capacidade dos indivíduos de compreender, acessar e navegar sistemas públicos complexos.

Em conjunto, essas contribuições apontam para uma compreensão ampliada das capacidades necessárias à promoção da equidade. Mais do que recursos administrativos ou competências técnicas isoladas, trata-se de um conjunto articulado de capacidades analíticas, políticas, operacionais, fiscais e relacionais que permitem aos governos identificar desigualdades, mobilizar apoio para enfrentá-las e transformar direitos formais em experiências concretas de inclusão. Ao mesmo tempo, a literatura adverte que capacidades, por si só, não garantem resultados igualitários. Seus efeitos dependem dos projetos políticos, dos arranjos institucionais e das prioridades que orientam sua mobilização. Ainda assim, pensar a equidade a partir das capacidades oferece um caminho propício para aproximar os debates sobre ação estatal e desigualdades sociais.

3 Contribuições dos artigos que integram este dossiê

O presente dossiê é composto por 1 entrevista e 11 artigos, elaborados por um total de 20 autores, vinculados a universidades, órgãos de pesquisa e organizações públicas. Os estudos discutem as relações entre capacidades estatais e desigualdades sociais em diferentes áreas de políticas públicas, como: combate à pobreza, transferência condicionada de renda, assistência social, saúde, educação, infraestrutura, reparação a vítimas de desastres, acesso à justiça, além de temas associados à gestão de públicas (como planejamento, governança territorial, gestão de pessoas, monitoramento, etc.); assim como em políticas nacionais, estaduais e municipais, no Brasil.

A entrevista com Ismael Blanco, docente e pesquisador do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona, explica o conceito de infraestrutura social em diálogo com a noção de capacidades estatais, discutindo as condições e os processos que podem caracterizar os equipamentos de políticas públicas, para além de provedores de serviços, como “lugares de encontro social recorrente, que permitem a geração de conexões e vínculos sociais. Ele apresenta ainda um marco analítico para a pesquisa dessas infraestruturas sociais e discute seu papel na redução de desigualdades sociais e espaciais. Para o dossiê, a entrevista contribui ao demarcar a importância da dimensão relacional das capacidades para o bem-estar.

Já o conjunto de artigos que compõe o dossiê possui contribuições próprias e específicas, apresentando reflexões instigantes e que dialogam com diversas das questões levantadas acima. Ainda que correndo algum risco de reducionismo, fizemos um esforço de sistematização do conjunto de argumentos, com o intuito de colocá-los em diálogo com as abordagens e questões apresentadas.

Os três primeiros artigos do dossiê dialogam diretamente com as abordagens macroinstitucionais discutidas na seção anterior. Em comum, eles compartilham uma preocupação com os condicionantes estruturais da ação estatal e com os efeitos distributivos produzidos por diferentes configurações institucionais. Em vez de focalizar processos específicos de implementação ou interações cotidianas entre cidadãos e burocracias, os trabalhos analisam capacidades estatais em escala agregada, explorando como características do território, dos arranjos federativos, das estruturas redistributivas e dos sistemas de provisão de políticas públicas influenciam a produção e a reprodução de desigualdades. Ao fazê-lo, contribuem para aprofundar a compreensão da relação de mão dupla entre capacidades estatais e desigualdades sociais, evidenciando que tanto as capacidades moldam resultados distributivos quanto as desigualdades condicionam as possibilidades concretas de construção e mobilização dessas capacidades.

De autoria de Núbia Cardoso, o artigo *“Quando o território condiciona o Estado: capacidades estatais e governança territorial em um município da Amazônia brasileira”* oferece uma contribuição particularmente original ao incorporar a dimensão territorial ao debate sobre capacidades estatais. A partir do estudo de caso de São Félix do Xingu, a autora demonstra como a fragmentação fundiária, a sobreposição de regimes jurídicos e a complexidade da governança territorial amazônica atuam como condicionantes estruturais da ação estatal, limitando a coordenação intergovernamental, a fiscalização ambiental e a implementação de políticas públicas. O argumento central desloca a análise das capacidades para além de métricas administrativas convencionais, propondo compreendê-las como fenômenos territorialmente produzidos e distribuídos de forma desigual. Com isso, o artigo contribui para a literatura ao mostrar como desigualdades territoriais e socioambientais não apenas resultam de capacidades estatais diferenciadas, mas também influenciam sua própria constituição e exercício.

No artigo *“Capacidades estatais e desigualdades educacionais: uma análise do desenho e da implementação da política educacional no Brasil”*, de Lara Valadares, o foco recai sobre a relação entre capacidades fiscais, administrativas e de implementação e os resultados da política educacional brasileira. Utilizando evidências quantitativas, o estudo demonstra que, embora capacidades estatais sejam relevantes para a melhoria dos indicadores educacionais, seus efeitos são fortemente condicionados por desigualdades socioeconômicas pré-existentes. Os resultados sugerem que a condição socioeconômica dos estudantes continua sendo o principal fator explicativo das desigualdades de aprendizagem, limitando o potencial equalizador das capacidades locais, especialmente das capacidades fiscais. A contribuição do artigo é evidenciar que capacidades estatais locais, isoladamente, não são suficientes para produzir equidade, reforçando a necessidade de articulação entre capacidades institucionais e mecanismos redistributivos mais amplos e multiníveis capazes de enfrentar desigualdades estruturais.

Por sua vez, o artigo *“Redistribuição que não transforma: capacidades estatais e reprodução de desigualdades no Brasil”*, de Luís Guilherme Izycki, explora um dos paradoxos centrais das democracias desiguais: a coexistência entre políticas redistributivas eficazes na redução da pobreza e a persistência de elevados níveis de desigualdade estrutural. A partir de uma abordagem histórico-institucional, o autor argumenta que essa aparente contradição decorre da existência de capacidades estatais seletivas, robustas para implementar políticas de compensação social de baixo conflito distributivo, mas frágeis quando se trata de promover reformas capazes de alterar os mecanismos estruturais de concentração de renda, riqueza e oportunidades. Ao destacar a interação entre sistema tributário, gasto público, incentivos econômicos e políticas sociais, o artigo demonstra que os efeitos distributivos da ação estatal dependem não apenas da presença de capacidades, mas também dos projetos políticos e arranjos institucionais (em nível sistêmico) nos quais elas são mobilizadas. Sua principal

contribuição consiste em mostrar que capacidades estatais podem coexistir com a reprodução de desigualdades, quando orientadas para a mitigação dos efeitos da pobreza, mas não para a transformação de suas causas estruturais.

Se os artigos anteriores exploram as relações entre capacidades estatais e desigualdades em uma escala agregada, os dois próximos artigos deslocam o olhar para os processos concretos por meio dos quais essas relações são produzidas e experimentadas no cotidiano da ação estatal. Em sintonia com as abordagens de *policy capacity* e implementação de políticas, esses estudos partem do pressuposto de que os efeitos distributivos das políticas públicas não decorrem apenas de seus desenhos institucionais ou dos recursos disponíveis ao Estado, mas também dos mecanismos organizacionais, interacionais e burocráticos que estruturam sua execução. Nessa perspectiva, a implementação deixa de ser compreendida como uma etapa neutra de operacionalização das políticas e passa a ser analisada como um espaço de produção e reprodução de desigualdades, no qual capacidades institucionais, arranjos organizacionais, discricionariedade burocrática, instrumentos de política e interações entre agentes públicos e cidadãos influenciam diretamente as possibilidades de acesso a direitos, serviços e benefícios. O foco analítico transita das capacidades estatais em abstrato para as formas concretas de sua ativação, permitindo compreender como políticas formalmente universais podem gerar experiências diferenciadas de inclusão, reconhecimento e proteção social.

O artigo “*A Presença Ausente do Estado: Vulnerabilidade Institucional e a Reprodução das Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*”, de Renata dos Santos, traz contribuição teórica importante para o debate sobre capacidades de implementação ao desenvolver o conceito de “vulnerabilidade institucional”, entendido como mecanismo explicativo que conecta desigualdades estruturais, fragilidades organizacionais e experiências concretas dos cidadãos com o Estado. Partindo da literatura sobre implementação, burocracia de nível de rua e fardos administrativos, o artigo argumenta que a reprodução das desigualdades não decorre apenas de decisões discricionárias individuais, mas também da incapacidade das instituições de sustentar, de forma contínua, coordenada e equitativa, sua função protetiva. A noção de “presença ausente do Estado” sintetiza essa dinâmica ao evidenciar situações em que políticas formalmente universais se materializam de forma instável, seletiva e onerosa para determinados grupos sociais. Com isso, o artigo amplia a agenda de estudos ao chamar atenção para os efeitos distributivos e simbólicos das fragilidades institucionais que caracterizam processos de implementação, mostrando que estas debilidades afetam não apenas a provisão de serviços, mas, sobretudo, a experiência dos cidadãos com as políticas públicas, interferindo na formação de expectativas, percepções de reconhecimento e vínculos entre cidadãos e Estado.

Já o artigo *“Entre Normas e Discrecionariiedade: a reprodução da transfobia na Política Pública de Assistência Social e a regulação do acesso”*, de Fernanda Cristina da Silva e Nathália Satyro, mobiliza uma perspectiva clássica dos estudos de implementação ao investigar empiricamente como a discrecionariiedade dos burocratas de nível de rua influencia o acesso a direitos. A partir de um estudo qualitativo realizado em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Belo Horizonte, as autoras demonstram que valores individuais, instituições informais e mecanismos discrecionários podem produzir barreiras de acesso mesmo em políticas formalmente orientadas pela universalidade e pela garantia de direitos. Os resultados evidenciam a presença de práticas transfóbicas que operam como mecanismos de regulação informal do acesso ao SUAS, limitando o exercício de direitos por parte da população trans. O estudo contribui para a literatura ao mostrar que a efetividade das políticas depende não apenas de capacidades organizacionais ou normativas, mas também da capacidade das instituições de orientar, supervisionar e enquadrar o exercício da discrecionariiedade burocrática. Nesse sentido, o artigo evidencia como capacidades de implementação insuficientes podem permitir que preconceitos, julgamentos morais e instituições informais interfiram na entrega de políticas públicas, produzindo desigualdades no próprio momento de sua execução.

Como discutido anteriormente, a promoção da equidade e o enfrentamento aos problemas derivados das desigualdades sociais requerem tipos específicos de capacidades estatais. Dentre estes, as capacidades analíticas certamente ocupam um papel central nessa reflexão. Essas capacidades dizem respeito à habilidade dos governos de produzir, integrar, interpretar e utilizar informações para compreender problemas sociais, identificar populações vulneráveis, monitorar resultados e orientar decisões públicas. Mais do que simples instrumentos técnicos, elas constituem recursos fundamentais para tornar determinadas situações sociais legíveis ao Estado, permitindo que necessidades, riscos e desigualdades sejam reconhecidos e incorporados aos processos de formulação e implementação das políticas. Ao mesmo tempo, como demonstram abordagens recentes sobre sistemas de informação e quantificação, os dispositivos utilizados para produzir conhecimento sobre a realidade social não apenas registram desigualdades preexistentes, mas também contribuem para definir quais grupos se tornam visíveis para o Estado, quais vulnerabilidades são reconhecidas e quais formas de proteção social se tornam possíveis.

Nessa direção, o artigo *“Capacidades estatais e políticas de bem-estar: análise dos registros de proteção social nos países do Mercosul”*, de Flavio Gaitán, Maria Alejandra Nicolás e Silvia Aparecida Zimmermann, analisa comparativamente a trajetória dos sistemas de informação social da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, explorando seu papel no fortalecimento das capacidades estatais voltadas à proteção social. Os autores argumentam que os registros sociais constituem infraestruturas fundamentais para ampliar a capacidade informacional dos Estados, permitindo identificar populações

vulneráveis, coordenar intervenções, monitorar resultados e calibrar políticas públicas. Contudo, o artigo vai além de uma compreensão estritamente técnica desses instrumentos e demonstra que os sistemas de informação também produzem categorias administrativas, definem critérios de visibilidade estatal e influenciam a forma como diferentes grupos sociais são reconhecidos como destinatários legítimos da proteção social. A comparação entre os países evidencia distintas combinações entre capacidades informacionais, coordenação institucional, aprendizagem e capacidades político-relacionais, revelando que a efetividade desses sistemas depende da disponibilidade de dados e tecnologias e também dos arranjos institucionais e orientações normativas que sustentam sua utilização. Ao fazê-lo, o artigo traz uma contribuição relevante para o debate sobre capacidades para equidade ao mostrar que a produção e o uso de informações constituem dimensões centrais da capacidade estatal de reconhecer desigualdades e orientar respostas públicas capazes de enfrentá-las.

A passagem das capacidades analíticas para as capacidades políticas pode ser construída destacando que o conhecimento necessário para promover equidade não é produzido exclusivamente por especialistas, sistemas de informação ou dispositivos técnicos estatais. Em contextos marcados por desigualdades estruturais, grupos vulnerabilizados frequentemente detêm conhecimentos situados sobre os obstáculos que enfrentam e sobre as inadequações dos desenhos institucionais que lhes são dirigidos. Nesse sentido, capacidades analíticas e capacidades político-relacionais encontram-se profundamente articuladas. A participação social, o diálogo com comunidades afetadas e a incorporação de seus repertórios de interpretação da realidade ampliam a base cognitiva do Estado, permitindo diagnósticos mais precisos e contextualizados, bem como fortalecem a legitimidade das decisões públicas e criam oportunidades para inovação institucional. Quando arranjos de governança possibilitam que grupos historicamente marginalizados influenciem a definição de problemas, categorias e soluções, o Estado amplia simultaneamente sua capacidade de conhecer, de coordenar e de agir de forma responsiva frente às desigualdades.

O artigo *“Legibilidade e capacidades estatais: o caso da consulta popular para povos e comunidades tradicionais na reparação socioeconômica de Brumadinho/MG”*, de Fernando Anelli, aborda o processo de reparação socioeconômica associado ao rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho e demais municípios atingidos. O estudo é particularmente relevante para essa discussão porque demonstra que as capacidades cognitivas do Estado podem ser produzidas e transformadas por meio da interação com movimentos sociais e comunidades afetadas. Partindo do conceito de legibilidade, o artigo mostra como o desenho inicial da Consulta Popular adotava categorias e procedimentos padronizados que invisibilizavam as especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), impondo barreiras à sua participação efetiva. A mobilização desses grupos, apoiada por assessorias técnicas independentes, levou à

contestação dos critérios originalmente utilizados e à incorporação de novas categorias interpretativas pelos atores estatais. O processo é analisado por meio do conceito de institucionalização simbólica, entendido como a incorporação, pelo Estado, de categorias e formas de classificação produzidas pelos próprios movimentos sociais. O principal argumento do artigo é que as interações entre Estado e sociedade ampliam a legitimidade das políticas e modificam as próprias capacidades cognitivas estatais, de modo que burocracias e instituições passam a se “ver como um movimento social”. O resultado foi a criação de uma consulta específica para os PCTs, com metodologias, fluxos e procedimentos mais aderentes às suas formas de organização e tomada de decisão. O estudo evidencia, portanto, como as capacidades políticas e de governança podem operar como mecanismos de ampliação das capacidades analíticas do Estado, tornando-o mais apto a reconhecer diferenças, interpretar vulnerabilidades e produzir respostas institucionalmente mais inclusivas.

De forma complementar, o artigo *“Entre intenção normativa e inclusão substantiva: capacidades estatais e sandbox regulatório no setor elétrico brasileiro”*, de Graciele de Fátima Oliveira Rodrigues, Camila Figueiredo Bomfim Lopes e Vinicius Silva, aborda o Programa Luz para Todos no Território Indígena do Xingu e demonstra que a ausência ou mobilização insuficiente de capacidades político-relacionais pode comprometer a transformação de objetivos redistributivos em inclusão substantiva. O estudo mostra que a implementação da política priorizou capacidades infraestruturais e administrativas voltadas à expansão do acesso formal à energia elétrica, mas ativou apenas parcialmente capacidades analíticas e político-relacionais. Entre as principais limitações identificadas estão a ausência de consulta prévia às comunidades indígenas, inadequações tecnológicas, fragilidades nos mecanismos de comunicação e dificuldades para incorporar os conhecimentos e necessidades territorialmente situados dos povos atendidos. Como consequência, embora a política tenha produzido inclusão formal por meio da expansão da infraestrutura energética, seus efeitos substantivos foram limitados nas dimensões distributiva, procedimental e de reconhecimento da justiça energética. A contribuição central do artigo consiste justamente em mostrar que a participação social não deve ser compreendida apenas como requisito normativo ou mecanismo de legitimação democrática, mas como componente fundamental da capacidade estatal de aprender, adaptar-se e produzir soluções adequadas a contextos complexos. A proposta de institucionalização de um sandbox regulatório surge precisamente como tentativa de superar essas limitações por meio da criação de arranjos de governança adaptativa que integrem participação territorial, produção compartilhada de conhecimento, aprendizagem institucional e experimentação regulatória. Assim, o texto evidencia que capacidades de governança favorecem coordenação e legitimidade e ampliam a capacidade analítica do Estado ao incorporar conhecimentos locais e produzir processos contínuos de aprendizagem voltados à promoção da equidade.

Por fim, as capacidades operacionais, técnico-administrativas, institucionais ou organizacionais dizem respeito ao conjunto de recursos, competências, estruturas, rotinas e instrumentos que permitem às organizações públicas transformar objetivos e diretrizes em ações concretas. Diferentemente das capacidades analíticas, voltadas à produção e ao uso do conhecimento, ou das capacidades políticas e de governança, associadas à construção de legitimidade, coordenação e participação, essas capacidades se referem às condições internas que sustentam a ação estatal cotidiana. Envolvem aspectos como a profissionalização e estabilidade das burocracias, a disponibilidade de recursos humanos e materiais, os mecanismos de coordenação e monitoramento, os procedimentos organizacionais, os sistemas de planejamento e avaliação, bem como os arranjos institucionais que permitem a continuidade e a efetividade das ações públicas. Em conjunto, as capacidades operacionais, técnico-administrativas, institucionais ou organizacionais constituem a infraestrutura organizacional do Estado, condicionando sua habilidade de implementar políticas, garantir direitos e responder de forma consistente aos desafios da ação pública.

O artigo *“Capacidades estatais municipais e políticas sociais: desafios técnico-administrativos na implementação da proteção social básica em Juazeiro do Norte-CE”*, Maria Leirivane Roque Viana e Raniere Moreira, oferece uma análise clássica das capacidades técnico-administrativas em nível municipal, examinando a profissionalização da burocracia, os instrumentos de coordenação e os mecanismos de monitoramento presentes na política de assistência social. Seu principal argumento é que a existência de profissionais qualificados e de instrumentos de gestão não é suficiente para assegurar capacidades estatais robustas quando persistem condições organizacionais marcadas pela precarização dos vínculos de trabalho. O estudo demonstra que a elevada rotatividade de gestores e equipes decorrente da predominância de contratos precários compromete a continuidade das ações, a preservação do conhecimento institucional e a consolidação de capacidades construídas ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, identifica iniciativas locais de coordenação e monitoramento que revelam esforços de adaptação organizacional diante das restrições existentes. A principal contribuição é mostrar que a efetividade das políticas sociais depende não apenas da existência formal de estruturas administrativas, mas também da capacidade de estabilizar equipes, institucionalizar rotinas e preservar conhecimentos organizacionais, elementos fundamentais para a sustentação de processos de implementação em contextos municipais.

O artigo *“Capacidades estatais no acesso à justiça: um estudo dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo”*, de Maurício Buosi Lemos, continua essa discussão ao explorar as capacidades institucionais necessárias para que organizações do sistema de justiça atuem na produção e implementação de políticas públicas de acesso à justiça. O estudo identifica três componentes centrais dessas capacidades: recursos organizacionais, instrumentos de gestão e alinhamentos internos

e externos de interpretações e ações. A análise evidencia que a atuação efetiva dos núcleos especializados depende da combinação entre equipes qualificadas, mecanismos de planejamento estratégico, pesquisa de campo, monitoramento e avaliação, bem como da capacidade de articular diferentes setores da própria instituição e atores externos. Um dos achados mais relevantes é que a sustentabilidade dessas capacidades ainda depende fortemente do perfil e do ativismo individual das coordenações dos núcleos, o que dificulta sua institucionalização e reduz a capacidade organizacional de acumular aprendizagens ao longo do tempo. O artigo contribui, assim, para deslocar o debate sobre capacidades estatais para além do Poder Executivo, demonstrando que organizações do sistema de justiça também necessitam desenvolver capacidades institucionais complexas para transformar sua autonomia formal em atuação efetiva na garantia de direitos e na produção de políticas públicas.

Por sua vez, o artigo *“Burocracia não representativa: assimetria de gênero e raça nas lideranças da administração pública federal”*, de Dyeggo Rocha Guedes, Luana Passos, Juliana de Sales Silva e Daniela Salomão Gorayeb, aborda uma dimensão também fundamental: a composição da própria burocracia e das estruturas de liderança do Estado. O estudo demonstra que, apesar dos avanços observados ao longo das últimas duas décadas, persistem profundas assimetrias de gênero e raça nos cargos de liderança da administração pública federal, especialmente nos níveis hierárquicos mais elevados. Seu argumento central é que a capacidade estatal não depende apenas da existência de burocracias profissionalizadas, mas também da forma como essas burocracias são constituídas e distribuídas internamente. A sub-representação de mulheres, especialmente mulheres negras, nos espaços de decisão limita a diversidade de perspectivas presentes nos processos organizacionais e pode restringir a capacidade das instituições de compreender e responder adequadamente às necessidades de grupos sociais diversos. Nessa perspectiva, a representatividade burocrática aparece como um atributo organizacional relevante, pois amplia a pluralidade de experiências e conhecimentos mobilizados nos processos decisórios. A principal contribuição do artigo consiste em evidenciar que desigualdades estruturais presentes no interior das organizações públicas não são apenas um problema de justiça ou inclusão, mas também um desafio para a construção de capacidades estatais capazes de produzir políticas mais responsivas, legítimas e aderentes à diversidade da sociedade brasileira.

Os artigos reunidos neste dossiê não apresentam uma resposta única ou definitiva para as questões que orientaram sua construção. Ao contrário, evidenciam a diversidade de caminhos analíticos possíveis para aproximar os debates sobre capacidades estatais e desigualdades sociais. Em diferentes escalas de análise, setores de políticas públicas e contextos institucionais, os estudos mostram que as desigualdades influenciam a construção, a mobilização e os efeitos das capacidades estatais, ao mesmo tempo em que as capacidades condicionam as possibilidades de enfrentamento, mitigação ou

reprodução dessas desigualdades. Os trabalhos revelam que essa relação se manifesta tanto nos condicionantes estruturais da ação estatal quanto nos processos cotidianos de implementação, nos sistemas de produção de conhecimento, nos arranjos participativos e nas dinâmicas organizacionais das instituições públicas. Em conjunto, contribuem para deslocar a compreensão das capacidades estatais para além de uma preocupação exclusiva com eficiência ou desempenho governamental, ressaltando sua relevância para a promoção da equidade, da inclusão e da garantia de direitos.

Mais do que encerrar uma discussão, este dossiê busca abrir uma agenda de investigação. Esperamos que os artigos reunidos nas páginas seguintes estimulem novos diálogos entre pesquisadores, gestores públicos e demais interessados nos desafios contemporâneos da ação estatal em sociedades profundamente desiguais. Ao explorar empiricamente diferentes problemas, políticas e instituições, os estudos demonstram o potencial analítico dessa agenda emergente e apontam para inúmeras questões ainda em aberto sobre os processos de construção de capacidades, seus usos políticos, seus efeitos distributivos e suas implicações para a democracia e a cidadania. Convidamos, assim, as leitoras e os leitores a percorrerem os artigos que compõem este dossiê, explorando suas contribuições específicas e participando do esforço coletivo de construir novas pontes entre os estudos sobre capacidades estatais e os debates sobre desigualdades sociais.

Boa leitura!

Editoras e editores

Referências

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, e339613, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>.

BAHAMONDE, Hector; TRASBERG, Mart. Inclusive institutions, unequal outcomes: democracy, state capacity, and income inequality. **European Journal of Political Economy**, v. 70, p. 102048, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102048>.

BELL, Elizabeth; SMITH, Kylie. Working within a system of administrative burden: how street-level bureaucrats' role perceptions shape access to the promise of higher education. **Administration & Society**, v. 54, n. 2, p. 167-211, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/00953997211027535>.

BOURDIEU, Pierre. **Raisons pratiques: sur la théorie de l'action**. Paris: Éditions du Seuil, 1994.

CÁRDENAS, Mauricio; TUZEMEN, Didem. **Under-investment in state capacity: the role of inequality and political instability**. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, 2011. (Research Working Paper, RWP 11-07).

CEPAL. **Panorama social da América Latina 2018**. Santiago: CEPAL, 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/44412-panorama-social-america-latina-2018-documento-informativo>. Acesso em: 24 jun. 2026.

CHINDARKAR, Namrata; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Introduction to the special issue: conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges. **Public Administration and Development**, v. 37, p. 3-14, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1789>.

CHUDNOVSKY, Mariana; PEETERS, Rik. A cascade of exclusion: administrative burdens and access to citizenship in the case of Argentina's National Identity Document. **International Review of Administrative Sciences**, v. 88, n. 4, p. 1068-1085, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852320984541>.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (UNU-MERIT Working Paper Series, n. 2013-053).

GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André. **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: ENAP, 2024. (Cadernos Enap, 133).

HALLING, Aske; BAEKGAARD, Martin. Administrative burden in citizen-state interactions: a systematic literature review. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 34, n. 2, p. 180-195, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>.

HERD, Pamela; HOYNES, Hilary; MICHENER, Jamila; MOYNIHAN, Donald. Introduction: administrative burden as a mechanism of inequality in policy implementation. **RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences**, v. 9, n. 5, p. 1-30, 2023. DOI: <https://doi.org/10.7758/RSF.2023.9.5.01>.

HOLLENBACH, Florian M.; SILVA, Thiago. Fiscal capacity and inequality: evidence from Brazilian municipalities. **The Journal of Politics**, v. 81, n. 4, p. 1434-1445, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1086/704595>.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto. Street-level bureaucracy research and social inequality. In: HUPE, Peter (ed.). **Research handbook on street-level bureaucracy**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019. p. 86-101.

MOYNIHAN, Donald; HERD, Pamela; HARVEY, Hope. Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 1, p. 43-69, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>.

NERI, Marcelo Côrtes. **Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2018. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a3dc737c-0f97-4bb0-9a3e-66305e867f5c/content>. Acesso em: 24 jun. 2026.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (eds.). **Challenges to state policy capacity**. London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230524194_1.

PANARO, Angelo V.; VACCARO, Andrea. Income inequality in authoritarian regimes: the role of political institutions and state capacity. **Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 53, n. 2, p. 161-178, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1017/ipo.2022.17>.

PEETERS, Rik; NIETO-MORALES, Fernando. The inequality machine. **Developments in Administration**, v. 3, n. 1, p. 19-30, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46996/dina.v3i1.5807>.

PEETERS, Rik; LOTTA, Gabriela; NIETO-MORALES, Fernando. **Street-level bureaucracy in weak state institutions**. Bristol: Policy Press, 2024.

PETERS, B. Guy. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 219-222, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>.

PETROVA, Bilyana. Redistribution and the quality of government: evidence from Central and Eastern Europe. **British Journal of Political Science**, v. 51, n. 1, p. 374-393, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123419000085>.

PIRES, Roberto. Introdução. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-52.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, e022, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022>.

ROTHSTEIN, Bo; SAMANNI, Marcus; TEORELL, Jan. Explaining the welfare state: power resources vs. the quality of government. **European Political Science Review**, v. 4, n. 1, p. 1-28, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773911000051>.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. São Paulo: Hucitec, 2018.

VACCARO, Andrea; PANARO, Angelo V. It's the state, indeed! How state capacity facilitates social equality in authoritarian regimes. **Contemporary Politics**, v. 31, p. 24-45, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569775.2024.2310745>.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.

Infraestructuras sociales como capacidad estatal para desarrollar capital social y enfrentar desigualdades: entrevista con Ismael Blanco



Social infrastructures as state capacity to develop social capital and address inequalities: an interview with Ismael Blanco

Ismael Blanco¹  

Institut de Govern i Polítiques Públiques (Igop), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Barcelona, Generalitat de Catalunya

Marcos Arcanjo de Assis²   

Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, MG, Brasil

Bruno Diniz Lazzarotti Costa³   

Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, MG, Brasil

Entrevista realizada no dia 12 de junho de 2026 remotamente via plataforma zoom. Foram cerca de 40 minutos de conversa gravada e após transcrição e revisão dos entrevistadores, o texto foi encaminhado para o entrevistado para validação e ajustes.

Recebido em: 12/06/2026

Aceito em: 23/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20856605](https://doi.org/10.5281/zenodo.20856605)

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



¹ Doctor en Ciencia Política, UAB, 2004. Es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona, donde ha sido director del Igop (2019-2025). Fue investigador Ramon y Cajal en la Universidad Pompeu Fabra y en la UAB (2011-2016), y anteriormente investigador postdoctoral Beatriu de Pinós en la De Montfort University, Reino Unido (2008-2010). Ha dirigido varios proyectos competitivos sobre gobernanza y segregación urbana y, actualmente, codirige el Proyecto Tedis (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Gobierno de España). También ha liderado numerosos contratos de investigación aplicada y ha participado en proyectos internacionales. Ha publicado en numerosas revistas científicas internacionales y ha coeditado, entre otras, *Vidas segregadas* (2022, con R. Gomà) y *Barrios y crisis* (2018, con O. Nel-lo).

² Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2023). Pesquisador de carreira em Ciências Aplicadas e Políticas Públicas e professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro – EG-FJP (2015-atual). Vice-líder e pesquisador do Núcleo Integrado de Monitoramento e Avaliação da FJP. Atua como secretário executivo do Sistema Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Governo de Minas Gerais (SAPP/MG). É editor associado da Revista Brasileira de Avaliação (RBAVAL). É diretor de comunicação da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas — ANEPECP (2025-atual).

³ Doutor em Ciência Política pela UFMG. Pesquisador e professor da graduação e mestrado em administração pública na Fundação João Pinheiro (FJP). Coordenador do Observatório das Desigualdades da FJP. Líder de tema na Anpad.

Esta edição de “Campo de Públicas” dedica especial atenção às complexas relações entre desigualdades sociais, definidas multidimensionalmente, e capacidades estatais, entendidas, de forma geral, como os recursos, competências e habilidades estruturais, políticas, técnicas e administrativas que permitem ao Estado formular e implementar políticas públicas de maneira efetiva. Estas interações se dão em mais de um sentido: as desigualdades sociais limitam e constroem a formação e ativação das capacidades estatais; as capacidades estatais são um mediador fundamental entre decisões políticas e alocativas relativas a políticas públicas orientadas ao enfrentamento das desigualdades e seus resultados efetivos; há distintos mecanismos — mais ou menos sutis — pelos quais políticas sociais podem ser levadas a reproduzir as desigualdades que deveriam minorar ou mesmo criar outras. Entretanto, o que estas diferentes abordagens têm em comum é o foco e a ênfase na magnitude, qualidade e instrumentos de provisão pública de bens e serviços. Nesta entrevista, aproveitamos a oportunidade para explorar os diálogos possíveis entre a noção de capacidade estatal e a de infraestrutura social. O conceito emergente de infraestrutura social, ainda em disputa, enfatiza a pesquisa sobre em que medida, em que condições e por quais processos os equipamentos e infraestrutura de serviços públicos podem se tornar também “lugares de encontro social recorrente, que permitem a geração de conexões, de vínculos sociais e contribuir para a criação de capital social”.

O entrevistado é o professor Ismael Blanco, do Institut de Govern i Polítiques Públiques (Igop), da Universidade Autònoma de Barcelona. Com larga experiência nas relações entre políticas públicas e participação, especialmente no nível local, o professor Blanco se dispôs a explorar as conexões entre Infraestrutura Social, Capacidades estatais e desigualdades com os coeditores deste número, Marcos Assis e Bruno Lazzarotti.

Marcos/Bruno: Ismael, para que podamos empezar, puedes contarnos un poco sobre el concepto de infraestructura social, las investigaciones sobre el tema en Igop y sobre su importancia para el análisis de políticas públicas.

Ismael: El concepto de infraestructura social es un concepto relativamente nuevo, emergente y, como sucede a menudo con este tipo de conceptos, el significado de la infraestructura social está disputado. Hay diferentes definiciones. Pero entre todas ellas, sin duda, la más popular y la más utilizada hoy es la que ofrece Eric Klinenberg en el libro de *Palaces for the People*, que se publicó en 2018, y que se refiere a la infraestructura social como aquellos lugares de encuentro social recurrente, que permiten la generación de conexiones, de vínculos sociales y

en definitiva pueden contribuir a la creación de capital social. Klinenberg dice que las infraestructuras sociales no son lo mismo que el capital social, sino que hacen referencia a las condiciones físicas que permiten el desarrollo del capital social. El autor pone muchos ejemplos de lo que constituye una infraestructura social. Y ciertamente es un concepto muy elástico que puede referirse a elementos urbanos muy distintos. De entre todos ellos, la preocupación del Igop está sobre todo en el papel de los equipamientos públicos, que nosotros entendemos que tienen una doble función muy relevante. La primera: son lugares de provisión de servicios públicos de todo tipo – servicios educativos, servicios de salud, servicios culturales. Pero, más allá de esta función de provisión de servicios, pueden constituir al menos potencialmente lugares importantes de creación de vínculos, de conexiones sociales. Así que nosotros analizamos los equipamientos públicos como un ejemplo paradigmático de las infraestructuras sociales, con la particularidad de tener esa doble función, la de la provisión de servicios y la de creación de conexiones sociales.

Marcos/Bruno: En la propuesta de ese número de la revista “Campo de Públicas: conexões e experiências”, tenemos la premisa de que existe una ambigüedad constitutiva de la relación entre políticas públicas y desigualdades. ¿Usted ve esta ambigüedad en sus investigaciones?

Ismael: Este concepto es muy interesante y me hace pensar también en la ambigüedad constitutiva de instituciones como la iglesia, por ejemplo. Es una institución que, por un lado, tiene un papel muy importante de protección de los pobres, de los desvalidos, de los marginados, de los excluidos, pero simultáneamente también puede ser, y ha sido históricamente, una institución muy cercana al poder y que por lo tanto ha mantenido prácticas opresivas, prácticas que en definitiva contribuyen a la desigualdad y a la exclusión. Esto está muy presente sin duda en las políticas públicas y específicamente está muy presente en el ámbito de las políticas urbanas, que han sido nuestro objeto prioritario de investigación en el Igop. Por un lado, las políticas urbanas — lo sabemos porque hay mucha literatura desde los años 80 sobre la neoliberalización de las ciudades, — han jugado un papel muy importante en la

privatización de los servicios públicos y del espacio público, y en la promoción de dinámicas de individualización — de erosión de los vínculos sociales y comunitarios; y también han sido un factor muy importante de desigualdad y de segregación residencial. Pero, simultáneamente, las políticas urbanas continúan siendo un instrumento muy importante de bienestar social, tanto por su capacidad de incidencia en el bienestar cotidiano de las personas, como por su capacidad de incidencia en la reducción de desigualdades. Decía Bernardo Secchi, un eminente geógrafo italiano, que el urbanismo es uno de los instrumentos redistributivos más importantes que los gobiernos locales progresistas tienen a su disposición. En Barcelona tenemos una larga tradición de urbanismo socialdemócrata que ha jugado un papel muy importante en la dignificación de las condiciones de vida en los barrios populares, con la dotación de equipamientos y de espacios públicos de alta calidad. En definitiva, las políticas urbanas se constituyen por esa ambigüedad, efectivamente: pueden ser un instrumento de privatización, de exclusión, de segregación, pero también un instrumento muy importante de inclusión, de cohesión, y de actuación a favor de los más desfavorecidos.

Marcos/Bruno: Nos parece, Ismael que el concepto de infraestructura social desplaza la centralidad del Estado hacia las conexiones sociales, vínculos, relaciones sociales comunitarias, ¿es cierto?

Ismael: No creo que desplace, sino que en todo caso complementa, amplía el foco. Porque, como he dicho al principio, nuestra concepción de la infraestructura social pone el acento en la dualidad, en la función dual de los equipamientos públicos como lugar de provisión de servicios y, por lo tanto, como plataforma desde la que se hace efectivo el ejercicio de derechos sociales en ámbitos diversos como la salud, la cultura o la educación y, simultáneamente, al menos potencialmente, los equipamientos pueden tener también esa función de creación de vínculos, de fortalecimiento de comunidades. Así, no creo que haya necesariamente una renuncia a la importancia de los servicios públicos, pero sí que se amplía el

foco y se remarca la importancia de la dimensión relacional del bienestar social.

Marcos/Bruno: Entendemos las capacidades estatales como recursos, competencias, habilidades que permiten al Estado formular e implementar políticas públicas de manera efectiva. ¿Cómo dialoga el concepto de infraestructura social con el de las capacidades estatales?

Ismael: Muchas de las infraestructuras sociales que nosotros analizamos son infraestructuras sociales públicas, promovidas, construidas, incluso gestionadas directamente por el Estado. Por eso, desde nuestro punto de vista, el análisis de la presencia y de la distribución socioespacial de las infraestructuras sociales está muy vinculado con la discusión sobre las capacidades estatales, porque la densidad y la calidad de las infraestructuras sociales públicas en el territorio es un indicador muy importante de la presencia del Estado allí y, por lo tanto, de la accesibilidad de los servicios públicos para los distintos grupos sociales. Esa es una parte fundamental de nuestro análisis: cómo se distribuyen socio-territorialmente las infraestructuras sociales públicas y qué nos dice esto sobre la presencia del Estado en el espacio y la relación de esa presencia con la desigualdad social y territorial, especialmente en el ámbito de las ciudades y de las áreas metropolitanas.

Marcos/Bruno: ¿Qué tipo de infraestructura crees que desarrolla más ese doble rol de provisión de servicios y de conexión social?

Ismael: Esa es una pregunta importante. Nosotros decimos, y los análisis que estamos haciendo sobre este tema nos indican, que una infraestructura pública, un equipamiento público puede desempeñar una función de infraestructura social si tiene la intencionalidad estratégica de hacerlo. Si se concibe a sí misma, no como una mera plataforma de provisión de servicios, sino también como una institución orientada a la generación de vínculos comunitarios. Pongamos un ejemplo muy claro. [Klinenberg](#) habla mucho en su libro, *Palaces for the People*, del ejemplo de las bibliotecas. Una biblioteca puede ser simplemente un lugar de préstamo de libros o un lugar de estudio. Pero puede ser también mucho más que esto. Puede

ser un lugar de referencia comunitaria en los barrios donde se ubica. En Barcelona, tenemos muchos ejemplos distintos de bibliotecas que mantienen y priorizan su función tradicional, de préstamo de libros, como lugar de estudio, y de conexión digital. Pero también tenemos muchas otras bibliotecas que hoy entienden su función mucho más allá de ese rol tradicional y que se han convertido en auténticos lugares de referencia comunitaria. Hay ejemplos muy interesantes en la ciudad de Barcelona y esto podría ocurrir con muchos otros equipamientos públicos. Un equipamiento cultural, por ejemplo, un museo local, puede ser simplemente un lugar de exposición del patrimonio local o puede ser un lugar de creación de comunidad, que contribuya a la identidad comunitaria, al enraizamiento de la gente con el territorio y que contribuya también, por qué no, a la creación de vínculos sociales. De nuevo, en Barcelona tenemos ejemplos muy interesantes de ese tipo. El museo, por ejemplo, de las Casas Baratas del Bon Pastor, tiene una parte de exposición y otra de encuentro social. Y es un lugar codiseñado con los vecinos y cogestionado con ellos. Fue una propuesta vecinal. Es un museo que va mucho más allá, por lo tanto, de las funciones expositivas tradicionales. Pero, para responder más concretamente a la pregunta, nosotros decimos que, para que un equipamiento pueda desempeñar su función efectivamente como infraestructura social o infraestructura comunitaria, debe cumplir cinco requisitos básicos, que denominamos las 5 P's, y que tienen que ver con la intencionalidad estratégica.

Marcos/Bruno: ¿Cuáles son las 5 P's? ¿Se trata de un marco analítico sobre las infraestructuras sociales?

Ismael: Sí, eso es. Se trata de un marco de análisis formulado originalmente por Óscar Rebollo, sociólogo, investigador del Igo y con una experiencia de gestión importante al frente del servicio de acción comunitaria Ayuntamiento de Barcelona. Así, decimos que las infraestructuras sociales tienen que ser lugares **Públicos**, abiertos y accesibles para todo el mundo, de tal forma que los usuarios de ese equipamiento se parezcan en lo máximo posible a la composición social del territorio, que reflejen la diversidad de la composición social del territorio. Esa es la primera P, su carácter público. En segundo lugar, decimos

que tienen que ser **Próximas**, lugares que actúan como refugio social, donde la gente se siente segura — próximas relacionalmente, decimos; no es tanto una cuestión de proximidad física, sino de proximidad relacional. La gente se tiene que sentir acogida, a gusto, tranquila, en una posición confortable y segura dentro de esos equipamientos. Y, a su vez, vinculado con la proximidad relacional, los equipamientos tienen que promover vínculos de tipo *bridging*, los que tienden puentes entre diversos. Tienen que favorecer lo que Marco Marchionni, otro sociólogo italiano, denominaba los “encuentros improbables”, entre grupos sociales de condiciones distintas. Es lo más difícil, sí, pero es el gran reto. Porque de lo contrario, las infraestructuras sociales lo que hacen es crear segregación comunitaria. Y ese es uno de los riesgos, creo, de la infraestructura social: que genere comunidades de tipo *bonding*, vinculadas entre sí, pero sin favorecer los vínculos entre diversos. Podemos tener infraestructuras sociales de todo tipo, pero en su conjunto, creo que el reto fundamental está en la construcción de puentes entre grupos sociales diversos. Es lo que realmente cohesiona una comunidad. La tercera P es la **Proactividad**. Un equipamiento no tiene que simplemente esperar a que la gente acuda, no basta con abrir las puertas para que la gente entre en el equipamiento, sino que tiene que ir a buscar, además de generar vínculos con el conjunto de actores sociales en el territorio de forma proactiva, contribuyendo al desarrollo comunitario en el territorio donde se ubica. La cuarta P es la **Polivalencia**. Creemos que un equipamiento, para realmente ser una infraestructura social, tiene que ser versátil y flexible en cuanto a sus usos. Y, por último, la última P es la P de **Participación**. Los equipamientos públicos tienen que ser concebidos y gestionados participativamente, con el tejido social. Creo que los equipamientos que cumplen esos cinco criterios, como horizonte normativo, desempeñan de forma más efectiva su función como infraestructura social o comunitaria.

Marcos/Bruno: En tu opinión, ¿qué capacidades o infraestructuras sociales son necesarias para hacer frente a

contextos de amplia desigualdad social como es el caso de Brasil y de países de Latinoamérica?

Ismael: El politólogo norteamericano Clarence Stone hablaba del concepto de la *civic capacity*, la capacidad cívica. Yo creo que es un concepto relevante porque nos dice que las capacidades que necesitamos en el territorio para reducir desigualdades y mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de los grupos más vulnerables son capacidades que se construyen desde la articulación público-comunitaria. Los resultados de política pública, especialmente en áreas más vulnerables, son mejores cuando somos capaces de articular, coordinar los esfuerzos del tejido comunitario y la presencia del Estado — cuando conseguimos articular el tejido social y el tejido institucional. Clarence Stone lo demuestra, por ejemplo, en el ámbito de las políticas educativas. Los resultados educativos son mejores allí donde hay no solo centros de educación pública de calidad, sino también una comunidad organizada que colabora, que se implica en el desempeño de los centros educativos. Esa misma reflexión la podemos llevar a otros ámbitos de política pública, como las políticas de emergencia climática — la resiliencia frente a los desastres climáticos, como oleadas de calor, inundaciones, incendios. La capacidad de anticipar esos desastres, la capacidad de reaccionar frente a esos desastres, la capacidad de adaptarse al nuevo escenario y de recuperarse es mayor cuando se produce esa articulación entre lo público y lo comunitario. En nuestros estudios lo hemos visto en relación con los impactos de las últimas grandes crisis en España, la Gran Recesión de 2008 primero y la crisis de la pandemia de la covid-19 después. En igualdad de condiciones socioeconómicas, los barrios que han sido más resilientes frente a esas crisis son barrios donde se ha conseguido articular lo público y lo comunitario de una forma sólida. Por lo tanto, es necesaria la presencia de instituciones públicas de calidad, por supuesto, es indiscutible, pero también es necesario fortalecer la capacidad de las comunidades para cooperar con el sector público y generar respuestas conjuntas.

Marcos/Bruno: Desde el punto de vista de las políticas públicas, con mucha frecuencia la capacidad de actuación de la

sociedad está distribuida de forma muy desigual. Así pues, ¿no corre el riesgo que una política pública construida en torno a este pilar agravar, o al menos reproducir, las desigualdades sociales y territoriales?

Ismael: Sí, la respuesta es que sí. Ese es un riesgo muy real si confiamos sólo en la capacidad comunitaria y no en la articulación público-comunitaria, que además tiene que tomar formas diferentes en función de las condiciones de partida de cada territorio. En todo caso, es muy importante recordar que no siempre tenemos capacidades de actuación comunitaria en todos los territorios, y especialmente en los territorios más vulnerables. Los estudios que nosotros hemos hecho aquí en Cataluña sobre esta cuestión, especialmente sobre dinámicas de innovación social en el contexto de la Gran Recesión del 2008, nos permitieron observar que la innovación social no se da necesariamente en los barrios donde hay más necesidades sociales, sino que, a menudo, las capacidades de innovación social se concentran en barrios de clase media, donde puede haber mayores niveles de mixtura social y donde hay un capital social fuerte. Por ejemplo, ciertos barrios de Barcelona como Gràcia, Sants o Poblenou. Son barrios que tienen una tradición asociativa muy fuerte, con unos niveles significativos de mezcla social, con una identidad fuerte de barrio, con una población relativamente estable. Todo esto favorece la capacidad de actuación comunitaria en barrios que no son los más vulnerables. De hecho, al superponer los mapas de la innovación social y los mapas de la segregación urbana, observábamos que las prácticas de innovación social, las más numerosas, no se dan ni en los barrios más vulnerables ni en los barrios más privilegiados.

Marcos/Bruno: Sí, porque los barrios ricos buscan el bienestar por el mercado.

Ismael: Sí, no les hace tanta falta el Estado, y aún menos la comunidad, porque cubren sus necesidades en el mercado. Si tienen necesidades, por ejemplo, de crianza, de cuidado de los niños, pueden contratar estos servicios en el mercado. Si quieren alimentación ecológica de proximidad, tienen supermercados que les ofrecen este tipo de productos —

aunque sea a precios bastante altos. Las necesidades de todo tipo, educativas, de salud... que ellos tienen, las pueden adquirir en el mercado y a menudo también con servicios públicos de alta calidad y por lo tanto no necesitan innovar en las formas de organización social. Pero, al contrario, en las áreas más vulnerables a menudo se da la situación inversa. Tienen la necesidad de innovar, pero no siempre tienen la capacidad, porque las realidades sociales que se viven en estos territorios lo hacen muy difícil. No quiero ser determinista, seguro que es posible la organización comunitaria en los barrios más vulnerables y tenemos muchos ejemplos históricos de ello tanto en Brasil como en España. Pero hay que reconocer que a menudo las condiciones para la acción colectiva son más complicadas allí donde hay mayores necesidades sociales, mayor vulnerabilidad. Por lo tanto, hay que tenerlo en cuenta, sin duda. Una pregunta clave es cómo contrarrestar esa desigualdad en las capacidades de acción colectiva.

Marcos/Bruno: A veces el Estado puede promover la creación de capital social.

Ismael: Eso es. Y ahí es donde entra en juego el tema de la infraestructura social. Porque la presencia de infraestructuras sociales de alta calidad puede jugar un papel muy importante en la promoción de vínculos y por lo tanto en la creación del capital social. Por lo tanto, necesitamos a un Estado que, consciente de la importancia de la organización social y comunitaria, invierta recursos públicos en la creación de infraestructuras públicas de calidad allí donde son más necesarias. Tenemos algunos ejemplos interesantes de esto, como el Programa Utopías en la Ciudad de México; creo que es un programa muy interesante que nos indica el sentido de esta estrategia y la importancia que puede llegar a tener. O, también en México, el Programa de Las Colmenas de Guadalajara. Son centros públicos de altísima calidad, multiservicio, extremadamente polivalentes, que a su vez se han convertido en lugares de referencia comunitaria, no solo como espacios de encuentro social, sino también como espacios de garantía de derechos de todo tipo, de salud, por ejemplo, en los barrios donde se ubican. Detrás hay una fuerte inversión pública, hay una apuesta institucional muy fuerte por

la creación de ese tipo de infraestructuras. No son ninguna panacea, pero sí que nos indican un camino a seguir.

Marcos/Bruno: Ahora para finalizar, ¿cómo abordar la objeción de que bajo la retórica del protagonismo de la sociedad en la construcción de la protección social se esconde el riesgo de que el Estado eluda su responsabilidad y la transfiera precisamente a los colectivos ya muy vulnerables sobre su propio bienestar?

Ismael: Ese es un riesgo enorme. Y creo que tenemos muchos ejemplos históricos de esto, tanto en América Latina como en Europa. En Europa, por ejemplo, destacaría el discurso de la *Big Society* de David Cameron, el que fue primer ministro británico entre 2010 y 2016, que reivindicaba la importancia de una sociedad grande, organizada, la idea de la *Big Society*, contraponiéndola a la idea del *Big Government*. Reivindicar la *Big Society* para el conservadurismo británico no deja de ser una gran novedad en términos ideológicos, porque Margaret Thatcher, en los años 1980, decía que no existe tal cosa que se llame sociedad, sólo existen los individuos. En cambio, décadas después, David Cameron reivindica la *Big Society* como alternativa al *Big Government*. Al final, aquello que une el discurso de Thatcher y de Cameron es su confrontación con el Estado. Tanto la negación de la sociedad como la reivindicación de una sociedad grande en ambos discursos son un subterfugio para criticar el papel social del Estado. Son una excusa para defender el recorte de los servicios públicos. Por lo tanto, tenemos que ir efectivamente con mucho cuidado con este tipo de discursos que contraponen sociedad o comunidad a Estado y políticas públicas. Decía una autora británica, ahora radicada en Australia, Helen Sullivan, que una gran sociedad necesita un Estado activo, un estado presente, un estado fuerte. Tenemos que pensar en los estados más desarrollados del mundo. Concretamente en el contexto europeo, los estados nórdicos no solo se caracterizan por tener una institucionalidad pública muy fuerte, con gran capacidad redistributiva, sino que se caracterizan también por tener una sociedad organizada, participativa, comprometida con el bien público, con el bien común. Que es un aspecto que quizás ha sido menos analizado, porque en los estudios comparativos del Estado del

bienestar normalmente analizamos indicadores como el gasto público, que hacen referencia a la fortaleza de las instituciones públicas. Pero, en cambio, obviamos que, junto con esa institucionalidad pública fuerte, hay también una sociedad organizada que reivindica, que reclama derechos y que también colabora con el Estado en la prestación de bienes públicos y en el logro de bienes comunes. En definitiva, creo que son dos elementos que se retroalimentan y esa relación de retroalimentación entre lo público y lo comunitario es un terreno por investigar, en el que yo creo que hay mucho recorrido para analizar en el ámbito de las ciencias sociales.

Marcos/Bruno: Esto me recuerda un poco la discusión de Putnam.

Ismael: Sí, efectivamente.

Marcos/Bruno: Y que, bueno, muy es una aproximación potente, pero un poco desalentadora, porque si no tienes 400 años de comunidad cívica, estás perdido permanentemente. Aquí en Brasil, en la época se discutía si no sería posible pensar también al revés: la intervención pública como creadora de capital social.

Ismael: Yo creo que hay una relación de retroalimentación, una relación dialéctica. Efectivamente, una de las críticas más fuertes que se le hicieron a Putnam es que, especialmente en el libro *Making Democracy Work*, caía en una especie de determinismo histórico brutal, que te dejaba sin margen de actuación. Si durante los últimos 400 años no se había desarrollado capital social en tu territorio, estabas condenado para siempre. Yo creo que eso él lo corrige después, en parte en el *Bowling Alone*, donde de hecho termina con un último capítulo que se llama *Un Programa para Capitalistas Sociales*, que es un nombre terrible, no me gusta nada, pero en todo caso asume que desde la intervención pública efectivamente se pueden crear las condiciones para la generación de capital social. De eso va la infraestructura social.

Marcos/Bruno: Excelente, Ismael, muchas gracias por su entrevista y contribución para la revista.

Quando o território condiciona o Estado: capacidades estatais e governança territorial em um município da Amazônia brasileira

When territory shapes the State: state capacities and territorial governance in a municipality in the Brazilian Amazon

Núbia Vieira Cardoso¹   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

São Félix do Xingu (PA), um dos maiores municípios do Brasil em extensão territorial, apresenta uma configuração fundiária complexa, marcada pela coexistência de terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos federais, propriedades privadas e florestas públicas não destinadas. Partindo desse contexto, o artigo analisa como a configuração fundiária e a dimensão territorial condicionam a produção e o exercício de capacidades estatais em municípios da Amazônia Legal, tomando São Félix do Xingu como estudo de caso revelador. Fundamentado na literatura sobre capacidades estatais e na perspectiva relacional de território desenvolvida por Raffestin (1993), o estudo compreende a configuração fundiária como expressão material de relações territoriais de poder e investiga como essas relações conformam as possibilidades de coordenação, planejamento e exercício da autoridade pública. Metodologicamente, a pesquisa combina entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos envolvidos na produção e regulação do território e na análise espacial da configuração territorial do município. Os resultados mostram que a questão fundiária não apenas constitui objeto de intervenção estatal, mas também integra as próprias condições sob as quais a ação pública é produzida e exercida. Ao evidenciar como a dimensão territorial participa da conformação concreta da ação estatal, o estudo contribui para o debate sobre capacidades estatais para além de abordagens centradas exclusivamente em atributos administrativos ou institucionais. Por fim, os resultados sugerem a relevância de aprofundar investigações sobre como diferentes configurações territoriais podem produzir formas específicas de atuação estatal.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Governança territorial. Regularização fundiária. Desigualdades socioambientais. Amazônia Legal.

Recebido em: 23/03/2026

Aceito em: 23/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.21072118](https://doi.org/10.5281/zenodo.21072118)

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



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001, tendo a pesquisa de campo contado também com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Foi utilizada como apoio à revisão textual e adequação da redação acadêmica durante o processo de revisão do manuscrito. Ferramenta: ChatGPT (OpenAI), versão 5.5, utilizada entre maio e junho de 2026. A interpretação dos dados, a análise, os resultados e as conclusões são de responsabilidade exclusiva da autora.

Agradecimento: A autora agradece a Daniel d'El Rei pelo apoio na elaboração dos mapas e no levantamento dos dados utilizados nesta pesquisa.

¹ Doutora em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com bolsa Capes. Pesquisadora da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atua nas áreas de território, saúde coletiva, saúde ambiental e políticas públicas na Amazônia brasileira.

ABSTRACT

São Félix do Xingu (Pará State, Brazil), one of the largest municipalities in the country in terms of territorial extent, presents a complex land tenure configuration characterized by the coexistence of indigenous lands, protected areas, federal agrarian settlements, private properties, and undesigned public forests. Against this backdrop, this article examines how land tenure arrangements and the territorial dimension condition the production and exercise of state capacities in municipalities within the Brazilian Legal Amazon, taking São Félix do Xingu as a revelatory case study. Drawing on the literature on state capacities and on Claude Raffestin's relational perspective of territory, the study understands land tenure configuration as a material expression of territorial power relations and investigates how these relations shape the possibilities for coordination, planning, and the exercise of public authority. Methodologically, the research combines semi-structured interviews with strategic actors involved in the production and regulation of territory and spatial analysis of the municipality's territorial configuration. The findings show that land tenure issues are not merely objects of state intervention but also are embedded in the very conditions through which governmental action is produced and exercised. By demonstrating how the territorial dimension shapes the concrete conditions of public action, the study contributes to debates on state capacities beyond approaches centered exclusively on administrative or institutional attributes. Finally, the results highlight the importance of further investigating how different territorial configurations may produce distinct forms of state action.

Keywords: State capacities. Territorial Governance. Land tenure regularization. Socio-environmental inequalities. Brazilian Legal Amazon.

1 Introdução

A regularização fundiária tem ocupado posição central no debate sobre planejamento e políticas públicas no Brasil, sendo frequentemente compreendida como condição necessária para a provisão de infraestrutura, ampliação do acesso a serviços públicos e segurança jurídica da posse (Fernandes, 2011; Gomes; Heller, 2009; Reis; Oliveira, 2017). Parte significativa da literatura tem enfatizado a regularização fundiária como instrumento de inclusão socioespacial, sobretudo em contextos urbanos marcados pela informalidade, precariedade habitacional e expansão desordenada (Fernandes; Pereira, 2010; Pasternack, 2010). Nesse conjunto de estudos, a regularização aparece associada à ampliação do acesso a políticas setoriais, especialmente nas áreas de habitação, saneamento e ordenamento urbano.

Entretanto, esse debate permanece majoritariamente circunscrito ao universo do planejamento urbano e à informalidade das metrópoles brasileiras, ou seja, ao espaço urbano consolidado, apresentando limitações quando transposto para municípios de grande extensão territorial. Ademais, embora a regularização seja reconhecida como estratégica para o desenvolvimento nacional (Gomez; Vieira Filho, 2023), ela ainda tem sido associada à dimensão ambiental de forma secundária, e os territórios indígenas figuram predominantemente como foco de conflito agrário ou jurídico (Pacheco; Pacheco, 2010). Permanecendo pouco explorada tanto na literatura de planejamento

quanto nos estudos sobre desenvolvimento regional, a análise da regularização fundiária como dimensão torna-se, assim, relevante para compreender a produção e o exercício das capacidades estatais subnacionais em contextos marcados pela complexidade territorial da Amazônia brasileira (Moulin, 2023). Afinal, a implementação de políticas de regularização fundiária envolve processos de coordenação institucional, articulação federativa, produção de informação territorial e exercício de autoridade pública, remetendo diretamente ao debate sobre capacidades estatais.

Nesse sentido, mesmo com a incorporação de dimensões relacionais, federativas e político-institucionais ao campo das capacidades estatais (Gomide; Pires, 2014; Grin; Demarco; Abrucio, 2021), permanece uma lacuna importante: parte significativa dessa literatura concentra-se nas capacidades internas às organizações estatais e nos arranjos institucionais de coordenação, dedicando menor atenção à forma como configurações territoriais específicas influenciam as condições concretas de exercício da ação estatal (Lotta; Favareto, 2016; Rocha, 2014).

Tal lacuna torna-se particularmente relevante no contexto amazônico. Em regiões marcadas pela coexistência de diferentes regimes fundiários, a questão fundiária ultrapassa sua dimensão estritamente jurídica ou administrativa e assume papel relevante na governança territorial (GT-OTRF, 2022; Moulin, 2023). Nesses contextos, compreender as capacidades estatais exige considerar não apenas as instituições responsáveis pela ação pública, mas também particularidades territoriais concretas com as quais essa ação é produzida e exercida.

A presente perspectiva aproxima-se da tradição da geografia política inaugurada por Claude Raffestin (1993). Ao criticar a predominância de uma teoria do território que se baseia na concepção do poder do Estado, o autor argumenta que o território não pode ser reduzido a uma delimitação administrativa ou a um simples suporte da ação estatal. Mais complexo do que apenas o recorte delimitado pelo poder do Estado, o território corresponde à materialização de relações de poder no espaço, articuladas por conflitos, cooperações, disputas de autoridade e formas de apropriação (Raffestin, 1993). Mesmo nas formulações contemporâneas do conceito, o território permanece associado à espacialização das relações de poder, envolvendo simultaneamente conflitos e solidariedades (Haesbaert, 2012).

Partindo dessa compreensão relacional de território, e não de um ponto de vista de mero suporte da ação estatal, este artigo propõe que a dimensão territorial seja compreendida como elemento constitutivo das condições concretas sob as quais capacidades estatais são produzidas e exercidas. Nessa perspectiva, determinadas configurações territoriais podem ampliar, restringir ou reconfigurar as possibilidades de coordenação, planejamento e implementação de políticas públicas. A questão fundiária assume, assim, papel analítico central, na medida em que expressa materialmente relações de poder

associadas à apropriação, ao controle e ao uso da terra, tornando observáveis processos que condicionam a própria atuação estatal. É nesse sentido que se coloca a questão central deste estudo: como a configuração fundiária e a dimensão territorial condicionam a produção concreta de capacidades estatais em municípios da Amazônia Legal?

Para responder a essa questão, analisa-se o caso de São Félix do Xingu, município localizado no Vale do Xingu, no sudeste do estado do Pará. Segundo maior município paraense, atrás apenas de Altamira, e sexto maior do país em extensão territorial, São Félix do Xingu ocupa posição estratégica na Amazônia Oriental, articulando dinâmicas econômicas, ambientais e fundiárias que extrapolam seus limites administrativos. O município abriga o maior rebanho bovino do Brasil, com aproximadamente 2,5 milhões de cabeças de gado para uma população estimada em pouco mais de 100 mil habitantes, além de apresentar significativa dispersão populacional em áreas rurais, vilas e distritos.

A relevância analítica do caso decorre, sobretudo, de sua configuração territorial. Aproximadamente 70% de sua área encontra-se submetida a regimes especiais de proteção, incluindo terras indígenas, unidades de conservação e assentamentos federais. Destacam-se, ao sul, as terras indígenas do povo Kayapó e, ao norte, na divisa com Altamira, a Terra Indígena Apyterewa, do povo Parakanã. Ao mesmo tempo, o município concentra intensas pressões associadas à expansão da pecuária, aos conflitos fundiários e às disputas em torno do uso da terra, configurando um contexto no qual diferentes formas de autoridade, apropriação e controle territorial coexistem e se sobrepõem.

Nesse sentido, a escolha do caso decorre de sua capacidade de tornar observáveis processos relevantes para a compreensão da relação entre território e capacidades estatais (Small, 2009). São Félix do Xingu constitui um caso particularmente adequado para examinar como configurações fundiárias complexas influenciam as possibilidades concretas de coordenação, planejamento e atuação estatal em contextos amazônicos. O objetivo desse artigo é, portanto, analisar como a configuração fundiária, entendida como expressão material de relações territoriais de poder, participa da produção concreta de capacidades estatais no município de São Félix do Xingu.

2 Fundamentação teórica

2.1 Capacidades estatais e dimensão territorial

A literatura sobre capacidades estatais consolidou-se a partir de debates clássicos sobre autonomia e eficácia do Estado (Evans, 1995), evoluindo posteriormente para abordagens que incorporam dimensões institucionais, relacionais e federativas (Gomide; Pires, 2014). No contexto brasileiro, estudos recentes enfatizam que capacidades não apenas se restringem à competência técnica ou ao aparato burocrático, mas também

envolvem coordenação intergovernamental, articulação com atores sociais e capacidade de implementação em contextos complexos (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Essa perspectiva relacional se torna particularmente relevante para a análise subnacional. Veloso *et al.* (2011), ao traçarem um retrato das capacidades municipais brasileiras, demonstram que a heterogeneidade territorial do país produz variações significativas nas capacidades administrativas, financeiras e institucionais de municípios. No entanto, ainda que esses autores reconheçam desigualdades estruturais, o foco permanece predominantemente administrativo. Essa heterogeneidade torna-se ainda mais evidente quando se considera a Amazônia Legal.

Ao deslocar o foco para um município da Amazônia, esse artigo propõe analisar as capacidades estatais não apenas como atributos das instituições, mas também como processos produzidos em contextos territoriais específicos. Nessa perspectiva, a configuração fundiária deixa de figurar como mero objeto de intervenção estatal para tornar-se parte das condições sob as quais a ação pública é produzida e exercida.

Em contextos federativos e territorialmente fragmentados, como o brasileiro, a gestão pública assume variações subnacionais significativas e a capacidade estatal não é homogênea. Ela se distribui de maneira desigual, refletindo assimetrias históricas, institucionais e socioeconômicas (Soifer, 2008). Essa heterogeneidade territorial implica reconhecer que capacidades não são apenas atributos organizacionais, mas também resultados de processos históricos de construção estatal, disputas políticas e arranjos institucionais multiníveis (Souza, 2024).

A incorporação do conceito de território nesse estudo parte da formulação clássica de Claude Raffestin em *Por uma Geografia do Poder*. Logo nas páginas iniciais da obra, o autor afirma que, de modo geral, a geografia política desenvolvida ao longo do século XX constituiu-se fundamentalmente como uma geografia do Estado. Nessa tradição, a análise geográfica foi estruturada a partir da tríade população-território-autoridade, elementos que, segundo Raffestin (1993), definem a própria existência do Estado. A autoridade ocupa posição central nessa formulação por representar a capacidade de centralização e exercício do poder sobre uma população inscrita em determinado território.

Partindo dessa tradição, Raffestin observa que a geografia política privilegiou historicamente uma determinada forma de apreensão do espaço: o espaço concebido pelo poder estatal. Em suas palavras, "[...] essa geografia do Estado foi um fator de ordem ao privilegiar o concebido, em detrimento do vivido. Só a análise relacional pode ultrapassar essa dicotomia concebido-vivido" (Raffestin, 1993, p. 22). O autor argumenta que a produção do conhecimento geográfico esteve associada à necessidade de representação do território por parte do Estado, produzindo uma leitura do espaço orientada pela distância, pela abstração e pela governabilidade.

Nesse contexto, a própria noção de território emerge vinculada ao exercício do poder. Ainda que a evolução do debate geográfico tenha ampliado o conceito para além de sua associação exclusiva ao poder do Estado, o território permanece inseparável das relações de conflitos e solidariedades de poder que o constituem (Haesbaert, 2012, p. 68). O território, portanto, não se confunde com o espaço. Nas palavras de Raffestin (1993, p. 144), "o espaço é a 'prisão original', o território é a prisão que os homens constroem para si".

Enquanto o espaço corresponde à matéria-prima sobre a qual se projetam ações, estratégias e relações sociais, o território é o resultado de processos de apropriação e controle exercidos por atores dotados de poder. Por essa razão, a geografia política clássica privilegiou representações territoriais produzidas a partir da perspectiva do Estado. Como observa Raffestin, "[...] a percepção territorial do príncipe não é geográfica, no sentido de um valor concreto, o do 'terreno', mas geométrica" (Raffestin, 1993, p. 25). O estrategista governa à distância e, por isso, opera mediante representações abstratas que tornam o espaço inteligível, classificável e administrável.

A crítica desenvolvida por Raffestin não consiste em negar a relevância dessas representações, mas, sim, em demonstrar seus limites. Ao privilegiar o espaço concebido pelo Estado, a geografia política tradicional relegou a segundo plano as relações efetivamente vividas e produzidas no território. O território deixa, então, de ser compreendido apenas como objeto de administração e passa a ser interpretado como resultado de relações sociais e relações de poder. Trata-se de uma mudança analítica importante: o território deixa de ser apenas aquilo que o Estado representa e administra para se tornar também aquilo que condiciona, tensiona e redefine as possibilidades concretas de exercício do poder.

Essa inflexão teórica apresenta especial relevância para o presente debate sobre capacidades estatais. No caso de São Félix do Xingu, o território não é mobilizado como mera escala espacial, tampouco como sinônimo de extensão territorial ou configuração fundiária. O território é compreendido como uma configuração relacional produzida pela coexistência de diferentes formas de autoridade, apropriação e controle da terra. Assim, as capacidades estatais não se materializam sobre um espaço abstrato e homogêneo, concebido à distância pelo Estado, mas, sim, sobre um território efetivamente constituído por múltiplas territorialidades, jurisdições, conflitos e relações de poder.

É nesse ponto que a contribuição de Raffestin aproxima-se da formulação proposta por Reis (2005), para quem o território não deve ser tratado apenas como contexto ou escala de análise, mas, sim, como categoria explicativa capaz de revelar a morfologia das relações de poder que estruturam os processos sociais. Nessa perspectiva, o território deixa de figurar como cenário da ação pública para integrar o próprio conjunto de

condições que influenciam a produção, a coordenação e o exercício das capacidades estatais.

2.2 Capacidades estatais, federalismo e governança territorial em contextos municipais complexos

No contexto brasileiro, a contribuição de Grin, Demarco e Abrucio (2021) é particularmente relevante ao demonstrar que, em regimes federativos descentralizados, como o sistema de governo brasileiro, as capacidades estatais se distribuem de forma assimétrica entre entes subnacionais, produzindo desigualdades institucionais que impactam diretamente a implementação de políticas públicas. A descentralização constitucional de 1988 ampliou responsabilidades municipais sem garantir, de forma homogênea, os meios administrativos, técnicos e financeiros para cumpri-las, o que torna os municípios arenas privilegiadas para observar a produção concreta ou a fragilização de capacidades (Cruz, 2025).

A convergência entre as literaturas de capacidades estatais, federalismo e governança territorial (Arretche, 2011; Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Souza; Fontanelli, 2022) permite avançar na compreensão de municípios amazônicos como arenas de produção desigual de autoridade estatal.

Municípios como São Félix do Xingu que apresentam configuração fundiária singular são casos que merecem ser analisados, uma vez que demonstram como a fragmentação condiciona a produção concreta de capacidades estatais, uma vez que limita a governabilidade territorial e amplia a dependência de decisões tomadas em outros níveis da federação.

Nesse cenário, a regularização fundiária, como elemento singular da dimensão territorial, emerge como arena privilegiada para observar a ativação ou a restrição dessas capacidades. Longe de constituir procedimento meramente técnico, ela envolve mediações políticas, disputas distributivas e redefinições de competências federativas. Em contextos de elevada discricionariedade normativa e fragilidade institucional, a ausência de arranjos robustos de governança territorial pode favorecer processos de (ir)regularização que ampliam a apropriação privada de terras públicas e intensificam conflitos socioambientais (Oliveira, 2020; Torres; Cunha; Guerrero, 2020).

Nesse sentido, identifica-se a complementação e operacionalização de discussões já realizadas, como no estudo de Veloso *et al.* (2011), que mapeou condições administrativas das prefeituras brasileiras, destacando heterogeneidades estruturais relacionadas ao tamanho populacional, à arrecadação própria, à qualificação técnica e às capacidades de planejamento.

Mais recentemente, a literatura tem buscado sofisticar o conceito, distinguindo capacidades burocráticas, políticas e de coordenação, além de enfatizar dimensões relacionais e territoriais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). A agenda voltada às capacidades estatais municipais tem, assim, contribuído para ampliar essa abordagem ao analisar como variáveis institucionais e socioeconômicas interferem na capacidade de indução de desenvolvimento local. Outro estudo contemporâneo, nessa mesma escala, é o estudo de caso do município mineiro de Teófilo Otoni (Pena, 2025), que, ao apresentar a mensuração empírica de capacidades governamentais municipais, a associou a indicadores administrativos e ao desempenho econômico.

Contudo, observa-se que grande parte dessas análises parte de municípios cuja complexidade territorial é relativamente convencional, isto é, são unidades administrativas cuja governança coincide majoritariamente com sua jurisdição política. Permanecem menos explorados os casos em que a capacidade municipal se constrói em territórios altamente fragmentados por regimes diferenciados de propriedade e administração.

Assim, a análise da regularização fundiária desloca o debate de capacidades para o plano da governança territorial. A indefinição fundiária, a sobreposição de registros declaratórios e a presença de florestas públicas não destinadas tensionam o federalismo cooperativo e produzem zonas de governança híbrida, nas quais a autoridade estatal é disputada por atores privados e poderes paralelos. Nesses contextos, capacidades estatais devem ser compreendidas não apenas como estoque de recursos administrativos, mas também como competência de coordenação interinstitucional, produção de autoridade legítima e integração entre políticas ambientais, agrárias e de desenvolvimento.

Diante da multidimensionalidade do conceito de capacidades estatais, diversos autores, entre eles Cingolani (2013), Gomide e Pires (2014), têm estimulado dimensões e variáveis que permitem operacionalizar empiricamente o conceito, ajustando-o a diferentes contextos e escalas de análise.

Partindo da concepção relacional de capacidades estatais, segundo a qual a ação do Estado é produzida na interação entre instituições, níveis de governo e atores sociais (Evans, 1995), esse estudo adota uma abordagem territorial-relacional para analisar a capacidade estatal em um município de ampla extensão territorial e elevada complexidade fundiária.

Ao incorporar a dimensão territorial como variável analítica central, o presente estudo amplia a literatura sobre capacidades estatais municipais ao demonstrar que, em determinados contextos, a limitação não decorre exclusivamente de insuficiência

administrativa, mas, sim, de constrangimentos estruturais associados à fragmentação jurisdicional e à ambiguidade normativa.

O município de São Félix do Xingu, portanto, não é tratado como exceção ou anomalia, mas, sim, como laboratório empírico para compreender como capacidades estatais são produzidas, tensionadas e redefinidas em territórios em um município estratégico para o desenvolvimento nacional e para o enfrentamento da crise climática.

À luz desse referencial teórico, torna-se necessário examinar empiricamente como essas dinâmicas se materializam em contextos municipais específicos. Se a capacidade estatal é territorialmente produzida e condicionada por arranjos federativos e fundiários complexos, sua análise exige abordagem metodológica capaz de articular dados geoespaciais, institucionais e qualitativos. O estudo de caso de São Félix do Xingu permite observar, em escala municipal, como a configuração fundiária, a sobreposição de regimes jurídicos e a fragmentação territorial incidem sobre as dimensões técnico-administrativas, político-relacionais e territoriais da capacidade estatal. A seção seguinte apresenta o desenho metodológico adotado para operacionalizar essa análise.

3 Metodologia

3.1 Estratégia analítica e desenho da pesquisa

A escolha por um estudo de caso único fundamenta-se na lógica analítica de seleção de casos proposta por Small (2009), segundo a qual a contribuição de um estudo de caso não depende de sua representatividade estatística, mas, sim, de sua capacidade de revelar processos e mecanismos teoricamente relevantes. Nesse sentido, São Félix do Xingu foi selecionado por constituir um caso particularmente revelador, no qual a coexistência de diferentes regimes fundiários, formas de autoridade territorial e níveis de governança torna especialmente visíveis os desafios associados à atuação estatal em contextos amazônicos.

Essa escolha torna-se particularmente relevante diante do predomínio de abordagens voltadas à mensuração de capacidades estatais em entes subnacionais. A literatura recente tem avançado na construção de indicadores administrativos, fiscais e organizacionais para avaliar o potencial de formulação e implementação de políticas públicas (Veloso *et al.*, 2011; Gomide; Pires, 2014; Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Pena, 2025). Embora fundamentais, essas abordagens tendem a privilegiar atributos internos das organizações públicas, oferecendo menor atenção às condições territoriais nas quais a ação estatal é produzida e exercida.

O modelo conceitual proposto parte da compreensão de que a capacidade estatal é produzida em contextos territoriais específicos. Inspirado na perspectiva relacional de

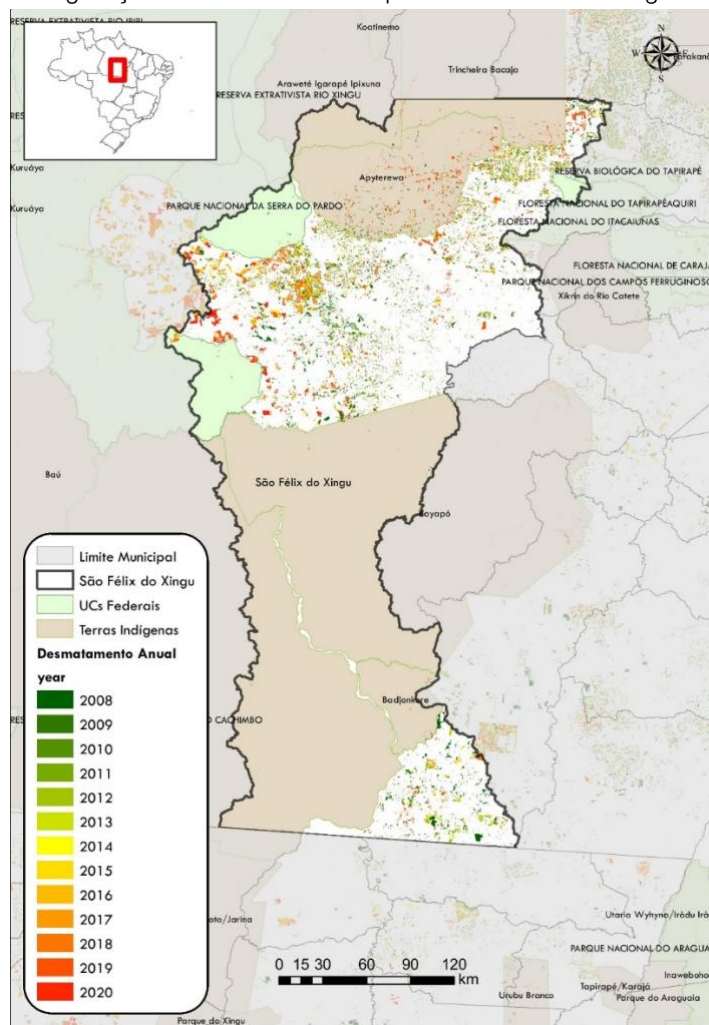
território, assume-se que a configuração fundiária expressa formas concretas de apropriação, controle e uso da terra, tornando visíveis relações de poder que incidem sobre as possibilidades de coordenação institucional, o exercício da autoridade pública e a implementação de políticas. Nessa perspectiva, a questão fundiária não é tratada apenas como objeto de intervenção pública, mas também como dimensão analítica capaz de revelar as condições sob as quais capacidades estatais são produzidas e exercidas.

Importa destacar que o argumento não pressupõe uma relação determinística entre configuração fundiária e capacidades estatais. Não se trata de afirmar que determinadas configurações territoriais produzem automaticamente capacidades ou incapacidades estatais, mas, sim, de reconhecer que elas conformam as condições institucionais, relacionais e territoriais sob as quais determinadas capacidades são mobilizadas, exercidas e disputadas.

3.2 Justificativa da escolha do caso

Como caso empírico, analisa-se o município de São Félix do Xingu, no Sudeste do estado do Pará, localizado na conjunção das bacias do rio Araguaia-Tocantins e rio Xingu na porção da Amazônia Oriental, cuja configuração territorial constitui exemplo emblemático desse tipo de desafio. Com 84.213 km² de extensão, dimensão comparável à de países europeus como Áustria e Holanda, o município apresenta baixa densidade demográfica e elevada heterogeneidade territorial. Aproximadamente 70% de sua área encontra-se sob regimes especiais de proteção, sendo 51,9% composta por terras indígenas, demarcadas e homologadas pela União, 20,6% por unidades de conservação e 3,7% por assentamentos federais. Ao mesmo tempo, o município abriga o maior rebanho bovino do país, 2,5 milhões de cabeças de gado (IBGE, 2023), e apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) considerado baixo, revelando tensões entre exploração econômica, proteção ambiental e desigualdades sociais.

Mapa 1: Configuração territorial do município de São Félix do Xingu – Pará/Brasil



Fonte: Dados básicos: Inpe (2020). Elaboração própria.

É nesse sentido que São Félix do Xingu constitui um caso particularmente revelador. Sua configuração fundiária, marcada pela coexistência de diferentes regimes de propriedade e formas de autoridade territorial, permite observar mecanismos que dificilmente seriam perceptíveis em contextos menos complexos.

3.3 Procedimentos de coleta e análise de dados

O artigo constitui um recorte de pesquisa de doutorado desenvolvida no município de São Félix do Xingu. Para os fins desse estudo, foram mobilizadas quatro entrevistas semiestruturadas, além de pronunciamento público de agente político com atuação nas esferas estadual e federal, realizadas durante trabalho de campo conduzido entre junho e julho de 2022, selecionadas em função de sua relevância para a análise da relação entre configuração fundiária, território e capacidades estatais. Os entrevistados incluem atores diretamente envolvidos nas disputas e nos processos de regulação do uso da

terra, abrangendo representantes de organizações rurais, agentes vinculados à política fundiária e ambiental e atores relacionados à cadeia produtiva da pecuária.

Mais do que reconstruir trajetórias individuais, a seleção, a condução e a análise das entrevistas buscaram compreender as diferentes posições ocupadas pelos entrevistados na estrutura territorial do município. Inspirada na tradição dos estudos regionais de Milton Santos (1957), a pesquisa parte do pressuposto de que agentes econômicos, políticos e institucionais expressam, por meio de suas práticas e narrativas, relações mais amplas de apropriação, regulação e uso do território. Nessa perspectiva, os entrevistados são analisados não apenas como indivíduos, mas também como representantes de posições estratégicas nas relações territoriais que participam da produção, disputa e regulação do espaço local.

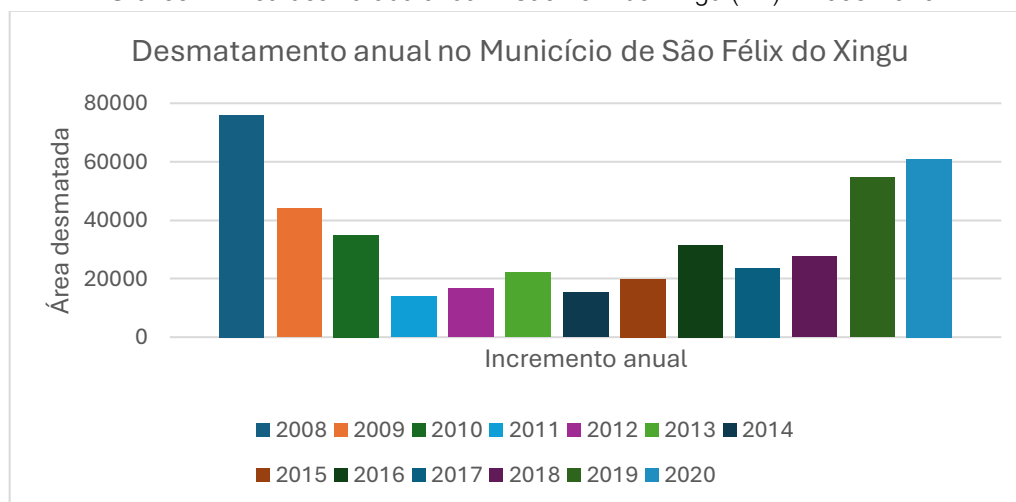
Complementarmente, foram analisados dados de ocupação e uso da terra referentes à estrutura fundiária do município, às áreas protegidas e aos padrões de uso e cobertura, utilizando informações produzidas por bases oficiais de monitoramento, como o Programa de Monitoramento do Desmatamento por Satélite (Prodes) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e o projeto MapBiomass. A incorporação desses dados permitiu examinar a distribuição territorial do desmatamento e das principais formas de ocupação da terra em relação aos diferentes regimes fundiários presentes no município. A análise foi articulada aos dados qualitativos obtidos nas entrevistas, permitindo relacionar dinâmicas observadas no território às interpretações e estratégias dos diferentes agentes envolvidos na disputa, na regulação e no uso da terra em São Félix do Xingu.

4 Resultados e discussão

4.1 Dinâmica recente do desmatamento e configuração territorial

A análise da série histórica do desmatamento com base nos dados do Projeto Prodes/Inpe evidencia que, a partir de 2019, São Félix do Xingu passou a ocupar uma posição central no cenário amazônico. No ano de 2019, o estado do Pará registrou 4.172 km² de desmatamento, em contraste com os 2.744 km² registrados em 2018 (Inpe, 2020), consolidando-se como o estado com maior volume absoluto de supressão florestal na Amazônia Legal. Nesse contexto, São Félix do Xingu destacou-se como o município com maior área desmatada, mesmo apresentando aproximadamente 70% de seu território formalmente protegido por unidades de conservação e terras indígenas.

Gráfico 1: Área desmatada anual – São Félix do Xingu (PA) – 2008-2020

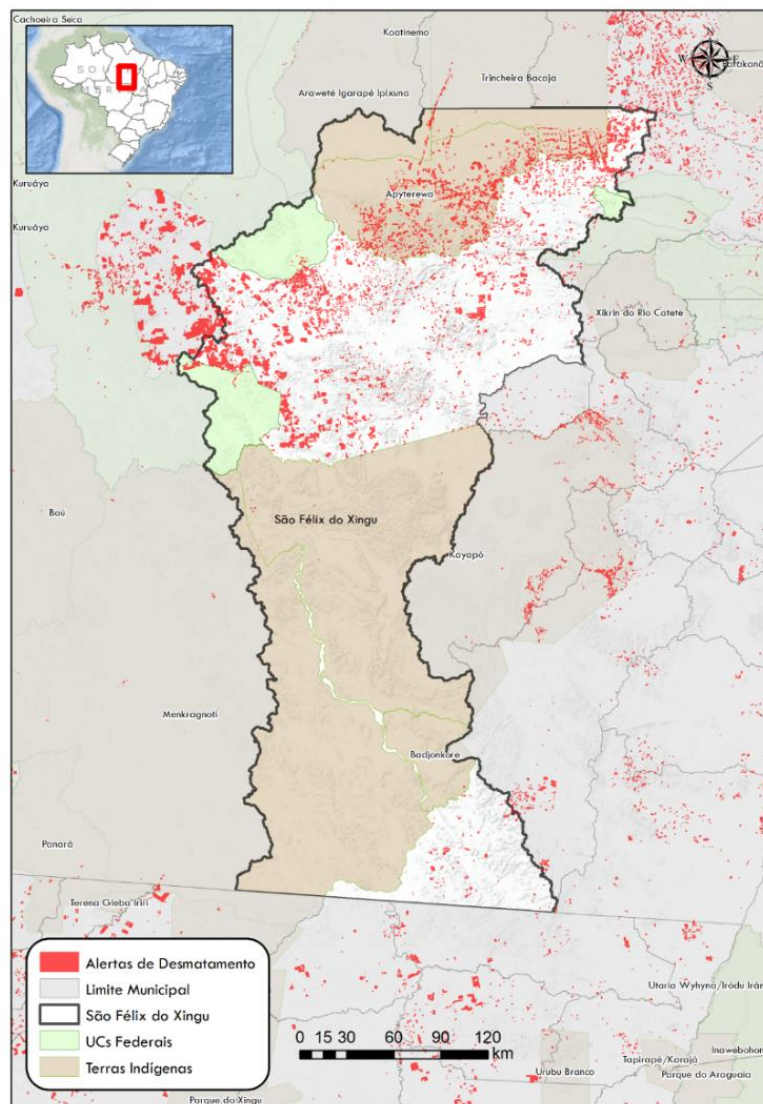


Fonte: Inpe (2020).

Entre as áreas protegidas, a Área de Proteção Ambiental (APA) Triunfo do Xingu, criada em 2006, concentrou cerca de 40% do desmatamento total ocorrido em unidades de conservação de toda a Amazônia brasileira no período analisado, correspondendo a 436 km² desflorestados (Inpe, 2020). No caso das terras indígenas, observaram-se incrementos expressivos, com destaque para a Terra Indígena Ituna Itatá (260 km²) e a Terra Indígena Apyterewa, localizada na porção norte do município de São Félix do Xingu, que registrou incremento de 85 km² (Inpe, 2020).

Em um município cuja extensão territorial equivale a amplitudes de unidades da federação brasileira, a articulação entre dados do Prodes e alertas do MapBiomas (2008-2023) permitiu identificar três principais frentes de transformação territorial: a) a porção norte, associada à Terra Indígena Apyterewa; b) a porção oeste, na região do Iriri em direção à BR-163; e c) a porção centro-norte, vinculada à APA Triunfo do Xingu. A concentração recorrente do desmatamento, em áreas submetidas a diferentes regimes de proteção e gestão territorial, evidencia que os processos de conversão florestal não se distribuem aleatoriamente no espaço. Ao contrário, tendem a incidir sobre áreas marcadas por disputas em torno da apropriação, do uso e do controle da terra. Nesse sentido, os padrões observados permitem analisar como determinadas configurações fundiárias e territoriais produzem desafios específicos à atuação estatal, particularmente em relação à produção de informação territorial, ao monitoramento e ao exercício da autoridade pública sobre o território.

Mapa 2: Município com alertas de desmatamento – São Félix do Xingu – 2020



Fonte: Dados básicos: Inpe (2020); MapBiomas (2023). Elaboração própria.

O mapa de alertas recentes de desmatamento, elaborado com base em dados do Inpe (2020), reforça o padrão territorial identificado anteriormente. Observa-se a concentração dos alertas nas mesmas áreas definidas como principais frentes de transformação territorial do município: a) a porção norte, associada à Terra Indígena Apyterewa; b) a porção oeste, na região do Iriri em direção à BR-163; e c) a porção centro-norte, vinculada à APA Triunfo do Xingu. Mais do que eventos isolados, os alertas evidenciam zonas onde disputas em torno da apropriação e do controle do território permanecem ativas.

No contexto da Amazônia Oriental, o desmatamento opera como mecanismo de consolidação de apropriação territorial (Castro; Monteiro; Castro, 2004), sobretudo quando articulado à conversão florestal em pastagens. Essa dinâmica materializa

processos de ocupação que antecedem ou tensionam a regularização fundiária formal, produzindo uma forma de regularização “de fato”, com implicações diretas para a capacidade estatal de controle e ordenamento.

As entrevistas também ajudam a compreender por que determinadas áreas permanecem concentrando pressões de ocupação e desmatamento. Ao comentar a expansão da atividade pecuária em direção à região do Iriri, um agente da indústria frigorífica local associou esse movimento à disponibilidade de novas áreas para incorporação produtiva: “É lá também. Porque lá as propriedades são maiores, terra mais nova, são terras que foram feitas bem mais tarde. Em São Félix do Xingu não se usa correção de solo, só pasto”. Questionado sobre as razões dessa prática, acrescentou: “Porque a terra ainda está aguentando e porque ainda tem muita terra”.

A fala sugere uma lógica de expansão territorial baseada menos na intensificação produtiva e mais na incorporação contínua de novas áreas ao circuito econômico local. Sob essa perspectiva, a disponibilidade de terras aparece como alternativa à adoção de estratégias técnicas de aumento da produtividade. Ao mesmo tempo, o depoimento revela uma tensão recorrente observada ao longo da pesquisa: embora os entrevistados reconheçam a importância da regularização fundiária e da atuação estatal, também descrevem práticas historicamente associadas à ocupação de áreas com situação fundiária indefinida.

Nesse sentido, os padrões observados na região do Iriri em direção ao eixo logístico da BR-163, corredor estratégico de integração entre a produção da soja do Centro-Oeste e os portos do Norte — eixo Tapajós-Amazonas — (Costa, 2012), não expressam apenas dinâmicas econômicas de expansão da fronteira agropecuária. Eles também revelam uma trajetória territorial marcada por disputas em torno da apropriação da terra e do reconhecimento de diferentes formas de ocupação, cuja materialização, na configuração fundiária, condiciona as possibilidades concretas de atuação estatal.

4.2 Infraestrutura, expansão pecuária e reconfiguração territorial

A compreensão das capacidades estatais, em São Félix do Xingu, exige recuperar, ainda que brevemente, aspectos relacionados à formação territorial do município. Diferentemente de contextos em que os conflitos fundiários emergem posteriormente ao processo de ocupação, as entrevistas sugerem que a indefinição sobre a titularidade e o controle da terra integra a própria constituição histórica do município. Ao reconstruir esse processo, um político local destacou a sobreposição entre iniciativas de proteção territorial promovidas pela União e a criação da estrutura político-administrativa municipal: “25 de julho de 1961 foi criado pelo presidente Jânio Quadros a Reserva florestal do Gorotire [...]. Em 29 de dezembro de 1961 criaram a cidade, o município”.

Segundo o entrevistado, a constituição do município ocorreu em um contexto marcado pela coexistência de diferentes reivindicações de autoridade sobre a terra, envolvendo a área indígena Kaiapó, patrimônio da União, e competências posteriormente atribuídas ao estado e ao município. Ao comentar esse processo, acrescenta: "Era área da União, mas o estado depois tomou, não sei como".

Embora expressa a partir de uma memória local e de uma interpretação particular dos acontecimentos, a narrativa é relevante por evidenciar a percepção de que a questão fundiária não constitui um problema recente, mas, sim, uma dimensão estruturante da própria formação territorial de São Félix do Xingu. Nessa perspectiva, a expansão econômica e a consolidação das atividades produtivas passaram a ocorrer sobre um território cuja definição jurídico-fundiária permaneceu historicamente incompleta, produzindo efeitos duradouros sobre as possibilidades de ordenamento territorial e de atuação estatal.

A perspectiva dos grandes produtores rurais complementa essa interpretação ao descrever como a ocupação econômica do município se desenvolveu em um contexto marcado pela precariedade da infraestrutura e pela instabilidade dos direitos de propriedade. Segundo uma produtora rural vinculada ao setor pecuário local, a aquisição de grandes extensões de terra ocorreu ainda no final da década de 1980 por meio de negociações realizadas junto ao Instituto de Terras do Pará (Iterpa), em um período em que o acesso à região dependia majoritariamente de transporte aéreo e as conexões terrestres eram limitadas: "Não chegavam aqui de carro, eles vinham até aqui de avião. Quando trouxeram os topógrafos, eles vieram de avião. Não havia estradas".

Ao reconstruir esse processo, a entrevistada destaca que a exploração madeireira antecedeu a consolidação da pecuária e que a circulação dos títulos de propriedade era frequentemente marcada por sobreposições e insegurança jurídica: "Acontecia muito de uma mesma área ser vendida mais de uma vez".

A narrativa sugere que a expansão econômica local ocorreu simultaneamente à construção das condições materiais de ocupação do território, em um contexto no qual a definição dos direitos de propriedade permanecia incompleta. Mais do que um problema administrativo posterior, a questão fundiária aparece associada ao próprio processo de formação da fronteira econômica regional, articulando abertura de áreas, exploração de recursos naturais, expansão da pecuária e produção de novas formas de apropriação da terra.

A consolidação da pecuária como principal atividade econômica do município, a partir dos anos 2000, ocorreu paralelamente à expansão da ocupação sobre áreas cuja situação fundiária permanecia indefinida. As entrevistas sugerem que a formação de grandes propriedades rurais esteve associada não apenas à aquisição formal de terras,

mas também à incorporação progressiva de áreas consideradas. Segundo um técnico agropecuário com experiência de atuação junto a produtores rurais: "Atravessou o rio aqui desse lado esquerdo tinha muita área devoluta. Aí os extrativistas pegaram área para trabalhar com extrativismo, mantinham a floresta, e esse grupo foi comprando". Ao explicar esse processo, o entrevistado acrescenta: "Os extrativistas não fazem cerca, não têm renda para isso, até que vem um grupo financeiro com dinheiro e compra a terra a 50 reais o alqueire".

A narrativa descreve um processo de transformação territorial marcado pela substituição gradual de usos extrativistas por atividades pecuárias de maior escala econômica. Nessa interpretação, a fragilidade das condições de permanência das comunidades extrativistas e a persistência de indefinições fundiárias favoreceram processos de concentração da terra e ampliação das áreas destinadas à pecuária. Mais do que um setor econômico relevante, a pecuária aparece, assim, como um dos principais vetores de transformação territorial do município, articulando expansão das áreas de pastagem, apropriação da terra e reconfiguração dos padrões de uso do território.

4.3 Indefinição fundiária e condições de exercício das capacidades estatais

A persistente indefinição fundiária constitui um condicionante estrutural da atuação estatal em São Félix do Xingu. Como discutido anteriormente, a sobreposição entre diferentes formas de autoridade territorial remonta ao próprio processo de constituição do município, marcado pela criação da Reserva Florestal Gorotire e pela instituição da unidade político-administrativa municipal no início da década de 1960. Ao longo das décadas seguintes, a expansão da ocupação econômica ocorreu sobre um território cuja situação fundiária permaneceu parcialmente indefinida, produzindo efeitos duradouros sobre as condições de planejamento, regulação e coordenação da ação pública.

Esse quadro tornou-se particularmente evidente em 2003, quando uma decisão judicial suspendeu registros urbanos e rurais após a constatação de que a área titulada superava aproximadamente três vezes a área oficial do município.

Ao comentar esse processo, uma produtora rural vinculada ao setor pecuário local destacou: "O município de São Félix do Xingu teve muito problema, porque tinha três vezes mais áreas de escritura do que a área rural do município. Aí uma desembargadora suspendeu todas as escrituras no cartório de São Félix do Xingu de todas as propriedades do município".

Segundo a entrevistada, havia a expectativa de que o governo estadual conduzisse um processo de regularização posterior. Entretanto, o cancelamento das matrículas acabou produzindo um quadro prolongado de insegurança jurídica: "Atualmente a regularização

fundiária no município não chega a 10%". Embora expresse a percepção de um agente diretamente inserido na atividade pecuária, o depoimento converge com a literatura ao indicar que a indefinição fundiária não afeta apenas os direitos de propriedade, mas também as próprias condições de atuação do Estado sobre o território (Saidler, 2015).

Mais do que um problema jurídico ou cadastral, a indefinição fundiária expressa a coexistência de diferentes formas de apropriação e uso da terra, frequentemente sustentadas por lógicas econômicas, sociais e políticas distintas. As entrevistas revelam que a expansão da pecuária ocorreu paralelamente à incorporação de áreas anteriormente ocupadas por atividades extrativistas e à permanência de extensos territórios sob situação fundiária indefinida. Nesse contexto, a atuação estatal não apenas se restringe à regularização de propriedades individuais, mas também envolve a mediação de disputas entre diferentes formas de ocupação, uso e controle do território, o que corresponde às capacidades relacionais do Estado. Elas são entendidas como sua aptidão para coordenar atores, negociar interesses e construir arranjos institucionais em contextos marcados pela sobreposição de competências e conflitos de autoridade (Gomide; Pires, 2014). Em São Félix do Xingu, a persistência da indefinição fundiária não apenas deve dificultar a implementação de políticas públicas, mas também ampliar os desafios de coordenação necessários à própria governança do território.

4.4 Quando o território condiciona o Estado

A trajetória recente de São Félix do Xingu sugere que a relação entre território e capacidades estatais não opera em sentido único. Se, por um lado, a configuração fundiária condiciona as possibilidades de atuação do Estado, por outro, determinadas capacidades estatais também produzem efeitos concretos sobre a organização do território. As entrevistas indicam que a expansão da pecuária, intensificada a partir da segunda metade da década de 1990 e acelerada nos anos de 2003 e 2004, encontrou limites em iniciativas federais de ordenamento territorial implementadas na região. Ao refletir sobre esse processo, um dirigente de organização representativa dos trabalhadores rurais do município relacionou a preservação de parte das áreas florestais à criação de terras indígenas e unidades de conservação: "Se não tivesse sido delimitada a Apyterewa, estaria tudo no chão". A fala associa a expansão do rebanho bovino à crescente pressão sobre áreas florestais e sugere que a delimitação da Terra Indígena Apyterewa e, posteriormente, a constituição do mosaico de áreas protegidas da Terra do Meio alteraram a dinâmica de ocupação territorial observada no município.

Sob essa perspectiva, a homologação de terras indígenas e unidades de conservação não se limita à implementação da política ambiental, ela deve expressar, na configuração territorial, capacidades estatais de ordenamento, materializadas na delimitação, no reconhecimento e na proteção de diferentes formas de uso e apropriação da terra. As

capacidades estatais não apenas se restringem, no presente contexto, à fiscalização ou à gestão burocrático-administrativa, mas também incluem a própria capacidade de produzir territorialidades juridicamente reconhecidas. Em São Félix do Xingu, tais capacidades tornam-se particularmente relevantes porque incidem sobre um território marcado por disputas fundiárias persistentes, nas quais diferentes projetos de ocupação, exploração econômica e conservação ambiental buscam legitimidade e reconhecimento institucional.

A percepção sobre os efeitos da regularização fundiária, entretanto, não é homogênea entre os diferentes atores que atuam no território. Se, para parte dos entrevistados, a definição dos direitos de propriedade e a atuação dos órgãos públicos constituem condições necessárias para a redução dos conflitos e para a ampliação da capacidade estatal de ordenamento territorial, outros atores atribuem a esses mesmos processos efeitos econômicos negativos. Essa perspectiva aparece, de forma explícita, no pronunciamento de um agente político com atuação nas esferas estadual e federal, realizado durante evento público em São Félix do Xingu, ao associar mecanismos de controle fundiário e ambiental à desvalorização da terra e à insegurança jurídica dos produtores rurais: "A terra que vale 100, 120 mil, 150 vai cair para 30 [...] porque a insegurança jurídica é grande [...]" (Agente político, evento público realizado em São Félix do Xingu, 2022).

A fala evidencia que a questão fundiária ultrapassa a dimensão técnico-administrativa da ação estatal e se insere em disputas mais amplas sobre os usos legítimos do território. Nesse contexto, capacidades estatais relacionadas ao ordenamento territorial, à fiscalização ambiental e à definição dos direitos de propriedade não são percebidas de maneira consensual. Ao contrário, sua presença ou ausência pode assumir significados distintos para diferentes grupos sociais, convertendo-se em objeto de disputa política e econômica.

Os contrastes observados entre os diferentes atores analisados evidenciam que a questão fundiária ultrapassa o campo estritamente técnico da administração pública. Mais do que instrumento de ordenamento territorial, a regularização fundiária integra disputas sobre quais formas de ocupação, uso e apropriação da terra serão reconhecidas e legitimadas pelo Estado. Nesse contexto, as capacidades estatais não se expressam apenas na implementação de políticas específicas, mas também na produção e no reconhecimento de territorialidades juridicamente instituídas. O caso de São Félix do Xingu demonstra, assim, que território e Estado se constituem de forma relacional: ao mesmo tempo em que a ação estatal produz determinadas configurações territoriais, essas mesmas configurações condicionam as possibilidades concretas de atuação do Estado.

5 Considerações finais

O estudo de São Félix do Xingu permitiu analisar como a configuração fundiária e a dimensão territorial participam da produção concreta de capacidades estatais no contexto amazônico. Os resultados indicam que a questão fundiária não constitui apenas objeto de intervenção estatal, mas também integra as próprias condições sob as quais a ação do Estado é produzida e exercida. Em contextos marcados pela sobreposição de regimes jurídicos, pelas múltiplas formas de apropriação da terra e pelas disputas em torno do reconhecimento de direitos territoriais, as capacidades estatais revelam-se inseparáveis das configurações territoriais nas quais se materializam.

A análise evidenciou que a atuação estatal não depende exclusivamente de recursos administrativos ou arranjos institucionais internos. A configuração fundiária condiciona as possibilidades concretas de coordenação, planejamento e exercício da autoridade pública, influenciando a implementação de políticas e a capacidade de reconhecimento de territorialidades juridicamente instituídas. Nesse sentido, o caso analisado sugere que a fragmentação fundiária e a coexistência de diferentes projetos de uso e apropriação da terra constituem elementos centrais para compreender a ação estatal em municípios amazônicos de grande extensão territorial.

Ao mobilizar a perspectiva relacional de território desenvolvida por Raffestin (1993), o artigo buscou contribuir para o debate sobre capacidades estatais ao incorporar a dimensão territorial não apenas como contexto da ação pública, mas também como elemento constitutivo das condições sob as quais o Estado atua. A principal contribuição do estudo consiste em demonstrar que a configuração fundiária pode ser compreendida como expressão material de relações territoriais de poder, tornando observáveis mecanismos que participam da produção concreta das capacidades estatais.

Os resultados também conferem atualidade às reflexões de Bertha Becker (2005) acerca da centralidade do ordenamento territorial para o desenvolvimento da Amazônia. Ao demonstrar que a configuração fundiária condiciona as possibilidades concretas de coordenação, planejamento e exercício da autoridade pública, o caso de São Félix do Xingu sugere que estratégias voltadas à conservação ambiental, à valorização da biodiversidade e à construção de alternativas econômicas sustentáveis dependem, em grande medida, da capacidade do Estado de produzir e sustentar arranjos territoriais institucionalmente reconhecidos.

Por fim, o estudo de caso permitiu identificar processos mais amplos, ao contrário do que uma análise centrada apenas em indicadores poderia revelar. Ao analisar São Félix do Xingu como um caso revelador (Small, 2009), o artigo evidencia a relevância de incorporar as particularidades territoriais ao estudo das capacidades estatais, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade fundiária e institucional.

Referências

- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz: Ed. FGV, 2012.
- BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, 2005. Disponível em: https://revistas.usp.br/eav/pt_BR/article/view/10047. Acesso em: 23 jun. 2026.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, DF, 2011.
- CASTRO, Edna Maria Ramos de; MONTEIRO, Raimunda; CASTRO, Carlos Potiara. Atores sociais na fronteira mais avançada do Pará: São Félix do Xingu e a Terra do Meio. **Papers do NAEA**, Belém, n.180, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/11559>. Acesso em: 25 jun. 2026.
- CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-Merit, 2013. (Working paper, n. 31).
- COSTA, Marcos Vinícius Velozo da. **BR-163 paraense**: caminho para o desenvolvimento ou para a exclusão? 2012. 148 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- CRUZ, Letícia Danielle Campelo Nunes da. **Capacidades estatais para implementação da rede de atendimento à mulher em situação de violência**: um estudo do município de Natal, RN. 2025. 139 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Instituto de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/server/api/core/bitstreams/6359543e-0416-4406-9f76-9e6120d64ab2/content>. Acesso em: 23 jun. 2026.
- EVANS, Peter B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 34, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/171>. Acesso em: 23 jun. 2026.
- FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- GOMES, Uende Aparecida Figueiredo; HELLER, Léo. Saneamento básico em vilas e favelas: qual o papel da regularização fundiária? **Revista VeraCidade**, [s./l.], v. 4, n. 5, out. 2009.
- GÓMEZ, Raúl V.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Regularização fundiária no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para discussão, n. 2851). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/1e0037af-8764-47ea-82e4-f3e5ee6d2d70/content>. Acesso em: 23 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 23 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-30. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_de_mocracia_web.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021. p. 42-85.

GRUPO DE TRABALHO EM ORDENAMENTO TERRITORIAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (Brasil). **Ordenamento territorial e regularização fundiária na Amazônia: do caos à superação**. São Paulo: GT-OTRF, 2022. Disponível em: https://www.ihumanize.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/05/GT_OTRF_Final.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa da pecuária municipal – PPM 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9107-producao-da-pecuaria-municipal.html>. Acesso em: 12 fev. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Brasil). **Projeto Prodes: desmatamento**. São Paulo: Inpe, 2020.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2026.

MAPBIOMAS. **Série anual de mapas de cobertura e uso da terra do Brasil**. São Paulo: MapBiomas, 2023. (Coleção 8). Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/map/colecao-8/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

MOULIN, Carolina Stange Azevedo. **Deforestation between capacity building and policy dismantling: a socio-legal interpretation of the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Brazilian Amazon, 2004-2022**. 2023. 470 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-15042024-155853/pt-br.html>. Acesso em: 23 jun. 2026.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

PACHECO, Rosely A. Stefanos; PACHECO, Carlos Rodrigues. Questão agrária e regularização fundiária: a ação do Estado e o conflito de interesses entre trabalhadores rurais sem terra e povos indígenas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 34, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/175>. Acesso em: 23 jun. 2026.

PASTERNAK, S. Loteamentos irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 34, jan./jun. 2010.

PENA, Luiz Gustavo de Carvalho. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento econômico: uma análise da região geográfica intermediária de Teófilo Otoni. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 123-150, jan./jun. 2025. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/145>. Acesso em: 23 jun. 2026.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4748>. Acesso em: 23 jun. 2026.

REIS, José. Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.

ROCHA, Gilberto de Miranda. A dinâmica de centralização e descentralização política e administrativa e a revisão da malha territorial municipal da região norte do Brasil (1988 - 2010). **Confins: revista franco-brasileira de geografia**, [s.l.], n. 22, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/9801?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2026.

SAIDLER, Marcos Felipe Sudré. **As (in) constâncias da urbe selvagem**. 2015. 509 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/7b1e8552-148f-4474-ab79-025a9121d940>. Acesso em: 23 jun. 2026.

SANTOS, Milton. **Zona do cacau: introdução ao estudo geográfico**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957. (Biblioteca Pedagógica Brasileira. Brasileira, v. 296, série 5).

SMALL, Mario Luis. How many cases do i need?: on science and the logic of case selection in field-based research. **Ethnography**, Thousand Oaks, v. 10, n. 1, p. 5-38, 2009.

SOIFER, Hillel D. State infrastructural power: approaches to conceptualization and measurement. **Studies in Comparative International Development**, New York, v. 43, p. 231-251, 2008.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, Dimensões e Medidas. *In*: MELLO, Janine *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-71.

SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais**: avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024. (Cadernos Enap, 133).

TORRES, Maurício; CUNHA, Cândido Neto da; GUERRERO, Natália Ribas. Ilegalidade em modo contínuo: o aporte legal para destinação de terras públicas e a grilagem na Amazônia. *In*: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/581/517/1969>. Acesso em: 24 jun. 2026.

VELOSO, João Francisco Alves *et al.* **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/6fbacd4e-d21a-4fb9-8f8e-a287804ba99a>. Acesso em: 23 jun. 2026.

Capacidades estatais e desigualdades de aprendizagem: evidências da política educacional brasileira

State capacities and learning inequalities: evidence from Brazilian education policy

Lara Farah Valadares e Lucciola¹   

Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

Este artigo analisa a relação entre capacidades estatais e desigualdades educacionais no Brasil, com foco nos resultados da política educacional e nas desigualdades de aprendizagem. Partindo do debate contemporâneo sobre capacidades estatais e da sua relação com a efetividade das políticas públicas, o estudo mobiliza uma abordagem analítica que articula capacidades fiscais, administrativas e de implementação. Metodologicamente, combina revisão teórica sobre capacidades estatais e desigualdades educacionais com análise quantitativa baseada nos indicadores Ideb, Inse e IFGF. Os resultados indicam melhora geral dos indicadores educacionais no período analisado, mas revelam forte associação entre nível socioeconômico e desempenho escolar, sugerindo limites das capacidades fiscais locais diante de desigualdades socioeconômicas estruturais. Ademais, evidencia-se que a capacidade estatal, quando não articulada a mecanismos redistributivos mais amplos, tende a reproduzir desigualdades existentes. Ao integrar o debate sobre capacidades estatais à literatura sobre desigualdades educacionais, o artigo amplia a compreensão dos condicionantes institucionais da produção de equidade nas políticas públicas.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Política educacional. Desigualdade educacional. Aprendizagem. Equidade.

Recebido em: 31/03/2026

Aceito em: 19/05/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20855936](https://doi.org/10.5281/zenodo.20855936)

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 Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestre em Administração e Gestão Pública pelo Instituto Nacional de Administração Pública (INAP/Espanha). Coordenadora do Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP), atuando nas áreas de políticas públicas, capacidades estatais, desigualdades sociais e educação.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between state capacities and educational inequalities in Brazil, focusing on educational policy outcomes and learning inequalities. Drawing on the contemporary debate on state capacities and their relationship with public policy effectiveness, the study adopts an analytical approach that articulates fiscal, administrative, and implementation capacities. Methodologically, it combines a theoretical review on state capacities and educational inequalities with quantitative analysis based on Ideb, Inse, and IFGF indicators. The results indicate an overall improvement in educational indicators during the analyzed period, but reveal a strong association between socioeconomic status and school performance, suggesting limits to local fiscal capacities in the face of structural socioeconomic inequalities. Furthermore, the findings show that state capacity, when not articulated with broader redistributive mechanisms, tends to reproduce existing inequalities. By integrating the debate on state capacities with the literature on educational inequalities, this article advances the understanding of the institutional determinants of equity production in public policies.

Keywords: State capacities. Educational policy. Educational inequality. Learning. Equity.

1 Introdução

O fenômeno da desigualdade tem uma característica polissêmica, sendo considerado não somente no aspecto econômico, mas também podendo se apresentar por meio de uma privação múltipla, acometendo, de forma distinta, determinados grupos sociais. Este estudo busca compreender essa dinâmica, por meio de uma investigação quanto ao acesso das populações, tendo como base uma das principais políticas sociais: a educação.

De acordo com Dubet (2004), uma educação básica justa e equânime deveria garantir uma aprendizagem comum para a proteção dos alunos mais desfavorecidos. Dessa forma, uma política educacional equitativa seria capaz de controlar as desvantagens e as desigualdades em suas múltiplas dimensões — de gênero, cor e nível socioeconômico dos alunos —, garantindo acesso à escola e a tratamento sem distinções. Para esse estudo, o conceito de desigualdade será investigado na dimensão da desigualdade de acesso à aprendizagem (relacionadas ao desempenho escolar e às oportunidades de aprendizagem). Em uma sociedade como a brasileira, caracterizada por enormes desigualdades sociais, grandes índices de pobreza e baixos níveis de acesso à saúde e educação, observa-se uma forte dependência da maioria em relação aos serviços prestados pelo Estado (Machado; Fortes; Somarriba, 2004). Assim, são cada vez mais urgentes os estudos e as análises de políticas públicas que buscam uma compreensão que considere a redução de desigualdades e a busca por equidade como princípios norteadores para o desenho e a implementação de políticas sociais, particularmente na área da educação — que é fundamental para a ampliação das capacidades dos indivíduos.

A proposta de análise da política de educação se justifica por ela ser voltada para a materialização de direitos universais de inclusão social. Além disso, essa política no Brasil está entre as prioritárias nas últimas décadas, sendo referenciada internacionalmente em outros sistemas. Outro motivo é o fato dela ser altamente discutida quanto à formação de agenda e impactada por burocracias que, portanto, têm capacidade de afetar o seu desenho e os resultados de sua implementação (Lotta, 2018). O caráter exploratório do estudo é observado pela busca de aprofundamento referente aos aspectos que potencializam ou comprometem as dinâmicas de redução da desigualdade na política de educação.

Alguns estudos no Brasil já têm buscado compreender o desenho institucional e os seus efeitos na implementação de políticas sociais, em campos como os da educação, saúde e assistência. Tais estudos, contudo, não contemplam como os incentivos governamentais, por meio de instrumentos de desenho e implementação, têm promovido maior equidade (Gomes, 2019).

Apesar dos avanços na literatura sobre desigualdades educacionais e políticas públicas no Brasil, ainda são incipientes as análises que mobilizam explicitamente o conceito de capacidades estatais como uma categoria analítica para compreender a produção ou mitigação dessas desigualdades. Nesse sentido, este artigo busca contribuir com esse debate ao analisar como diferentes dimensões das capacidades estatais — especialmente as capacidades fiscais, administrativas e de implementação — influenciam os resultados da política educacional, particularmente no que se refere às desigualdades de acesso à aprendizagem.

Mais especificamente, o estudo investiga em que medida capacidades fiscais locais e condições socioeconômicas influenciam os resultados educacionais observados nos municípios brasileiros. Seu objetivo é analisar como capacidades estatais locais e condições socioeconômicas se relacionam com desigualdades educacionais, especialmente no desempenho escolar medido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

A partir de uma conceituação, será realizada a análise, de natureza quantitativa, buscando evidenciar como a desigualdade de acesso ao aprendizado se manifesta no campo da política de educação. A hipótese que orienta o trabalho é que o nível socioeconômico dos estudantes possui maior capacidade explicativa sobre os resultados educacionais do que a capacidade fiscal municipal, evidenciando limites das capacidades estatais locais diante de desigualdades estruturais.

Embora a literatura sobre capacidades estatais mobilize dimensões amplas — fiscais, administrativas, analíticas e relacionais —, o estudo opera empiricamente sobretudo com uma *proxy* de capacidade fiscal municipal, representada pelo Índice Firjan de Gestão

Fiscal (IFGF). Assim, a proposta não é esgotar empiricamente o conceito de capacidades estatais, mas, sim, explorar como uma dimensão específica da capacidade estatal local se relaciona com desigualdades educacionais e desempenho escolar.

2 Metodologia

Para analisar as desigualdades educacionais e os seus condicionantes socioeconômicos, primeiro foi feito um recorte bibliográfico, no qual se identificou possíveis variáveis explicativas para tal desigualdade.

Posteriormente foi dado início a um trabalho empírico analítico, que, por meio da análise de dados quantitativos secundários, permitiu evidenciar desigualdades relacionadas ao desempenho e à aprendizagem na Educação Básica. Para essa análise, foi importante a disponibilidade de um conjunto de dados nos *sites* oficiais do Estado pelas plataformas governamentais de acompanhamento das políticas públicas de educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Após a escolha das possíveis variáveis explicativas para a desigualdade de acesso ao aprendizado educacional nas plataformas descritas e o uso da Análise de Grande Número — do inglês *Large Number Analysis* (LNA) — e do *software* R, foi possível conduzir algumas regressões relevantes por meio de um método analítico dedutivo. A investigação utilizou diversos dados, partindo do conhecimento geral para o específico (Lieberman, 2005).

O objetivo foi compreender como desigualdades socioeconômicas se relacionam com os resultados educacionais observados nos municípios brasileiros, combinando resultados teóricos e estatísticos. A análise foi subsidiada por evidências, mediante fontes secundárias e base de dados oficiais do governo para o seu desenvolvimento, o que permitiu registrar compreensões detalhadas referentes à dinâmica da política de Educação. Dessa forma, foi realizada uma revisão bibliográfica relacionada aos principais conceitos desse estudo, associada a uma análise quantitativa de políticas públicas.

A análise de políticas públicas tem ganhado complexidade e importância ao longo do tempo, buscando a compreensão a respeito das dinâmicas das políticas públicas e de fatores a elas relacionados, como as instituições, os atores, as regras, os modelos de decisão, a elaboração, a implementação e a avaliação (Souza, 2006).

A análise de como a burocracia entrega bens e serviços, em termos de *output*, concatenada com as escolhas institucionais, no plano da formulação, auxilia a compreender o acesso e tratamento que indivíduos têm a determinadas soluções de problemas públicos (Gomes, 2019).

A junção desses dois campos de análises, ainda que audaciosa na visão de Honig (2006), pode aumentar a compreensão sobre as relações de causalidade entre modos de implementação e resultado substantivo das políticas, buscando entender o que funciona e em quais condições.

Para pensar como as políticas poderiam melhorar e repensar os desenhos institucionais, auxiliando a capacidade de elaborar estratégias de implementação com maiores chances de serem eficazes e efetivas quanto à redução de desigualdades, é preciso desenvolver um conhecimento comparativo, com estudos de caso que iluminem aspectos complexos desses dois campos (Gomes, 2019).

Quando se trata de um país extremamente desigual, como o Brasil, tal análise tem relevância ampliada. Isso porque, na medida em que se busca entender os resultados e em quais contextos foram implementados, esses poderiam se tornar instrumentos de equidade social, integrando as duas perspectivas analíticas.

Os modelos empregados identificam associações estatísticas entre as variáveis analisadas, não permitindo inferências causais diretas sobre os efeitos das capacidades estatais. O IFGF é utilizado como *proxy* da capacidade fiscal dos municípios, enquanto a análise do desenho e da implementação da política educacional permite inferir aspectos relacionados às capacidades administrativas e de implementação. Já o Ideb, como indicador de resultado, reflete os efeitos combinados dessas capacidades em contextos marcados por desigualdades socioeconômicas.

2.1 Capacidades estatais e desigualdades sociais

O conceito de capacidades estatais tem sido amplamente mobilizado na literatura recente de políticas públicas para compreender a habilidade do Estado em desenhar, implementar e sustentar políticas eficazes. Essas capacidades podem ser compreendidas de forma multidimensional, incluindo dimensões fiscais, administrativas, analíticas e relacionais. No contexto de países marcados por profundas desigualdades sociais, como o Brasil, tais capacidades assumem papel central não apenas na provisão de políticas públicas, mas também na sua capacidade de enfrentar ou reproduzir desigualdades existentes.

A capacidade fiscal refere-se à habilidade do Estado de mobilizar recursos e sustentá-los ao longo do tempo, sendo frequentemente associada à qualidade do gasto público e à sustentabilidade das políticas. Já a capacidade administrativa e de implementação diz respeito ao desenho e à implementação por meio da atuação das burocracias, especialmente aquelas de nível de rua, na operacionalização das políticas públicas. Por sua vez, as capacidades analíticas envolvem a produção e o uso de informações para orientar decisões, enquanto as capacidades políticas e relacionais dizem respeito à

articulação entre diferentes níveis de governo e à interação com a sociedade. Entre essas dimensões, o presente estudo enfatiza empiricamente a capacidade fiscal municipal, operacionalizada por meio do IFGF.

No caso das políticas educacionais, essas diferentes dimensões das capacidades estatais se articulam de forma complexa. Enquanto o desenho federativo e os instrumentos nacionais estabelecem diretrizes gerais, a implementação ocorre em contextos locais marcados por desigualdades estruturais. Assim, a análise das desigualdades educacionais à luz das capacidades estatais permite discutir possíveis limites institucionais relacionados aos resultados educacionais observados.

2.1.1 Qual perspectiva analítica será investigada no desenho?

Considerando que o presente trabalho acadêmico pretende analisar dois campos das políticas públicas correlacionados, mas que apresentam trajetórias distintas e cuja compreensão integrada ainda é bastante incipiente no Brasil, é importante tangenciar o objeto de análise desses campos. Primeiro, ao analisar o campo do desenho das políticas públicas, nota-se que esse se desenvolveu inicialmente no âmbito das *policy sciences* (Howlett; Lejano, 2012), que designam o estudo das políticas públicas como uma ciência aplicada e que buscam compreender as políticas como um processo (*policy process*), ou seja, um conjunto inter-relacionado de estágios por meio do qual pautas são decididas — não necessariamente de uma forma sequencial —, transformando *inputs* (problemas) em *outputs* (políticas públicas). A interconexão entre a formulação de políticas públicas e a implementação, buscando compreender como instrumentos podem afetar as políticas, começou a ser algo extremamente importante a ser realizado (Lima; Aguiar; Lui, 2021).

2.1.2 Qual perspectiva analítica será investigada na implementação?

A compreensão sobre a implementação como um objeto analítico pode contribuir com o campo de estudos de políticas públicas e o momento específico de sua materialização ou concretização (Lotta, 2019; Faria, 2012; Lima; D'ascenzi, 2013; Velarde, 2004; Ferreira; Medeiros, 2016). No âmbito do ciclo de políticas públicas, o presente estudo analisará: a) o processo de desenho em que ocorre a concepção por atores envolvidos no processo sobre a ação e o programa do Estado; b) e a implementação, momento em que as ações e os planos formulados se concretizam (Lotta, 2019). A implementação é fortemente definida pela ação de burocratas de nível de rua no processo de concretização das políticas públicas.

Na trajetória histórica da análise de políticas públicas, os primeiros estudos buscaram entender como os processos decisórios ocorriam e como a política pública era definida nas fases de agenda e formulação (no desenho), seguidas pela busca por compreensão

dos resultados desses processos, por meio de análises de avaliação. Entretanto, nas últimas décadas, buscou-se compreender o que acontecia entre o processo de formulação e o resultado alcançado, a partir de estudos sobre a implementação de políticas públicas que já totalizam quatro gerações (Lotta, 2019).

No contexto atual, o desenho e a implementação não se apresentam como fases distintas, mas, sim, como processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores na cadeia decisória (Lotta, 2019). O ponto central que se apresenta é: como as políticas públicas são definidas nesses âmbitos, podendo levar a determinados resultados? No caso do estudo em tela, a investigação se dá sob o enfoque do que pode ampliar ou reduzir desigualdades.

3 Dimensões que afetam o desenho e a implementação das políticas públicas de educação

3.1 *Papel das burocracias no desenho e na implementação de políticas públicas*

Ao analisar as políticas públicas, cabe considerar a influência da burocracia sobre o poder político, em seus diversos níveis e grupos, e nas organizações, tendo em conta que o corpo técnico interage de forma intensa nessas, influenciando a tomada de decisão em diversos estágios — como o desenho e a implementação. Também cabe reforçar, na análise de política, o papel dos burocratas na interação com o público e o significado da construção do elemento discricionário na política pública.

Weber, que foi um dos grandes responsáveis pela sistematização da burocracia pública como modelo de organização, por meio da construção do tipo ideal de burocratas e lideranças políticas, já abordava a influência da burocracia moderna nos aparatos do Estado e na construção de políticas públicas (Weber, 1966).

Ao realizar a análise de políticas públicas, é importante que as partes, Estado e sociedade, entendam as diferenças subjacentes às posições umas das outras, discutindo diferentes pontos de vista (Stone, 1988). Na formulação, a construção de sentido depende da interação com o Legislativo. A formulação e a implementação dessas políticas, nas diferentes comunidades, depende da forma de negociação ou mediação. A partir dela, interpretações conflitantes poderiam ser identificadas e explicadas como tal em um processo que pode ser educativo, se tiver o objetivo de promover discussões que honrem a realidade de pontos de vista arraigados, aperfeiçoando a democracia.

Nesse sentido, para compreender como a democracia se estrutura diante de diferentes clivagens e desigualdades econômicas, sociais e políticas, Stone (1988) enfatiza como os valores são extremamente importantes nos debates sobre políticas públicas e como

eles são construções complexas e com diferentes sentidos, dependendo de uma estrutura ou um grupo social.

3.2 Desigualdade nas políticas de educação

Com relação à desigualdade econômica e à assimetria material, Esping-Andersen (1995) aborda como as políticas de bem-estar social ampliadas no pós-guerra significaram mais do que um esforço de inclusão econômica em grande parte do mundo. A reconstrução econômica, para além da visão ortodoxa, compreendeu uma redução de desigualdade social e política, de segurança do emprego e de ganhos (como direitos de cidadania para grande parte da população). Politicamente, o modelo de defesa de ampliação das políticas sociais, o *welfare state*, representou a defesa das ideias de justiça social, redução de desigualdade e universalismo.

Partindo dessa abordagem, buscou-se identificar se, no caso do Brasil, o desenvolvimento do modelo de *welfare state* ocorreria, combinando uma maior seletividade e focalização de benefícios aos mais vulneráveis, de forma que as desigualdades não se concentrem em nenhum estrato particular da sociedade. De acordo com essa estratégia, é necessário reconhecer que existem grupos e construções sociais em situações desiguais e, por isso, deve-se tentar diminuir a possibilidade de que determinados grupos se consolidem como perdedores crônicos, conforme aponta Esping-Andersen (1995).

Quando observamos o que ocorreu no Brasil em relação às dinâmicas econômicas e sociais, é possível identificar que o bem-estar da sociedade e a redução da desigualdade, evidenciados pelo Coeficiente de Gini, começaram a cair em 2000. De acordo com Neri (2012), observou-se no país um maior reconhecimento do direito de grupos socialmente excluídos após a Constituição de 1988, quando então foi possível construir pautas na agenda governamental e na implementação de políticas públicas sensíveis a esses grupos.

Após a compreensão teórica, urge aprofundar o entendimento dessas dinâmicas e as suas clivagens no âmbito das políticas públicas de educação. Assim, tem-se que a noção de equidade geralmente é associada como equivalente à de justiça, e a equidade está relacionada ao tratamento desigual de desiguais (Torres *et al*, 2008). Tendo em vista os objetivos aqui pretendidos, o conceito de desigualdade será investigado a partir das desigualdades educacionais relacionadas ao desempenho escolar e às oportunidades de aprendizagem (como a diferença e a desvantagem de oportunidade), conforme Torres *et al.*, 2008.

As oportunidades de aprendizagem constituem aspecto relevante nas políticas educacionais, porque permitem analisar não só a dinâmica atual de desigualdade de

acesso ao aprendizado e a essas políticas, mas também à equidade, representada pelas oportunidades de acessar a escola — com igualdade de oportunidades em relação ao nível socioeconômico e a condições como gênero e cor — (Torres *et al*, 2008).

De acordo com Bourdieu e Passeron (1990), a estrutura escolar, mais do que proporcionar a distribuição de saberes, reproduz desigualdades existentes na sociedade. Segundo os autores, alunos de diferentes origens socioeconômicas não teriam a mesma probabilidade de ascender no aspecto educacional, uma vez que estariam condicionados a um desempenho acadêmico diferente. Nesse sentido, se o sistema escolar não promover um acesso e um tratamento capaz de transfigurar as desigualdades, acabaria por manter mecanismos de reprodução das hierarquias socioeconômicas existentes no âmbito educacional.

Grande parte dos estudos que buscam essa compreensão relacionam desigualdades educacionais, caracterizadas pelas desigualdades de rendimento (como aprovação, reprovação e abandono), com o desempenho entre grupos sociais nas escolas (Klein, 2006). No Brasil o estudo de indicadores socioeconômicos de acesso ao sistema educacional ainda requer maior aprofundamento no perfil socioeconômico de novos alunos e na forma como suas condições afetam o desempenho escolar. A pouca compreensão dessas dimensões, associada ao entendimento insuficiente dos fatores interescolares ou de gestão de sistemas de ensino, pode aumentar a reprodução dessas desigualdades (Dubet *et al*, 2012).

As desigualdades educacionais, em geral, apontam diferenças entre grupos quanto ao desempenho escolar, à permanência e às oportunidades de aprendizagem. Nesse sentido, o aprendizado dos alunos em diferentes grupos, divididos por gênero, cor e nível socioeconômico (se houvesse situação de equidade de acesso e tratamento), apresentou variações semelhantes (Alves; Soares; Xavier, 2016).

3.2.1 Desigualdade no acesso ao aprendizado nas políticas de educação: como ocorre?

O desenho das políticas de educação buscou garantir a universalização do ensino fundamental, a melhoria no fluxo escolar e a elevação da média educacional dos brasileiros, reduzindo desigualdades no acesso ao aprendizado. Entretanto, estudos com dados demográficos, como os de Oliveira *et al*. (2007), apontam que efeitos de fatores relacionados aos contextos socioeconômicos continuam a operar na manutenção da desigualdade.

As desigualdades na educação podem ser caracterizadas como desigualdades de acesso, evidenciando diferentes níveis de qualidade de educação, aprendizagem (medida por taxas de aprovação, reprovação e abandono) ou tratamento, em razão da

abordagem conferida a diferentes grupos sociais nas escolas. Como tratado na seção anterior, não existe um consenso sobre o conceito de desigualdade e equidade, mas, para esse estudo, será considerada a dimensão do acesso.

As pesquisas educacionais demonstram que o aprendizado está associado a características dos distintos grupos de estudantes, de suas escolas e de suas famílias. O resultado evidencia que as escolas reproduzem a desigualdade socioeconômica de forma que, quanto mais elevado for o nível socioeconômico (NSE), maior será a estimativa da média da proficiência do aluno. Além disso, os alunos pardos e pretos têm desempenho inferior aos alunos brancos e as alunas têm desempenho inferior ao dos alunos em matemática (Alves; Soares; Xavier, 2016).

Essas análises foram consistentes com outros estudos (Mont’alvão, 2011; Ribeiro; Cenevita; Brito, 2015), demonstrando que as diferenças entre os grupos pela cor são grandes, mas, em termos das condições de nível socioeconômico, são ainda maiores. Quanto às diferenças de gênero, os resultados de desempenho escolar demonstraram desigualdade menos intensa (Ribeiro; Schlegel, 2015). Dessa forma, ao se analisar as políticas de ensino básico, conclui-se que as desigualdades que afetavam mais o acesso vêm se acentuando como desigualdades de aprendizado, constituindo uma barreira para o acesso dos alunos mais vulneráveis aos níveis mais altos de ensino. Buscando aprofundar a compreensão sobre desigualdades no sistema educacional e formas de superá-las, Soares (2005) analisou três grandes estruturas sociais que poderiam influenciar o desempenho de um aluno: a sua condição socioeconômica, a sua família e a escola que frequenta. O resultado demonstrou que os fatores escolares podem explicar 12,3% da variância total, mesmo após o controle das diferenças socioeconômicas entre o alunado de diversas escolas. A maior parte da variação da proficiência apontou para questões intrínsecas aos alunos, como a condição socioeconômica. Dessa forma, embora não seja a mais relevante, a estrutura das escolas faz diferença na vida do aluno, indicando que é possível melhorar o desempenho dos discentes por meio de ações sobre as estruturas escolares.

Para as políticas educacionais, esses achados iluminam os desafios de se compreender o desenho e a implementação das políticas de educação, buscando identificar como a desigualdade socioeconômica pode reverberar como desigualdade de acesso ao aprendizado, como faremos na análise de grande número desse estudo.

4 Análise da desigualdade de aprendizagem em educação: uma visão quantitativa do fenômeno

Sabendo da relevância do cenário socioeconômico no acesso ao aprendizado, o presente estudo utilizou modelos estatísticos de regressão para identificar os efeitos de tal condição no alunado. Partiu-se de dados educacionais de grande número (via LNA),

disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e se empregou o indicador desenvolvido pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) como principal referência à variável independente.

Para entender como os resultados educacionais variam entre os municípios brasileiros e como variáveis independentes poderiam explicar o fenômeno da desigualdade de acesso, foi selecionado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é o principal indicador de qualidade educacional do Brasil. Ele combina informações de desempenho em exames padronizados, como a Prova Brasil ou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) ao final das etapas de ensino, 5ª e 9ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, e rendimento escolar (aprovação)².

Para entender como a variável dependente Ideb pode ser explicada por outras variáveis relevantes, foi utilizado o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse)³ das escolas de educação básica do país, desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC), como principal variável independente. O Inse é construído com base nas informações sobre a escolaridade dos pais e a renda da família, agregadas em uma única medida de nível socioeconômico. Ele é considerado um constructo sintetizado de forma unidimensional. Para a construção desse indicador, foram empregados dados dos questionários contextuais dos estudantes, fornecidos pelos microdados disponibilizados pelo Inep referentes ao Saeb e ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), ambos do ano de 2015 e de 2019 — o mais recente disponibilizado no momento da pesquisa.

Com sua divulgação descontinuada, o índice encontra-se disponível apenas para o ano de 2015 e 2019, razão pela qual foram utilizados os dados de acesso ao aprendizado — disponibilizados, de forma contínua, por meio do Ideb — para se criar a correlação com a desigualdade de acesso. Dessa forma, o Ideb foi utilizado como indicador de desempenho e aprendizagem educacional, verificando a influência da variável socioeconômica, prioritariamente, pela variável explicativa Inse. Outro aspecto

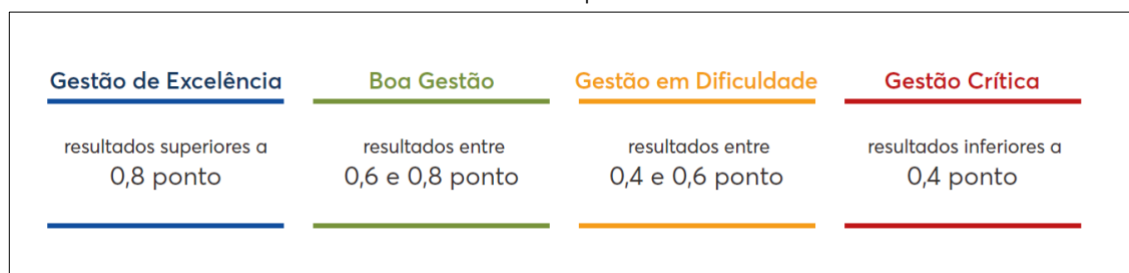
² Os dados de desempenho e aprovação se complementam no Ideb, representando um indicador de acesso ao aprendizado de crianças e adolescentes. Esse indicador se mostra relevante, pois, à medida que o ingresso no sistema educacional no Brasil não é mais um problema, já que quase todas as crianças estão nas escolas, a repetência, que ainda é elevada, e o abandono ainda são indicadores de fluxo relevantes, que impactam na qualidade do acesso ao aprendizado. Um outro indicador importante, e preocupante, é a proficiência obtida pelos alunos, que ainda é baixa. Todos esses aspectos são mensurados pelo Ideb, já que ele foi desenvolvido para sintetizar o desempenho em exames padronizados com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino).

³ O Inse foi construído a partir de dados dos questionários contextuais do Saeb e do Enem, utilizando questões que dizem respeito à renda familiar, à posse de bens, à contratação de serviços de empregados domésticos pela família dos estudantes e ao nível de escolaridade de seus pais ou responsáveis. Por meio de uma análise de *cluster* de método hierárquico, os estudantes foram agrupados em seis níveis ordinais do Inse com o objetivo de ter uma visão geral do padrão de vida dos alunos situados em cada nível da escala, conforme descrição dos níveis socioeconômicos dos alunos disponibilizada pelo próprio MEC. Como o Inse não foi disponibilizado por município nas suas duas versões, foi necessário para esse estudo fazer uma ponderação do Inse médio, tomando como base o quantitativo de aluno por escola e seu respectivo Inse, para a construção do Inse Municipal, que foi então correlacionado com a variável dependente de acesso à educação, para buscar compreender sua relação com a escola e o município.

investigado foi a relação entre a capacidade fiscal municipal e o desempenho educacional medido pelo Ideb, para além do Inse. Considerou-se a capacidade econômica do município e com isso a possibilidade de influenciar no desenho e na implementação da política no âmbito municipal, diminuindo as possíveis desvantagens de acesso ao aprendizado.

Dessa forma, para compreender como o município poderia atuar ou interferir na desigualdade educacional, foi analisada também sua capacidade econômica, por meio do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que, com base em dados oficiais, analisa a gestão fiscal e as contas públicas das cidades brasileiras por meio de uma série histórica de quatro indicadores — autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos dos municípios —, gerando uma fotografia anual da capacidade financeira do município e permitindo uma comparação com os demais períodos. O IFGF varia entre zero e um, sendo que, quanto mais próximo for de um, melhor é a gestão fiscal. Isso possibilita identificar a capacidade do município de financiar a estrutura das políticas públicas, estratificada conforme a figura abaixo:

Figura 1: Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) – análise da gestão fiscal e das contas públicas dos municípios⁴



Fonte: Firjan (2019, p. 6).

Buscando verificar a correlação entre as desigualdades e a aprendizagem dos alunos, inicialmente foi feito um modelo de regressão simples⁵, indicando como o acesso à educação, representado como variável dependente (Y) — indicada pelo Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental —, se relaciona com a condição socioeconômica dos alunos. Por meio do Inse, os municípios brasileiros foram analisados como variável

⁴ Tais bases foram integradas e relacionadas para cada município brasileiro e aplicadas a modelos de regressão pelo método de regressões lineares simples e regressões lineares múltiplas no *software* R. Foram então empregados os dados relativos ao Ideb e ao IFGF para correlacioná-los às variáveis indicadas nos seis níveis do Inse, buscando identificar o retrato do comportamento, das dimensões e da desigualdade socioeconômica no acesso à aprendizagem no Brasil. Os dados aqui empregados estão disponíveis para *download* no portal eletrônico do Inep, permitindo assim que os cálculos sejam replicados, e o detalhamento das correlações estatísticas encontra-se no Apêndice. Para a realização dessa análise, foram considerados dados referentes aos anos de 2015 e 2019 do Inse, que são os únicos, uma vez que foram disponibilizados de forma descontínua, e os dados referentes ao Ideb e IFGF correspondentes, que são disponibilizados de forma contínua. Em vista disso, foram considerados todos os municípios brasileiros cujos dados das três variáveis estavam disponíveis nesse período.

⁵ O detalhamento das análises apresentadas nesta seção já configuram o resultado das regressões realizadas.

independente (X1) e foi aplicado o modelo de regressão representado na seguinte equação:

Equação 1: Correlação entre a nota do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental e a condição socioeconômica dos alunos⁶

$$Y = \alpha + \beta_1 * X_1$$

Fonte: Elaboração própria.

A equação corroborou que a melhora socioeconômica indica uma melhora na qualidade educacional. Portanto, no acesso à educação, uma melhora no Inse gera uma melhora no Ideb. Mas também é possível observar que o rendimento marginal desse crescimento é decrescente, de forma que em 2019 o impacto da melhoria das condições socioeconômicas no avanço educacional foi menor.

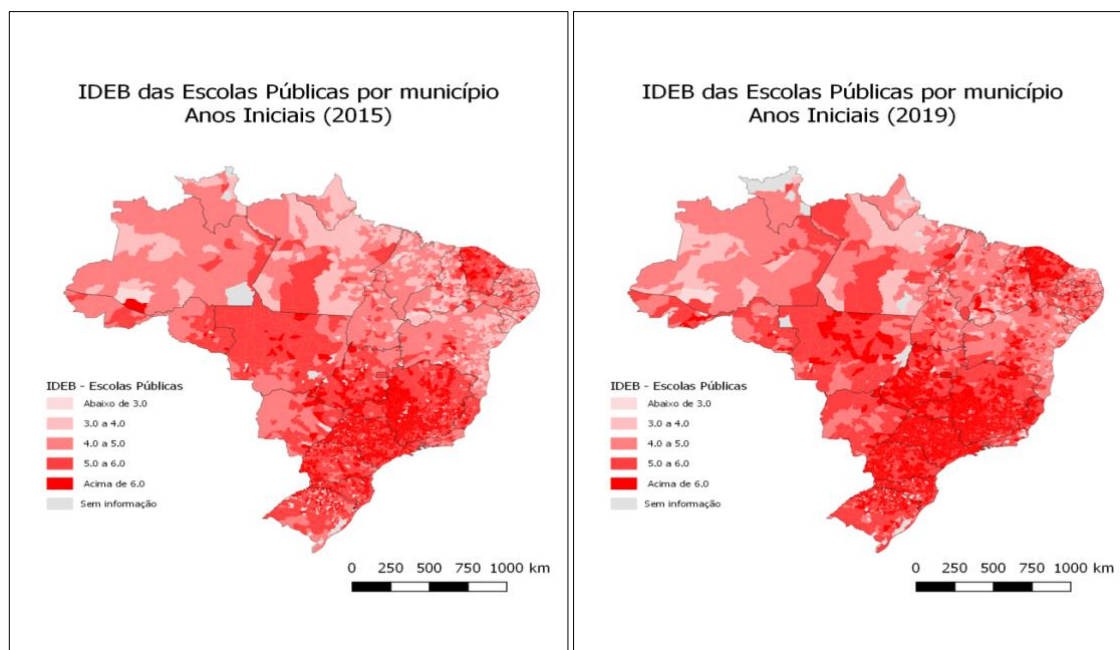
Os mapas abaixo evidenciam a evolução do Ideb para todos os municípios do Brasil. De forma geral, podemos observar uma melhora do índice e do acesso ao aprendizado de 2015 para 2019. Contudo, os melhores resultados se concentraram nos territórios mais ricos, majoritariamente as regiões Sudestes, Sul e Centro-Oeste. Dessa forma, a correlação entre desigualdade socioeconômica e piores condições de acesso à educação se confirma e é atualizada por essas análises.

Um fato novo, associado à análise da equação, é evidenciado pelo rendimento marginal decrescente das condições de acesso à educação. Por essas serem impactadas pela condição socioeconômica das famílias, que piorou durante o período analisado, acabaram por não crescer na mesma proporção. O Mapa 1 abaixo demonstra a evolução do indicador de acesso.

⁶ Os dados analisados de 2015 e 2019 mostram as seguintes relações entre as variáveis:

Ideb (anos iniciais 2015) = $-1.0462 + 1.3492 * \text{Inse} (2015)$; Ideb (anos iniciais 2019) = $0.444 + 1.20726 * \text{Inse} (2019)$. Essa regressão indica que, para cada ponto aumentado no Inse, espera-se um aumento de cerca de 1.35 pontos na nota do Ideb em 2015 e 1.21 pontos na nota do Ideb em 2019 nos anos iniciais. Vale destacar também que os valores para o Inse não se aproximam de zero, sendo assim o valor do intercepto não possui grande relevância.

Mapa 1: Melhoria da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – anos iniciais do ensino fundamental – 2015/2019



Fonte: Elaboração própria.

Associando-se agora uma outra variável ao verificar se o IFGF impactaria no acesso à aprendizagem, foram analisados como variáveis dependentes os dados da nota do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental para verificar a expressão do acesso à educação. Para os anos de 2015 e 2019, foi encontrada uma relação entre as variáveis, como descrito na Equação 2:

Equação 2: Correlação entre a nota do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental e a condição financeira IFGF dos municípios⁷

$$\begin{aligned} \text{Ideb (anos iniciais 2015)} &= 4.5565 + 2.0304 \cdot \text{IFGF (2015)} \\ \text{Ideb (anos iniciais 2019)} &= 4.8499 + 2.0101 \cdot \text{IFGF (2019)} \end{aligned}$$

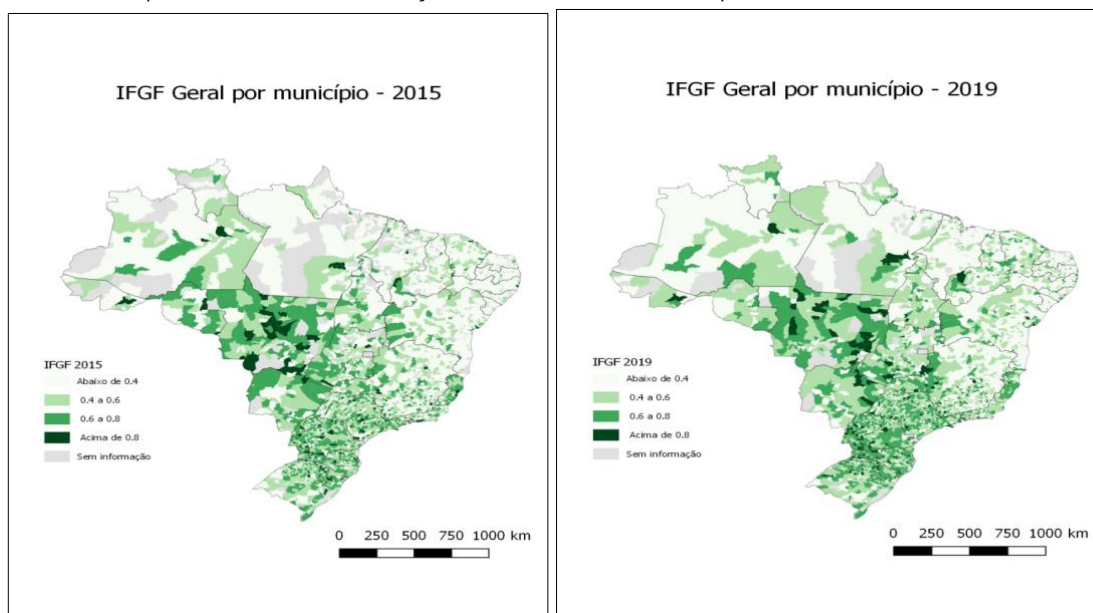
Fonte: Elaboração própria.

As análises indicam uma associação positiva entre a capacidade fiscal municipal e o desempenho educacional nas regressões simples do município, aumentando o Ideb em mais de dois pontos. A imagem abaixo evidencia que existe uma concentração dos municípios de maior capacidade econômica nos territórios mais ricos, majoritariamente

⁷ A análise demonstra que, para cada ponto aumentado no IFGF, espera-se um aumento de cerca de 2.03 pontos na nota do Ideb em 2015 e 2.01 pontos na nota do Ideb em 2019. Como mencionado anteriormente, os valores para o IFGF variam entre zero (município com pior capacidade financeira) e um (município com melhor capacidade financeira). Assim podemos interpretar que em 2015 o valor esperado do Ideb para municípios com IFGF zero é de 4.5565 (valor do intercepto) e esse valor aumenta linearmente até chegar a 6.5869 (resultado da soma $4.5565 + 2.0304$), que seria o Ideb esperado para municípios com a maior capacidade financeira, qual seja, um. Analogamente, em 2019 o valor esperado do Ideb para municípios com IFGF zero é de 4.8499 (valor do intercepto) e esse valor aumenta linearmente até chegar a 6.86 (resultado da soma $4.8499 + 2.0101$), Ideb esperado para municípios com capacidade financeira um.

nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste — territórios que também apresentam um melhor acesso à aprendizagem. Essas análises também evidenciam que ocorreu uma pequena melhora dos dois indicadores, IFGF e Ideb, no período de 2015 para 2019, mas registram a permanência da desigualdade evidenciada na concentração de melhores índices nos territórios mais ricos.

Mapa 2: Melhoria da condição econômica dos municípios – IFGF – 2015/2019



Fonte: Elaboração própria.

Para compreender o exemplo da educação por meio das três variáveis escolhidas para aprofundamento, em razão das evidências apontadas pelos estudos trabalhados nas seções anteriores, procede-se à análise da correlação da variável dependente (Y) (o Ideb) e das variáveis independentes, sendo a variável X1 o Inse e a variável X2 o IFGF, por meio de modelos de regressão múltipla expressos nas seguintes equações:

Equação 3: Correlação entre o Ideb e as variáveis independentes Inse e IFGF⁸

$$Y = \alpha + \beta_1 \cdot X_1 + \beta_2 \cdot X_2$$

Fonte: Elaboração própria.

⁸ Assim sendo, uma primeira análise que podemos fazer é a interpretação do coeficiente β_1 que representa a variação do Ideb em cidades cuja diferença do Inse é um, mas que possuem o mesmo valor do IFGF. Um raciocínio análogo permite concluir que o coeficiente β_2 representa a diferença de Ideb em duas cidades cuja diferença de IFGF é um, mas que possuem o mesmo valor do Inse. São regressões controladas, pois o valor de um coeficiente β_n mostra a variação na variável Y quando há variação de um em X_n , mas quando todas as outras características permanecem iguais.

Equação 4: Correlação entre o Ideb e as variáveis independentes Inse e IFGF 2015 e 2019⁹

$$\begin{aligned}\text{Idéb (anos iniciais 2015)} &= -0.766 + 1.258 \cdot \text{Inse (2015)} + 0.369 \cdot \text{IFGF (2015)} \\ \text{Idéb (anos iniciais 2019)} &= 0.250 + 1.136 \cdot \text{Inse (2019)} + 0.294 \cdot \text{IFGF (2019)}\end{aligned}$$

Fonte: Elaboração própria.

O coeficiente do Inse sofreu poucas alterações significativas da regressão simples para a regressão múltipla, e o fato de o coeficiente do IFGF ser próximo de zero na regressão múltipla nos fez concluir que não há grande correlação entre o IFGF e a nota do Ideb. Dessa forma, o fato de o coeficiente do IFGF ser consideravelmente maior na regressão simples demonstrou que o IFGF está correlacionado com o Inse, que efetivamente está relacionado com a nota do Ideb. Os resultados sugerem que as condições socioeconômicas das famílias possuem maior associação com o desempenho educacional do que a capacidade fiscal municipal isoladamente. Essa análise demonstrou que o grande impacto na melhoria da educação se dá pela melhoria das condições socioeconômicas dos alunos, e não pela melhoria das capacidades financeiras do município — que pouco influenciou no Ideb, se retirado o efeito das condições socioeconômicas das famílias.

Analisando os dados do Ideb nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, chega-se a conclusões parecidas: o Inse possui correlação com o Ideb, porém o IFGF apenas apresenta correlação na regressão simples. Ao analisarmos o resultado da regressão múltipla, observamos que o coeficiente do IFGF cai significativamente quando controlado pelo Inse. Isso gera o viés da variável omitida na análise de regressão simples quando verificamos que o efeito de melhoria do Ideb poderia ser gerado pela melhoria da condição econômica do município (IFGF), mas na verdade ele é afetado pela condição socioeconômica dos alunos (Inse).

Dessa forma, foi captado o efeito exclusivo de cada variável, considerado relevante segundo categorias da literatura aqui adotada, quais sejam: a condição socioeconômica do aluno, demonstrada pelo Inse, e a condição socioeconômica do território, demonstrada pelo IFGF no acesso à educação de qualidade, que, por sua vez, é demonstrado pelo Ideb. Ao conjugar, por meio de inferências estatísticas, os dados de nível socioeconômico das escolas de educação básica e a capacidade econômica dos municípios (que representaram as variáveis independentes da análise) com os dados de rendimento e fluxo disponibilizados por meio do Inep, (tanto as variáveis dependentes do modelo, representadas pelo Ideb, quanto as variáveis referentes ao acesso à

⁹ As equações demonstram que, para cada ponto aumentado no Inse, espera-se um aumento de cerca de 1.258 pontos na nota do Ideb em 2015 e 1.136 pontos na nota do Ideb em 2019 em cidades de mesmo IFGF. Para cada ponto aumentado no IFGF, também se espera um aumento de 0.369 pontos na nota do Ideb em 2015 e 0.29 pontos em 2019. Vale reforçar que os valores para o Inse não se aproximam de zero, sendo assim o valor do intercepto não possui grande relevância.

aprendizagem), estabeleceu-se uma correlação até então não realizada entre tais variáveis.

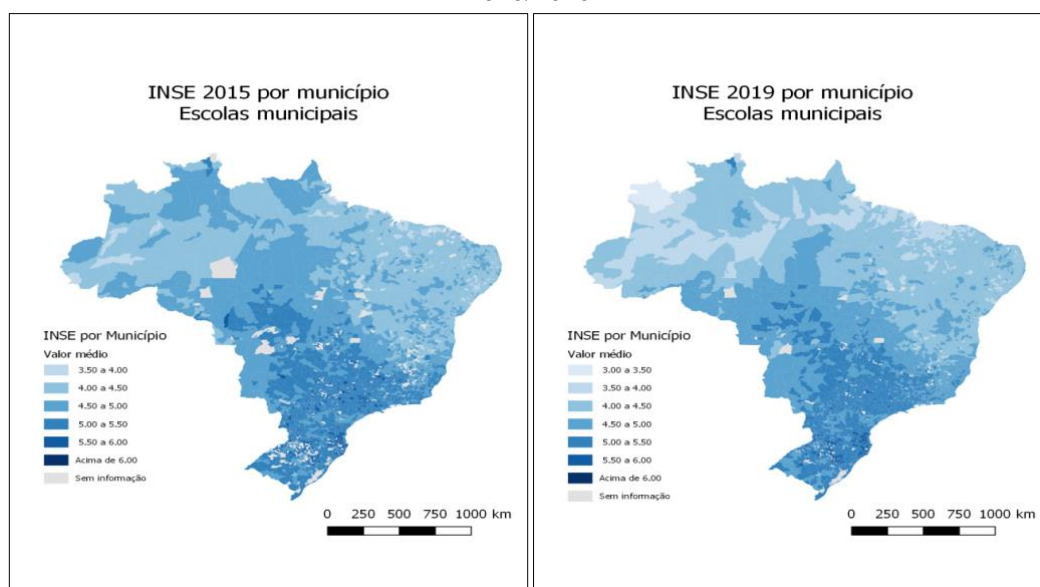
Identificou-se, ainda, que, partindo do território geográfico em que estão situadas as escolas da amostra — estado e região — das instituições de ensino sob os cuidados do setor público, houve uma melhoria do Ideb em todos os níveis, exceto no ensino médio. Isso porque a falta de dados impossibilitou a comparação dos períodos. Constatou-se também que, apesar da melhoria econômica dos municípios, cujo IFGF foi de 0,525 para 0,537, houve uma piora na condição socioeconômica das famílias, que foi de um Inse médio de 4,93 para 4,83.

O impacto dessa piora socioeconômica das famílias está relacionado a um crescimento menos intenso das taxas de qualidade da educação e de acesso à aprendizagem — apesar de o Ideb continuar crescendo, provavelmente, em razão de outros fatores da política educacional que também impactam na trajetória da melhoria educacional. Observou-se que o crescimento do Ideb ocorreu com um rendimento marginal decrescente em razão da diminuição do Inse, ou seja, da piora das condições socioeconômicas das famílias.

Essa análise permitiu identificar que o Ideb e as condições econômicas são significativamente melhores em regiões que concentram os maiores rendimentos — as regiões Sudestes, Sul e Centro-Oeste. Considerando a inferência estatística a partir de uma regressão múltipla, na maior parte dos municípios se constatou que, quando analisado o Ideb em função do Inse e o IFGF, temos uma correlação significativa do Ideb com o rendimento das famílias, mas não há impacto pela condição econômica dos municípios.

Dessa forma, o estudo quantitativo buscou captar o efeito exclusivo de cada variável identificada como relevante pela literatura: a condição socioeconômica do aluno (Inse) e a condição socioeconômica do território (IFGF) no acesso à educação, expressa pela variável dependente (Idéb). Por essa análise, conseguiu-se concluir que existe uma correlação estatística entre os dados de nível socioeconômico das famílias das escolas de educação básica e o acesso à aprendizagem e que tal relação teve um rendimento marginal decrescente ao longo do tempo, em razão da diminuição do Inse — embora tenha sido evidenciado uma melhoria do sistema educacional como um todo ao longo do tempo, em 2015 e 2019. Além disso, como a condição financeira dos municípios não apresentou impacto no Ideb, os resultados sugerem a relevância de fatores estruturais e arranjos nacionais do desenho e da política educacional na produção das desigualdades observadas. Na figura a seguir, é ilustrada a piora do indicador Inse durante o período analisado.

Mapa 3: Evolução do Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) no rendimento médio das famílias – 2015/2019



Fonte: Elaboração própria.

5 Discussão

Apesar de constatar avanços significativos de políticas de bem-estar social, existe uma desigualdade persistente em resultados e oportunidades educacionais, principalmente quando se trata de determinados grupos. Para entender como essa desigualdade ocorre, buscou-se compreender como a política de educação estaria atuando nas desvantagens e desigualdades, visando reduzir desigualdades educacionais e ampliar oportunidades de aprendizagem. Assim, faz-se necessário assimilar essas dimensões para subsidiar o desenho e a implementação de políticas, a partir de um impacto no acesso que considere as diferentes necessidades dos grupos sociais.

Os resultados indicam que a capacidade estatal, especialmente na dimensão fiscal local, apresenta efeitos limitados quando não articulada a outras dimensões de capacidade e a políticas redistributivas mais amplas. Isso sugere que, em contextos de alta desigualdade, a atuação estatal local pode não ser suficiente para alterar significativamente os padrões de acesso à educação, evidenciando que capacidades estatais podem coexistir com a reprodução de desigualdades estruturais.

Para atingir essa finalidade, pesquisou-se a estruturação da educação básica, de forma a identificar se a seletividade e a focalização de benefícios aos mais vulneráveis estaria aproximando a política ao sentido da equidade. Diante dos vários estudos na área, o maior desafio para o acesso estava (e continua) associado à desigualdade socioeconômica e, por isso, a investigação estabelecida buscou correlacionar a situação socioeconômica dos indivíduos ao acesso dos alunos às escolas.

Primeiro foram utilizados métodos dedutivos, a partir de dados oficiais disponibilizados pelo Inep para analisar o fenômeno da desigualdade no acesso à educação e na política educacional por meio de grandes números. Os resultados demonstraram uma melhoria geral do Ideb no período analisado, de 2015 a 2019, identificando que os melhores resultados quanto ao acesso ainda se concentram nos territórios mais ricos, majoritariamente nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, atualizando o retrato já revelado por estudos importantes sobre a concentração de desigualdades. Provavelmente em razão de fatores da estruturação contínua da política de educação em nível nacional, embora tenha sido observada uma melhoria constante nas diversas etapas ao longo dos anos, o aumento não se deu na mesma proporção, acontecendo em menor intensidade, de forma decrescente, em razão da piora da condição socioeconômica das famílias, evidenciada pela redução do Inse.

Esses resultados dialogam com a perspectiva de Bourdieu e Passeron (1990), segundo a qual os sistemas educacionais tendem a reproduzir desigualdades sociais preexistentes. Ainda que políticas públicas educacionais promovam a ampliação do desempenho médio, os resultados encontrados sugerem que estudantes inseridos em contextos socioeconômicos mais favorecidos continuam apresentando vantagens sistemáticas em relação aos demais grupos. Assim, as desigualdades educacionais observadas não decorrem exclusivamente da organização escolar, mas refletem condicionantes estruturais mais amplos presentes na sociedade brasileira.

Apesar das desigualdades de acesso se mostrarem persistentes nas análises quantitativas realizadas nesse estudo, reforçando que os territórios mais ricos ainda apresentam melhores acessos a essas políticas, os resultados evidenciaram esforços em direção à equidade de acesso.

O desenho inicial da política de educação básica gerou uma desigualdade de implementação que ainda reverbera no contexto atual embora o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), aprovado em 2020, busca avançar em alguns pontos que a antiga versão do programa ainda não havia conseguido atingir — como a redução de desigualdades e a implementação de novos incentivos de melhoria da qualidade educacional.

O presente trabalho também evidenciou aspectos da política de educação que demonstraram a manutenção de desvantagens. Um exemplo dessa situação foi observado no fato de que mesmo os municípios mais ricos, com melhor IFGF, não contribuem para a melhoria do acesso à educação, demonstrando forte dependência da política do desenho federal.

Os resultados do estudo devem ser interpretados à luz de algumas limitações metodológicas. Em primeiro lugar, o IFGF representa uma *proxy* específica da

capacidade estatal municipal concentrada na dimensão fiscal, não contemplando capacidades burocráticas, administrativas ou relacionais de forma direta. Além disso, os modelos empregados identificam associações estatísticas entre variáveis, não permitindo inferências causais sobre os efeitos das capacidades estatais nos resultados educacionais. Também devem ser consideradas as limitações temporais decorrentes da disponibilidade descontínua do Inse, restrito aos anos de 2015 e 2019, bem como os desafios inerentes à utilização de indicadores agregados em nível municipal para compreensão de fenômenos complexos e multidimensionais.

Para a realização desse estudo, alguns aspectos não foram aprofundados, buscando garantir maior enfoque nas visões da análise de políticas de educação necessárias para tangenciar o objeto desse estudo. Na análise, para obter uma visão do fenômeno da desigualdade, complementada pela visão em grandes números da desigualdade de acesso, e verificar se existia uma atuação diferente por parte do Estado, buscando reduzir as desigualdades de acesso à educação, foi necessário observar os indicadores apontados com base na literatura, a fim de criar compreensões atuais para estudos já desenvolvidos nas políticas de educação e mensurar o acesso a essas políticas.

Dessa forma, a escolha de uma política tão complexa e a busca por compreender os traços no sentido da equidade ou de elementos que ampliem as distinções apresentaram o desafio de compreender valores e construções capazes de promover uma sociedade mais justa e equânime. Como sistematizado, o estudo permitiu identificar traços nessas políticas que estariam aproximando-as da equidade ou ampliando a desigualdade de acesso. Com isso, espera-se ter contribuído para a construção de uma sociedade mais justa.

6 Considerações finais

No estudo foram analisadas as dimensões das desigualdades de acesso na política de educação, inicialmente por meio de lutas teóricas. Nesse sentido, o conceito de desigualdade no processo educacional foi investigado a partir de desigualdades relacionadas ao desempenho escolar e às oportunidades de aprendizagem, como a diferença e a desvantagem de oportunidade (Torres *et al*, 2008). As análises evidenciaram que o nível socioeconômico foi o fator de maior impacto nos resultados escolares do alunado, refletindo desigualdades no aprendizado (Soares, 2005).

Com base no subsídio teórico, foi realizada uma análise das desigualdades de aprendizagem a partir de grandes números, buscando identificar como ocorre o acesso à educação para cidadãos em situação mais desfavorecida. A análise quantitativa corroborou a forte associação entre desigualdade socioeconômica e desempenho educacional, evidenciando os melhores resultados quanto a esse acesso nos territórios mais ricos e desenvolvidos (regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste).

Tal análise demonstrou ainda uma forte correlação entre a desvantagem socioeconômica e a desigualdade do acesso à educação apontada pelo Ideb. Além disso, apesar desse acesso continuar melhorando, em razão da correlação com a condição socioeconômica das famílias (que piorou), foi observado um crescimento marginal decrescente.

Outro aspecto relevante, que demonstrou fragilidade da política de educação quanto ao combate à desigualdade no acesso, foi a dependência do resultado da política em relação ao desenho federal, de forma que as unidades subnacionais demonstraram pouca discricionariedade nos resultados referentes a esse quadro. Dessa forma, foi possível identificar a persistência de desigualdades nesse processo e concluir que a atuação do Estado tem conseguido reduzi-las de uma forma geral, fenômeno que revela traços rumo à equidade.

Em síntese, o estudo evidencia que a análise das desigualdades de aprendizagem no Brasil se beneficia da incorporação do conceito de capacidades estatais como lente analítica. Os resultados demonstram que, embora existam avanços institucionais e melhorias nos indicadores educacionais, a persistência das desigualdades revela limites importantes das capacidades estatais, quando não articuladas a estratégias mais amplas de enfrentamento das desigualdades sociais. Dessa forma, o artigo contribui para o campo ao indicar que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da existência de capacidades estatais, mas também da forma como essas são mobilizadas em contextos desiguais.

Referências

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flavia Pereira. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira Sociologia**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 49-82, jun. 2016. Disponível em: <https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/178>. Acesso em: 22 maio 2026.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Reproduction in education, society and culture**. Londres: Sage Publications, 1990.

DUBET, François *et al.* As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 29, p. 22-70, abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/LZnTXB7qm8q5jKyNSnJkw/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/4635>. Acesso em: 22 maio 2026.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 35, 1995. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/8y4pY8qDFzGt5gXqhFhvwXx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1 jun. 2026.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de gestão fiscal 2019**. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. (Pesquisas e Estudos Socioeconômicos).

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/wkv5MwdYXMvzVYFLtmyqpjN/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 39-66. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 22 maio 2026.

GRUBER, Judith E. **Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance**. California: University of California Press, 1987. DOI: 10.2307/jj.2430410.

HJERN, Benny; PORTER, David O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organization Studies**, Thousand Oaks, v. 2, n. 3, p. 211-227, jul. 1981. DOI: 10.1177/017084068100200301.

HONIG, Meredith I. Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field. In: HONIG, Meredith I. (org.). **New directions in education policy implementation: confronting complexity**. New York: Sunny Press, 2006. p. 1-23. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/jj.18254222>. Acesso em: 22 maio 2026.

HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 45, n. 3, p. 357-381, out. 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399712459725>. Acesso em: 22 maio 2026.

KLEIN, Ruben. Como está a educação no Brasil?: o que fazer? **Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 139-172, jun. 2006. DOI: 10.1590/S0104-40362006000200002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/DSDHddCDDjsr7DzvsxzwJwh/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

LIEBERMAN, Evan S. Nested analysis as a mixed-method strategy for comparative research. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 99, n. 3, p. 435-452, ago. 2005. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/nested-analysis-as-a-mixedmethod-strategy-for-comparative-research/D4FF59D175D761C20BD6CE440AFD700B>. Acesso em: 22 maio 2026.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 36, p. 1-41, out. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

LIMA, Luciana Lima; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. DOI: 10.1590/S0104-44782013000400006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 83, p. 21-42, fev. 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na estratégia saúde da família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015. Disponível em: <https://fiocruz.br/livro/burocracia-e-implementacao-de-politicas-de-saude-os-agentes-comunitarios-na-estrategia-saude>. Acesso em: 22 maio 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/fFjG3WhWqRWFnnmNKRn63Kp/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

MACHADO, Edite Novais da Mata; FORTES, Fátima Beatriz Carneiro Teixeira P.; SOMARRIBA, Mercês. Efeitos da introdução do PAB sobre a distribuição de recursos e a prestação de serviços: o caso de Minas Gerais. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 99-111, jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/9bQqRfDwMMRSxrXDzpFnnFw/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

MONT'ALVÃO, Arnaldo. Estratificação educacional no Brasil do século XXI. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 389- 430, nov. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7zYMRtbyBf3FqvXMLbz5CQb/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

NERI, Marcelo Côrtes; SOUZA, Pedro Herculanô Guimarães Ferreira de. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4639>. Acesso em: 22 maio 2026.

OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de *et al.* Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa Bolsa Família. *In*: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social**. Brasília: MDS/Sagi, 2007. p. 19-68. (Avaliação de políticas e programas do MDS, v. 2).

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6SGHTLZ5JCtPyKn5WhMMtpL/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press. 1973.

RIBEIRO, Carlos Costa; SCHLEGEL, Rogerio. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). *In*: ARRETCHE, M. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 133-162.

RIBEIRO; Carlos Costa; CENEVITA, Ricardo; BRITO, Murilo Marschner Alves de. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960-2010. *In*: ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 79-108.

SOARES, Tufi Machado. Utilização da teoria da resposta ao item na produção de indicadores sócio-econômicos. **Pesquisa Operacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 83-112, jul. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pope/a/PTwTYngCFf655TGxXT8M9tf/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 22 maio 2026.

STONE, Deborah. **Policy paradox: the art of political decision making**. New York: W. W. Norton & Company, 1988.

TORRES, Haroldo da Gama *et al.* Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; KAZTMAN, Ruben (org.). **A cidade contra a escola?: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. p. 59-90.

VELARDE, Juan Carlos Cortázar. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anais [...]**. Caracas: CLAD, 2004. p. 2-33.

WEBER, Max. **The city**. Toronto: Collier-Macmillan, 1966.

Redistribuição que não transforma: capacidades estatais e reprodução de desigualdades no Brasil

Redistribution that does not transform: state capacities and the reproduction of inequalities in Brazil

Luís Guilherme Izycki¹   

Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, DF, Brasil;
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil

RESUMO

O artigo analisa o paradoxo da política redistributiva no Brasil, caracterizado pela coexistência de instrumentos eficazes no alívio imediato da pobreza e a persistência de elevados níveis de desigualdade estrutural. Partindo de uma abordagem institucional e histórico-estrutural, o estudo argumenta que a limitação dos efeitos redistributivos não decorre da ineficácia dos programas de transferência de renda, amplamente reconhecidos por sua capacidade de reduzir a pobreza e ampliar a proteção social básica, mas, sim, da incoerência do arranjo institucional no qual esses instrumentos estão inseridos. A análise evidencia como a regressividade do sistema tributário, o padrão desigual de alocação do gasto público, especialmente na educação, e a concentração de benefícios decorrentes de incentivos econômicos neutralizam parte significativa dos ganhos redistributivos das políticas sociais. O artigo sustenta que o Estado brasileiro opera com capacidades seletivas, fortes para implementar políticas de baixo conflito distributivo e frágeis quando a redistribuição implica confrontar interesses econômicos consolidados. Ademais, argumenta-se que a herança histórica da escravidão e os limites da democracia substantiva contribuem para a baixa legitimidade política da redistribuição estrutural. Conclui-se que a redistribuição no Brasil funciona predominantemente como mecanismo de compensação e estabilidade social, e não como instrumento de transformação das desigualdades, reforçando a necessidade de repensar o papel do Estado e a coordenação dos instrumentos de política pública.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Desigualdade. Redistribuição. Política pública.

Recebido em: 13/01/2026

Aceito em: 28/04/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20831552](https://doi.org/10.5281/zenodo.20831552)

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: Uso de inteligência artificial (ChatGPT-4) na revisão gramatical e formatação de referências ao longo do texto.

¹ Possui graduação em Engenharia Industrial Elétrica pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2015), MBA em Liderança, Inovação e Gestão 4.0 pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2022) e mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento no Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (2024) e é doutorando em Desenvolvimento, sociedade e cooperação internacional na Universidade de Brasília. Atua na GNova, a Diretoria de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com projetos de inovação aberta e modernização do Estado. Tem experiência na criação de projetos e programas de inovação em governo.

ABSTRACT

This article analyzes the paradox of redistributive policy in Brazil, characterized by the coexistence of instruments effective in the immediate alleviation of poverty and the persistence of high levels of structural inequality. Using an institutional and historical-structural approach, the study argues that the limitation of redistributive effects does not stem from the ineffectiveness of income transfer programs, widely recognized for their capacity to reduce poverty and expand basic social protection, but rather from the incoherence of the institutional arrangement in which these instruments are embedded. The analysis highlights how the regressivity of the tax system, the unequal pattern of public spending allocation, especially in education, and the concentration of benefits resulting from economic incentives neutralize a significant portion of the redistributive gains of social policies. The article maintains that the Brazilian State operates with selective capacities, strong in implementing policies with low distributive conflict and fragile when redistribution implies confronting consolidated economic interests. Furthermore, it argues that the historical legacy of slavery and the limits of substantive democracy contribute to the low political legitimacy of structural redistribution. It is concluded that redistribution in Brazil functions predominantly as a mechanism for compensation and social stability, and not as an instrument for transforming inequalities, reinforcing the need to rethink the role of the State and the coordination of public policy instruments.

Keywords: State capacities. Inequality. Redistribution. Public policy.

1 Introdução

O Brasil figura, de forma recorrente, entre os países mais desiguais do mundo, apesar de ter construído, nas últimas décadas, um conjunto expressivo de políticas redistributivas e de proteção social. Programas de transferência de renda amplamente reconhecidos por sua efetividade, como o Bolsa Família, contribuíram, de maneira decisiva, para a redução da pobreza extrema e a ampliação da proteção social básica. Ainda assim, indicadores estruturais de desigualdade de renda e riqueza permanecem elevados e relativamente estáveis ao longo do tempo. Essa coexistência entre alívio imediato da pobreza e persistência de desigualdades profundas constitui o paradoxo central deste artigo.

Os impactos positivos das políticas de transferência de renda sobre a pobreza e a vulnerabilidade social são amplamente estudados, bem como seus efeitos indiretos sobre saúde, educação e segurança alimentar. Esse artigo parte de uma perspectiva distinta: sustenta-se que o problema central não reside na ineficácia dos instrumentos redistributivos em si, mas, sim, na incoerência do arranjo institucional no qual esses instrumentos estão inseridos (Evans, 1995; Pires; Gomide, 2014).

O argumento desenvolvido é que o Estado brasileiro opera um padrão de redistribuição seletivo e contido, capaz de mitigar a pobreza extrema sem promover transformações estruturais nas bases da desigualdade. Essa seletividade se expressa tanto na escolha dos instrumentos quanto na interação entre tributação, gasto público e incentivos econômicos. Enquanto políticas sociais focalizadas avançam no enfrentamento da

pobreza, instrumentos de maior impacto distributivo, como o sistema tributário regressivo, a alocação desigual do gasto educacional e os incentivos econômicos concentradores, atuam no sentido oposto, neutralizando parte dos ganhos redistributivos.

Assim, a persistência da desigualdade não pode ser compreendida apenas como falha técnica ou administrativa, mas, sim, como resultado de um arranjo institucional coerente, moldado por capacidades estatais seletivas, constrangimentos políticos e heranças históricas.

O artigo parte do reconhecimento de que políticas focalizadas de transferência de renda desempenham papel relevante na redução da pobreza no Brasil. Entretanto, a literatura especializada apresenta amplo debate acerca de seus limites redistributivos estruturais. Enquanto parte dos estudos destaca a elevada eficiência distributiva de programas focalizados em contextos de forte restrição fiscal, outros autores argumentam que tais políticas tendem a produzir efeitos mais restritos sobre a desigualdade quando comparadas a arranjos universais de proteção social.

É importante ressaltar que a herança da escravidão, a construção incompleta da cidadania e a naturalização histórica da desigualdade conformam um pano de fundo institucional e cultural que condiciona as escolhas redistributivas do Estado brasileiro. Nesse arranjo, políticas sociais compensatórias tornam-se politicamente viáveis e socialmente aceitas, enquanto reformas estruturais permanecem limitadas, reforçando a reprodução das desigualdades sob a aparência de inclusão.

A partir dessa perspectiva, o artigo faz uma revisão narrativa da literatura para promover um diálogo com debates sobre o papel do Estado na produção de desigualdades e sobre os efeitos distributivos dos instrumentos de política pública. A pergunta de pesquisa que o orienta é: de que forma instrumentos redistributivos acabam reproduzindo desigualdades sociais, apesar de suas intenções? Sustenta-se que esses instrumentos operam em um contexto institucional que limita sua capacidade transformadora, fazendo da redistribuição um mecanismo de compensação e governabilidade, e não de ruptura com padrões históricos de desigualdade.

O artigo contribui para o debate mais amplo sobre desigualdade e políticas públicas em democracias marcadas por elevada concentração de renda e poder. Argumenta-se que enfrentar a desigualdade exige mais do que ampliar políticas redistributivas isoladas, pois requer a construção de capacidades estatais voltadas à coordenação coerente dos instrumentos de política pública e à sustentação política de reformas estruturais.

Ao evidenciar os limites institucionais da redistribuição no Brasil, o texto oferece subsídios analíticos para a reflexão crítica sobre o papel do Estado na produção de desigualdades

e sobre as possibilidades e restrições de transformação social no contexto brasileiro contemporâneo.

2 Fundamentação teórica

2.1 Conceitos relacionados à distribuição de renda

A literatura sobre políticas públicas distingue, de forma clara, ainda que frequentemente confundida no debate público, a redução da pobreza, a redução da desigualdade e a transformação estrutural.

A redução da pobreza refere-se à elevação do nível mínimo de renda ou bem-estar de indivíduos e famílias situados abaixo de um determinado limiar socialmente definido, como a linha de pobreza ou a pobreza extrema. Políticas de transferência de renda, como programas de renda mínima condicionada ou não condicionada, têm se mostrado particularmente eficazes nesse objetivo, ao garantir consumo básico e reduzir privações imediatas (Ravallion, 2016; Soares *et al.*, 2006).

A redução da desigualdade, por sua vez, diz respeito à diminuição das distâncias relativas entre grupos sociais, normalmente mensurada por indicadores como índice de Gini, razão entre *quantis* de renda ou desigualdades de acesso a bens públicos. Diferentemente da pobreza, a desigualdade é uma medida que pode permanecer elevada mesmo quando a pobreza diminui, caso os ganhos de renda e as oportunidades estejam concentrados nos estratos superiores da distribuição (Atkinson, 2015; Piketty, 2014). Assim, políticas eficazes no combate à pobreza não são, necessariamente, suficientes para alterar padrões persistentes de desigualdade.

Essa diferenciação não apenas impacta em termos conceituações, mas também se reflete em escolhas governamentais pela priorização de ações com focos diferentes. Ao que pese a necessidade de ambas, apesar de suas diferenças, nota-se que a desigualdade e a pobreza são encaradas como narrativas semelhantes no debate público, diluindo a objetividade de escolhas democráticas.

Já a transformação estrutural envolve mudanças mais profundas nos mecanismos de geração e reprodução das desigualdades, incluindo o acesso diferencial à educação de qualidade, à terra, ao capital, ao mercado de trabalho formal e ao poder político. Trata-se de um processo de longo prazo que demanda reformas institucionais amplas, como sistemas tributários progressivos, investimentos massivos em educação básica, políticas de desenvolvimento produtivo inclusivas e ampliação da capacidade estatal de regulação e coordenação econômica (Chang, 2002). Nesse sentido, a transformação estrutural ultrapassa a lógica redistributiva estrita e implica reconfigurações nas relações entre Estado, mercado e sociedade.

Essa distinção fundamenta o debate entre políticas compensatórias e políticas estruturais. As primeiras atuam de forma corretiva, mitigando os efeitos sociais mais severos das desigualdades sem alterar suas causas profundas. As segundas buscam intervir nos determinantes estruturais da desigualdade, ainda que enfrentem maiores resistências políticas e institucionais (Esping-Andersen, 1990; Arretche, 2015). A literatura comparada mostra que Estados com forte capacidade redistributiva estrutural combinam ambos os tipos de políticas, mas com clara centralidade das reformas universais e progressivas.

Nesse contexto, emerge o debate entre focalização e universalismo. Políticas focalizadas, direcionadas aos mais pobres, tendem a apresentar maior eficiência fiscal e impacto imediato na redução da pobreza, mas frequentemente produzem efeitos limitados sobre a desigualdade e enfrentam menor apoio político de longo prazo (Mkandawire, 2005). Políticas universalistas, ao contrário, ampliam coalizões de apoio e promovem maior coesão social, sendo mais eficazes na redução sustentada das desigualdades, ainda que exijam maior esforço fiscal e capacidade estatal.

Assim, compreender a redistribuição exige ir além da análise de seus efeitos imediatos sobre a pobreza, incorporando uma perspectiva estrutural que considere como diferentes instrumentos de política pública interagem ou entram em contradição na reprodução das desigualdades sociais.

O conceito de capacidades estatais refere-se ao conjunto de recursos institucionais, administrativos, fiscais e políticos que permitem ao Estado formular, implementar e sustentar políticas públicas de maneira efetiva ao longo do tempo. Longe de ser uma categoria homogênea, a literatura destaca que essas capacidades são multidimensionais e desigualmente distribuídas entre áreas de atuação do Estado, variando conforme arenas políticas e interesses em disputa (Skocpol, 1985; Evans, 1995).

As capacidades administrativas dizem respeito à aptidão burocrática para planejar, coordenar e executar políticas públicas, incluindo sistemas de informação, rotinas organizacionais e profissionalização do serviço público. No caso brasileiro, o Estado desenvolveu capacidades administrativas relativamente robustas em políticas focalizadas de transferência de renda, como o Bolsa Família, mas apresenta fragilidades em áreas que exigem coordenação intersetorial e enfrentamento de interesses econômicos consolidados, como a reforma tributária e a regulação de incentivos produtivos (Arretche, 2015; Pires; Gomide, 2014).

As capacidades fiscais referem-se à habilidade do Estado de arrecadar recursos de forma estável, progressiva e socialmente legítima, bem como de alocá-los conforme prioridades distributivas. A literatura evidencia que a estrutura tributária brasileira, fortemente baseada em impostos indiretos, limita a capacidade redistributiva do Estado, mesmo na

presença de gastos sociais relevantes, produzindo um padrão de redistribuição mitigado e frequentemente contraditório (Bird; Zolt, 2005; Lustig, 2018).

Já as capacidades políticas envolvem a aptidão do Estado para construir coalizões, mediar conflitos distributivos e sustentar decisões que impõem custos a grupos socialmente poderosos. Essas capacidades são centrais para compreender por que determinadas políticas redistributivas avançam enquanto outras permanecem bloqueadas. Estados com capacidades políticas limitadas tendem a optar por instrumentos redistributivos de baixo conflito, evitando reformas estruturais que afetem diretamente elites econômicas e políticas (Przeworski, 2010; Hacker; Pierson, 2011).

Nesse contexto, o Estado deve ser compreendido como um agente seletivo da redistribuição, que não apenas redistribui recursos, mas também o faz de maneira diferenciada entre grupos sociais, setores econômicos e territórios. Essa seletividade decorre do desenho institucional das políticas públicas, da correlação de forças políticas e da capacidade de diferentes atores influenciarem o processo decisório (Esping-Andersen, 1990; Pierson, 2004). Assim, redistribuir é tanto uma decisão técnica quanto um processo profundamente político.

Partindo da compreensão de que o Estado não constitui uma entidade monolítica, mas, sim, um conjunto de arenas institucionais capazes de produzir políticas potencialmente contraditórias, análises sobre posicionamento de governos necessariamente examinam as diferentes capacidades associadas aos instrumentos de política pública. Nesse sentido, os efeitos sociais das políticas não dependem apenas de seus objetivos normativos, mas também das propriedades institucionais dos instrumentos mobilizados.

2.2 Limitação e captura das políticas públicas de redistribuição

Os instrumentos de políticas públicas, como transferências monetárias, impostos, subsídios, regulações e investimentos em bens públicos, produzem efeitos distributivos distintos, muitas vezes não intencionais. Enquanto instrumentos explícitos de redistribuição, como transferências de renda, tendem a beneficiar diretamente os estratos mais pobres, instrumentos aparentemente neutros, como incentivos fiscais ou políticas de crédito, podem reforçar desigualdades ao favorecer grupos com maior capacidade de acesso e influência institucional (Lascoumes; Le Galès, 2007; Lowi, 1972).

Dessa forma, a análise das capacidades estatais e dos instrumentos de política pública revela que os resultados redistributivos observados não decorrem apenas dos objetivos declarados das políticas, mas também da interação entre capacidades institucionais, escolhas instrumentais e relações de poder, elemento central para compreender por que políticas redistributivas podem coexistir com a reprodução das desigualdades sociais.

A literatura sobre Estado e poder político destaca que a formulação e a implementação de políticas públicas ocorrem em contextos marcados por assimetrias estruturais de poder, nas quais grupos econômicos e sociais organizados exercem influência desproporcional sobre as decisões estatais. Nesse sentido, o conceito de captura do Estado refere-se aos mecanismos formais e informais por meio dos quais elites econômicas moldam regras, políticas e instituições em seu favor, não apenas por meio de corrupção direta, mas sobretudo por meio da influência contínua sobre agendas, desenhos institucionais e prioridades governamentais (Hellman; Jones; Kaufmann, 2000; Carpenter; Moss, 2014).

Essa noção está estreitamente associada ao conceito de poder estrutural do capital, segundo o qual o capital exerce influência política mesmo na ausência de ação coordenada ou *lobby* explícito, em razão de sua centralidade para o investimento, o emprego e o crescimento econômico. Governos democraticamente eleitos buscam antecipar as reações do mercado e evitar políticas que possam desestimular investimentos, internalizando as preferências das elites econômicas no processo decisório (Lindblom, 1977; Culpepper, 2011).

Os limites democráticos à redistribuição estrutural emergem, portanto, não da ausência de instituições democráticas formais, mas, sim, da coexistência entre sufrágio universal e estruturas econômicas altamente concentradas. Embora a democracia amplie a pressão por políticas sociais compensatórias, ela não garante, por si só, a capacidade política necessária para alterar sistemas tributários regressivos, regimes de subsídios ou padrões de alocação de gasto público que beneficiam grupos dominantes (Przeworski, 2010; Hacker; Pierson, 2010). O resultado é um equilíbrio político no qual a redistribuição ocorre de forma mitigada e seletiva, preservando hierarquias sociais existentes.

Nesse sentido, o desenho institucional das políticas públicas assume papel central na reprodução das desigualdades. Instituições não são neutras: regras fiscais, sistemas tributários, arranjos federativos e instrumentos de política econômica incorporam escolhas distributivas que favorecem determinados grupos sociais e econômicos. A literatura institucionalista demonstra que tais desenhos produzem efeitos distributivos cumulativos, frequentemente invisíveis no curto prazo, mas decisivos na manutenção de padrões persistentes de desigualdade (Pierson, 2004; Mahoney; Thelen, 2010).

No caso brasileiro, a combinação entre captura institucional, poder estrutural do capital e capacidades estatais seletivas contribui para um padrão de governança no qual políticas redistributivas convivem com mecanismos que reforçam a concentração de renda e riqueza. Assim, a reprodução das desigualdades não decorre da ausência de políticas sociais, mas, sim, da forma como essas são incorporadas a um arranjo institucional que limita sua capacidade transformadora, convertendo a redistribuição em instrumento de estabilização social, e não de reconfiguração estrutural.

A fragilidade do conflito redistributivo no Brasil também se relaciona à forma como a cidadania foi historicamente construída. Ao longo do século XX, a expansão de direitos sociais ocorreu de maneira segmentada e corporativa, frequentemente dissociada de direitos civis e políticos plenos. Como argumenta Marshall (1967), a cidadania social pressupõe a integração progressiva dos indivíduos ao sistema de direitos, mas, no caso brasileiro, esse processo foi marcado por assimetrias profundas, produzindo uma cidadania hierarquizada e excludente (Carvalho, 2002; Santos, 1979).

Nesse contexto, a consolidação da democracia formal, especialmente após a Constituição de 1988, ampliou significativamente o acesso a direitos sociais e mecanismos de participação política. Contudo, essa ampliação não se traduziu automaticamente em inclusão, entendida como igualdade efetiva de oportunidades, acesso a bens públicos de qualidade e capacidade de influenciar decisões coletivas. A coexistência entre democracia política e desigualdade social extrema impõe limites à capacidade do próprio sistema democrático de sustentar políticas redistributivas estruturais, uma vez que a concentração de renda e o poder econômico tendem a se converter em influência política desproporcional (Avritzer, 2016; Przeworski, 2010).

Assim, a herança da escravidão, a construção incompleta da cidadania e a naturalização histórica da desigualdade conformam um pano de fundo institucional e cultural que condiciona as escolhas redistributivas do Estado brasileiro. Nesse arranjo, políticas sociais compensatórias tornam-se politicamente viáveis e socialmente aceitas, enquanto reformas estruturais permanecem limitadas, reforçando a reprodução das desigualdades sob a aparência de inclusão.

Ao incorporar as contribuições sobre captura institucional e poder estrutural do capital, observa-se que os limites da redistribuição profunda não decorrem exclusivamente de restrições fiscais ou técnicas, mas, sim, de bloqueios políticos sistemáticos que restringem o escopo das reformas possíveis em democracias marcadas por elevada concentração de renda e poder econômico. Nesse contexto, políticas compensatórias tornam-se politicamente viáveis e socialmente legitimadas, enquanto reformas estruturais, como a progressão tributária e a reorientação do gasto público, permanecem marginalizadas.

3 Metodologia

Este artigo adota uma abordagem qualitativa analítico-interpretativa, orientada à compreensão dos mecanismos institucionais e políticos que condicionam os efeitos redistributivos das políticas públicas no Brasil. Em vez de estimar impactos marginais de políticas específicas, o objetivo central é analisar como e por que instrumentos redistributivos, ainda que eficazes na redução da pobreza, apresentam capacidade limitada de transformação das desigualdades estruturais. Essa escolha metodológica é

coerente com a literatura institucionalista e histórico-estrutural, que enfatiza o papel das instituições, das relações de poder e das trajetórias históricas na conformação dos resultados das políticas públicas (Pierson, 2004; Mahoney; Thelen, 2010).

A metodologia adotada consiste em uma revisão narrativa estruturada da literatura, orientada pela pergunta de pesquisa acerca dos limites transformadores das políticas redistributivas no Brasil. Diferentemente de revisões sistemáticas voltadas à exaustividade bibliométrica, a estratégia adotada prioriza a construção de um quadro interpretativo capaz de articular contribuições teóricas e evidências empíricas relevantes para o problema investigado.

A escolha da bibliografia é baseada na relevância analítica, contemplando autores centrais nos debates sobre desigualdade, capacidades estatais e instrumentos de políticas públicas na adequação ao contexto empírico brasileiro. Privilegia-se estudos produzidos no campo das ciências sociais que analisam a experiência nacional e a atualidade da publicação, com ênfase em produções recentes, sem excluir obras clássicas fundamentais.

Opta-se por delimitar o estudo ao Brasil, que combina, de forma particularmente expressiva, políticas de transferência de renda amplamente reconhecidas por sua efetividade no combate à pobreza com níveis persistentemente elevados de desigualdade de renda, riqueza e acesso a bens públicos. Essa combinação torna o país um caso privilegiado para investigar a coexistência entre redistribuição compensatória e reprodução estrutural das desigualdades.

O foco analítico recai sobre instrumentos redistributivos, entendidos em sentido amplo, incluindo tanto políticas explícitas de transferência de renda quanto sistemas tributários, padrões de gasto público e mecanismos de incentivo econômico. Essa perspectiva dialoga com a abordagem dos instrumentos de políticas públicas, que concebe as políticas não apenas como decisões programáticas, mas também como arranjos institucionais que produzem efeitos distributivos diferenciados, muitas vezes não intencionais (Lascoumes; Le Galès, 2007; Lowi, 1972). Ao analisar instrumentos diversos, de forma integrada, o artigo busca evidenciar incoerências distributivas internas ao Estado brasileiro, nas quais ganhos redistributivos, em uma dimensão, são neutralizados ou revertidos por escolhas institucionais em outras dimensões.

A análise combina uma perspectiva institucional centrada nas relações entre Estado e grupos de interesse e na captação de benefícios por parte de grupos dominantes, com uma leitura histórico-estrutural. Essa combinação metodológica permite focar em políticas públicas educacionais e tributárias, evitando tanto explicações culturalistas quanto interpretações estritamente economicistas da desigualdade.

A reflexão realizada sobre documentos oficiais e literatura acadêmica utilizada no estudo busca reforçar a sua consistência analítica, permitindo que a interpretação dos mecanismos institucionais seja sustentada por múltiplas fontes, ainda que o artigo não se proponha a produzir novas evidências estatísticas originais.

Como toda pesquisa de natureza qualitativa e interpretativa, esse estudo apresenta limitações explícitas, que devem ser consideradas na leitura de seus resultados. Em primeiro lugar, o artigo não pretende mensurar causalidade econométrica nem estimar o impacto isolado de políticas específicas sobre indicadores de desigualdade. Há ampla literatura quantitativa dedicada a esse objetivo, especialmente no que se refere a programas de transferência de renda. O presente trabalho não busca competir com essas análises, mas, sim, dialogar com elas a partir de outro nível de abstração.

Em segundo lugar, o foco nos mecanismos institucionais implica certa perda de precisão na atribuição de efeitos marginais a instrumentos específicos. Ao privilegiar uma abordagem sistêmica e integrada, o artigo assume que os resultados redistributivos observados decorrem da interação entre múltiplas políticas e arranjos institucionais, e não de intervenções isoladas. Essa opção analítica fortalece a compreensão estrutural do problema, mas limita a capacidade de oferecer prescrições pontuais ou quantificáveis no curto prazo.

Outra limitação diz respeito ao recorte nacional. Embora o Brasil seja um caso analiticamente relevante, os resultados não devem ser automaticamente generalizados para outros contextos sem as devidas mediações históricas e institucionais. Ainda assim, os argumentos desenvolvidos dialogam com debates mais amplos sobre redistribuição em democracias desiguais, podendo contribuir para análises comparadas futuras.

Por fim, foca-se nos temas redistribuição e redução de pobreza no contexto, em especial pós-redemocratização, combinados com regressividade tributária e acesso à educação. Opta-se por esse recorte dado a abrangência do debate histórico, que alcança o período colonial, e pela importância prática que reflexões atuais podem trazer. Quanto aos temas regressividade tributária e formação do capital humano, escolheu-se o primeiro, dado que os índices internacionais apontam a disfunção do sistema tributário brasileiro, que se caracteriza pelo alto nível de regressividade e pela persistência da manutenção da desigualdade do atual sistema educacional.

4 Resultados

Os programas de transferência de renda ocupam posição central na estratégia de proteção social brasileira, em especial desde o início dos anos 2000, constituindo um dos principais instrumentos de enfrentamento da pobreza. Avaliações empíricas amplamente consolidadas indicam que iniciativas como o Bolsa Família produziram resultados

positivos significativos na redução da pobreza e da pobreza extrema, ao assegurar uma renda mínima às famílias em situação de vulnerabilidade. Esses programas atuam diretamente sobre a renda disponível dos domicílios mais pobres, reduzindo privações imediatas e ampliando a capacidade de consumo de bens (Soares *et al.*, 2006; Ravallion, 2016).

A elevação do consumo das famílias beneficiárias é um dos efeitos mais consistentes observados na literatura. Evidências empíricas mostram que os recursos transferidos por programas de transferência de renda no Brasil são destinados majoritariamente ao consumo de bens essenciais. Avaliações do Bolsa Família indicam que mais de 70% dos recursos recebidos pelas famílias beneficiárias são gastos com alimentação, seguidos por despesas com vestuário, saúde e educação (Lindert *et al.*, 2007; Medeiros; Britto; Soares, 2008; Soares *et al.*, 2006).

Esses resultados evidenciam que as transferências monetárias cumprem papel central na melhoria imediata das condições de vida e na mitigação de privações básicas. Além disso, ao garantir um fluxo mínimo e previsível de renda, esses programas reduzem a vulnerabilidade a choques econômicos, funcionando como um importante mecanismo de estabilização do consumo entre os estratos de baixa renda (Lindert *et al.*, 2007; Medeiros; Britto; Soares, 2008).

Outro efeito relevante diz respeito ao fortalecimento da proteção social básica. Programas de transferência de renda ampliaram o alcance do Estado junto a populações historicamente excluídas, promovendo a integração de milhões de famílias a sistemas administrativos e de políticas públicas, como o Cadastro Único. Esse processo contribuiu para a ampliação da cobertura de direitos sociais e para o fortalecimento das capacidades administrativas do Estado na gestão de políticas focalizadas, com impactos positivos sobre a eficiência e a focalização do gasto social (Arretche, 2015).

Apesar desses resultados, a literatura é convergente ao apontar as limitações desses programas no que se refere à redução das desigualdades estruturais. Embora contribuam para diminuir a distância absoluta entre os mais pobres e o restante da população, os efeitos sobre indicadores de desigualdade relativa, como o índice de Gini, são insuficientes para alterar padrões persistentes de concentração de renda. Isso ocorre porque os valores transferidos, ainda que relevantes para os beneficiários, representam parcela reduzida da renda nacional e não incidem sobre os estratos superiores da distribuição, nos quais se concentra a maior parte da renda e da riqueza (Atkinson, 2015; Piketty, 2014).

Além disso, os ganhos redistributivos proporcionados pelas transferências de renda tendem a ser parcialmente neutralizados por outros componentes do arranjo institucional, como a regressividade do sistema tributário e a distribuição desigual do gasto público.

Dessa forma, os programas de transferência cumprem um papel fundamental de mitigação da pobreza e de promoção da proteção social básica, mas operam paralelamente aos mecanismos que produzem a desigualdade. Essa característica reforça a interpretação de que tais programas são instrumentos eficazes de compensação social, porém limitados em sua capacidade de promover transformações estruturais nos padrões de desigualdade no Brasil.

A análise dos efeitos redistributivos das políticas sociais no Brasil exige considerar o efeito líquido da ação estatal, isto é, o resultado combinado entre transferências, tributação e gasto público. Nesse sentido, um dos principais fatores que limitam o potencial redistributivo das políticas de transferência de renda é a estrutura regressiva do sistema tributário brasileiro, que tende a neutralizar parte significativa dos ganhos distributivos obtidos por esses programas.

A estrutura da carga tributária brasileira apresenta forte incidência sobre o consumo, característica associada à regressividade do sistema. Estimativas da Receita Federal e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) indicam que aproximadamente 45% a 50% da arrecadação tributária total no Brasil provém de impostos indiretos sobre bens e serviços, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em contraste, a tributação direta sobre renda e patrimônio responde por parcela significativamente menor da arrecadação quando comparada a países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como famílias de baixa renda destinam proporção substancialmente maior de seus rendimentos ao consumo, a incidência efetiva desses tributos é relativamente mais elevada sobre os estratos inferiores da distribuição, configurando um padrão regressivo de tributação (Bird; Zolt, 2005; Silveira *et al.*, 2011; Gobetti; Orair, 2016). Em contraste, a tributação direta sobre renda e patrimônio apresenta baixa progressividade, com isenções, alíquotas reduzidas e fraca incidência sobre rendas do capital e grandes heranças.

Esse arranjo tributário implica que uma parcela relevante dos recursos transferidos às famílias de baixa renda retorne ao Estado na forma de impostos indiretos embutidos nos preços de bens e serviços consumidos. Estudos que estimam o efeito redistributivo líquido da ação estatal, considerando simultaneamente transferências monetárias e tributação, mostram que o impacto das políticas públicas sobre a desigualdade é substancialmente reduzido quando se incorpora o sistema tributário. As transferências sociais no Brasil reduzem o índice de Gini em cerca de quatro a cinco pontos percentuais antes dos impostos, mas essa redução cai para aproximadamente um a dois pontos

percentuais quando se considera a incidência dos tributos indiretos pagos pelas famílias de baixa renda (Higgins; Pereira, 2014; Lustig, 2018).

Esses resultados indicam que uma parcela relevante dos ganhos redistributivos obtidos por meio das transferências é neutralizada pela regressividade do sistema tributário, especialmente entre os estratos mais pobres da população. Assim, políticas de transferência de renda operam em um contexto no qual o próprio sistema tributário atua como mecanismo de reprodução das desigualdades.

A regressividade tributária não decorre apenas de escolhas técnicas, mas também reflete restrições políticas e institucionais que dificultam a adoção de reformas progressivas. A elevada dependência de tributos indiretos está associada tanto à estrutura federativa brasileira, que atribui forte peso arrecadatório a impostos sobre consumo, quanto à resistência de grupos de alta renda à ampliação da tributação direta sobre renda e patrimônio (Bird; Zolt, 2005; Gobetti; Orair, 2016).

Dessa forma, a neutralização parcial da redistribuição não pode ser compreendida como falha de coordenação, mas, sim, como resultado de um equilíbrio político que preserva interesses consolidados, limitando a capacidade estatal de promover redistribuição estrutural (Lindblom, 1977; Przeworski, 2010; Hacker; Pierson, 2010).

Além da tributação, o padrão de alocação do gasto público, especialmente no campo educacional, constitui outro elemento central para compreender a persistência das desigualdades no Brasil. A literatura sobre desenvolvimento econômico e políticas educacionais é convergente ao apontar que o investimento público em educação básica de qualidade é um dos principais mecanismos de redução das desigualdades intergeracionais e de promoção do desenvolvimento de longo prazo, ao ampliar capacidades individuais, produtividade e mobilidade social (Schultz, 1961; Becker, 1964; Sen, 1999).

No entanto, embora o Brasil tenha ampliado significativamente o acesso à educação ao longo das últimas décadas, o gasto público apresenta assimetrias relevantes entre os níveis de ensino. Estudos mostram que o gasto anual por estudante, no ensino superior público, é, em média, entre três e quatro vezes maior do que o gasto por aluno na educação básica, especialmente na educação infantil e no ensino fundamental, etapas consideradas cruciais para a equalização de oportunidades (Arretche, 2015; OECD, 2018).

Essa alocação desigual implica efeitos distributivos regressivos, na medida em que recursos públicos são direcionados, de forma desproporcional, a estudantes oriundos de estratos socioeconômicos mais elevados, limitando o potencial da educação como instrumento de redução das desigualdades e de promoção do desenvolvimento inclusivo.

Esse diferencial reflete tanto o maior custo unitário do ensino superior quanto a prioridade histórica atribuída às universidades públicas, geralmente frequentadas por estudantes oriundos de estratos socioeconômicos mais elevados. Como resultado, uma parcela significativa do gasto educacional beneficia grupos que já apresentam maiores níveis de capital econômico, cultural e social (Arretche, 2015; OECD, 2018).

Essa assimetria configura uma forma de regressividade implícita do gasto público, na medida em que recursos estatais são direcionados de forma desproporcional a indivíduos com maior probabilidade de acessar oportunidades educacionais de alta qualidade. Embora políticas de ações afirmativas, como a política pública de cotas, e a expansão do ensino superior tenham ampliado o acesso de estudantes de baixa renda à educação, o padrão geral de investimento permanece desigual, especialmente quando comparado a um investimento insuficiente e desigual na educação básica, etapa crucial para a redução das desigualdades intergeracionais.

Quando analisados em conjunto, a regressividade tributária e o padrão desigual de gasto educacional revelam uma incoerência distributiva estrutural na atuação do Estado brasileiro. Enquanto políticas de transferência de renda atuam no sentido de mitigar a pobreza e ampliar a proteção social básica, o sistema tributário e a alocação do gasto público operam de forma a reduzir o efeito líquido dessas políticas sobre a desigualdade. Essa combinação reforça a interpretação de que a redistribuição no Brasil ocorre predominantemente a jusante dos mecanismos de produção da desigualdade, sem alterar, de forma substantiva, os fatores estruturais que condicionam a mobilidade social e a concentração de renda.

Assim, a neutralização parcial dos efeitos redistributivos não deve ser atribuída à ineficiência das políticas sociais, mas, sim, à persistência de um arranjo institucional no qual escolhas tributárias e orçamentárias refletem limites políticos à redistribuição profunda. Nesse contexto, a redução sustentável das desigualdades exigiria não apenas a manutenção de políticas compensatórias, mas também uma reorientação mais ampla do sistema tributário e do padrão de investimento público, especialmente na educação básica, como elemento central de uma estratégia de transformação estrutural.

Além das políticas explícitas de redistribuição de renda, o Estado brasileiro opera um amplo conjunto de instrumentos de incentivo econômico (subsídios, renúncias fiscais, créditos direcionados e políticas industriais setoriais) cujos efeitos distributivos tendem a ser profundamente assimétricos. Embora sejam frequentemente justificados em nome do crescimento econômico, da competitividade ou da geração de empregos, esses mecanismos costumam concentrar benefícios em grupos econômicos específicos, reproduzindo padrões históricos de desigualdade e limitando o potencial transformador da ação estatal (Furtado, 1974; Tavares, 1972).

As renúncias fiscais constituem um dos principais exemplos desse fenômeno. A análise do gasto tributário no Brasil revela que as renúncias fiscais constituem um instrumento relevante de política pública, com impactos distributivos assimétricos. Estimativas indicam que o gasto tributário federal corresponde a cerca de 4% a 5% do Produto Interno Bruto (PIB), valor comparável ou superior ao orçamento de importantes políticas sociais. Parcela significativa dessas desonerações beneficia setores com elevada capacidade de organização política e empresas de grande porte, como os setores industrial e financeiro, frequentemente sem critérios claros de focalização ou avaliações sistemáticas de custo-benefício (Orair; Gobetti, 2018).

Afonso (2014) argumenta que os gastos tributários devem ser compreendidos como formas de despesa pública indireta, realizadas por meio do sistema tributário. Nessa perspectiva, tais instrumentos também produzem efeitos distributivos, beneficiando grupos econômicos específicos e dependendo de seu desenho institucional.

De forma semelhante, o crédito subsidiado, historicamente operado por bancos públicos, tem desempenhado papel ambíguo do ponto de vista distributivo. Embora possa ser um instrumento relevante de política de desenvolvimento, sua alocação frequentemente favorece grandes conglomerados econômicos, em detrimento de pequenas e médias empresas ou de iniciativas com maior potencial de inclusão produtiva (Lazzarini *et al.*, 2011). Essa seletividade reforça o argumento de que o Estado atua como agente redistributivo parcial, orientando recursos públicos para segmentos com maior poder estrutural de influência.

5 Análise e discussão

Retrata-se um cenário central da política social brasileira: instrumentos redistributivos conseguem reproduzir efeitos relevantes, especialmente na redução da pobreza e na proteção social básica, mas falham em alterar as estruturas que reproduzem a desigualdade. Ao que pese o adensamento de políticas públicas de redução da pobreza, nota-se que não há movimentos consistentes em prol da redução da desigualdade, o que é evidenciado pela pouca variação de índices de desigualdade.

Do ponto de vista institucional, isso revela a existência de capacidades estatais seletivas. O Estado brasileiro demonstrou elevada capacidade administrativa para identificar, cadastrar e transferir recursos para populações vulneráveis, inclusive com reconhecimento internacional. Essa capacidade, entretanto, não se estende com a mesma intensidade a políticas que exigem enfrentamento direto de interesses consolidados, como a progressividade tributária, a revisão de subsídios regressivos ou a redistribuição do gasto público em favor da educação básica.

Essa seletividade corrobora abordagens que compreendem o Estado não como um ator unitário e neutro, mas, sim, como um campo de disputa, cujas capacidades são moldadas por coalizões políticas, relações de poder e constrangimentos históricos (Evans, 1995; Skocpol, 1985).

Assim, o êxito das políticas redistributivas de curto alcance convive com a fragilidade de políticas redistributivas estruturais, indicando que a redistribuição no Brasil é eficaz enquanto não ameaça os fundamentos da ordem social existente.

Nesse sentido, a redistribuição sem transformação não é um resultado accidental, mas, sim, um produto coerente de um arranjo institucional que permite aliviar a pobreza sem alterar a concentração de renda, riqueza e poder. O Estado atua, portanto, como gestor de desigualdades socialmente toleráveis, e não como agente de sua superação estrutural.

A análise empírica evidencia uma profunda incoerência distributiva na ação estatal brasileira: políticas sociais focalizadas coexistem com um sistema tributário regressivo, um padrão de gasto público que privilegia estratos de renda mais elevados e um conjunto de incentivos econômicos concentradores. Essa incoerência, longe de ser um problema técnico ou uma falha de coordenação, deve ser compreendida como uma escolha política institucionalizada.

A manutenção de um sistema tributário fortemente baseado em impostos indiretos sobre o consumo, combinada com a baixa tributação sobre renda, patrimônio e herança, neutraliza parte significativa dos efeitos redistributivos das políticas sociais. Como demonstrado, famílias de baixa renda recebem transferências monetárias, mas devolvem parcela relevante desses recursos via tributação indireta, enquanto os estratos superiores preservam seus rendimentos e patrimônios.

Essa configuração permite que a redistribuição opere de forma compatível com a manutenção da hierarquia social, funcionando como um mecanismo de compensação e estabilização, e não de transformação. Tal padrão se aproxima do que autores da economia política denominam “redistribuição residual” ou “redistribuição contida”, isto é, suficiente para evitar rupturas sociais, mas insuficiente para alterar a estrutura de poder econômico (Esping-Andersen, 1990; Streeck, 2014).

De forma análoga à regressividade tributária, o investimento público em educação básica de qualidade constitui elemento central de qualquer estratégia de transformação estrutural orientada à redução sustentável das desigualdades. A persistência de assimetrias territoriais no financiamento e na qualidade da educação contribui para a reprodução da pobreza regional, na medida em que limita a formação de capacidades produtivas em regiões historicamente desfavorecidas, restringindo suas possibilidades de diversificação econômica e de inserção em atividades de maior valor agregado.

Nesse contexto, a incoerência distributiva não é um desvio indesejado, mas, sim, um arranjo funcional: políticas redistributivas legitimam o Estado e reduzem tensões sociais, enquanto políticas econômicas e fiscais preservam os interesses das elites. A redistribuição torna-se, assim, politicamente aceitável na medida em que não é estruturalmente eficaz.

Por outro lado, a difusão de programas focalizados de transferência de renda também esteve associada a uma escolha política e democrática específica acerca das prioridades da ação estatal. Em contextos de pobreza e restrição fiscal, consolidou-se a expectativa de que políticas voltadas primordialmente à redução da pobreza poderiam produzir, por si sós, efeitos estruturais sobre a desigualdade social. Tal premissa parte da ideia de que a elevação imediata da renda dos estratos mais pobres tenderia a reduzir automaticamente a distância socioeconômica entre grupos sociais.

Entretanto, como destacado no artigo, essa associação não constitui uma relação necessária do ponto de vista teórico, mas, sim, uma opção normativa e política sobre como enfrentar a questão distributiva. A redução da pobreza extrema pode coexistir com a manutenção ou mesmo a ampliação de mecanismos estruturais de concentração de renda, patrimônio e oportunidades.

A persistência desse padrão institucional não pode ser compreendida sem considerar a herança histórica brasileira, especialmente o legado da escravidão e da formação de um Estado profundamente desigual. Diferentemente de sociedades em que a redistribuição foi construída como resultado de pactos sociais amplos, o Brasil estruturou sua ordem social a partir da exclusão sistemática de grande parte da população da cidadania plena (Holston, 2008; Souza, 2017).

A escravidão, abolida sem políticas de integração social, deixou como herança uma sociedade altamente hierarquizada, marcada pela naturalização da desigualdade e pela fragilidade do conflito redistributivo. Como argumenta Florestan Fernandes (1975), a transição para o capitalismo no Brasil ocorreu sem ruptura com as elites agrárias e sem incorporação substantiva dos ex-escravizados à cidadania econômica e política.

Esse processo moldou uma cultura política em que a desigualdade extrema é frequentemente percebida como um dado natural, e não como um problema político passível de enfrentamento coletivo. Consequentemente, propostas de redistribuição estrutural como tributação progressiva da riqueza enfrentam resistência social e baixa legitimidade política.

A democracia brasileira, embora formalmente inclusiva desde a Constituição de 1988, convive com uma exclusão substantiva no acesso a direitos, bens públicos e poder político. O debate público sobre desigualdade tende a se concentrar na pobreza extrema,

enquanto a concentração de renda e riqueza no topo permanece relativamente invisibilizada ou tratada como tabu político.

Esses bloqueios democráticos ajudam a explicar por que políticas redistributivas focalizadas são amplamente aceitas, enquanto reformas estruturais encontram resistência persistente. A redistribuição que não transforma é, portanto, também produto de uma democracia limitada, na qual o conflito distributivo é amortecido por heranças históricas e por uma cultura política avessa à confrontação das desigualdades estruturais.

Por fim, a análise converge para o papel central da captura do Estado por interesses privados hegemônicos na reprodução das desigualdades. A literatura sobre poder estrutural do capital argumenta que, mesmo em regimes democráticos, grupos econômicos detêm capacidade desproporcional de influenciar decisões estatais, especialmente em áreas como tributação, política fiscal e incentivos econômicos (Przeworski; Wallerstein, 1988; Hacker; Pierson, 2010).

No caso brasileiro, essa captura se manifesta de forma difusa e institucionalizada, por meio do desenho de políticas tributárias regressivas, da manutenção de subsídios e renúncias fiscais pouco transparentes e da alocação seletiva do gasto público. Como discutido anteriormente, esses mecanismos drenam recursos que poderiam ser utilizados para políticas universalistas e estruturais, ao mesmo tempo em que reforçam a concentração de renda e riqueza.

Nesse contexto, a redistribuição assume um papel funcional à estabilidade do sistema. Programas de transferência de renda reduzem a pobreza, mitigam conflitos sociais e geram capital político, enquanto a estrutura econômica e fiscal preserva os privilégios das elites. A redistribuição opera, assim, como um mecanismo de governabilidade, e não como instrumento de ruptura com a ordem desigual.

Essa interpretação reforça a hipótese central do artigo: a persistência da desigualdade no Brasil não decorre da ausência de políticas redistributivas, mas, sim, de um arranjo institucional coerente, no qual a redistribuição é desenhada para não transformar. Trata-se de uma redistribuição politicamente viável, socialmente compensatória e estruturalmente limitada.

Ao articular capacidades estatais seletivas, herança histórica e captura institucional, a análise sugere que enfrentar a desigualdade no Brasil exige mais do que ampliar políticas sociais: requer uma redefinição profunda das bases institucionais da redistribuição, incluindo a reforma do sistema tributário, a reorientação do gasto público e o fortalecimento democrático do conflito distributivo. Sem isso, a redistribuição continuará operando como um paliativo eficaz contra a pobreza, mas insuficiente para alterar a estrutura profundamente desigual da sociedade brasileira.

6 Considerações finais

Os resultados apresentados nesse estudo devem ser compreendidos como parte de um esforço analítico inicial de interpretação das capacidades redistributivas do Estado brasileiro a partir da articulação entre políticas de transferência de renda e outros instrumentos de ação estatal. Nesse sentido, o trabalho possui limitações que podem ser suplantadas, abrindo espaço para avanços empíricos e analíticos em pesquisas futuras.

O estudo indica a necessidade de aprofundar o debate democrático sobre desigualdade social no Brasil. A literatura frequentemente trata a redução da pobreza e a redução da desigualdade como objetivos convergentes, embora representem dimensões distintas da ação pública. A explicitação dessa diferença contribui para qualificar o debate público, permitindo que escolhas distributivas sejam compreendidas como decisões políticas legítimas, sujeitas à deliberação democrática acerca de prioridades sociais, instrumentos de intervenção e modelos de desenvolvimento desejados. Estudos futuros podem explorar como diferentes coalizões políticas, burocracias estatais e atores sociais disputam concepções concorrentes de justiça distributiva, ampliando a compreensão da desigualdade não apenas como fenômeno econômico, mas também como resultado de processos institucionais e políticos.

O próprio argumento desenvolvido nesse artigo demanda aprofundamentos metodológicos. A abordagem adotada, baseada em revisão narrativa e análise teórica, permite identificar padrões interpretativos e hipóteses explicativas, mas não esgota a investigação sobre os mecanismos concretos que condicionam os efeitos redistributivos das políticas públicas. Pesquisas futuras podem avançar por meio do uso de metodologias qualitativas, como estudos de caso comparados, análise processual (*process tracing*), entrevistas com formuladores de políticas públicas e análise institucional de arenas decisórias. Tais estratégias possibilitariam compreender, de maneira mais detalhada, como decisões administrativas, capacidades burocráticas e arranjos institucionais específicos influenciam a implementação e os resultados distributivos das políticas.

Adicionalmente, abre-se uma agenda promissora para investigações de caráter histórico-institucional. A compreensão das capacidades redistributivas do Estado brasileiro pode ser significativamente enriquecida por análises históricas que examinem a formação de trajetórias institucionais, a evolução das coalizões sociais em torno da proteção social e as continuidades entre políticas econômicas e sociais ao longo do tempo. Uma abordagem histórica permitiria investigar como diferentes ciclos de desenvolvimento, reformas fiscais e estratégias de intervenção estatal contribuíram simultaneamente para a expansão da inclusão social e para a persistência de padrões estruturais de desigualdade.

Por fim, pesquisas futuras podem explorar análises comparativas entre políticas públicas distintas dentro do próprio Estado brasileiro a fim de identificar em que condições determinados instrumentos estatais apresentam maior capacidade de produzir redistribuição estrutural. A combinação de abordagens qualitativas, históricas e comparadas representa uma oportunidade relevante para consolidar uma agenda de pesquisa capaz de integrar políticas sociais, políticas econômicas e capacidades estatais em uma interpretação mais abrangente da dinâmica distributiva contemporânea.

Dessa forma, mais do que oferecer conclusões definitivas, o estudo busca contribuir para a abertura de um campo de investigação voltado à compreensão das múltiplas formas pelas quais o Estado produz, limita ou transforma padrões de desigualdade social, estimulando o aprofundamento analítico e o fortalecimento do debate democrático sobre os caminhos possíveis da redistribuição no Brasil.

Referências

- AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco. Gastos tributários: revisão conceitual e análise para o Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1091-1114, 2014.
- ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- ATKINSON, Anthony B. **Inequality**: what can be done? Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BECKER, Gary S. **Human capital**: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. Nova Iorque: National Bureau of Economic Research, 1964.
- BIRD, Richard M.; ZOLT, Eric M. Redistribution via taxation: the limited role of the personal income tax in developing countries. **UCLA Law Review**, Los Angeles, v. 52, n. 6, p. 1627-1695, 2005.
- CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. (org.). **Preventing regulatory capture**: special interest influence and how to limit it. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139565875>.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. **Kicking away the ladder**: development strategy in historical perspective. London: Anthem Press, 2002.

CULPEPPER, Pepper D. **Quiet politics and business power**: corporate control in Europe and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1978.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. **Qualidade da educação**: avaliação, indicadores e metas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. **Conditional cash transfers**: reducing present and future poverty. Washington, DC: World Bank, 2009.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Tributação e distribuição da renda no Brasil**: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. Brasília, DF: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016. (Working paper, n. 136). Disponível em: https://ipcid.org/sites/default/files/pub/pt-br/WP136PT_Tributacao_e_distribuicao_da_renda_no_Brasil_novas_evidencias_a_partir_das_declaracoes_tributarias_das_pessoas.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. **Winner-take-all politics**: how Washington made the rich richer – and turned its back on the middle class. New York: Simon & Schuster, 2010.

HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel. **“Seize the state, seize the day”**: state capture, corruption and influence in transition. Washington, DC: World Bank, 2000. (Policy Research Working Paper, n. 2444).

HIGGINS, Sean; PEREIRA, Claudiney. The effects of Brazil's tax and transfer system on income distribution. **Public Finance Review**, Thousand Oaks, v. 42, n. 3, p. 346-367, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLSTON, James. **Insurgent citizenship**: disjunctions of democracy and modernity in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: mercado de trabalho brasileiro. Rio de Janeiro: IBGE 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Indicadores financeiros educacionais** Brasília: Inep 2020.

KORPI, Walter; PALME, Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. **American Sociological Review**, Washington, DC, v. 63, n. 5, p. 661-687, 1998.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, Oxford, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LAZZARINI, Sérgio G. *et al.* **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LINDBLOM, Charles E. **Politics and markets**: the world's political-economic systems. New York: Basic Books, 1977.

LINDERT, Kathy *et al.* **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program**: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Washington, DC: World Bank, 2007.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Washington, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LUSTIG, Nora. **Commitment to equity handbook**: estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2018.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEDEIROS, Marcelo Silva de; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Targeted cash transfer programmes in Brazil**: BPC and the Bolsa Família. Brasília: Ipea, 2008. (Working paper, n. 46).

MKANDAWIRE, Thandika. **Targeting and universalism in poverty reduction**. Geneva: United Nations, 2005. (Social Policy and Development Programme Paper, n. 23).

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Gastos tributários no Brasil**: conceito, mensuração e avaliação. Brasília: Ipea, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Education at a glance 2018**: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2018.

PIERSON, Paul. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the twenty-first century**. Tradução de Arthur Goldhammer. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_de_mocracia_web.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. Structural dependence of the state on capital. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 82, n. 1, p. 11-29, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the limits of self-government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778490>.

RAVALLION, Martin. **The economics of poverty**: history, measurement, and policy. Oxford: Oxford University Press, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190212766.001.0001>

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. **The American Economic Review**, Nashville, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

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

SILVEIRA, Fernando Gaiger *et al.* **Equidade fiscal no Brasil**: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Ipea, 2011. p. 1-22.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, Fábio Veras *et al.* Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty. **International Poverty Centre**, Brasília, DF, n. 21, 2006. Disponível em: <https://ipcid.org/sites/default/files/pub/en/IPCWorkingPaper21.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2026.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2019.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. 378 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22005/1/2016_PedroHerculanoGuimar%C3%A3esFerreiradeSouza.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

STREECK, Wolfgang. **Buying time**: the delayed crisis of democratic capitalism. 2. ed. London: Verso, 2014.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

A presença ausente do Estado: a vulnerabilidade institucional e a reprodução das desigualdades na implementação de políticas públicas

The absent presence of the State: institutional vulnerability and reproduction of inequalities in policy implementation

Renata dos Santos¹   

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF, Brasil;
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULisboa), Lisboa, Portugal

RESUMO

Este artigo propõe uma reflexão teórico-analítica sobre a relação entre vulnerabilidade institucional e reprodução das desigualdades na implementação de políticas públicas, com foco na percepção subjetiva dos indivíduos sobre a presença estatal. Parte-se do argumento de que a desigualdade não se manifesta apenas como condição socioeconômica, mas também no modo como o Estado organiza sua presença e como essa presença é percebida e interpretada por aqueles que interagem cotidianamente com suas instituições. Sustenta-se que, em contextos de privações múltiplas, a fragilidade do Estado em sustentar sua função protetiva de forma contínua e equitativa, aqui denominada vulnerabilidade institucional, atua como mecanismo analítico que conecta desigualdades estruturais a padrões recorrentes de desigualdade institucional. Como efeito dessa dinâmica, emerge o fenômeno da “presença ausente do Estado”: uma configuração em que políticas formalmente universais se materializam de maneira instável, seletiva e onerosa, moldando percepções de desproteção, incerteza e reconhecimento precário, frequentemente associadas à coexistência entre insuficiência protetiva em determinados domínios e intensidade seletiva em outros. Com base em revisão crítica e integração da literatura sobre implementação, burocracia de nível de rua e fardos administrativos, o artigo propõe um modelo analítico que articula estrutura social, práticas institucionais e formação da percepção subjetiva da autoridade pública. Ao deslocar o foco da análise da performance organizacional para os efeitos institucionais e simbólicos da implementação, o trabalho amplia o debate sobre desigualdade e políticas públicas, evidenciando como a ação estatal pode simultaneamente prometer universalidade e produzir vínculos frágeis entre indivíduos e Estado.

Recebido em: 28/02/2026

Aceito em: 22/04/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20833780](https://doi.org/10.5281/zenodo.20833780)

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 Chatgpt e Gemini para fazer a revisão final dos artigos buscando trechos de incoerências e erros de português.

¹ Doutoranda em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) com dupla titulação do mestrado em Gestão e Políticas Públicas pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULisboa).

Palavras-chave: Vulnerabilidade institucional. Desigualdade institucional. Implementação de políticas públicas. Burocracia de nível de rua. Presença ausente do Estado.

ABSTRACT

This article proposes a theoretical-analytical reflection on the relationship between institutional vulnerability and the reproduction of inequalities in public policy implementation, with a focus on individuals' subjective perceptions of state presence. It argues that inequality manifests not only as a socioeconomic condition, but also in the way the State organizes its presence and how this presence is perceived and interpreted by those who interact daily with its institutions. It contends that, in contexts of multiple deprivations, the State's fragility in sustaining its protective function in a continuous and equitable manner, here termed institutional vulnerability, acts as an analytical mechanism that connects structural inequalities to recurring patterns of institutional inequality. As an outcome of this dynamic, the phenomenon of the "absent presence of the State" emerges: a configuration in which formally universal policies materialize in unstable, selective, and burdensome ways, shaping perceptions of unprotection, uncertainty, and precarious recognition, often associated with the coexistence of insufficient protection in some domains and selective intensity in others. Based on a critical review and integration of the literature on policy implementation, street-level bureaucracy, and administrative burdens, the article proposes an analytical model that articulates social structure, institutional practices, and the formation of subjective perceptions of public authority. By shifting the focus of analysis from organizational performance to the institutional and symbolic effects of implementation, the study expands the debate on inequality and public policy, demonstrating how state action may simultaneously promise universality while producing fragile bonds between individuals and the State.

Keywords: Institutional vulnerability. Institutional inequality. Public policy implementation. Street-level bureaucracy. Absent presence of the State.

1 Introdução

A literatura sobre implementação de políticas públicas tem demonstrado, de forma consistente, que a execução das políticas não constitui um momento neutro de aplicação de normas, mas, sim, um espaço no qual decisões organizacionais, interpretações situadas e constrangimentos institucionais produzem efeitos distributivos diferenciados (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019; Lotta, 2019). Estudos sobre burocracia de nível de rua evidenciam que, sob condições de escassez de recursos e ambiguidade normativa, práticas administrativas podem converter a promessa de universalidade em acesso seletivo a direitos (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2011; Maynard-Moody; Musheno, 2003). De modo convergente, análises recentes têm destacado como instrumentos e exigências administrativas impõem custos desproporcionais aos grupos mais vulneráveis, reforçando desigualdades no acesso a políticas públicas (Herd; Moynihan, 2018; Martin; Delaney; Doyle, 2023; Acciai; Capano, 2023). Esse acúmulo já consolidou o entendimento de que a desigualdade não apenas antecede a política pública, mas

também pode ser produzida, reorganizada e aprofundada no próprio processo de implementação.

Entretanto, embora o campo tenha avançado na identificação de mecanismos organizacionais e interacionais que produzem seletividade, permanece relativamente pouco explorada a articulação entre desigualdade estrutural e fragilidades institucionais persistentes. Em outras palavras, ainda carecemos de um enquadramento analítico capaz de explicitar, de forma sistemática, como desigualdades historicamente constituídas se convertem, no interior do Estado, em padrões recorrentes de desigualdade institucional. Essa lacuna é especialmente relevante quando se observam contextos marcados por privações múltiplas, nos quais a atuação estatal não é inexistente, mas se organiza de forma descontínua, fragmentada e assimétrica. Nesses casos, o problema não reside apenas em déficits de cobertura ou desempenho, mas também na forma pela qual a presença estatal se distribui e se estabiliza (ou falha em se estabilizar) no tempo, no território e nas interações cotidianas com os indivíduos.

A literatura mobilizada neste artigo permite compreender que a desigualdade não se limita à distribuição de recursos, porém envolve formas duradouras de organização social que estruturam reconhecimento, pertencimento e acesso a direitos (Therborn, 2010). No contexto brasileiro, essas desigualdades assumem caráter multidimensional e se expressam em diferentes combinações de classe, território e outras clivagens sociais, afetando, de modo desigual, a capacidade dos grupos de acessar, acionar e sustentar sua relação com as instituições públicas. Além disso, tais desigualdades não operam apenas como contexto externo à ação estatal; elas atravessam o próprio funcionamento das instituições, influenciando a forma como políticas são implementadas, como serviços são organizados e como usuários são percebidos e tratados no cotidiano burocrático (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019). Assim, a desigualdade estrutural não é apenas objeto das políticas públicas; ela condiciona concretamente as formas de sua execução.

Ao mesmo tempo, estudos sobre interação entre cidadãos e instituições públicas têm demonstrado que a implementação produz não apenas efeitos distributivos, mas também efeitos simbólicos e relacionais duradouros. O modo como o Estado se apresenta no atendimento, nas exigências administrativas, no tempo de espera, na previsibilidade das respostas e na consistência de sua atuação contribui para moldar percepções sobre legitimidade, confiabilidade e reconhecimento (Dubois, 2019; Auyero, 2011; Pires, 2020). Isso significa que a ação estatal não apenas deve ser compreendida a partir daquilo que entrega formalmente, mas também a partir da forma como comparece na experiência cotidiana dos indivíduos. A implementação, nesse sentido, não apenas distribui recursos ou impõe exigências; ela produz ainda sentidos sobre o Estado, sobre a sua confiabilidade e sobre o lugar que os sujeitos ocupam na ordem institucional.

É nesse ponto que se insere a noção de vulnerabilidade institucional. Nesse artigo, ela é compreendida como a fragilidade do Estado em sustentar sua função protetiva de maneira contínua, coordenada e equitativa (Spink; Lotta; Burgos, 2021; Lotta; Nieto-Morales; Peeters, 2023). Mais do que remeter a falhas episódicas, disfunções administrativas pontuais ou mera escassez de recursos, a noção procura capturar uma condição de instabilidade institucional que compromete a previsibilidade da ação pública e amplia a probabilidade de respostas fragmentadas, seletivas e contingentes. Em contextos assim, desigualdades estruturais tendem a ser convertidas em desigualdades institucionais, isto é, em padrões recorrentes de provisão desigual, tratamento assimétrico e trajetórias descontínuas de acesso a direitos. A vulnerabilidade institucional é, portanto, mobilizada aqui como mecanismo analítico que permite compreender como condições sociais desiguais se traduzem em modos desiguais de operação do Estado.

A partir dessa formulação, o artigo propõe o conceito de “presença ausente do Estado” para designar uma configuração específica da atuação estatal, na qual políticas formalmente universais não se consolidam como expectativa estável de proteção. O conceito não se reduz à ausência do Estado nem se confunde com noções mais gerais de incapacidade estatal, falha de implementação ou fraqueza institucional. Seu ganho analítico reside em captar uma modalidade de presença marcada por instabilidade, assimetria e fragilidade relacional: o ente estatal está formalmente presente e comparece por meio de políticas, serviços, exigências, controles e burocracias, contudo sua atuação não se estabiliza como experiência confiável, contínua e equitativa para aqueles que dela dependem.

Importa destacar que essa configuração não se explica apenas por lacunas ou insuficiências na provisão estatal. Em determinados contextos e domínios de atuação, a presença do Estado pode ainda se manifestar de forma intensa e, por vezes, desproporcional, sobretudo por meio de intervenções de caráter coercitivo, como nas políticas de segurança pública. Nesses casos, a assimetria não se expressa pela ausência, mas, sim, pela desproporção entre diferentes formas de presença: enquanto a dimensão protetiva se apresenta de maneira instável, fragmentada ou onerosa, a dimensão punitiva pode operar de forma contínua, visível e concentrada sobre determinados grupos e territórios, contribuindo também para a reprodução de desigualdades na relação entre Estado e sociedade.

A presença ausente permite, assim, apreender uma situação na qual a universalidade formal convive com vínculos institucionais frágeis, respostas incertas e percepções persistentes de desproteção, mesmo quando o poder público se faz intensamente presente em outras dimensões de sua atuação. Trata-se, portanto, de uma categoria que não descreve a ausência do Estado, mas, sim, a organização desigual e instável de sua

presença, marcada por simultâneas dinâmicas de insuficiência protetiva e intensidade seletiva.

Esse artigo parte dessa lacuna para propor um modelo analítico que articula quatro níveis interdependentes: desigualdade estrutural, vulnerabilidade institucional, desigualdade institucional e percepção subjetiva da presença estatal. Diferentemente de abordagens que tratam esses elementos de forma isolada, o argumento desenvolvido busca evidenciar as mediações que conectam estrutura social, organização institucional e experiência cotidiana dos indivíduos em sua interação com o Estado. Trata-se, portanto, de um ensaio teórico de caráter teórico-analítico. Seu objetivo não é oferecer uma explicação empírica de casos específicos, mas, sim, construir um enquadramento conceitual capaz de orientar investigações futuras sobre a relação entre desigualdade e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, o texto se desenvolve a partir da reconstrução crítica e da articulação de vertentes consolidadas da literatura, mobilizando, de forma integrada, contribuições de estudos sobre implementação, burocracia de nível de rua, instituições frágeis e fardos administrativos.

A contribuição do artigo para o campo de públicas pode ser sintetizada em três movimentos: primeiro, ao explicitar o papel das fragilidades institucionais como mediações centrais na conversão de desigualdades estruturais em desigualdades institucionais; segundo, ao incorporar, de forma sistemática, a dimensão subjetiva da presença estatal à análise da sua implementação, mostrando que a forma como o poder público comparece influencia não apenas o acesso a direitos, mas também a formação de expectativas, avaliações e vínculos com as instituições públicas; terceiro, ao propor a categoria de presença ausente do Estado como ferramenta analítica para examinar, em pesquisas futuras, a estabilidade relacional da ação pública em contextos de desigualdade persistente. Com isso, o artigo busca contribuir para deslocar o debate da performance organizacional isolada para a análise da forma como a presença estatal é organizada, distribuída e percebida.

Além desta introdução, o texto está organizado em quatro seções. A primeira desenvolve o referencial teórico que sustenta o modelo analítico proposto, articulando desigualdade estrutural, vulnerabilidade institucional, práticas burocráticas e dimensão instrumental da ação estatal. A segunda apresenta o percurso teórico-analítico de construção do argumento. A terceira explicita o modelo analítico e discute as suas implicações para a compreensão da relação entre desigualdade e implementação. Por fim, as considerações finais sintetizam as contribuições do ensaio, discutem os seus limites e indicam possibilidades para agendas futuras de investigação.

2 Fundamentação teórica

A argumentação desenvolvida nesse artigo parte da premissa de que a vulnerabilidade institucional não pode ser compreendida isoladamente, mas apenas em articulação com três dimensões analíticas: a desigualdade estrutural que antecede a ação estatal, as fragilidades institucionais que condicionam a sua implementação e os efeitos organizacionais e simbólicos que emergem da interação cotidiana entre indivíduos e instituições públicas. Esta seção desenvolve essas dimensões de forma progressiva, com o objetivo de explicitar o mecanismo por meio do qual desigualdades sociais são convertidas em desigualdades institucionais.

Inicialmente, examina-se a desigualdade estrutural como condição que molda e limita a ação pública. Em seguida, apresenta-se a noção de vulnerabilidade institucional como elo explicativo que conecta estrutura social e funcionamento estatal. Na sequência, discutem-se as práticas burocráticas que materializam essa vulnerabilidade no nível da implementação. Por fim, analisa-se a dimensão instrumental e a sua relação com a formação da percepção subjetiva da presença estatal. Essa progressão fundamenta a proposição do modelo analítico desenvolvido adiante no artigo.

2.1 Desigualdade estrutural e ação pública

A desigualdade estrutural constitui o contexto histórico e institucional no qual a ação pública se insere e a partir do qual ela adquire sentido. Como argumenta Therborn (2010), a desigualdade opera não apenas na distribuição de recursos, mas também na organização da sobrevivência, do reconhecimento e das oportunidades, definindo posições sociais diferenciadas e estruturando hierarquias persistentes. Essa configuração não se limita ao plano socioeconômico; ela molda expectativas, capacidades de mobilização e formas de relação com instituições públicas. Nesse sentido, a desigualdade estrutural antecede a ação estatal e a atravessa, influenciando a forma como políticas são formuladas, implementadas e experimentadas. No contexto brasileiro, essas desigualdades assumem caráter multidimensional, envolvendo não apenas a distribuição de renda, mas também clivagens territoriais, raciais e sociais, que influenciam, de maneira diferenciada, as formas de interação com o Estado.

No campo das políticas públicas, a universalidade normativa constitui um princípio organizador central. Políticas sociais, educacionais e de saúde são formalmente desenhadas sob o pressuposto de igualdade de acesso e tratamento. Contudo, como demonstram Pires (2019) e Pires e Lotta (2019), a implementação dessas políticas ocorre em contextos marcados por profundas assimetrias sociais e territoriais. A promessa de universalidade confronta-se com realidades locais heterogêneas, caracterizadas por diferentes capacidades institucionais, densidades organizacionais e níveis de

vulnerabilidade social. A desigualdade estrutural, portanto, não é apenas objeto da política pública; ela condiciona as possibilidades concretas de sua execução.

A literatura sobre implementação no Brasil tem enfatizado que desigualdades podem ser reproduzidas no interior do próprio processo de execução (Pires, 2019; Isunza-Vera, 2019). Ao analisar como regras são reinterpretadas e recursos distribuídos, esses estudos mostram que a implementação não neutraliza desigualdades preexistentes; em muitos casos, as reorganizam sob novas formas institucionais. A desigualdade estrutural interage com arranjos organizacionais e práticas administrativas, produzindo efeitos diferenciados de acesso, continuidade e qualidade da provisão pública.

Essa interação torna-se ainda mais evidente quando observada à luz da burocracia de nível de rua. Lipsky (2010) demonstrou que, diante de demandas excessivas e recursos limitados, burocratas desenvolvem estratégias de *coping* que simplificam decisões e priorizam determinados públicos. Embora tais estratégias sejam frequentemente compreendidas como respostas pragmáticas à escassez, elas operam em contextos nos quais desigualdades sociais já estruturam as posições relativas dos indivíduos. Brodtkin (2011) e Maynard-Moody e Musheno (2003) aprofundam esse argumento ao mostrar que julgamentos morais e classificações implícitas atravessam a aplicação das normas, influenciando quem é reconhecido como destinatário legítimo da política.

No entanto, a maior parte dessas análises concentra-se na dimensão interacional ou organizacional da implementação. Menos atenção é dedicada à forma como desigualdades estruturais condicionam a própria estabilidade da presença estatal em determinados territórios e grupos sociais. Em contextos de privações múltiplas, a ação pública não apenas opera sob escassez; ela se desenvolve sob condições institucionais marcadas por fragmentação, baixa coordenação e instabilidade administrativa (Spink, 2017; Spink; Lotta; Burgos, 2021). Nessas circunstâncias, a desigualdade estrutural não somente antecede a implementação, mas também interage com fragilidades institucionais persistentes, criando padrões recorrentes de provisão desigual.

Dessa forma, compreender a relação entre desigualdade estrutural e ação pública exige deslocar a análise do plano exclusivamente distributivo para o plano institucional. A desigualdade estrutural não apenas limita a capacidade dos indivíduos de acessar políticas públicas; ela condiciona as formas pelas quais o Estado organiza sua presença e distribui sua proteção. Ao interagir com arranjos institucionais frágeis, essa condição estrutural cria o terreno no qual desigualdades sociais podem ser convertidas em desigualdades institucionais. É precisamente nesse ponto que a noção de vulnerabilidade institucional adquire centralidade analítica ao permitir explicitar o mecanismo que conecta estrutura social e funcionamento estatal.

2.2 Vulnerabilidade institucional como mecanismo

Se a desigualdade estrutural constitui o contexto no qual a ação pública se desenvolve, a vulnerabilidade institucional representa o mecanismo por meio do qual essa condição se traduz em padrões recorrentes de instabilidade e seletividade no interior do Estado. Diferentemente de noções mais amplas de incapacidade estatal, que remetem à ausência de recursos ou competências, a vulnerabilidade institucional diz respeito à fragilidade do Estado em sustentar sua função protetiva de forma contínua, coordenada e equitativa (Spink; Lotta; Burgos, 2021). Trata-se de uma condição que afeta a estabilidade da presença estatal, comprometendo sua previsibilidade e sua capacidade de organizar respostas consistentes às demandas sociais.

Spink, Lotta e Burgos (2021) caracterizam a vulnerabilidade institucional como expressão de baixa conectividade entre órgãos, instabilidade administrativa e erosão de rotinas organizacionais capazes de garantir continuidade na provisão de políticas. Nesses contextos, a ação pública não desaparece, mas passa a operar de maneira fragmentada, intermitente e dependente de arranjos circunstanciais. Lotta, Nieto-Morales e Peeters (2023), ao discutirem a atuação de burocracias em instituições frágeis, mostram que normas podem coexistir com diretrizes contraditórias, recursos instáveis e margens ampliadas de improvisação. A política mantém sua existência formal, porém sua execução torna-se contingente.

Essa fragilidade possui implicações distributivas. Quando a coordenação institucional é precária e a provisão estatal não se estabiliza como expectativa confiável, grupos sociais com menor capacidade de mobilização institucional tendem a experimentar trajetórias mais instáveis de acesso a direitos (Pires *et al.*, 2023). A vulnerabilidade institucional, assim, não constitui apenas um problema administrativo; ela opera como mecanismo que converte desigualdades estruturais em desigualdades institucionais. Ao interagir com contextos sociais desiguais, fragilidades organizacionais ampliam a probabilidade de respostas seletivas e descontinuidades na provisão pública.

Nesse sentido, a vulnerabilidade institucional pode ser compreendida como um mecanismo analítico composto por processos como fragmentação organizacional, instabilidade de recursos, baixa coordenação intersetorial e ampliação da variabilidade decisória. Esses elementos, ao interagirem com contextos sociais desiguais, aumentam a probabilidade de respostas seletivas e trajetórias descontínuas de acesso a direitos.

A literatura sobre implementação no Brasil já identificou a reprodução de desigualdades no interior das práticas estatais (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019). Contudo, a noção de vulnerabilidade institucional permite explicitar a lógica que sustenta essa reprodução de forma mais sistemática. Não se trata apenas de discricionariedade individual ou de vieses localizados, mas, sim, de um ambiente institucional no qual a ausência de estabilidade

organizacional amplia a variabilidade das decisões e fragiliza mecanismos de coordenação e controle. A seletividade deixa de ser exceção e passa a constituir padrão recorrente de operação.

Nesse sentido, a vulnerabilidade institucional opera como elo intermediário entre a desigualdade estrutural e a desigualdade institucional. Ela conecta condições sociais desiguais a arranjos estatais instáveis, criando o terreno no qual práticas burocráticas e instrumentos administrativos produzem efeitos diferenciados sobre grupos sociais distintos. Ao deslocar a análise da simples identificação de falhas para a compreensão da lógica que as organiza, a noção de vulnerabilidade institucional permite compreender como a desigualdade se reinscreve no interior do Estado. É a partir dessa mediação que se torna possível examinar, na subseção seguinte, como práticas burocráticas materializam essa conversão no cotidiano da implementação.

2.3 Práticas burocráticas e desigualdade institucional

Nesse artigo, a desigualdade institucional é compreendida como a forma de organização da provisão estatal que produz padrões recorrentes de tratamento desigual no acesso, na continuidade e na qualidade dos serviços públicos. Se a vulnerabilidade institucional opera como mecanismo que conecta a desigualdade estrutural e a fragilidade organizacional, é no interior das práticas burocráticas que essa conversão se materializa de forma concreta. A literatura sobre burocracia de nível de rua demonstrou que a implementação envolve interpretações situadas das normas, das prioridades implícitas e dos julgamentos morais que moldam o acesso a direitos (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2011). Nessas condições, a política formal é constantemente reinterpretada no cotidiano organizacional, tornando-se dependente das rotinas, estratégias e decisões dos agentes públicos.

Lipsky (2010) argumenta que, diante de demandas superiores à capacidade institucional, burocratas desenvolvem mecanismos de simplificação e filtragem que redefinem, na prática, o alcance das políticas. Brodtkin (2011) amplia esse argumento ao mostrar que a implementação é também espaço de “trabalho político”, no qual decisões organizacionais produzem efeitos distributivos não previstos no desenho original da política. Maynard-Moody e Musheno (2003), por sua vez, evidenciam que interações entre burocratas e usuários são atravessadas por narrativas morais que distinguem sujeitos “merecedores” de sujeitos “problemáticos”, influenciando o reconhecimento de direitos no plano cotidiano.

Assim, a seletividade que emerge no cotidiano da implementação não deve ser interpretada como produto exclusivo de preferências individuais, mas, sim, como expressão das condições institucionais sob as quais a burocracia opera. A vulnerabilidade institucional reconfigura o ambiente decisório, ampliando a variabilidade

das respostas e deslocando para o nível da interação cotidiana tensões que são, em grande medida, estruturais.

Entretanto, sob condições de vulnerabilidade institucional, essas práticas adquirem contornos específicos. A instabilidade organizacional, a fragmentação entre órgãos e a imprevisibilidade na provisão ampliam o peso das decisões situadas, reduzindo a previsibilidade do tratamento conferido aos usuários (Spink; Lotta; Burgos, 2021). A fragilidade de coordenação e a descontinuidade de recursos não apenas dificultam a execução das políticas; elas criam ambientes nos quais a variabilidade decisória tende a se expandir. Nesses contextos, a discricionariedade deixa de operar apenas como espaço de adaptação pragmática e passa a constituir mecanismo recorrente de diferenciação.

A desigualdade institucional emerge, assim, da interação entre desigualdades sociais preexistentes e ambientes organizacionais instáveis. Pires (2019) argumenta que a implementação pode reproduzir desigualdades ao traduzir regras universais em práticas seletivas. Quando essa tradução ocorre sob condições de vulnerabilidade institucional, a seletividade tende a se tornar menos excepcional e mais estrutural. Pires *et al.* (2023) mostram que, em contextos de instituições frágeis, trajetórias de acesso a serviços públicos tornam-se descontínuas e dependentes de mediações informais, produzindo padrões persistentes de atendimento insuficiente (ou *underserving*) dirigidos a públicos vulneráveis.

Além disso, como demonstra Dubois (2019), o encontro burocrático constitui espaço privilegiado de produção de hierarquias simbólicas. O guichê não é apenas local de aplicação de normas; é também espaço de classificação, reconhecimento e subordinação. Sob vulnerabilidade institucional, essas interações tornam-se ainda mais assimétricas, pois a instabilidade organizacional amplia o espaço para julgamentos morais e diferenciações tácitas. A desigualdade institucional, nesse sentido, não é apenas efeito distributivo, mas também efeito relacional, inscrito nas formas pelas quais indivíduos são tratados e posicionados no interior das instituições.

A partir dessa articulação, a desigualdade institucional pode ser compreendida como resultado da combinação entre fragilidade estrutural e práticas organizacionais situadas. Ela não decorre exclusivamente de preferências individuais ou de vieses explícitos, mas, sim, de um ambiente institucional que não consegue estabilizar padrões universais de provisão. A vulnerabilidade institucional redefine o contexto no qual a burocracia opera, ampliando a probabilidade de trajetórias diferenciadas de acesso e tratamento. Essa dinâmica prepara o terreno para a análise da dimensão instrumental da política pública e de seus efeitos sobre a percepção subjetiva da presença estatal.

2.4 Dimensão instrumental e percepção subjetiva da presença estatal

Se a desigualdade institucional se materializa nas práticas burocráticas, ela também se inscreve nos instrumentos e dispositivos por meio dos quais o Estado organiza o acesso a direitos. O desenho institucional das políticas públicas (suas regras, suas exigências documentais, seus cadastros e seus procedimentos) constitui dimensão central da sua implementação e influencia diretamente a forma como a presença estatal é experimentada pelos indivíduos. Instrumentos não são neutros: ao operacionalizar políticas, eles incorporam pressupostos sobre capacidades individuais, responsabilidades e formas legítimas de acesso (Howlett, 2019; Acciai; Capano, 2023).

Herd e Moynihan (2018) demonstram que o acesso a políticas públicas impõe custos não financeiros aos cidadãos, denominados fardos administrativos. Esses custos incluem esforços de aprendizagem (*learning costs*), de conformidade (*compliance costs*) e desgastes psicológicos (*psychological costs*), distribuídos de maneira desigual entre grupos sociais. Em contextos de desigualdade estrutural, indivíduos com menor capital educacional, menor tempo disponível ou menor familiaridade com rotinas burocráticas enfrentam maiores obstáculos para acessar direitos formalmente garantidos. A exigência de comprovações sucessivas, a repetição de procedimentos e a necessidade de múltiplas mediações transformam o acesso em processo oneroso e, por vezes, desestimulante (Martin; Delaney; Doyle, 2023).

A dimensão instrumental da política pública, portanto, não apenas organiza fluxos administrativos; ela produz efeitos distributivos e simbólicos. Como argumenta Auyero (2011), o tempo de espera e a incerteza na resposta estatal operam como mecanismos de governo, ensinando os cidadãos a lidar com a instabilidade e a dependência. A espera não é simples ausência de ação, mas, sim, forma específica de presença que molda disposições e expectativas. De modo semelhante, Dubois (2019) evidencia que interações burocráticas produzem classificações e distinções que afetam o reconhecimento dos indivíduos como sujeitos de direitos.

Sob condições de vulnerabilidade institucional, esses efeitos tendem a se intensificar. A fragmentação organizacional e a instabilidade de provisão ampliam a probabilidade de exigências redundantes, informações contraditórias e trajetórias administrativas descontinuadas (Spink; Lotta; Burgos, 2021; Pires *et al.*, 2023). A presença estatal pode se manifestar simultaneamente como insuficiência protetiva em determinadas políticas e como intensidade coercitiva em outras, como no setor de segurança pública. Essa distribuição assimétrica de proteção e controle contribui para formar percepções ambivalentes sobre o Estado.

É nesse ponto que a percepção subjetiva da presença estatal adquire centralidade analítica. A forma como instrumentos e práticas se combinam, produzindo espera, exigências, mediações ou intervenções intensas, influencia diretamente a maneira como indivíduos avaliam a confiabilidade, a legitimidade e a previsibilidade da ação pública. A vulnerabilidade institucional, ao operar tanto pela instabilidade quanto pela assimetria da presença, molda essas percepções de maneira sistemática.

Assim, a dimensão instrumental da implementação não pode ser compreendida apenas como questão de desenho administrativo, mas, sim, como componente essencial do mecanismo que converte desigualdade estrutural em desigualdade institucional e, por fim, em percepções diferenciadas da presença estatal. A percepção da presença estatal, nesse sentido, não apenas constitui um efeito, mas também integra a própria dinâmica institucional, retroalimentando expectativas e formas de interação com o Estado. Essa articulação entre estrutura social, fragilidade institucional, práticas burocráticas e instrumentos administrativos prepara o terreno para a formulação do modelo analítico desenvolvido adiante no artigo.

3 Percurso teórico-analítico

Esse artigo adota uma abordagem teórico-analítica orientada pela reconstrução crítica e pela articulação conceitual de diferentes vertentes da literatura sobre desigualdade, implementação de políticas públicas e vulnerabilidade institucional. Trata-se de um ensaio teórico cujo objetivo não é produzir evidência empírica original, mas, sim, explicitar um enquadramento analítico capaz de integrar dimensões frequentemente tratadas de forma fragmentada no campo de públicas.

A construção do argumento fundamenta-se em uma lógica abductiva, entendida como um movimento iterativo de diálogo entre categorias teóricas consolidadas e lacunas analíticas identificadas na literatura (Timmermans; Tavory, 2012). Nesse sentido, o artigo não parte de hipóteses previamente delimitadas nem de generalizações empíricas, mas, sim, de um esforço de reorganização conceitual que busca tornar mais explícitas as mediações entre desigualdade estrutural, funcionamento institucional e efeitos produzidos na interação entre Estado e cidadãos.

A seleção da literatura foi orientada por sua capacidade de contribuir para a explicitação de mecanismos institucionais e efeitos distributivos e relacionais da implementação. Para fins analíticos, essa literatura foi organizada em três vertentes principais. A primeira reúne estudos sobre reprodução de desigualdades no processo de implementação, com ênfase no contexto brasileiro (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019; Isunza-Vera, 2019), que evidenciam como decisões organizacionais e práticas administrativas podem produzir seletividade no acesso a direitos. A segunda abrange a literatura sobre burocracia de nível de rua e atuação em contextos institucionais frágeis (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2011;

Spink; Lotta; Burgos, 2021; Lotta; Nieto-Morales; Peeters, 2023), destacando o papel da discricionariedade, da instabilidade organizacional e da baixa coordenação na conformação da ação estatal. A terceira incorpora análises sobre a dimensão instrumental e simbólica da ação pública (Herd; Moynihan, 2018; Dubois, 2019; Auyero, 2011; Martin; Delaney; Doyle, 2023), permitindo compreender como regras, exigências administrativas e interações institucionais produzem efeitos sobre a forma como o Estado é percebido e avaliado.

Embora organizada nessas três vertentes, a seleção da literatura incorpora, de forma transversal, o debate sobre vulnerabilidade institucional, que constitui o eixo articulador do modelo proposto. Em particular, a segunda vertente oferece o principal suporte para a caracterização dessa vulnerabilidade, posteriormente integrada às demais dimensões analíticas. A noção de vulnerabilidade institucional não é, portanto, apenas mais um elemento da revisão, mas, sim, a categoria central que permite conectar estrutura social, organização institucional e efeitos da implementação.

A partir da articulação dessas vertentes, o artigo identifica uma lacuna analítica: apesar do acúmulo de estudos sobre seletividade na implementação e sobre os efeitos simbólicos da interação burocrática, ainda há pouca sistematização das mediações que conectam desigualdade estrutural, fragilidades institucionais e formação de percepções sobre a presença estatal. O modelo proposto resulta desse esforço de integração, buscando explicitar o papel da vulnerabilidade institucional como mecanismo que conecta esses níveis.

A contribuição do artigo, portanto, não reside na introdução de novos dados empíricos, mas, sim, na explicitação de um modelo analítico capaz de orientar investigações futuras. Ao reorganizar conceitos já consolidados no campo, como burocracia de nível de rua, fardos administrativos e vulnerabilidade institucional, sob uma lógica comum, o ensaio busca ampliar a capacidade explicativa da literatura sobre desigualdade e implementação de políticas públicas.

4 Resultados, análise e discussão

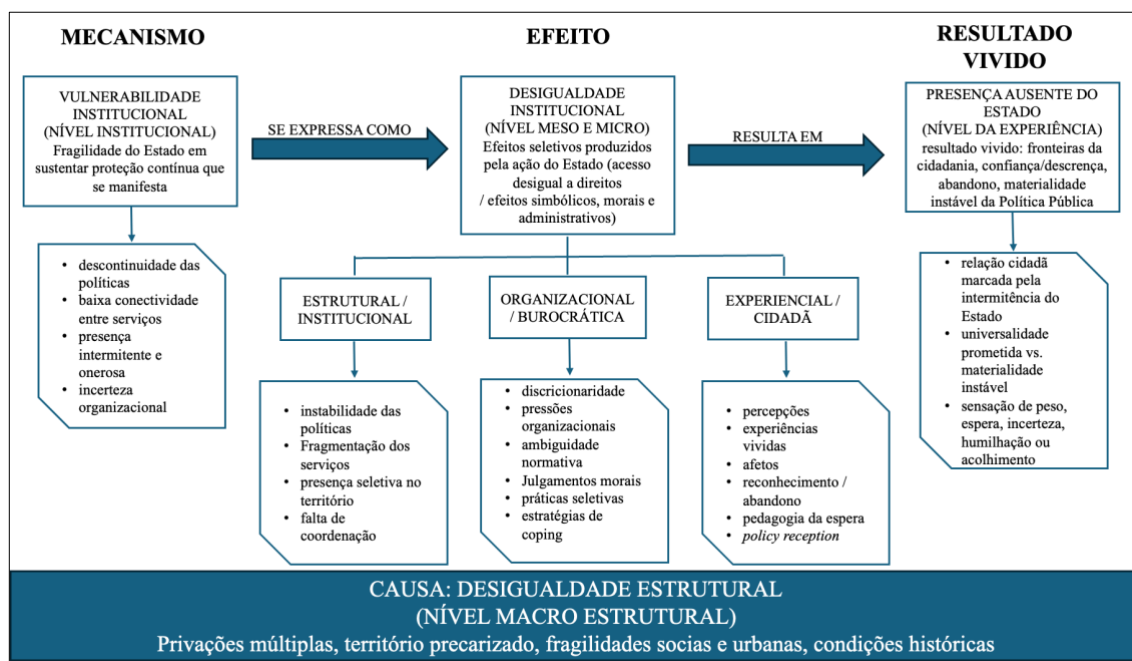
4.1 Da desigualdade estrutural à desigualdade institucional

A articulação desenvolvida nas seções anteriores permite consolidar o modelo analítico proposto nesse artigo. A Figura 1 sintetiza essa formulação, explicitando o mecanismo por meio do qual desigualdades estruturais são convertidas em desigualdades institucionais sob condições de vulnerabilidade institucional. Essa formulação não deve ser interpretada como uma sequência linear ou determinística, mas, sim, como uma

articulação dinâmica entre dimensões interdependentes, mediada por processos institucionais e interacionais.

Para fins analíticos, o modelo distingue entre a) condições institucionais associadas à vulnerabilidade, b) formas de operação da provisão estatal e c) efeitos experienciais relacionados à percepção da presença estatal.

Figura 1: Modelo analítico da produção da presença ausente do Estado: da desigualdade estrutural à vulnerabilidade institucional e às suas dimensões de expressão



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 1 sintetiza uma articulação analítica composta por quatro níveis interdependentes. No primeiro, a desigualdade estrutural constitui uma condição estruturante da ação pública; no segundo, a vulnerabilidade institucional atua como elo analítico intermediário, reconfigurando a capacidade do Estado de sustentar presença contínua, coordenada e equitativa. No terceiro, essa fragilidade se traduz em desigualdade institucional, manifestada em padrões recorrentes de seletividade, instabilidade e distribuição assimétrica de proteção. Por fim, no quarto nível, emerge a presença ausente do Estado como síntese experiencial dessa conversão, isto é, como forma específica de presença estatal percebida como instável, desigual ou ambivalente.

O modelo não pressupõe causalidade mecânica ou determinística. A desigualdade estrutural não produz automaticamente desigualdade institucional. A conversão depende da mediação institucional. É sob condições de vulnerabilidade institucional, caracterizadas por fragmentação organizacional, baixa coordenação intersectorial e instabilidade na provisão, que desigualdades sociais tendem a se inscrever de maneira mais sistemática no interior das instituições públicas (Spink; Lotta; Burgos, 2021; Pires,

2019). A vulnerabilidade institucional, portanto, não é mero contexto; ela é o mecanismo que reorganiza seletivamente fluxos de atendimento, prioridades e rotinas administrativas.

A passagem do segundo para o terceiro nível (da vulnerabilidade institucional à desigualdade institucional) ocorre quando a instabilidade organizacional se traduz em padrões recorrentes de diferenciação no acesso e no tratamento conferido aos indivíduos. Essa diferenciação pode assumir múltiplas formas: descontinuidade na provisão de serviços, exigências administrativas redundantes, respostas contraditórias entre órgãos, ou variação decisória ampliada no atendimento de casos similares. Como demonstram Pires *et al.* (2023), sob instituições frágeis, trajetórias de acesso tornam-se descontínuas e dependentes de mediações contingentes, produzindo efeitos distributivos cumulativos.

Nesse sentido, a desigualdade institucional não é apenas resultado final, mas também forma de operação. Ela se expressa na organização cotidiana da presença estatal, redefinindo quem a acessa, quando a acessa e sob quais condições a acessa. A vulnerabilidade institucional amplia a probabilidade de que desigualdades estruturais se convertam em desigualdades de trajetória, tornando o acesso a direitos menos previsível e mais oneroso para determinados grupos.

A passagem do terceiro para o quarto nível (da desigualdade institucional à presença ausente do Estado) envolve dimensão relacional e simbólica. A instabilidade organizacional e a seletividade instrumental moldam a percepção subjetiva da presença estatal. Interações marcadas por descontinuidade, espera prolongada, exigências reiteradas ou intervenções assimétricas produzem avaliações sobre a confiabilidade e a legitimidade da ação pública (Dubois, 2019; Auyero, 2011). O Estado permanece formalmente presente, porém sua atuação não se consolida como expectativa estável de proteção.

É importante ressaltar que o modelo não reduz a vulnerabilidade institucional à ausência de políticas. A conversão pode ocorrer tanto por insuficiência protetiva quanto por presença seletiva e intensa em determinados domínios. A distribuição desigual de proteção e controle compõe a lógica da conversão, reforçando a assimetria da presença estatal. Assim, a vulnerabilidade institucional opera simultaneamente pela intermitência e pela intensidade seletiva, produzindo experiências ambivalentes de desproteção e coerção.

A contribuição central do modelo reside na explicitação desse circuito analítico. Ao integrar desigualdade estrutural, vulnerabilidade institucional, desigualdade institucional e percepção subjetiva em um mesmo enquadramento, o artigo desloca a análise da implementação de uma perspectiva centrada exclusivamente na performance organizacional para uma perspectiva orientada pela produção institucional da

desigualdade. A presença ausente do Estado não é metáfora, mas, sim, categoria analítica que sintetiza essa dinâmica.

4.2 A presença ausente do Estado e as suas implicações analíticas

A partir do modelo apresentado, a “presença ausente do Estado” pode ser definida como a forma específica de presença estatal que emerge quando desigualdades estruturais são convertidas em desigualdades institucionais sob condições de vulnerabilidade institucional. Trata-se de uma configuração na qual o Estado permanece formalmente ativo por meio de normas, serviços e dispositivos administrativos, mas sua atuação não se estabiliza como expectativa confiável de proteção. A ausência, nesse caso, não é inexistência; é instabilidade organizada da presença.

Essa formulação distingue-se de conceitos próximos, como incapacidade estatal, falha de implementação ou Estado fraco. A incapacidade estatal remete, em geral, a déficits de recursos ou competências; a falha de implementação sugere desvio pontual entre desenho e execução; o Estado fraco indica limitação estrutural ampla. A presença ausente, ao contrário, descreve uma modalidade específica de operação institucional: políticas existem, instituições funcionam e burocracias atuam, contudo a provisão se organiza sob padrões recorrentes de instabilidade, seletividade e assimetria. Não se trata de ausência absoluta de Estado, mas, sim, de presença que não se converte em proteção estável.

Essa categoria permite captar a ambivalência da atuação estatal em contextos de desigualdade persistente. Em determinados domínios, como políticas sociais, a presença pode ser percebida como intermitente ou insuficiente, marcada por descontinuidade e sobrecarga administrativa. Em outros, como segurança pública, a presença pode ser intensa e coercitiva, produzindo experiências de controle seletivo. A vulnerabilidade institucional, portanto, não opera apenas pela carência, mas também pela distribuição desigual de proteção e intervenção. A presença ausente sintetiza essa assimetria.

A centralidade analítica da categoria reside na integração entre dimensão institucional e dimensão relacional. A presença ausente não é apenas padrão organizacional; é forma de presença percebida. Ela se manifesta na maneira como indivíduos avaliam a previsibilidade, a confiabilidade e a legitimidade da ação pública. Interações marcadas por instabilidade, exigências reiteradas, respostas contraditórias ou intervenções seletivas moldam disposições duradouras em relação ao Estado. A percepção subjetiva da presença estatal torna-se parte constitutiva da dinâmica institucional, retroalimentando expectativas e estratégias de interação.

Nesse sentido, a presença ausente opera como categoria que conecta implementação e cidadania. Ela permite compreender como o modo de execução das políticas influencia a formação de vínculos institucionais. A universalidade formal das políticas pode coexistir

com vínculos frágeis quando a provisão não se estabiliza como experiência confiável. A desigualdade institucional deixa de ser apenas diferencial de acesso e passa a ser diferencial de expectativa.

Do ponto de vista da administração pública, essa formulação desloca o foco da capacidade estatal, entendida apenas como provisão de recursos, para a estabilidade relacional da presença estatal. A questão central deixa de ser exclusivamente “quanto o Estado entrega” e passa a incluir “como o Estado comparece” e “como sua presença é organizada no tempo e no território”. A vulnerabilidade institucional, quando persistente, compromete essa estabilidade relacional, produzindo padrões de presença que não conseguem romper com desigualdades estruturais.

Ao explicitar essa dinâmica, o modelo proposto contribui para ampliar a agenda de pesquisa sobre desigualdade e políticas públicas em pelo menos três sentidos. Primeiro, ao integrar estrutura social e organização institucional em um mesmo enquadramento explicativo. Segundo, ao incorporar, de forma sistemática, a dimensão subjetiva da presença estatal ao debate sobre implementação. Terceiro, ao oferecer uma categoria analítica que permite examinar empiricamente a estabilidade relacional da ação pública em contextos de privações múltiplas.

A presença ausente do Estado, portanto, não é apenas síntese descritiva, mas, sim, ferramenta analítica. Ela permite identificar padrões recorrentes de instabilidade e assimetria na provisão pública e analisar seus efeitos sobre a formação de expectativas e vínculos institucionais. Ao fazê-lo, desloca o debate sobre desigualdade na implementação do plano exclusivo da seletividade burocrática para o plano mais amplo da organização institucional da presença estatal.

A noção de presença ausente permite, assim, não apenas descrever padrões de provisão desigual, mas também explicitar a forma pela qual a organização institucional da ação pública produz efeitos simultaneamente distributivos e relacionais, conectando implementação e formação de vínculos entre Estado e cidadãos.

5 Considerações Finais

Esse artigo partiu do diagnóstico de que a literatura sobre implementação avançou significativamente ao evidenciar como práticas burocráticas e instrumentos administrativos podem reproduzir desigualdades no interior do Estado (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019; Herd; Moynihan, 2018; Dubois, 2019). Argumentou-se, contudo, que permanece insuficientemente explorado o mecanismo por meio do qual desigualdades estruturais se convertem, de forma sistemática, em desigualdades institucionais. Ao explicitar a vulnerabilidade institucional como elo analítico dessa conversão, o trabalho

buscou integrar dimensões frequentemente tratadas de maneira fragmentada no campo da administração pública.

O modelo proposto articula quatro níveis interdependentes (desigualdade estrutural, vulnerabilidade institucional, desigualdade institucional e presença ausente do Estado) não como uma sequência linear, mas, sim, como uma configuração dinâmica, mediada por processos institucionais e interacionais. Nesse enquadramento, a vulnerabilidade institucional não é compreendida como falha episódica, mas, sim, como condição persistente que reconfigura a estabilidade da provisão pública, ampliando a probabilidade de seletividade, instabilidade e assimetria na execução das políticas (Spink; Lotta; Burgos, 2021; Lotta; Nieto-Morales; Peeters, 2023). A presença ausente do Estado sintetiza essa dinâmica ao descrever uma modalidade de presença marcada pela fragilidade relacional, na qual a universalidade formal convive com trajetórias desiguais de acesso e com percepções ambivalentes sobre a atuação estatal, frequentemente associadas à coexistência entre insuficiência protetiva em alguns domínios e intensidade seletiva em outros.

A contribuição do artigo para o campo de públicas pode ser compreendida em três dimensões principais. Primeiro, ao explicitar o papel das fragilidades institucionais como mediações centrais na conversão de desigualdades estruturais em desigualdades institucionais, deslocando o foco da análise da simples identificação de falhas para a compreensão dos processos que as organizam. Segundo, ao incorporar, de forma sistemática, a dimensão subjetiva da presença estatal à análise da implementação, evidenciando que a forma como o Estado comparece influencia não apenas o acesso a direitos, mas também a formação de expectativas, avaliações e vínculos institucionais (Dubois, 2019; Auyero, 2011; Pires, 2020). Terceiro, ao propor a categoria de presença ausente do Estado como ferramenta analítica capaz de integrar dimensões distributivas e relacionais da ação pública.

Do ponto de vista analítico, o modelo proposto sugere que a desigualdade institucional não deve ser compreendida apenas como resultado de decisões discricionárias ou de limitações de capacidade estatal, mas, sim, como produto de uma configuração institucional na qual a instabilidade, a fragmentação e a distribuição desigual de proteção e controle operam de maneira recorrente. Nesse sentido, a atuação estatal pode se caracterizar simultaneamente por insuficiência protetiva em determinados domínios e por intensidade seletiva em outros, produzindo experiências ambivalentes de desproteção e coerção (Auyero, 2011; Dubois, 2019; Spink; Lotta; Burgos, 2021).

Este artigo apresenta limites inerentes à sua natureza teórica. O modelo proposto não pretende esgotar a complexidade do fenômeno nem oferecer explicação empírica direta, mas, sim, construir um enquadramento conceitual capaz de orientar investigações futuras. Nesse sentido, sua validade depende de sua capacidade de ser mobilizado e testado em diferentes contextos empíricos, setores de políticas públicas e escalas territoriais.

Como agenda de pesquisa, o modelo abre ao menos três frentes de investigação. A primeira diz respeito à análise empírica das formas pelas quais a vulnerabilidade institucional se manifesta em diferentes arranjos organizacionais e políticas públicas, identificando variações nos padrões de instabilidade, fragmentação e coordenação. A segunda envolve o exame das trajetórias de acesso a direitos sob condições de vulnerabilidade institucional, com atenção às desigualdades de trajetória produzidas no cotidiano da implementação (Pires *et al.*, 2023; Martin; Delaney; Doyle, 2023). A terceira refere-se à investigação das percepções subjetivas da presença estatal, buscando compreender como experiências de descontinuidade, exigência e intervenção moldam avaliações sobre legitimidade, confiança e pertencimento institucional.

Ao propor a categoria de presença ausente do Estado, o artigo busca contribuir para uma inflexão no debate sobre desigualdade e políticas públicas, deslocando a análise daquilo que o Estado entrega para a forma como ele comparece. Mais do que medir resultados ou avaliar desempenho, trata-se de compreender como a organização institucional da presença estatal produz efeitos simultaneamente distributivos e relacionais. Nesse sentido, analisar a presença do Estado, sua estabilidade, sua previsibilidade e sua forma de distribuição, constitui passo fundamental para compreender os limites e as possibilidades da ação pública em contextos marcados pela desigualdade estrutural.

Referências

- ACCIAI, Claudia; CAPANO, Giliberto. Policy instruments at work: a meta-analysis of their applications. **Public Administration**, Hoboken, 2023. DOI: 10.1111/padm.12673.
- AUYERO, Javier. Patients of the state: an ethnographic account of poor people's waiting. **Latin American Research Review**, Pittsburgh, PA, v. 46, n. 1, p. 5-29, 2011. DOI: 10.1353/lar.2011.0014.
- BRODKIN, Evelyn Z. Policy work: street-level organizations under new managerialism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 21, p. i253-i277, 2011. Suplemento 2. Disponível em: https://academic.oup.com/jpart/article/21/suppl_2/i253/1011783. Acesso em: 27 abr. 2026.
- BROWN, Jeremiah Thomas; MALBON, Eleanor. Administrative burden as a constraint on freedom in the modern welfare state. **Australian Journal of Public Administration**, v. 85, n. 1, p. 1-20, 2024. DOI: 10.1111/1467-8500.12683. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8500.12683>. Acesso em: 27 abr. 2026.
- DUBOIS, Vincent. Classes subalternas e instituições públicas: um programa de pesquisa internacional e sua aplicação no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 35, p. 9-18, jul. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/5745d9ff-70e0-4151-9882-3d9edf543839>. Acesso em: 27 abr. 2026.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105-126.

HENNINK, Monique; HUTTER, Inge; BAILEY, Ajay. **Qualitative research methods**. 2. ed. London: Sage Publications, 2020.

HERD, Pamela; MOYNIHAN, Donald P. **Administrative burden**: policymaking by other means. New York: Russell Sage Foundation, 2018.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies**: principles and instruments. 2. ed. Abingdon: Routledge, 2019. (Routledge textbooks in policy studies).

ISUNZA-VERA, Ernesto. Una visión panorámica de los estudios sobre implementación de políticas públicas y reproducción de las desigualdades en la América Latina extra brasileña. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 153-178.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. 30th ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

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

LOTTA, Gabriela S.; NIETO-MORALES, Fernando; PEETERS, Rik. Street-level bureaucracy in weak state institutions: an introduction. *In*: LOTTA, Gabriela S.; NIETO-MORALES, Fernando; PEETERS, Rik (org.). **Street-level bureaucracy in weak state institutions**. Bristol: Policy Press, 2023. p. 1-22.

MARTIN, Lucie; DELANEY, Liam; DOYLE, Orla. Everyday administrative burdens and inequality. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 84, n. 4, p. 660-673, 2023. DOI: 10.1111/puar.13709. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.13709>. Acesso em: 27 abr. 2026.

MASOOD, Ayesha; NISAR, Muhammad Azfar. Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 31, n. 1, p. 56-72, 2021. DOI: 10.1093/jpart/muaa031. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/31/1/56/5903964>. Acesso em: 27 abr. 2026.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

NAPLES, Nancy A. Bringing everyday life to policy analysis: the case of white rural women negotiating college and welfare. **Journal of Poverty**, London, v. 2, n. 1, p. 23-53, 1998. DOI: 10.1300/J134v02n01_02.

PIRES, Roberto *et al.* Underserving the disadvantaged: institutional failures and their consequences for frontline workers and vulnerable publics. *In*: PEETERS, Rik; LOTTA, Gabriela

S.; NIETO MORALES, Felipe (ed.). **Street- level bureaucracy in weak state institutions**. Bristol: Policy Press, 2023. p. 104-119.

PIRES, Roberto Rocha C. Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 23, p. 37-47, jun. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/8578c6d6-d98c-47cb-b52b-4e0247f649d9>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PIRES, Roberto Rocha C. Introdução. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-52.

PIRES, Roberto Rocha C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 2016. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/412>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela S. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 127-152.

PIRES, Roberto Rocha C.; MIRANDA, Juliana Rocha. Intermediações no acesso de pessoas em situação de rua a serviços públicos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, e92447, 2025. DOI: 10.12660/cgpc.v30.92447.

REVILLARD, Anne. How people experience policies: the study of policy reception. In: SAGER, Fritz; MAVROT, Céline; KEISER, Lael (ed.). **Handbook of public policy implementation**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2024. p. 494-505.

SPINK, Peter Kevin; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. In: LOTTA, Gabriela S. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 99-126. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 27 abr. 2026.

SPINK, Peter Kevin; LOTTA, Gabriela; BURGOS, Fernando. Institutional vulnerability and trust in public agencies: views from both sides of the street. **Governance**, Hoboken, v. 34, n. 4, p. 1057-1073, 2021. DOI: 10.1111/gove.12574.

SPINK, Peter. Urban vulnerability from the other side of the street. In: INTERPRETIVE POLICY ANALYSIS CONFERENCE, 5., 2017, Leicester. **Panel [...]**. Leicester: De Montfort University, 2017. Paper for panel 31: Building issues and mobilising concepts in conflicting policy processes. p. 35.

THERBORN, Göran. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 145-156, jul. 2010. Tradução de Fernando Rugitsky.

TIMMERMANS, Stefan; TAVORY, Iddo. Theory construction in qualitative research: from grounded theory to abductive analysis. **Sociological Theory**, Thousand Oaks, v. 30, n. 3, p. 167-186, 2012.

Entre normas e discricionariedade: a reprodução da transfobia na política pública de assistência social e a regulação do acesso

Between norms and discretion: the reproduction of transphobia in public social assistance policy and the regulation of access

Fernanda Cristina da Silva¹   
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

Natália Guimarães Duarte Sátyro²   
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

O presente artigo examina a política pública de assistência social, destacando a interface entre a prática da burocracia de nível de rua e os impactos da discricionariedade na perpetuação das desigualdades sociais. Com base em uma perspectiva qualitativa e exploratória, sustentada por um estudo de caso, a investigação busca compreender se a transfobia opera como um instrumento de exclusão social regulador de acesso ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) e, se presente, de que forma se expressa no cotidiano de trabalho dos profissionais. A pesquisa empírica foi realizada nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) do município de Belo Horizonte, e a produção dos dados contemplou entrevistas semiestruturadas e grupos focais, conduzidos por meio de vinhetas qualitativas. Os resultados evidenciaram que a transfobia integra as práticas da burocracia de nível de rua no âmbito da política analisada, manifestando-se pela prevalência de valores individuais e de instituições informais que resultam em encaminhamentos limitadores dos direitos da população transgênero.

Palavras-chave: Assistência social. Discricionariedade. Desigualdades sociais. Burocracia do nível de rua.

Recebido em: 24/02/2026

Aceito em: 17/04/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20832260](https://doi.org/10.5281/zenodo.20832260)

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: 6.161.937 (CEP UFMG).

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

¹ Doutora em Ciência Política pela UFMG (2025). Atualmente é servidora pública, assistente social da UFMG e integrante do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da UFMG.

² Pós doutora pela Oxford University (2016/2017). É Professora Titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

ABSTRACT

This article examines public social assistance policy, highlighting the interface between street-level bureaucracy practices and the impacts of discretion in perpetuating social inequalities. Based on a qualitative and exploratory perspective, supported by a case study, the investigation seeks to understand whether transfobia operates as an instrument of social exclusion regulating access to the Unified Social Assistance System (Suas) and, when present, how it is expressed in the daily work of professionals. The empirical research was conducted in the Social Assistance Reference Centers (Cras) of the municipality of Belo Horizonte, and data production included semi-structured interviews and focus groups, conducted using qualitative vignettes. The results showed that transfobia is integrated into street-level bureaucracy practices within the analyzed policy, manifesting itself through the prevalence of individual values and informal institutions that result in referrals that limit the rights of the transgender population.

Keywords: Social assistance. Discretion. Social inequalities. Street-level bureaucracy.

1 Introdução

O conceito de burocracia de nível de rua surgiu para descrever uma categoria específica de ocupação pública, caracterizada por determinadas condições de trabalho. No desempenho de suas funções, os agentes de base interagem diretamente com os cidadãos na entrega das políticas públicas e dispõem de margem de discricionariedade no uso da autoridade. Assim, burocratas de nível de rua são “[...] trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no exercício das suas funções e que têm discricionariedade na execução de seu trabalho” (Lipsky, 2010, p. 23). Nesse contexto, a discricionariedade é expressa como o arbítrio do burocrata diante das escolhas possíveis, nos limites efetivos de seu poder diante das estruturas institucionais (Hupe; Hille; Buffat, 2015).

No processo de implementação das políticas públicas, as classificações oficiais estabelecidas pelas políticas não se aplicam automaticamente. Sua efetivação depende, em grau significativo, da intervenção dos agentes estatais (Lotta; Kirschbaum, 2022). Nessa perspectiva, Lipsky (2010) destaca que o acesso dos cidadãos aos seus direitos, por meio da atuação dessas burocracias, não ocorre de forma direta, mas sim por meio de interações complexas com servidores públicos que influenciam os benefícios e as penalidades recebidas.

No cumprimento de suas atribuições, os burocratas convertem normas gerais em práticas concretas durante os contatos diários com seu público-alvo, concretizando a política pública na entrega de bens, serviços e sanções (Lotta; Kirschbaum, 2022). Suas práticas não são neutras e emergem de instituições formais e informais que moldam culturas e modos de pensar (Helmke; Levitsky, 2006).

A implementação de uma política pública depende de julgamentos e decisões dos profissionais da linha de frente, que têm grande discricionariedade. Nesse contexto, a

temática deste artigo perpassa pelo potencial reprodutor de desigualdade dos burocratas do nível de rua, uma vez que a discricionariedade de suas ações pode estar pautada em julgamentos e discriminações (Lispky, 2010). Esse processo de reprodução de desigualdades é permeado por uma série de fatores e pode também ser explicado pela natureza contraditória da ação do burocrata. Tal contradição reside na intencionalidade da ação que combina o poder de moldar o comportamento do usuário com o constrangimento de ter sua agência moldada, resultando no protagonismo de comportamentos não intencionais.

Parte-se da concepção de política pública como espaço de proteção e promoção social (Castro, 2015). Consideram-se, ainda, as insuficiências na compreensão da discricionariedade exercida pela burocracia de nível de rua no contexto das políticas públicas (Thomazinho; Lotta; Aliberti, 2024). Diante disso, esta pesquisa tem como propósito analisar se a transfobia, “[...] percepções estereotipadas negativas e atos discriminatórios contra homens e mulheres transexuais e travestis” (Jesus, 2013, p. 106), atua como mecanismo regulador de acesso ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). Busca-se verificar se ela está presente na atuação desses agentes e, em caso afirmativo, compreender como se manifesta no cotidiano de trabalho desses profissionais. O artigo contribui para o debate sobre políticas sociais e sua função central de assegurar direitos sociais, conferindo-lhe, portanto, expressiva relevância teórica.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, o estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, desenvolvida a partir de um estudo de caso. O campo empírico selecionado foi a política pública de assistência social do município de Belo Horizonte – MG, escolhida em razão das transformações significativas pelas quais passou ao longo do tempo, transitando de práticas marcadas pelo clientelismo e pela tutela para uma atuação orientada pela perspectiva de direitos, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Além disso, a pesquisa de campo teve como *lócus* os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), sendo os sujeitos da investigação os profissionais do Suas lotados nessas unidades e responsáveis pelo atendimento direto à população. A coleta dos dados ocorreu por meio da realização de grupos focais, e sua interpretação foi conduzida a partir da técnica de análise de conteúdo.

A opção por Belo Horizonte levou em consideração o grau de estruturação e institucionalização da política de assistência social no município, já que esse “[...] possui uma rede socioassistencial robusta, contando com unidades e todos os serviços tipificados nacionalmente para o atendimento e acompanhamento da população, de acordo com os níveis de complexidade do Suas” (Belo Horizonte, 2022, p. 126).

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, apresenta-se uma revisão bibliográfica, destacando as principais contribuições sobre burocracia de nível de rua, reprodução de desigualdades sociais e discricionariedade. A segunda seção descreve o processo metodológico desenvolvido. A seção seguinte discute os resultados empíricos, correlacionando-os com a análise e a discussão. Por fim, apresentam-se as considerações finais, que sintetizam os principais achados e as implicações teóricas e práticas do estudo.

2 A burocracia do nível de rua e a reprodução de desigualdades sociais

A discricionariedade da burocracia do nível de rua é fator de extrema relevância na implementação da política pública. A prática decisória dos burocratas tem suas bases estruturadas em aspectos institucionais formais e aspectos individuais informais (Helmke; Levitsky, 2006).

A análise parte da premissa de que o poder discricionário, elemento constituinte do trabalho da burocracia na implementação da política pública, é conformado a partir de instituições formais e informais. As instituições informais são regras não escritas e formalizadas, portanto não evidentes para quem não faz parte de uma determinada cultura, mas que pautam as ações daqueles ali inseridos (Helmke; Levitsky, 2006, p. 5-6).

Os burocratas do nível de rua têm, então, uma atuação permeada por decisões e se relacionam com os usuários a partir de observações implícitas e visões de mundo, nas quais, não raras vezes, prevalecem o senso comum, os estereótipos e os preconceitos. Nesse cenário, a burocracia do nível de rua pode reproduzir padrões de desigualdades, já que a discricionariedade de suas ações pode incluir julgamentos permeados por visões individuais e institucionais (Lipsky, 2010).

A literatura sobre o tema tem evidenciado que, ainda que as políticas oficiais determinem um tratamento equalizador, a burocracia do nível de rua tem atuado na lógica do favorecimento de alguns cidadãos em detrimento de outros, reproduzindo, assim, desigualdades sociais. Logo, a busca constante de cidadãos por acesso a direitos é permeada por conflitos, barreiras burocráticas e tratamentos desiguais em decorrência de contextos não apenas de classe social, mas também de raça, gênero, cultura e religião, entre outras condições que são estruturantes e que incidem sobre a implementação da política pública.

Nesse sentido, estamos tratando de instituições que atuam de maneira contrária às suas próprias regras, a depender da maneira como essas mesmas regras são vivenciadas por seus trabalhadores e da pressão que esses experimentam. O conflito político não se

expressa apenas como a disputa de grupos de interesse, mas também está localizado nas lutas entre trabalhadores individuais e cidadãos (Lipsky, 2010).

As práticas discricionárias que reproduzem desigualdades estão presentes nas mais diversas políticas públicas e também se manifestam nas ações dos burocratas de base na operacionalização de políticas públicas voltadas à proteção da população de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais/transgêneros/travestis, *queer*, intersexo, assexuais e outras identidades (LGBTQIA+). Como exemplo, estruturas programáticas e legislações que segmentam por sexo levam gestores de políticas habitacionais a excluir pessoas transgênero³ cotidianamente. Independentemente do nível governamental, essas posições políticas conflitantes repercutem na implementação das políticas públicas administradas por burocratas que questionam os direitos da população LGBTQIA+ (Baker; Hillier; Perry, 2020).

Um estudo recente realizado nos Estados Unidos evidencia que a ausência de uma legislação federal tem impulsionado centenas de distritos escolares a formular suas próprias normas de proteção e garantia de direitos à população LGBTQIA+. Uma investigação na Filadélfia demonstrou como a burocracia de nível de rua pode prejudicar esse processo, evidenciando barreiras enfrentadas por pessoas transgênero ao acessar serviços públicos nos Estados Unidos.

A tentativa de implementar uma legislação protetiva aos direitos de pessoas transgênero, no distrito estudado, revelou diversas práticas excludentes e reprodutoras de desigualdades por parte de docentes e outros agentes estatais escolares (Baker; Hillier; Perry, 2020). As conclusões da pesquisa na Filadélfia indicaram fatores que influenciaram diretamente as reações da burocracia distrital frente à nova política:

[...] crenças familiares e hábitos de prática; internalização da burocracia; relação ambivalente com a mediação entre a agência pessoal, parental e estudantil; e barreiras de sentimento ligadas às próprias crenças sobre a percepção de direitos concorrentes (Baker; Hillier; Perry, 2020, p. 104, tradução nossa).

A barreira de sentimento mais evidente foi a crença de que é impossível proteger equitativamente os direitos de todos, de modo que a política configuraria um jogo de soma zero, com vencedores e perdedores claros, em que a proteção de uns implicaria a desproteção de outros (Baker; Hillier; Perry, 2020).

Os autores do estudo na Filadélfia também consideram que a resistência à implementação da política de proteção aos alunos transgênero relaciona-se ao caráter neoliberal da política pública estadunidense, que impõe condições de trabalho adversas

³ O termo “transgênero” reúne diferentes identidades que se afastam, em maior ou menor grau, do modelo binário de gênero. Essa categoria inclui vivências que rompem com as normas tradicionais baseadas na divisão entre masculino e feminino, referindo-se a pessoas cuja identidade de gênero não corresponde ao sexo biológico atribuído no nascimento (Lanz, 2014; Leite; Silva, 2025).

aos burocratas envolvidos. Ambientes superlotados e recursos escassos para atendimento levaram a perceber a política como mais uma tarefa a ser executada em condições precárias e insuficientes (Baker; Hillier; Perry, 2020).

A pesquisa demonstrou como burocratas de nível de rua continuam a apresentar barreiras na concretização de políticas públicas e que a forma como interpretam e operacionalizam essas políticas determinará o alcance da educação pública e da proteção estatal para estudantes transgênero.

O medo de sanções, um sentimento internalizado da burocracia, e o próprio nível de apoio aos jovens transgênero continuam a interagir na aplicação desigual de políticas e legislação de proteção para esta população (Baker; Hillier; Perry, 2020, p. 107, tradução nossa).

No Brasil, as políticas públicas também não têm se constituído enquanto espaço seguro à população LGBTQIA+, comunidade considerada mais vulnerável à violência e negativas de direitos fundamentais no país. Dentro de toda a diversidade contida na referida sigla, a exclusão extrema sempre foi lugar ocupado por pessoas transgênero, que não conseguem ter reconhecida nem a sua própria identidade (Jesus, 2013). A política pública do país vem sendo lócus de ações discriminatórias e seus agentes sendo autores de práticas que excluem e discriminam de maneira intencional ou não.

Assim, a dimensão da desigualdade econômica, parte integrante do que Pires chamara de matriz das desigualdades sociais, compõe um entrelaçamento de outras tantas dimensões da desigualdade que são

[...] estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões.

[...]

A acumulação ou a potenciação simultânea das disparidades relacionadas com a classe social (ou nível socioeconômico), o gênero, o pertencimento racial ou étnico, território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, assim como também em marcadas diferenças no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos (Pires, 2019, p. 16-17).

O uso da discricionariedade para reforçar elementos contrários ao Estado democrático de direitos e reforçar ações discriminatórias passa por dimensões que reforçam o Estado de (não) direito (Brinks, 2006). Desse modo, frequentemente se sobrepõe ao agente estatal, orientado pelo cumprimento estrito da lei, e ao agente cidadão, que se pauta pela afirmação da sua identidade, guardando obediência normativa e cultural (Maynard-Moody; Musheno, 2003; Harrits; Mooler, 2014).

A possibilidade de desenvolvimento de relações clientelistas aparece nesse cenário, já que a realidade do trabalho no nível da rua dificilmente poderia estar mais distante do ideal burocrático de distanciamento impessoal na tomada de decisões. Como esclarecem Hupe, Hille e Buffat (2015), ao delinear as características da burocracia, Weber explicita uma noção de racionalidade vista como um princípio dominante para a organização das atividades na ordem societária. Na realidade vivenciada pela burocracia do nível de rua, “[...] o comportamento de cada agente depende de suas disposições pessoais, afastando-o do tipo ideal de burocrata weberiano impessoal e objetivo, que opera sem qualquer inclinação emocional” (Eiró, 2019, p. 621).

Logo, a discricionariedade permite intervir em nome dos usuários e reforçar a prestação de serviços personalistas.

A expressão “burocracia de nível de rua” sugere esse paradoxo: “Burocracia” implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade, “nível da rua” implica uma distância do centro onde a autoridade presumivelmente reside (Lipsky, 2010, p.10, tradução nossa).

Há, assim, uma ambivalência na prática dos burocratas, na qual por vezes são poderosos em função da posição que ocupam na oferta das políticas, ao mesmo tempo que enfrentam constrangimentos estruturais em um amplo cenário político e socioeconômico. Se, por um lado, os agentes públicos são capazes de moldar o comportamento dos usuários, por outro também têm sua capacidade de agência afetada pelas estruturas estatais e, por conseguinte, podem reproduzir comportamentos de maneira não intencional.

Nesse contexto, cumpre destacar que as conotações estruturais moldam a capacidade de agência dos sujeitos, impactando-a de maneira importante, contudo nunca a determinam totalmente (Lotta; Nunes, 2019). Sobre o assunto, Hassen *et al.* (2021) assumem que os burocratas não são um grupo conscientemente dominante e que a reprodução da desigualdade pode ocorrer de maneira inconsciente e figurar como uma consequência não intencional do trabalho realizado.

Diante do exposto, Lotta e Nunes (2019) afirmam que a ampla margem de discricionariedade e poder dos profissionais da linha de frente reflete as tensões, ambiguidades, desigualdades e contradições das políticas públicas. A discricionariedade, por um lado, pressupõe uma liberdade prescritivamente concedida pelo criador da regra àquele que supostamente aplicará tal regra. Por outro lado, a mesma discricionariedade se refere à utilização efetiva da liberdade concedida nesse processo (Hupe; Hille; Buffat, 2015).

Para responder a tantas tensões, limitações e ambiguidades no desempenho de suas funções, os burocratas vão desenvolver o que Lipsky (2010) chamou de mecanismo de *coping*, que pode ser compreendido como esforços comportamentais utilizados pelos burocratas. São estratégias utilizadas na interação com os usuários das políticas com a finalidade de enfrentar as demandas e os conflitos do cotidiano (Cavalcanti; Lotta; Torres

Júnior, 2018). Em outras palavras, o mecanismo de *coping* consiste em comportamentos desenvolvidos pelos profissionais da linha de frente das políticas públicas, como resultado do estresse e de toda a pressão experimentada na prática cotidiana desses profissionais.

Tummers *et al.* (2015) categorizam os mecanismos de *coping* em três tipos: o primeiro diz respeito àqueles que aproximam o burocrata dos usuários, como o contorno às regras e maior atenção a grupos mais necessitados em detrimento de grupos que julgam necessitar menos. Nesse cenário, atuam em um processo de compensação institucional por meio do “reparo de políticas” (Masood; Nisar, 2021; Peeters; Campos, 2022).

O segundo tipo é composto por estratégias que afastam os burocratas dos usuários, tendo como exemplo a rotinização dos serviços e o estabelecimento de limites de interações diárias, que podem dificultar o acesso do usuário à política operacionalizada. Aqui, o foco na sobrevivência no trabalho pode gerar um “compromisso alienativo” (Usman *et al.*, 2021; Peeters; Campos, 2022).

Por fim, o terceiro tipo passa pelas estratégias que colocam o burocrata contra os clientes. Nesse último caso, os burocratas podem entrar em situação de confrontar os usuários que julgam agressivos, exigindo uma rígida adesão às regras da política ou quebrando as mesmas regras na interação com esses usuários. Nessas circunstâncias, ocorre o que a literatura chama de “privatização informal” ou “burocracia predatória”, na qual interesses individuais e pessoais dos burocratas prevalecem sobre os interesses públicos. Tal cenário pode favorecer ofertas seletivas e prestação de serviços de maneira desigual (Blundo, 2006; Peeters; Campos, 2022).

Diante do exposto, evidencia-se que a natureza do trabalho dos burocratas do nível de rua é permeada por contradições, uma vez que eles são poderosos e dispõem de um certo nível de autoridade sobre os cidadãos atendidos, mas concomitantemente sofrem grande pressão no cotidiano de trabalho. O estresse decorrente dessa contradição leva à adoção de diversas estratégias na interação com os usuários. Tais estratégias funcionam como mecanismos de defesa que não só protegem os burocratas, mas também são capazes de reproduzir desigualdades sociais, ainda que de maneira não proposital.

3 Metodologia

A pesquisa foi conduzida a partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, por meio da realização de um estudo de caso, entendido como uma

[...] análise aprofundada de uma única unidade ou de um número reduzido de unidades (os casos), com a finalidade de compreender uma classe mais ampla de unidades semelhantes (uma população de casos) (Seawright; Gerring, 2008, p. 2, tradução nossa).

O acesso à política de assistência social se deu por intermédio dos Cras, equipamentos públicos selecionados por constituírem a principal via de entrada dos usuários na política. Os participantes da pesquisa foram os profissionais administrativos (recepcionistas) do Suas vinculados aos Cras e responsáveis pelo atendimento direto à população.

Tal escolha se justifica pelo fato de que, em geral, na política analisada, o primeiro contato cotidiano com os usuários ocorre por meio dos profissionais da recepção, função que desempenha papel central na regulação do acesso aos serviços. Visando apreender a “imagem” já delineada pela própria composição burocrática da política e por seus mecanismos de recrutamento, não foram adotados critérios adicionais de controle referentes a características como cor, sexo, identidade de gênero, faixa etária, entre outras.

Com base nos critérios de localização territorial e volume de demanda, foi selecionado o Cras com maior número de atendimentos em cada uma das nove regionais administrativas do município. Desse modo, a estratégia amostral excluiu os Cras situados em uma mesma regional que apresentavam menor demanda quantitativa.

O acesso aos sujeitos da pesquisa deu-se por meio da realização de grupos focais, técnica característica da pesquisa qualitativa que visa à obtenção de informações a partir da interação entre os participantes. Nessa dinâmica, os integrantes foram incentivados a expressar suas percepções acerca dos temas discutidos e das categorias centrais do estudo.

A condução da investigação também observou o critério de saturação. Assim, a coleta de dados foi encerrada após a realização de dois grupos focais, que reuniram um total de 21 trabalhadores administrativos (recepcionistas). Os grupos focais foram compostos por profissionais provenientes de diferentes equipamentos, desde que compartilhassem o mesmo cargo.

A condução dos grupos focais baseou-se na utilização de vinhetas qualitativas, definidas como narrativas que apresentam situações hipotéticas a serem analisadas e respondidas pelos participantes (Finch, 1987; Lotta; Kirschbaum, 2022). Aplicadas em uma dinâmica coletiva, as vinhetas apresentaram cenários fictícios inspirados em dilemas reais. Com o objetivo de apoiar as pesquisadoras na compreensão dos comportamentos e dos processos de construção de sentido, elas permitem identificar crenças, preferências e atitudes dos participantes (Harrits, 2019; Lotta; Kirschbaum, 2022). Nesse contexto, a transfobia foi definida como o dispositivo de exclusão social selecionado para a análise da discricionariedade dos participantes.

Durante a realização dos grupos, os participantes foram instados a tomar decisões a partir de cenários equivalentes, diferenciados apenas pelas características das personagens. Para operacionalizar essas variações, foram introduzidas alterações na

identidade de gênero das personagens, com o intuito de identificar eventuais mudanças nas escolhas e nos processos decisórios.

De tal forma, os participantes foram distribuídos em dois grupos distintos (A e B). Ao grupo A foi apresentada a vinheta de base (VB) com personagem cisgênero, e ao grupo B foi aplicada a vinheta com variável (VV), que trazia uma personagem transgênero. Desse modo, as variações que possibilitaram a análise das ações discricionárias dos burocratas foram concentradas no grupo B (VV). A partir dessa dinâmica, os participantes foram convidados a refletir sobre os dilemas apresentados nas vinhetas e estimulados a indicar como solucionariam tais situações em seu cotidiano profissional.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, cujo propósito consiste em promover uma leitura sistemática e objetiva do *corpus* empírico, buscando apreender seus significados e identificar padrões recorrentes (Bardin, 1977). O processo analítico contou com o suporte do *software* de análise qualitativa Atlas.ti, utilizado para a sistematização, codificação e categorização das ideias iniciais, conforme categorias previamente estabelecidas.

As práticas dos burocratas foram examinadas a partir de duas dimensões analíticas: uma dimensão discursiva e uma dimensão procedimental. Essa última relacionada à materialização concreta de suas condutas, expressa nos encaminhamentos adotados. A dimensão discursiva considerou o contexto interpretativo mobilizado pelos profissionais diante do dilema apresentado nas vinhetas, analisando o conjunto de valores acionados em suas falas. Nessa etapa, o interesse centrou-se nos significados atribuídos pelos participantes, ainda que tais concepções não fossem determinantes para a resolução do caso.

Já a dimensão denominada ação prática concentrou-se na forma como os profissionais efetivamente solucionaram o dilema proposto, privilegiando a resposta final apresentada para além do discurso produzido.

No que se refere às limitações do estudo, reconhecem-se os limites inerentes ao uso das vinhetas como estratégia de coleta de dados, destacando-se que as reações expressas diante das situações hipotéticas não necessariamente correspondem, de maneira direta, ao comportamento dos participantes em contextos reais. Contudo, mais do que prever condutas dos burocratas de nível de rua, o método adotado permitiu explorar suas crenças, seus valores, seus julgamentos e, em última instância, suas escolhas discricionárias (Thomazinho; Lotta; Aliberti, 2024). Em razão das limitações relacionadas ao direito de imagem, a seção seguinte apresenta uma descrição detalhada das imagens utilizadas nas vinhetas, sem que essas sejam disponibilizadas neste trabalho.

Os procedimentos adotados neste estudo obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde

(CNS), sendo a investigação aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) sob o parecer de número 6.161.937.

4 Resultados e discussão

Compondo o rol daqueles que são historicamente excluídos pelas estruturas sociais, a população LGBTQIA+ tem sido alvo de muitos ataques, discriminações e preconceitos na vida em sociedade. A homofobia, atitudes e sentimentos negativos, discriminatórios ou preconceituosos em relação às pessoas LGBTQIA+, tem protagonizado uma cadeia de eventos e decisões que extrapolam as relações sociais, alcançando as relações econômicas e políticas e impactando no acesso aos direitos da população em questão (Acontece; Antra; ABGLT, 2022).

De acordo com o Observatório de Mortes e Violências LGBTQIA+, no Brasil a população LGBTQIA+ segue sendo a comunidade mais vulnerável à violência e negativas de direitos fundamentais no país (Acontece; Antra; ABGLT, 2022). Dados do observatório indicam que, no ano de 2024, 291 pessoas morreram somente por terem orientação sexual distinta do “padrão” social da heterossexualidade (Grupo Gay da Bahia, 2024). A população LGBTQIA+ também é excluída quando o assunto é inserção no mercado formal de trabalho, já que a taxa de empregabilidade no país é menor para pessoas que compõem esse grupo, se comparado aos cisgêneros heterossexuais (Acontece; Antra; ABGLT, 2022). Os LGBTQIA+ são ainda estigmatizados, humilhados e discriminados pelas políticas públicas brasileiras, com destaque para a política de saúde. O *Dossiê 2022: Mortes e Violências contra LGBTI+ no Brasil*, publicado em 2023, aponta uma “LGBTIfobia” estrutural e denuncia o descaso do poder público no que concerne a políticas públicas capazes de conter o avanço da violência, evidenciando que o Estado tem sido agente direto de violências e violações, em especial das pessoas transgênero (Acontece; Antra; ABGLT, 2023).

A transfobia torna as pessoas transgênero alvos de preconceito, negativas de acesso a direitos, exclusão estrutural e diversos tipos de violência. No Brasil, a exclusão extrema sempre foi o lugar destinado a pessoas transgênero. Sem o reconhecimento da própria identidade, o acesso a direitos civis básicos fica inviabilizado (Jesus, 2013).

Na conjuntura do governo Bolsonaro, o país assistiu ao fortalecimento de grupos anti-LGBTQIA+, representados em especial por políticos da extrema direita, milícias paramilitares e líderes religiosos fundamentalistas. Assim, o Dossiê denuncia que não só a transfobia, mas também a discriminação de pessoas LGBTQIA+, de maneira mais ampla, têm sido mantidas nos ambientes políticos e sociais, aumentando os riscos de violações de direitos humanos. Trata-se de uma omissão estatal ratificada institucionalmente pela forma como “[...] os órgãos de segurança pública e do sistema judiciário negligenciam as demandas relacionadas às violências motivadas por orientação

sexual e/ou identidade de gênero, tanto em sua causa raiz como na materialização da prática violenta contra a vida das pessoas LGBTQIA+” (Acontece; Antra; ABGLT, 2023, p. 8).

À vista disso, a vinheta empregada para identificar a presença de práticas transfóbicas na atuação cotidiana dos burocratas descreve a situação vivenciada pela personagem fictícia Roberta. No delineamento experimental adotado, no grupo A (VB) a personagem é apresentada por meio da imagem de uma mulher cisgênero, enquanto no grupo B (VV) é representada pela imagem de uma mulher transgênero, permitindo a comparação sistemática das respostas e decisões dos participantes diante de diferentes marcadores de identidade de gênero.

Quadro 1: Vinheta

Os profissionais do CRAS estão diante da seguinte situação: Roberta e suas filhas estão em acompanhamento pela equipe do CRAS. Ela recebe o auxílio BH, benefício de transferência de renda da prefeitura, que está perto do prazo de acabar. Roberta possui duas filhas menores de idade, ela tem enfrentado dificuldades em garantir a alimentação das filhas e mantê-las frequentes na escola porque às vezes vendem bala no sinal. O dinheiro do benefício recebido tem sido destinado para compra de itens de beleza, pois na última entrevista de emprego disseram a ela que está muito mal cuidada. Como este é um benefício municipal, cabe à equipe do CRAS decidir pelo cancelamento ou renovação por mais um ano do benefício. A equipe tem até dois dias para tomar essa decisão, mas está dividida porque parte da equipe defende a renovação e outra parte defende o cancelamento.	
IMAGEM DO GRUPO A (VB)	IMAGEM DO GRUPO B (VV)
Mulher cisgênero, parda, de estatura mediana, cabelos encaracolados e amarrados, vestida com uma blusa de alças verde claro. Está de pé e ao fundo da imagem uma rua sem calçamento e uma casa em construção à esquerda.	Mulher transgênero, parda, de estatura mediana, cabelos encaracolados e soltos na altura dos ombros. Está de pé, vestida com uma blusa preta de mangas curtas e segurando com as duas mãos uma flor vermelha com um cabo longo. Ao fundo da imagem uma rua com uma casa azul à direita e um homem encostado em uma das casas à esquerda da imagem. O homem veste blusa azul e calça jeans.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do dilema vivenciado pela personagem Roberta, os profissionais participantes elaboraram discursos distintos a partir das imagens A (VB) e B (VV), conforme pode ser observado no quadro apresentado a seguir:

4.1 Discurso

Quadro 2: Dimensão discurso

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
“Eu penso que retirar o benefício pode até piorar a situação que ela ta vivendo”.	“Ela ta errada, ela precisa ser orientada sobre como gastar seu benefício”.
“Eu penso que para ela arrumar emprego ela precisa ta limpinha, como a unha bem cortadinha, cabelo bem cheirosinho, pode até não estar com o cheiro do melhor sabonete, melhor perfume, do melhor creme, mas tem que estar limpa. Não é porque a pessoa é pobre que ela não precisa ter higiene né?”	“Se ela não mudar, tem que cortar esse benefício”. “Se o Cras receber denúncia que ela tava na loja comprando produto de beleza tem que cortar”.

Fonte: Elaboração própria.

A análise comparativa dos discursos produzidos pelos grupos investigados evidencia a imposição de condições mais restritivas para a renovação do benefício quando associadas à imagem do grupo B (VV). É exclusivamente nesse grupo que se observa a predominância do discurso favorável ao corte do benefício, ainda que projetado para o futuro e condicionado ao cumprimento de determinadas condicionalidades.

Em contrapartida, embora o grupo A (VB) não apresente discursos que condicionem explicitamente a manutenção do benefício, emergem enunciados de caráter higienista, nos quais o desemprego é associado à aparência e às condições de higiene da usuária, o que também pode operar como mecanismo de reprodução de desigualdades sociais.

Esse discurso higienista se expressa, por exemplo, na recomendação de que, em uma eventual entrevista de emprego, a personagem se apresente “asseada, cheirosa e com uma roupa limpa”, inclusive com a sugestão de recorrer ao empréstimo de vestimentas de terceiros. A incorporação desse tipo de orientação no contexto da política pública revela um cotidiano de práticas profissionais atravessadas por valores pessoais e sociais de natureza moralizante. São práticas que tendem a deslocar o foco da garantia de direitos para a responsabilização individual dos usuários, em contradição com os princípios que orientam a atuação no âmbito da assistência social.

4.2 Ação prática

No que concerne às soluções encontradas pelos profissionais, há correspondência direta entre os discursos e a ação prática:

Quadro 3: Dimensão ação prática

Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
a) renovação do benefício sem condições impostas; b) acionamento da rede socioassistencial; c) encaminhamento ao mercado de trabalho.	a) imposição de condições para renovação do benefício; b) futuro cancelamento do benefício; c) acionamento do conselho tutelar; d) acolhimento institucional das crianças.

Fonte: Elaboração própria.

Embora o grupo A (VB) tenha mobilizado, em alguma medida, um discurso de caráter higienista, tal perspectiva não se mostrou predominante. Prevaleceu entre os participantes desse grupo a defesa da garantia de renda para a família, sendo que os encaminhamentos propostos convergiram, de modo geral, para a renovação do benefício da usuária sem a imposição de condicionalidades para a continuidade do acesso.

Em contraste, observa-se uma coerência entre discurso e ação prática no grupo B (VV), no qual as soluções apresentadas se estruturam majoritariamente em torno da imposição de condicionalidades, da possibilidade de corte do benefício, da responsabilização materna pela situação vivenciada pelas crianças e pela institucionalização dessas.

A comparação entre as práticas adotadas pelos dois grupos permite inferir que a transfobia pode ter operado como um elemento adicional no processo decisório dos burocratas analisados. Esses achados dialogam com Voigt (2018), na medida em que a provisão do serviço à mãe transgênero foi atravessada por instituições informais, com julgamentos e valores morais orientando as ações a ela direcionadas.

Os encaminhamentos direcionados à usuária transgênero extrapolaram a possibilidade de suspensão do benefício socioassistencial, incluindo o acionamento de órgãos do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e a cogitação da retirada das crianças de sua convivência familiar. Tais medidas não foram mobilizadas quando situações análogas envolveram crianças sob a responsabilidade de mães cisgênero, evidenciando um tratamento institucional diferenciado pautado pela identidade de gênero da usuária. Esses achados permitem identificar a incidência do que a literatura denomina “burocracia predatória”, na qual interesses individuais, valores morais e juízos pessoais dos burocratas sobrepõem-se aos princípios e objetivos da política pública, resultando em ofertas seletivas e na prestação desigual de serviços (Blundo, 2006; Peeters; Campos, 2022).

No que compete à situação hipotética analisada, cumpre destacar que há limites no que é possível inferir a partir do trabalho com profissionais da recepção. Ainda assim, é nesse ponto que se configura a porta de entrada para o acesso aos benefícios sociais. Uma compreensão equivocada de que o usuário pode não fazer jus ao benefício gera barreiras atitudinais que dificultam seu acesso. Esse entendimento pode comprometer não apenas a obtenção do benefício pleiteado, mas também, de forma mais ampla, o próprio acesso à política pública.

Ao relacionar o perfil sociodemográfico dos participantes com os resultados observados nos grupos A (VB) e B (VV), identificou-se uma associação significativa entre a religião e o exercício de uma discricionariedade potencialmente reprodutora de desigualdades. A prática religiosa dos participantes emergiu de forma tão significativa ao longo da investigação que não pôde ser ignorada. Contudo, por não se tratar de um aspecto previamente delimitado como foco analítico, mas sim de um achado empírico que se destacou no decorrer da pesquisa, cabe, nesse momento, apresentar apenas considerações iniciais, ainda que relevantes, sobre o tema.

Para essa análise inicial, foram considerados dois critérios: a) a existência de vinculação religiosa por parte dos participantes e b) o engajamento efetivo na prática religiosa, entendido como a frequência a instituições, cerimônias e rituais religiosos. A ênfase analítica recaiu sobre a prática religiosa, sob a premissa de que a vivência cotidiana, em espaços institucionais religiosos, tende a exercer maior influência sobre crenças, valores e condutas do que a mera autodeclaração de pertencimento religioso. Assim, a religião foi considerada em articulação direta com sua prática social.

No exame específico do grupo B (VV), observa-se um elevado índice de vinculação religiosa entre os profissionais participantes. Embora o percentual de praticantes não supere o registrado no grupo A (VB), é justamente no grupo B (VV) que se concentram os profissionais que manifestaram maior intolerância frente às questões sociais e à diversidade expressa pela personagem fictícia, bem como aqueles cujas respostas apresentaram maior potencial de reprodução de desigualdades. Esses profissionais integram os 71% do grupo que declararam possuir vinculação religiosa associada à prática ativa, o que reforça a hipótese de que a prática religiosa, articulada a valores morais específicos, pode influenciar, de maneira significativa, o exercício da discricionariedade no contexto da implementação das políticas socioassistenciais.

Quadro 4: Religião

Atividade religiosa	Grupo A (VB)	Grupo B (VV)
Índice de vinculação religiosa	25% sem religião 75% evangélicas Total: 75% religiosas	43% católicas 57% evangélicas Total: 100% religiosas
Índice de prática religiosa	100% praticantes	71% praticantes

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima sugere que a vinculação religiosa associada à sua prática é fator que deve ser considerado na análise da prática discricionária da burocracia do nível de rua envolvida na investigação. A influência da religião nas ações profissionais do Suas constitui um tema sensível e central para a análise crítica da implementação das políticas públicas no Brasil. Embora a religiosidade componha o repertório moral, cultural e

identitário dos indivíduos, sua transposição para o exercício profissional pode tensionar princípios fundamentais que orientam o Suas, como a laicidade do Estado, a universalidade do acesso e o respeito à diversidade (Brasil, 2005).

Quando crenças religiosas passam a orientar decisões profissionais, seja na definição de prioridades e na forma de atendimento, seja na avaliação de demandas dos usuários, corre-se o risco de substituir critérios normativos e ético-profissionais por juízos morais particulares, comprometendo a equidade e a garantia de direitos, especialmente para grupos historicamente vulnerabilizados, como a população LGBTQIA+ e as famílias que não correspondem a modelos tradicionais (Natividade; Luna, 2024).

A terceirização contratual dos profissionais que atuam na recepção constitui um fator organizacional central para o debate proposto, uma vez que a totalidade dos trabalhadores que exercem essa função nos Cras de Belo Horizonte possui vínculo empregatício terceirizado. A concentração de práticas discricionárias com potencial de reprodução de desigualdades entre esses profissionais evidencia a relevância da capacitação em serviço direcionada a esse segmento.

Embora a Política Nacional de Educação Permanente do Suas (PNEP/Suas) preveja ações formativas destinadas a todos os trabalhadores do sistema, independentemente do nível de escolaridade ou do tipo de vínculo empregatício, observa-se que, no âmbito da Prefeitura de Belo Horizonte, os esforços de capacitação tendem a se concentrar nos profissionais concursados, com vínculo efetivo ou de contratação direta. Salienta-se que o investimento em fatores organizacionais, como a ampliação e a qualificação das ações de formação continuada para profissionais terceirizados, pode contribuir para a reorientação da discricionariedade desses agentes, fortalecendo a implementação de uma política pública ancorada no paradigma dos direitos (Brasil, 2013).

No que se refere à relação entre discurso e prática, os participantes apresentaram ações discricionárias coerentes com os enunciados por eles mobilizados, indicando que a construção da ação prática dos burocratas é atravessada por discursos previamente constituídos e por estruturas culturais individuais e coletivas que orientam suas decisões. Esses achados reiteram a pertinência da teoria das instituições informais e dialogam com as formulações de Voigt (2018) ao evidenciar a presença de conteúdos informais na aplicação da discricionariedade.

Moisés (2008), por sua vez, destaca a conexão efetiva entre as dimensões micro dos comportamentos individuais e as dimensões macro das estruturas sistêmicas. A influência recíproca entre estrutura institucional e cultura política já havia sido apontada por Almond e Verba (1963) ao afirmarem que as escolhas institucionais são moldadas por valores e que o funcionamento positivo ou negativo das instituições contribui para a continuidade ou a transformação da cultura política. Nesse sentido, Moisés (2008) sustenta a existência de

uma relação de causalidade cruzada, na qual estrutura institucional e cultura política se constituem simultaneamente como causa e efeito uma da outra.

Diante do exposto, compreende-se que o repertório decisório dos sujeitos é influenciado não apenas pelas instituições e pelas organizações nas quais estão inseridos, mas também por seus contextos sociais e culturais, que conformam e delimitam tais escolhas. As políticas públicas, portanto, não podem ser compreendidas como variáveis independentes, uma vez que se encontram atravessadas por múltiplos fatores, entre os quais se destacam os valores e a cultura política. Assim, o contexto social exerce impacto direto sobre os julgamentos institucionais e sobre as ações dos sujeitos que representam o Estado, de modo que as atitudes produzidas nesse terreno resultam de uma combinação complexa de fatores estruturais, culturais e individuais (Moisés, 2008).

A atuação dos profissionais que trabalham na recepção dos equipamentos do Suas ocupa uma posição estratégica na regulação do acesso dos usuários às políticas de proteção social. Esses trabalhadores exercem funções centrais de acolhimento, escuta inicial, orientação e encaminhamento, configurando-se como burocratas do nível de rua que, por meio de suas interações cotidianas, materializam ou negam direitos. Quando tais profissionais atuam de maneira transfóbica, seja por meio do desrespeito ao nome social, da exposição constrangedora da identidade de gênero, seja pela recusa velada em prestar atendimento, o acesso ao sistema deixa de ser um direito universal e passa a ser condicionado por julgamentos morais e normas de gênero excludentes (Acontece; Antra; ABGLT, 2023).

A transfobia na recepção dos equipamentos do Suas não se expressa apenas em atos explícitos de discriminação, mas também pode se manifestar em práticas sutis de regulação do acesso, como a demora intencional no atendimento, o fornecimento incompleto de informações ou o direcionamento inadequado dos usuários transgênero para outros serviços. Essas ações, frequentemente naturalizadas no cotidiano institucional, operam como mecanismos informais de exclusão e reforçam barreiras simbólicas e administrativas que afastam essa população da rede socioassistencial. Trata-se, portanto, de uma forma de violência institucional que contradiz os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), especialmente aqueles relacionados à equidade, à dignidade humana e ao respeito à diversidade (Acontece; Antra; ABGLT, 2022, 2023).

Do ponto de vista analítico, tais práticas podem ser compreendidas à luz da literatura sobre discricionariedade e burocracia do nível de rua, que demonstra como decisões aparentemente técnicas são atravessadas por valores, crenças e preconceitos individuais (Lipsky, 2010). No caso da recepção, a ausência de formação continuada, a precarização dos vínculos de trabalho e a desvalorização dessa função tendem a ampliar o espaço para o exercício de uma discricionariedade não regulada, permitindo que normas cisheteronormativas orientem a interação com os usuários. Assim, a transfobia deixa de

ser um desvio isolado de conduta e passa a integrar o modo como o Estado de (não) direito seleciona, na prática, quem é considerado sujeito legítimo de direitos (Brinks, 2006).

Diante desse cenário, a avaliação crítica da atuação transfóbica na recepção do Suas evidencia a necessidade de enfrentar o problema como uma questão estrutural de implementação de políticas públicas. Isso implica investir em capacitação técnica com enfoque em direitos humanos e diversidade, fortalecer mecanismos de supervisão e responsabilização institucional e reafirmar o compromisso ético-político do Suas com a não discriminação (Brasil, 2005). Garantir o acesso pleno da população transgênero aos serviços socioassistenciais não é uma concessão moral, mas sim uma obrigação estatal que demanda a transformação das práticas cotidianas e das culturas organizacionais que sustentam a exclusão.

Nesse sentido, a atuação no âmbito do Suas exige uma postura reflexiva e ética capaz de distinguir convicções pessoais das responsabilidades institucionais inerentes ao trabalho socioassistencial. A literatura sobre burocracia do nível de rua evidencia que a discricionariedade é inevitável na implementação das políticas, mas também aponta que ela pode reproduzir desigualdades quando não é mediada por referenciais técnicos, legais e pelos princípios dos direitos humanos (Pires, 2019).

Assim, o desafio colocado aos profissionais não é a negação de sua subjetividade ou trajetória, mas sim o reconhecimento crítico de seus limites no espaço público, de modo a assegurar que a intervenção estatal se paute pela proteção social, pela não discriminação e pela efetivação dos direitos previstos na PNAS (Brasil, 2005).

5 Considerações finais

Esse estudo teve como objetivo analisar se e de que maneira a transfobia opera como um mecanismo regulador de acesso à política pública de assistência social, a partir da atuação da burocracia de nível de rua nos Cras do município de Belo Horizonte. Ancorada na literatura sobre discricionariedade, instituições informais e reprodução de desigualdades, a pesquisa evidenciou que a transfobia se encontra integrada às práticas cotidianas de implementação da política socioassistencial, manifestando-se tanto no plano discursivo quanto nas decisões práticas adotadas pelos profissionais responsáveis pelo atendimento direto aos usuários.

Apesar das limitações inerentes a um estudo com número reduzido de casos, o que impede generalizações, os resultados empíricos demonstraram que, diante de situações equivalentes, a identidade de gênero da usuária foi um fator decisivo para a variação das respostas e dos encaminhamentos oferecidos pelos burocratas.

Enquanto a personagem cisgênero teve, majoritariamente, seu benefício renovado sem imposição de condicionalidades, a personagem transgênero foi submetida a julgamentos

morais mais severos, à imposição de exigências adicionais, à ameaça de corte do benefício e a encaminhamentos punitivos, como o acionamento do conselho tutelar e a possibilidade de acolhimento institucional das crianças. Tais diferenças indicam que a transfobia operou como um elemento adicional no exercício da discricionariedade, regulando o acesso aos direitos socioassistenciais de forma desigual.

A análise das dimensões discursiva e procedimental revelou uma coerência significativa entre os valores mobilizados pelos profissionais e suas ações práticas, reforçando a hipótese de que as decisões discricionárias são atravessadas por instituições informais, crenças morais e repertórios culturais pré-existentes. Nesse sentido, o estudo dialoga com a literatura que aponta que a discricionariedade, embora inerente à burocracia de nível de rua, pode assumir um caráter reprodutor de desigualdades quando orientada por normas sociais excludentes, estereótipos e preconceitos, em contradição com os princípios formais da política pública (Pires, 2019).

Outro achado relevante refere-se à associação entre prática religiosa e maior incidência de decisões potencialmente discriminatórias no grupo exposto à vinheta com personagem transgênero. Embora a religiosidade, por si só, não explique, de forma determinística, as práticas observadas, os dados sugerem que valores morais vinculados à vivência religiosa ativa podem influenciar o exercício da discricionariedade quando não mediada por referenciais técnico-éticos e pelo compromisso com a laicidade do Estado. Esse resultado reforça a importância de compreender a implementação das políticas públicas como um espaço permeado por tensões entre normas institucionais e valores individuais.

Do ponto de vista teórico, o artigo contribui para o aprofundamento do debate sobre burocracia de nível de rua ao evidenciar como a transfobia pode ser compreendida como uma instituição informal que estrutura práticas discricionárias e produz efeitos concretos na garantia ou na negação de direitos. Ao articular a literatura sobre discricionariedade, reprodução de desigualdades e cultura política, o estudo reforça a compreensão de que as políticas públicas não operam de forma neutra, sendo continuamente moldadas por interações entre agentes estatais e usuários, em contextos marcados por assimetrias de poder e desigualdades estruturais (Lipsky, 2010).

No plano prático, os achados apontam para a necessidade de enfrentar a transfobia no âmbito da assistência social como um problema estrutural de implementação da política pública, e não como desvios individuais isolados. Isso implica investir, de maneira sistemática, em processos de formação inicial e continuada dos trabalhadores do Suas, com especial atenção aos profissionais terceirizados que atuam na recepção dos equipamentos, incorporando conteúdos relacionados a direitos humanos, diversidade de gênero, ética profissional e enfrentamento às discriminações (Brasil, 2013). Todos esses aspectos devem ser interpretados com cautela, tendo em vista a impossibilidade de generalização decorrente do tamanho reduzido da amostra. Trata-se de um estudo que

contribui, sobretudo, para a compreensão dos mecanismos envolvidos, mais do que para a extrapolação de seus achados.

Por fim, conclui-se que garantir o acesso pleno da população transgênero ao Suas não constitui uma concessão moral ou uma opção administrativa, mas sim uma obrigação do Estado democrático de direito. Enfrentar a transfobia na burocracia de nível de rua exige a transformação das práticas cotidianas, das culturas organizacionais e dos arranjos institucionais que sustentam a exclusão, reafirmando o papel da política de assistência social como instrumento de proteção social e de promoção da dignidade humana (Brasil, 2005).

Referências

ANDRADE, Luís Fernando Silva; BRITO, Mozar José de. Política e expansão urbanas em Lavras-MG: o direito à cidade em disputa. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2206-2229, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.46096>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3. reimpr. da 1. ed. 2016. Lisboa: Edições 70, 2016.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima; VIEIRA, Márcia Paula Chaves. Interpretações e poderes em disputa: o ressurgimento do Centrão na política brasileira. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 36-59, 2022.

BEZES, Phippe. Seeing public bureaucracies like a sociologist: (a plea towards) reconnecting sociology and public administration. In: HUSTEDT, Thuriid; RANDMA-LIV, Tiina; SAVI, Riin. **Public administration and disciplines**. Leuven: Leuven University Press, 2020. p. 163-186. Disponível em https://www.jstor.org/stable/j.ctvv417th.13#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 16 mar. 2026.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1995.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [Estatuto da Cidade]. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria Nacional de Trânsito. **Frota de veículos – 2024**. Brasília, DF: SNT, atualizado em 15 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2024?form=MG0AV3>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos**. 2009. 526 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) — Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio De Janeiro: Ipea, 2019. cap. 3, p. 105-125. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap3.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

KIRCHHEIMER, Otto. The catch-all party. *In*: MAIR, Peter (ed.). **West european party system**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ci. Soc.**, São Luís, v.9 n. 18, jul/dez. 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 16 mar. 2026.

LAVRAS. Lei Complementar nº 419, de 17 de dezembro de 2020. Revisão do Plano Diretor do Município de Lavras, nos termos do Parágrafo 3º do Artigo 40 Lei Federal 10.527. **Diário Oficial do Município**, n. 2426, 17 dez. 2020.

LE GALÈS, Patrick. Urban governance in Europe: what is governed? *In*: BRIDGE, Gary; WATSON, Sophie (ed.). **The New Blackwell Companion to the City**. Malden: Blackwell, 2011. p. 747-758.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO. **Princípios e valores**. São Paulo: PSD, 2011. Disponível em: <https://psd.org.br/principios-e-valores/>. Acesso em: 10 out. 2024.

SILVA, Alessandro Soares da. A ação pública: um outro olhar sobre Estado, sociedade e políticas pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 8, p. 1, p. 194-204, 2018.

SILVA, Wainer Antonio; MORAES, Renato Almeida de. Direita e esquerda no pensamento de Norberto Bobbio. **Agenda Política**, São Carlos, v. 7, n. 1, p. 168-192, 2019. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/239>. Acesso em: 16 mar. 2026.

STEPHAN, Ítalo *et al.* Participação popular e cooperação intermunicipal: os Planos Diretores de Cruzília e Minduri MG. **Arquitextos**, São Paulo, ano 9, n. 100.03, set. 2008.

ZITOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. *In*: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília, DF: Enap, 2021. cap. 6, p. 114-134.

Capacidades estatales y políticas de bienestar: los sistemas de registros de usuarios de protección social en los países del Mercosur

State capacity and welfare policies: social protection users registration systems in Mercosur countries

Flavio Alfredo Gaitán¹   

Universidade Federal de la Integración Latinoamericana (Unila), Foz do Iguaçu, PR, Brasil

Maria Alejandra Nicolás²   

Universidade Federal de la Integración Latinoamericana (Unila), Foz do Iguaçu, PR, Brasil

Silvia Aparecida Zimmermann³   

Universidade Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMEN

Este artículo analiza comparativamente el surgimiento, la evolución y los fundamentos institucionales de los registros de información social en los cuatro miembros fundadores del Mercosur (Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay) a partir de la literatura sobre capacidades estatales. Examina cómo estos sistemas pueden contribuir a la mejora de los sistemas de protección social mediante el fortalecimiento de funciones estratégicas del Estado: coordinación, análisis y calibración de políticas. Sin embargo, la orientación y el alcance de estos sistemas dependen de capacidades políticas relacionales y de decisiones normativas.

Palabras clave: Sistemas de información social. Protección social. Mercosur. Capacidades estatales.

ABSTRACT

This article comparatively analyzes the emergence, evolution, and institutional foundations of social information registries in the four founding members of Mercosur (Argentina, Paraguay, Brazil, and Uruguay) drawing on the literature on state capacities. It examines how these systems can contribute to improving social protection systems by strengthening strategic state functions: policy coordination, analysis, and calibration. However, the orientation and scope of these systems depend on political-relational capacities and normative decisions.

Keywords: Social information systems. Social protection. Mercosur. State capacity

Recebido em: 01/03/2026

Aceito em: 01/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.21071636](https://doi.org/10.5281/zenodo.21071636)

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



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Este artículo fue financiado por la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior - Brasil (Capes), Programa de Desarrollo de Posgrado (PDPG) - Posdoctorado - Apoyo Estratégico para Programas de Posgrado Emergentes y Consolidados PDPG - Posdoctorado Estratégico - Convocatoria de Propuestas nº 16/2022.

Parecer CEP: Não se aplica

Uso de IA Generativa: Se utilizó Claude para revisar la bibliografía citada, y Grammarly y el corrector ortográfico de Word para la corrección gramatical y de estilo. Se consultaron Consensus y Connected Papers, junto con Semantic Scholar y Google Scholar para la búsqueda de bibliografía especializada.

¹ Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro (Iuperj).

² Doctora en Sociología por la Universidad Federal de Paraná (UFPR).

³ Doctora de Ciencias Sociales, en Desarrollo, Agricultura y Sociedad, por la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ).

1 Introducción

Desde los años 1990, los sistemas de protección social de América Latina ampliaron su cobertura, en parte debido a la adopción y expansión del componente "no contributivo". El presente estudio analiza comparativamente el surgimiento, la evolución y los fundamentos institucionales y operativos de los registros sociales en los cuatro países fundadores del Mercosur (Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay). Se parte de estas cuatro experiencias nacionales como casos de un mismo contexto regional, caracterizado por trayectorias históricas y sociales comparables.

Aunque en América Latina el origen y promoción de los registros han estado asociados a la focalización de programas, promovida en parte por organismos multilaterales de financiamiento, este trabajo sostiene que deben analizarse en sus diversas dimensiones técnicas, políticas y normativas. Los registros son instrumentos administrativos que generan categorías, definen poblaciones visibles para el Estado e influyen en la expansión, restricción o recalibración de la protección social. En esa línea, se defiende que pueden constituir infraestructuras relevantes para mejorar los sistemas de protección social. Sin embargo, la orientación y el alcance de los sistemas de protección dependen no solo de capacidades técnicas sino, en última instancia, de coaliciones político-institucionales, marcos normativos y acuerdos estables sobre qué poblaciones son reconocidas, qué riesgos se priorizan y qué "modelo de bienestar" se busca conformar.

2 Procedimientos metodológicos

Se adopta un enfoque comparativo de los cuatro países miembros fundadores del Mercosur, con el propósito de analizar la configuración y el alcance de sus registros de información social. La selección de casos responde a un criterio de similitud regional, con variaciones internas relevantes: cuatro países que comparten un horizonte regional, pero presentan diferencias en la arquitectura institucional, el tamaño poblacional, las capacidades fiscales y las trayectorias de protección (Mesa-Lago, 1978). En cada caso, se llevó a cabo una revisión bibliográfica en bases académicas y, por su importancia para la literatura sobre el tema, en organismos internacionales, por ejemplo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización Internacional del Trabajo (OIT). El análisis se estructuró a partir de dimensiones analíticas conceptualizadas en la literatura presentada en la discusión teórica.

3 Breve discusión teórico-conceptual

Este apartado presenta el marco teórico que orienta el análisis empírico, combinando contribuciones de las teorías sobre políticas sociales y protección social, el enfoque de derechos como marco normativo y las discusiones sobre capacidades estatales.

3.1 Protección social: universalismo y focalización

La protección social se entiende como el conjunto de políticas y programas orientados a reducir la pobreza y la vulnerabilidad, así como a proteger a las personas a lo largo del curso de vida. Incluye tanto mecanismos contributivos basados en sistemas de seguros sociales y pensiones financiadas por los aportes de contribuyentes registrados, como mecanismos no contributivos⁴, financiados con recursos fiscales (Sepúlveda; Nyst, 2012). La expansión de la protección social en América Latina ha estado marcada por una lógica de estratificación laboral. Durante gran parte del siglo XX, la cobertura se limitó a los trabajadores asalariados, mientras que la asistencia social ocupó un papel marginal y fragmentado (Mesa-Lago, 1978). A partir de los años 1990, los Estados de la región comenzaron a ampliar la cobertura mediante programas no contributivos focalizados, en particular, transferencias monetarias condicionadas y sistemas de pensiones (Cecchini; Filgueira; Robles, 2014). La centralidad de la condicionalidad y la identificación de "poblaciones objetivo" dio lugar a un debate intenso sobre universalismo y focalización y el surgimiento de abordajes críticos de las políticas "neoliberales".

Las críticas al formato neoliberal de protección⁵ afirman que la focalización reproduce miradas reduccionistas de la pobreza al definir a los beneficiarios solo en función de la carencia, lo cual puede generar intervenciones selectivas y moralizantes, con riesgos de estigmatización (Lavinas, 2013), limitar la solidaridad social y debilitar la sostenibilidad política de los sistemas de bienestar (Korpi; Palme, 1998). Las perspectivas basadas en derechos advierten, por su parte, que la condicionalidad y la focalización pueden desplazar la discusión sobre ciudadanía social hacia la gestión de criterios administrativos de elegibilidad, alejando a los sistemas de protección social de los principios de universalidad, suficiencia e integralidad (Ezcurra, 2001; Sepúlveda; Nyst, 2014). Esta distinción es importante porque los registros y sistemas de información pueden ser funcionales a la focalización y condicionalidad o al universalismo⁶. Desde la perspectiva de derechos, la protección social es una obligación jurídica del Estado y un componente

⁴ Contributivo y no contributivo deben ser considerados de manera relativa.

⁵ Sobre el "modelo neoliberal" de protección, ver Ezcurra (2001).

⁶ Para una discusión sobre universalismo en políticas sociales, ver enfoque basado en derechos humanos, que concibe la protección social como una obligación jurídica del Estado y como un componente esencial de la ciudadanía social, basada en los principios de universalidad, igualdad, no discriminación y exigibilidad (Sepúlveda; Nyst, 2012; Cecchini, Martínez, 2011).

vital de la ciudadanía social, anclado en los principios de universalidad, igualdad, no discriminación y exigibilidad (Ezcurra, 2001; Sepúlveda; Nyst, 2012).

3.2. Registros de información social como infraestructuras de datos

La ampliación de los programas sociales no contributivos en América Latina desde comienzos del siglo XXI contribuyó al desarrollo de registros sociales destinados a identificar, caracterizar y organizar la información de la población objetivo de las acciones públicas (Azevedo; Bouillon; Irrázaval, 2011; Berner; Van Hemelryck, 2020). Un registro social consiste en una base de datos centralizada que reúne información socioeconómica de individuos y hogares, utilizada para establecer la elegibilidad a una serie de programas sociales (Berner; Van Hemelryck, 2020; Leite *et al.*, 2017). La clasificación institucional de los registros en la región es diversa. Berner y Van Hemelryck (2020) identifican cuatro modalidades principales de recolección de datos: encuestas masivas presenciales; combinación de declaraciones juradas con datos administrativos; esquemas mixtos de encuestas y actualizaciones a demanda; y registros derivados de postulaciones a programas. Los mecanismos de control de veracidad también difieren entre países. Algunos despliegan verificaciones *in situ* mediante visitas, mientras que otros adoptan mecanismos de "verificación cruzada", contrastando la información de los registros con bases de datos tributarias, laborales y de seguridad social. Para comprender su función, conviene considerar a estos registros como infraestructuras de datos: ensamblajes sociotécnicos que habilitan y restringen la acción estatal (Kitchin, 2014; Barca; Chirchir, 2014).

3.3. Registros sociales como dispositivos de cuantificación⁷

Considerar los registros sociales apenas como infraestructuras técnicas lleva al riesgo de sublimar una dimensión central recuperada por los estudios sociales de la cuantificación: los registros no se limitan a "reflejar" o "captar" la realidad social, sino que la producen activamente al clasificar, nominar y reconocer a personas y hogares (Camargo, 2022b; Desrosières, 2008). Esta perspectiva permite superar una concepción etapista, según la cual primero se generaría información y luego se actuaría mediante decisiones públicas. Por el contrario, la propia operación de cuantificar puede ser considerada una forma de "acción estatal" (Camargo, 2022b). En el terreno específico de la protección social, esta dimensión es particularmente relevante porque los registros sociales identifican los colectivos "merecedores" de una prestación o servicio y, al hacerlo, producen las categorías mismas con las que el Estado nombra y reconoce a la población. La existencia de categorías que delimitan la inclusión o marginación del registro define, en ese sentido,

⁷ Agradecemos al revisor anónimo por la sugerencia de inclusión de la literatura sobre estudios sociales de la cuantificación.

quiénes son "visibles" para el Estado, en qué términos lo son y, por tanto, qué políticas resultan posibles. Como demuestra Sátyro (2024) analizando el caso brasileño, quién espera, cuánto espera, qué documentos se le exigen, qué categorías administrativas se le asignan y qué umbrales se establecen constituyen, en sí mismos, materia de política pública.

3.4. Capacidades estatales para la protección social

El concepto de capacidades estatales se refiere a las aptitudes institucionales de un Estado para formular, coordinar e implementar políticas públicas efectivas, justas y sostenibles (Skocpol, 1985; Boschi; Gaitán, 2016). La literatura comparada identifica que estas capacidades abarcan diferentes dimensiones (administrativas, técnicas, financieras, legales y políticas), y que no son atributos estáticos sino recursos o *stocks* dinámicos que se construyen y cambian a medida que el Estado amplía sus funciones o reorienta sus estructuras e intervenciones (Cingolani, 2013; Gomide; Pereira, 2018). Comprender las capacidades exige situarlas en relación con los objetivos concretos que los Estados pretenden alcanzar en cada sector; en el caso del presente trabajo, la protección social. A su vez, deben ser entendidas de modo "situado": operan dentro de marcos ideacionales y normativos (Schmidt, 2010). Por eso mismo, es importante reforzar la distinción entre capacidades y "activación política" de las capacidades señalada por Centeno, Kohli y Yashar (2017). En el ámbito específico de la protección social, identificamos en este trabajo cuatro capacidades clave.

En primer lugar, la capacidad informacional. Se expresa en registros administrativos confiables, en la integración de información entre organismos y, no menos importante, en la calidad de las convenciones que estructuran qué se cuenta y cómo (Repetto; Fernández, 2012; Bichir, 2015). Los Estados requieren dispositivos de legibilidad social para identificar sujetos, hogares y territorios, condición indispensable para diseñar políticas efectivas (Scott, 1998). Sin embargo, es importante considerar que la "legibilidad" no precede, necesariamente, a la acción estatal ya que puede ser una de sus formas (Camargo, 2022a).

En segundo lugar, la capacidad de coordinación implica tanto la articulación vertical entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) como la horizontal entre organismos de un mismo nivel (seguridad social, trabajo, salud, educación, asistencia social). Supone crear sinergias entre actores, recursos y dispositivos organizacionales mediante reglas claras que incentiven la cooperación más allá de intereses individuales o sectoriales (Repetto; Fernández, 2012). Sus instrumentos incluyen gabinetes sociales, mesas interinstitucionales, sistemas integrados de información y registros únicos de beneficiarios, que permiten unificar criterios, evitar duplicidades, cubrir "vacíos" de cobertura y abordar las necesidades desde la perspectiva del beneficiario (Martínez

Nogueira, 2007). La coordinación interinstitucional y la implementación, además, dependen de configuraciones organizacionales específicas que habilitan o restringen la acción estatal (Gomide; Pires, 2014).

En tercer lugar, la capacidad de implementación y calibración⁸ se entiende como la habilidad estatal para ejecutar políticas con efectividad, monitorearlas en tiempo real, corregir el rumbo y adaptarlas a condiciones socioeconómicas cambiantes. La Cepal (2019) enfatiza que un sistema de información robusto sirve de base para decisiones fundadas en evidencia, fortaleciendo la capacidad analítica del Estado, indispensable para evaluar resultados, anticipar necesidades y adaptar el diseño de las intervenciones.

En cuarto término, la capacidad de articulación política vinculada a la sostenibilidad de coaliciones, el fortalecimiento de acuerdos programáticos y orientaciones normativas⁹ que dan continuidad a la acción estatal (Repetto; Fernández, 2012; Boschi; Gaitán, 2016). Esta dimensión resulta decisiva porque las capacidades administrativas y técnicas no operan de manera aislada de las decisiones políticas: su efectividad depende del respaldo político e institucional que las sostiene en el tiempo. Sin coaliciones duraderas ni acuerdos programáticos estables, las infraestructuras de información pueden existir formalmente, pero quedan subutilizadas o a merced de los ciclos políticos. En este sentido, la activación es tan relevante como su mera disponibilidad (Centeno; Kohli; Yashar, 2017). En resumen, las capacidades estatales para la protección social en el Mercosur emergen de la articulación dinámica entre: a) los registros de información social como infraestructuras de datos que permiten identificar, registrar y acompañar a la población; b) los procesos de coordinación e implementación que dan coherencia y efectividad a las políticas; y c) los paradigmas normativos imperantes (condicionalidad y focalización o universalismo y enfoque de derechos).

4 Contexto institucional y surgimiento de los sistemas de información social

Esta sección presenta, con base en hechos estilizados, el contexto institucional y el surgimiento de los registros y sistemas de información en cada país del Mercosur. Para cada caso se describen, brevemente, la consolidación de la arquitectura de bienestar, el momento de creación del registro y sus principales características de funcionamiento.

⁸ Pierson (2001, p. 425) define calibración como “reforms to make the welfare state more consistent with contemporary goals and demands for social provision”.

⁹ Titmuss (1974), nombre fundamental en la conformación del campo de estudios sobre políticas sociales, define a las mismas como respuestas, de diferente orientación, para dar respuesta a problemas sociales.

Tabla 1: Principales registros sociales en países del Mercosur

País	Nombre y Año de creación	Normativa	Órgano responsable	Cobertura y población objetivo	Actualización de datos
ARG	SINTyS (1998) + Base Anses/ADP	Decreto 812/98, Decreto 1108/98; Ley 25.326 (Protección de Datos Personales)	Jefatura de Gabinete (CNCPS coordina)/ Anses	Focalización implícita vía condición sociolaboral	Continua (registros administrativos en tiempo real)
BRA	CadÚnico (2001)	Decreto 3.877/2001; Ley 10.836/2004 (Programa Bolsa Familia)	Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre; ejecución descentralizada en municipios	Personas de bajos ingresos ($\leq 0,5$ SM per cápita)	Bienal (familias deben recertificar cada 2 años)
PAR	RSH – piloto (2020–2024)	Decreto 3307/2020 (creación RSH)	UTGS con apoyo del INE	En piloto; objetivo: cobertura total de hogares vulnerables	Previsto censo periódico + actualización continua vía SIIS
URY	Siias (2011)	Decreto 389/2011 (creación formal); Ley 18.331 (Protección de Datos Personales)	Mides (coordinación); comité interinstitucional con 30+ organismos	Toda la población en base (registros universales integrados); enfoque universal con identificación temprana	Continúa (flujos mensuales de datos)

Fuente: Elaboración propia con base en: Berner; Van Hemelryck (2020); Brasil (2025); Argentina (2021); Uruguay (2018); Paraguay (2020, 2021); Díaz; Van Hemelryck (2023).¹⁰

Argentina cuenta con un sistema de protección social de amplia cobertura, integrado por componentes contributivos gestionados principalmente por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) y por programas no contributivos que actualmente administra el Ministerio de Capital Humano. La coordinación estratégica se atribuye formalmente al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), aunque en la práctica existen múltiples centros de decisión (Argentina, 2021; Olmos; Kaucher, 2025). El entramado institucional se caracteriza por la coexistencia de bases y registros administrativos: Anses, padrones de programas del Ministerio de Capital Humano y registros provinciales y municipales. El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) fue creado en 1998. Opera como un dispositivo de intermediación de

¹⁰ Acrónimos: ARG: Argentina; BRA: Brasil; PAR: Paraguay; URY: Uruguay; SM: Salario Mínimo; SINTyS: Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social; Anses: Administración Nacional de la Seguridad Social; ADP: Acreditación de Datos Personales; CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; CadÚnico: Registro Único de Programas Sociales; Siias: Sistema de Información Integrada del Área Social; UTGS: Unidad Técnica de Gabinete Social; INE: Instituto Nacional de Estadística; Siis: Sistema Integrado de Información Social; Mides: Ministerio de Desarrollo Social; RSH: Registro Social de Hogares.

información entre organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, integrando datos de diversas agencias públicas. Desde la llegada al gobierno de la administración de derecha radical liderada por La Libertad Avanza, el cambio de denominación de Desarrollo Social a Capital Humano produjo una reconfiguración de las prioridades de la información social. En esa dinámica se creó el Sistema Integrado de Información Social (Siis), Resolución 652/24. Posteriormente, en el marco del Siis, se creó el Registro Integrado de Beneficiarios de Programas Sociales (RIB), Resolución 23/26. Así, el Siis actúa como repositorio de información social y el RIB como base nominal de "usuarios" que pretende consolidar las bases de datos de programas sociales y mejorar la interoperabilidad (Olmos; Kaucher, 2025), aunque su diseño se orienta más al control de condicionalidades y a la racionalización del gasto social que a servir de puerta de acceso a beneficios.

El sistema brasileño de protección social se estructura en torno al Sistema Único de Asistencia Social (Suas), con gobernanza federativa. La Constitución de 1988 estableció la seguridad social como sistema integrado y de carácter universal en sus tres componentes (pensiones, salud y asistencia social). Combina un componente contributivo (Régimen General de Previdencia Social) con un pilar no contributivo que se expandió desde fines de los años noventa con la consolidación del Suas y de programas masivos de transferencias condicionadas, en particular el Programa *Bolsa Família* (Cecchini; Filgueira; Robles, 2014; Bichir, 2015). El Registro Único de Programas Sociales (CadÚnico) surgió en 2001 como respuesta a la fragmentación previa de registros de programas. Es administrado por el Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a través de la Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), en colaboración con los 5.570 municipios brasileños, responsables de inscribir y actualizar los datos de las familias en sus territorios. Constituye el principal instrumento de identificación de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad del país y es requisito de elegibilidad para un amplio conjunto de programas federales, entre ellos el Programa Bolsa Família y el Benefício de Prestação Continuada (Brasil, 2025). A partir de 2023, y con mayor intensidad en 2025, el MDS impulsó el "Nuevo Registro Único", caracterizado por la migración tecnológica a Compañía de Tecnología e Información de la Seguridad Social (Dataprev), la adopción del Registro de contribuyentes individuales (CPF) como clave única, la cualificación de datos y la interoperabilidad sistemática con bases federales como el Registro Nacional de Información Social (CNIS) (vínculos contributivos del Instituto Nacional de la Seguridad Social-INSS), la Receta Federal y el Sistema Presencia (asistencia escolar) (Lima; Osório; Silva, 2025; Cotta, 2025; Brasil, 2025).

Paraguay presenta un sistema de protección social históricamente fragmentado y de cobertura limitada, en el que el pilar contributivo centrado en el Instituto de Previsión Social (IPS) alcanza solo a una porción reducida de los trabajadores formales (Zavattiero,

2022). La institucionalización del componente no contributivo se materializó a partir de 2005 con la creación de los Programas *Tekoporã* (transferencia monetaria condicionada), Abrazo (atención a niñez en situación de calle) y, posteriormente, la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores — Ley 3728/2009 — (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Paraguay, 2019). En 2018, mediante el Decreto 376/2018, se formaliza el Sistema de Protección Social "¡Vamos!", que articula la oferta pública bajo la coordinación del Gabinete Social y la Unidad Técnica de Gabinete Social (UTGS) y procura superar la fragmentación sectorial (Paraguay, 2019, 2020, 2021). En este marco se inscribe el desarrollo del Sistema Integrado de Información Social (Siis) y, más recientemente, del Registro Social de Hogares (RSH). El RSH se encuentra en fase de implementación. De acuerdo con el Decreto de creación (5141/25), se trata de un instrumento único para medir la situación socioeconómica de las familias vulnerables y focalizar beneficios, evitar duplicaciones y optimizar la inversión social; será gestionado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic) articulado con el Siis. Durante la pandemia de covid-19, el gobierno implementó programas de emergencia (entre ellos *Pytyvõ* y *Ñangareko*) que habilitaron registros digitales masivos y recopilaron datos de trabajadores informales urbanos hasta entonces no incluidos en los programas regulares; esos padrones fueron luego integrados al Siis, ampliando el universo de información disponible (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Berner; Van Hemelryck, 2020). En términos de monitoreo, el Siis facilitó informes sociales consolidados como el Informe Anual de la UTGS, que reporta beneficiarios únicos y combinaciones de prestaciones y permitió identificar duplicaciones (Paraguay, 2020, 2021). Desde 2020, cada persona o familia cuenta con un Código Único de Beneficiario (CUB) que unifica sus apariciones en distintos programas (Paraguay, 2021).

Uruguay integra el grupo de países "pioneros" en seguridad social en América Latina (Mesa-Lago, 1978) y desarrolló tempranamente una matriz de bienestar universalista estratificada, articulada en cuatro pilares: educación, salud, seguridad social y vivienda (Filgueira, 2013). El componente no contributivo se reforzó a partir de 2005 con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides, Ley 17.866), el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes), el Plan de Equidad, las Asignaciones Familiares no contributivas y, más recientemente, la integración de prestaciones bajo modalidades de "ventanilla única" (Gómez Bonaglia *et al.*, 2025). El Sistema de Información Integrada del Área Social (Siias), desarrollado entre 2007 y 2011 con financiamiento del Banco Mundial (World Bank, 2015), constituye un sistema interinstitucional de intercambio y análisis de información social, diseñado para integrar datos de más de 30 instituciones públicas vinculadas a las políticas sociales, entre ellas Mides, Banco de Previsión Social (BPS), ministerios sectoriales e intendencias departamentales (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Uruguay, 2018). A diferencia de los registros sociales basados en encuestas directas a hogares, el Siias no aplica un formulario único, sino que consolida y estandariza

información proveniente de registros administrativos sectoriales. La identificación de las personas se realiza mediante la cédula de identidad digitalizada, lo que posibilita vincular longitudinalmente los datos a lo largo del ciclo de vida de cada ciudadano. Sus objetivos principales son el análisis, monitoreo y coordinación interinstitucional, más que la gestión operativa de padrones: cada programa social mantiene su propio registro, pero comparte sus datos con el Siias para facilitar la articulación entre políticas. Gracias a la cobertura casi universal de los registros civiles, educativos y de salud, el Siias ofrece una visión integral y longitudinal de la trayectoria social de las personas y hogares uruguayos (Uruguay, 2018).

5 Capacidades estatales y usos de los sistemas de información social

A partir de la descripción detallada de cada país, esta sección presenta bajo el prisma de la literatura de capacidades estatales. La comparación se organiza en torno a los cuatro ejes analíticos que estructuran el marco teórico (capacidad informacional, coordinativa, de implementación y calibración, y articulación política), incluyendo la dimensión de orientación normativa y las categorías de vulnerabilidad que cada registro produce. Estas dimensiones no son meramente técnicas: su activación depende de acuerdos institucionales y coaliciones políticas que definen qué usos de la información son priorizados y con qué fines de protección social.

5.1 Capacidad informacional: interoperabilidad, elegibilidad y cobertura

Los cuatro países presentan arquitecturas distintas de interoperabilidad. Argentina opera con una integración federada en la cual el SINTyS dispositivo de condensación de datos entre bases separadas, utilizando el Documento Nacional de Identidad / Códigos Únicos de Identificación Laboral y Claves Únicas de Identificación Tributaria (DNI/CUIL) como clave única; el énfasis está puesto en bases administrativas (registro civil, Administración Federal de Ingresos Públicos/ Agencia de Recaudación y Control Aduanero -Afip/Arca, Anses). La adopción reciente del RIB en el contexto del Siis, en la visión de las autoridades, reorganiza ese ecosistema introduciendo un nodo nominal centralizado (Olmos; Kaucher, 2025). Brasil, con el nuevo *CadÚnico*, en 2025, y la migración a Dataprev, muestra una infraestructura de mayor interoperabilidad con otras bases federales (CNIS, *Receta Federal*, Sistema de Informaciones sobre Mortalidad, registros previsionales), conservando la captura descentralizada vía Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) municipales (Cotta, 2025; Lima; Osório; Silva, 2025; Simões; Currallero, 2025; Brasil, 2025). Paraguay, con el Siis y el RSH en construcción, presenta, presumiblemente, una integración parcial, en la que la cédula de identidad opera como

clave (Paraguay, 2020; Cárdenas Molinas *et al.*, 2025; Arrúa; Meza, 2025). Uruguay, con el Siilas, dispone del modelo más maduro de sistema centralizado que agrega los datos al repositorio del Mides, con la cédula como clave universal (Uruguay, 2026).

Los mecanismos de elegibilidad y verificación reflejan el posicionamiento de las arquitecturas respecto del clivaje universalismo y focalización y condicionalidad. En Argentina, la elegibilidad se determina principalmente por cruce administrativo: cada programa contrasta criterios contra ingresos formales (Arca), prestaciones (Anses) y composición del hogar (Acreditación de Datos Personales -ADP), y la verificación *ex post* se hace vía SINTyS para detectar fraudes o cambios; la visita domiciliaria es excepcional. Los cambios recientes en la órbita del Ministerio de Capital Humano refuerzan esta lógica de control administrativo y verificación cruzada (Argentina, 2026). Con Siis y RIB se intensifica el énfasis en validación cruzada y control (Olmos; Kaucher, 2025).

Brasil opera con un esquema mixto: ingreso por autodeclaración en el formulario del *CadÚnico*, con verificación *ex post* mediante cruces con el CNIS y otros registros (mensuales o cuasi continuos desde 2023), auditorías por muestreo y operativos periódicos de evaluación detallada; las condicionalidades en salud y educación se controlan mediante sistemas sectoriales integrados (Cotta, 2025; Simões; Curralero, 2025). Esta lógica ha ido variando con la orientación ideológica de los gobiernos, intensificándose el control en períodos de retracción del gasto social y privilegiándose la inclusión proactiva (*busca ativa*) en períodos expansivos (Sátyro, 2024; Direito; Koga; Licio, 2023).

Paraguay ha utilizado tradicionalmente encuestas domiciliarias para *Tekoporã* con validación comunitaria, y para la pensión alimentaria realiza cruces con IPS y registro civil, aunque la verificación es limitada por la falta de un sistema único integrado y depende todavía de fiscalización manual (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Paraguay, 2021; Cárdenas Molinas *et al.*, 2025).

Uruguay, por su parte, combina universalidad con verificación continua múltiples fuentes: la elegibilidad de las asignaciones se determina por ingresos según BPS/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-MTSS, otras vulnerabilidades se acreditan por registros sectoriales y los cruces automáticos previenen incompatibilidades y duplicaciones (Uruguay, 2018; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

5.2 Capacidad coordinativa: articulaciones verticales y horizontales

Un impacto trascendental de los sistemas de información social en el Mercosur ha sido la mejora y, en algunos casos, el intento de mejor, en la coordinación del Estado, tanto vertical como horizontalmente. Sin embargo, conviene distinguir el diseño normativo de

las configuraciones coordinativas de su implementación efectiva, distinción central para evitar conclusiones apresuradas sobre las capacidades estatales realmente operantes.

Respecto a la coordinación vertical, en Brasil la implementación del *CadÚnico* formalizó una red de cooperación entre la Unión y los 5.570 municipios, donde cada municipio tiene la responsabilidad de inscribir a las familias, actualizar datos y monitorear condicionalidades, bajo cofinanciamiento y supervisión técnica del gobierno federal. Este modelo de cogestión, articulado a través del Suas y regulado por el Índice de gestión descentralizada (IGD), estableció incentivos financieros para los municipios con mejor desempeño (Linderte *et al.*, 2022; Brasil, 2025). La inclusión normativa de los municipios, sin embargo, no equivale automáticamente a una coordinación vertical efectiva. Estudios empíricos han documentado fuertes asimetrías de capacidad entre municipios brasileños: diferencias en personal técnico, en infraestructura, en estabilidad de los equipos del Suas y en disponibilidad presupuestaria afectan sustancialmente la calidad del registro, la oportunidad de las actualizaciones y la efectividad de la busca activa (Bichir, 2015; Sátyro, 2024). Durante la pandemia, esta infraestructura fue clave para implementar el Programa *Auxílio Emergencial* usando la red municipal y el *CadÚnico* como base de elegibilidad, pero también expuso sus límites: muchos municipios no pudieron sostener el ritmo de registro extraordinario, lo que condujo al recurso de aplicaciones móviles centralizadas (Direito; Koga; Licio, 2023). Esta experiencia debe operar como antídoto contra lecturas idealizadas del modelo coordinativo brasileño.

Uruguay, aunque es un Estado unitario, también destaca por su coordinación vertical. El Siias integra no solo ministerios nacionales, sino también intendencias departamentales y municipios grandes que ejecutan programas locales. El resultado es una red en la que los diferentes niveles del Estado comparten información en una plataforma común, lo que evita duplicaciones y permite complementariedad entre niveles (Uruguay, 2018; World Bank, 2015). El Convenio Mides-BPS de "ventanilla única" (Uruguay; Banco de Previsão Social, 2023) profundiza esta lógica al unificar los puntos de acceso a Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (Afam-PE), Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Asistencia a la Vejez, con BPS como ejecutor informático y Mides a cargo de las visitas domiciliarias y verificaciones (Uruguay, 2023).

En cuanto a la coordinación horizontal o intersectorial, en Brasil el *CadÚnico* y los sistemas de condicionalidades vinculan las bases de Educación y Salud con el MDS, permitiendo verificar asistencia escolar y controles de vacunación para las familias beneficiarias del Programa *Bolsa Família*. Los datos se cruzan regularmente y, en caso de incumplimientos reiterados, el sistema activa la intervención de los Cras (Cecchini; Holz; Soto de la Rosa, 2021; Lindert *et al.*, 2022). En Uruguay, el Siias conecta datos de salud, educación, empleo y vivienda, posibilitando intervenciones multisectoriales integrales. El Programa Uruguay Crece Contigo, por ejemplo, identifica destinatarios

combinando indicadores de salud (bajo peso al nacer), ingresos (Asignaciones Familiares – Plan de Equidad) y hábitat (asentamientos precarios), todo a partir del Siis, lo que permite una focalización territorial y multidimensional más precisa (Uruguay, 2018; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

En Argentina, la Asignación Universal por Hijo (AUH) introdujo una forma de coordinación horizontal entre Anses, Educación y Salud: la continuidad del beneficio depende de que los niños estén matriculados y vacunados, datos que se cruzan administrativamente vía Anses bajo el diseño 80%-20%. Aunque hasta recientemente el país no poseía un registro social unificado, la interoperabilidad de Anses y SINTyS permitía articular condicionalidades de educación, salud y cuidado (Argentina, 2021; Berner; Van Hemelryck, 2020). El lanzamiento del RIB declara avanzar hacia una mayor centralización del control sobre los beneficiarios de programas sociales, en línea con la orientación de la actual administración (Argentina, 2026; Olmos; Kaucher, 2025).

En Paraguay, la coordinación horizontal ha sido históricamente débil debido a la fragmentación institucional; la creación de la UTGS y del Siis marcó un punto de inflexión, y la Estrategia Nacional de Protección Social "Vamos!" establece explícitamente la obligación de integrar políticas de salud, educación, vivienda y protección básica en el territorio (Paraguay, 2019, 2020). El Registro Social de Hogares (RSH), que el Estado paraguayo declara en desarrollo (Paraguay TV, 2025), se concibe como la herramienta para materializar esa integración: las Mesas de Protección Social locales utilizarán la información unificada para planificar la atención integral de las familias (Paraguay, 2020; Díaz; Van Hemelryck, 2023). El RSH, en desarrollo, se concibe como herramienta para materializar esa integración: las Mesas de Protección Social locales utilizarían la información unificada para planificar la atención integral de las familias (Cárdenas Molinas *et al.*, 2025; Díaz; Van Hemelryck, 2023; Rojas, 2025).

5.3 Capacidad de implementación y calibración: monitoreo, análisis y aprendizaje

El monitoreo y el uso de información en la gestión varían sustantivamente entre los países. En Argentina, el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempre) produce informes de ejecución y el SINTyS permite listar beneficiarios únicos para detectar duplicidades; sin embargo, el uso en la gestión cotidiana sigue siendo fragmentado y las respuestas públicas son poco “sensibles” a la lectura e interpretación de los datos (Argentina, 2021; Berner; Van Hemelryck, 2020). Los cambios recientes buscan, supuestamente, avanzar en ese sentido (Olmos; Kaucher, 2025). En Brasil, el MDS monitorea la cobertura del *CadÚnico* y la calidad de los datos a nivel municipal mediante el IGD; los datos se utilizan para planear programas como *Brasil Sem Miséria*, con mapas de pobreza, e informes regulares del *Bolsa Família* miden metas de reducción

de la pobreza. La migración a Dataprev en 2025 introduce, además, sistemas de gestión de riesgos y monitoreo apoyados en analítica avanzada (Lima; Osório; Silva, 2025; Cotta, 2025; Simões; Currallero, 2025). En Paraguay, el monitoreo es incipiente: el Siis genera reportes integrados (beneficiarios únicos, simultaneidad de programas), aunque falta una cultura de uso de datos para la toma de decisiones (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Cárdenas Molinas *et al.*, 2025); el Gabinete Social analiza brechas para nuevas fases de *Tekoporã*. En Uruguay, el monitoreo es integral: los informes del Siilas identifican problemas (por ejemplo, niños desescolarizados con Afam), tableros de control permiten el seguimiento de metas interinstitucionales y las políticas se ajustan a partir de la evidencia generada (Uruguay, 2018; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

La capacidad analítica también varía entre países. Argentina presenta alta capacidad técnica nacional (Anses, CNCPS), aunque con brechas Nación-Provincias en la integración de datos (Olmos; Kaucher, 2025). Brasil cuenta con una capacidad analítica desarrollada en el MDS, con una unidad de evaluación y numerosas investigaciones que utilizan el *CadÚnico* como base; el aprendizaje acumulado en más de dos décadas se ha traducido en refinamiento de los criterios de focalización, ajustes en condicionalidades y la expansión de estrategias de busca activa (Direito; Koga; Licio, 2023; Cotta, 2025; Lindert *et al.*, 2022). Paraguay está desarrollando capacidades, en parte gracias a asistencia técnica externa (BID, Cepal, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD). En ese proceso, la evidencia de duplicidades llevó al impulso del RSH y, en paralelo, las evaluaciones de *Tekoporã* motivaron cambios en montos y condicionalidades (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Rojas, 2025; Zavattiero, 2022). Uruguay presenta una capacidad analítica muy alta: el Mides y socios académicos explotan el Siilas para estudios sobre pobreza multidimensional y trayectorias, y la evidencia generada ha alimentado rediseños como la fusión de programas o la focalización territorial de intervenciones, ilustrada por el ya mencionado Programa Uruguay Crece Contigo y por experiencias recientes con técnicas de aprendizaje estadístico para identificar gestantes vulnerables (Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

Más allá de las capacidades técnicas, la calibración efectiva exige un entorno institucional que valore la evaluación y mecanismos políticos que canalicen la evidencia hacia las decisiones (Pierson, 2001; Cingolani, 2013). La capacidad de aprendizaje, no obstante, sigue siendo desigual y vulnerable a los ciclos políticos. Brasil mantiene una Secretaría de Evaluación dentro del MDS; Uruguay, un departamento de Monitoreo y Evaluación en el Mides; Argentina fue pionera regional con la creación del Siempro; Paraguay planea un Observatorio Social apoyado en el Siis. La consolidación de estas instancias depende, sobre todo, del respaldo político e institucional que cada gobierno otorgue a la evaluación como insumo del ciclo de políticas (Pierson, 2001; Direito; Koga; Licio, 2023).

5.4 Capacidad político-relacional: la activación de las capacidades

Se ha afirmado que las capacidades técnicas pueden ser “funcionales” a estrategias diferenciales de intervención social. En tanto infraestructuras técnicas dependen de la capacidad de agencia de actores con poder de veto y acuerdos programáticos de las coaliciones de poder (Gomide; Pires, 2014; Boschi; Gaitán, 2016). En esta sección analizamos dos capacidades políticas. Por un lado, la estabilidad de los acuerdos; por otro, la orientación normativa.

En Brasil, el *CadÚnico* se consolidó gracias a una coalición política sostenida durante más de dos décadas, articulada en torno al Suas, los municipios y sucesivos gobiernos federales, lo que permitió acumular aprendizajes, refinar criterios y absorber transformaciones recientes como la migración a Dataprev (Lindert *et al.*, 2022; Bichir, 2015; Cotta, 2025). Esa estabilidad, sin embargo, no fue lineal: durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro se observaron procesos de desmantelamiento de capacidades, expresados en ajustes presupuestarios, sospecha sobre los beneficiarios y endurecimiento de barreras de acceso (Direito; Koga; Licio, 2023; Sátyro, 2024). Uruguay también exhibe un patrón de activación durable, con el Siias sostenido por un acuerdo interinstitucional amplio y una orientación programática estable hacia la integración de información social (Uruguay, 2018, 2023; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

Argentina cuenta con capacidades técnicas robustas en el SINTyS y Anses desde fines de los noventa, pero la fragmentación institucional, la inestabilidad de las coaliciones de gobierno y los cambios de orientación programática, incluida la reconfiguración bajo el actual Ministerio de Capital Humano, han limitado el uso integrado de la infraestructura existente (Argentina, 2021; Olmos; Kaucher, 2025). Paraguay, por su parte, avanza en la construcción técnica del Siils y del RSH, pero su activación depende todavía de la consolidación de una coalición política y de una institucionalidad social que sostengan el proceso más allá de los ciclos electorales. Así, Paraguay, por su parte, avanza en la construcción técnica del Siis y del RSH, pero su activación depende todavía de la consolidación de una coalición política y de una institucionalidad social que sostengan el proceso más allá de los ciclos electorales (Paraguay, 2020; Cárdenas Molinas *et al.*, 2025).

Estos contrastes muestran que el desarrollo de infraestructuras de información es una condición necesaria pero no suficiente: la efectividad de los sistemas depende de su sostén político e institucional (Centeno; Kohli; Yashar, 2017). La distinción entre capacidad instalada y capacidad activada resulta, así, central para comprender la trayectoria diferenciada de los registros sociales en el Mercosur.

5.5 Orientación normativa: registros, categorías de vulnerabilidad y producción estatal de poblaciones

Además de sus diferencias técnicas e institucionales, los sistemas de información social pueden compararse por el tipo de categorías que producen y por las formas de visibilidad estatal que habilitan. Desde esta perspectiva, los registros no solo identifican beneficiarios potenciales, sino que delimitan administrativamente quiénes son reconocidos como sujetos de protección, bajo qué atributos y a partir de qué unidad de intervención: el individuo, el hogar, la familia, el titular de una prestación o el núcleo convivencial.

En Argentina, el predominio de registros administrativos vinculados a la seguridad social, la situación laboral formal y las prestaciones gestionadas por Anses tiende a producir una visibilidad estatal organizada alrededor del individuo documentado, el trabajador registrado como titular de beneficios y las cargas familiares. La categoría administrativa dominante no es tanto el "hogar vulnerable" como el trabajador y su familia. Esta arquitectura permite una identificación rápida de poblaciones ya conectadas con el sistema de seguridad social. La creación del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (Renatep) es ilustrativa: representó un esfuerzo por dotar de visibilidad estatal a un sujeto laboral (el/la trabajador/a de la economía popular) que, aun siendo numéricamente significativo, había permanecido invisibilizado en los registros tradicionales.

Brasil, en cambio, organiza su registro principalmente alrededor de la familia de bajos ingresos como unidad de intervención. El *CadÚnico* no solo identifica beneficiarios, sino que produce categorías específicas de reconocimiento estatal: familias pobres, hogares unipersonales. Esto amplía la capacidad de visibilizar grupos históricamente excluidos, pero también genera disputas sobre la definición operativa de "familia", la composición del hogar, la autodeclaración de ingresos y la frontera entre pobreza, vulnerabilidad y elegibilidad. La categoría familiar funciona, así, simultáneamente como puerta de entrada a derechos y como criterio administrativo de clasificación. De todos modos, la orientación política impacta sobre el desempeño. Sátyro (2024) muestra que el quiebre ideológico del gobierno Bolsonaro que llevó a un desmantelamiento de políticas impactó sobre el financiamiento y orientación de las políticas sociales. En el caso concreto del *CadÚnico* las listas de espera y la sospecha crecieron durante los gobiernos Temer y Bolsonaro, al tiempo que las limitaciones presupuestarias generaron barreras más rígidas de acceso. En ese contexto, la transición del Programa *Bolsa Família* al *Auxílio Brasil* (nombre con que Bolsonaro identificó a la transferencia monetaria buscando desasociarla del Partido de los Trabajadores y, en particular, de su líder Lula da Silva) fue no solo nominal sino una disputa por el significado y alcance de la red de protección (Sátyro, 2024).

En Paraguay, la construcción del RSH y del Siis expresa, al menos en el plano discursivo, una transición desde padrones de intervención fragmentados hacia una pretensión de

identificación más integral de hogares vulnerables. Sin embargo, la visibilidad estatal continúa dependiendo de la inclusión en programas específicos, de relevamientos territoriales y de mecanismos de validación local. El sujeto de derechos predominante es la persona o familia en situación de pobreza extrema (Paraguay, 2020; Rojas, 2025; Zavattiero, 2022).

Uruguay presenta una configuración distinta, basada en una fuerte integración de registros administrativos universales. El Siias permite construir una visibilidad amplia de la población a partir de trayectorias educativas, laborales, sanitarias, habitacionales y de protección social. El sujeto destinatario de las políticas de protección no se reduce a la categoría de "pobre" ni a la de "trabajador formal": el sistema visibiliza, en distintos cortes, a la población infantil, a las mujeres embarazadas en condición de riesgo, a las personas mayores sin cobertura previsional, a quienes habitan asentamientos irregulares y a quienes presentan trayectorias de desafiliación educativa o laboral (Uruguay, 2018; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

La comparación en esta dimensión permite desplazar el análisis desde los componentes técnicos de la construcción de registros y sistemas de información hacia la definición política sobre quiénes son los destinatarios de las políticas y, en consecuencia, qué formas de vulnerabilidad se vuelven legibles para el Estado y cuáles permanecen en los márgenes. En ese sentido, los registros reflejan las orientaciones más amplias de los sistemas de protección. Con un sesgo históricamente "trabajista" que lo aproxima a los regímenes familiaristas conservadores identificados por Esping-Andersen (1990), Argentina tiende a visibilizar mejor a quienes ya están vinculados a registros laborales. Brasil y Paraguay privilegian políticas de "lucha contra la pobreza" y reproducen prácticas de intervención centradas en familias en situación de pobreza o extrema pobreza. Uruguay es el caso que más se aproxima a regímenes centrados en la promoción de ciudadanía social de base universal, superando las categorías de "trabajador" (como en Argentina) o de ciudadano/persona/familia en situación de pobreza (como en Brasil y Paraguay). Estas diferencias muestran que los registros sociales no solo fortalecen capacidades informacionales, sino que también producen categorías de ciudadanía social, jerarquizan riesgos y condicionan las formas concretas de inclusión y exclusión en la protección social.

6 Consideraciones finales

Este estudio analizó, sobre la base de hechos estilizados, los sistemas y registros de información para la protección social en los países del Mercosur desde la perspectiva de las capacidades estatales y enfoque de derechos. Se afirmó, en primer lugar, que los cuatro países han recorrido caminos distintos en la construcción de sus registros sociales, pero todos convergen (al menos discursivamente) en el reconocimiento de su

importancia para identificar a la población (en particular, vulnerable o en situación de pobreza), coordinar intervenciones y monitorear resultados. Argentina y Uruguay adoptaron modelos integrados apoyados en registros administrativos universales, alcanzando coberturas amplias de sus poblaciones en los sistemas de registros de datos sociales. Brasil implementó un registro específico focalizado (*CadÚnico*) que hoy incluye a casi la mitad de su población y que, con la migración a Dataprev y la integración con CNIS y SIM (2023-2025), ha intensificado significativamente su capacidad de cruce administrativo. Paraguay, si bien rezagado, está, supuestamente, avanzando hacia la implementación de un Registro Social de Hogares.

En segundo lugar, se buscó demostrar que la expansión de estos sistemas depende de (al tiempo que potencia) las capacidades estatales en múltiples dimensiones: informacional, coordinación horizontal y vertical, implementación-calibración y articulación política. Los registros sociales operan como infraestructuras que pueden aumentar la "legibilidad" estatal y, en ese sentido, permiten respuestas más rápidas y, basadas en evidencia. Estas capacidades informacionales y organizacionales pueden contribuir a mejorar la cobertura y capacidad de respuesta de los sistemas de protección social.

En tercer lugar, sin embargo, la relación entre diseño formal y capacidades efectivamente operativas no es directa ni automática: resulta necesario distinguir cuidadosamente entre el plano normativo y el de la implementación efectiva. Los casos analizados muestran que infraestructuras técnicamente sólidas pueden ser desmanteladas por decisiones políticas que erosionan su sostén institucional, o reorientan su uso hacia el control de gasto o condicionalidades. Las capacidades estatales para la protección social no se reducen, así, a la disponibilidad de infraestructuras técnicas: dependen de su activación política e institucional.

En cuarto lugar, a la luz de los estudios sociales de la cuantificación, sostuvimos que los registros sociales no son solo herramientas de identificación sino también dispositivos que producen categorías y nombran e identifican sujetos. En ese sentido, configuran espacios de disputa política. En consecuencia, la capacidad informacional no debe evaluarse únicamente por el volumen de datos disponibles o por el grado de interoperabilidad técnica, sino también por la calidad político y normativa de las categorías que el Estado produce, por su capacidad de reconocer y por los mecanismos institucionales que permiten corregir exclusiones, sesgos y formas invisibilizadas de desprotección.

En relación a las limitaciones del estudio, en primer lugar, relacionado con el punto anterior, persisten lagunas que requieren el fortalecimiento de capacidades burocráticas, administrativas y políticas. Entre ellas, la necesidad de eliminar las brechas de datos (población aún no registrada o información desactualizada). Y, por último, la acelerada transformación digital de los registros sociales coloca desafíos a ser analizados,

especialmente en lo relativo a la privacidad, gobernanza algorítmica, protección de datos personales y posibles sesgos que derivan de la automatización de decisiones. Futuras investigaciones podrían profundizar comparativamente en el uso de inteligencia artificial, interoperabilidad avanzada y mecanismos de automatización en la toma de decisiones de las infraestructuras de información social en América Latina.

Referencias

ÁLVAREZ, Esteban *et al.* **Selección dinámica de beneficiarios de programas sociales**: opciones de mejora de la estimación de prueba de medias. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, abr. 2024. (Resumen de políticas, n. IDB-PB-398). Disponible em: <https://publications.iadb.org/es/seleccion-dinamica-de-beneficiarios-de-programas-sociales-opciones-de-mejora-de-la-estimacion-de>. Acceso em: 2 jun. 2026.

ARGENTINA. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. **Reactivación del Siempro y modernización de los sistemas de información social en Argentina**. Buenos Aires: CNCPS, 2021.

ARGENTINA. Ministerio de Capital Humano. **El Ministerio de Capital Humano crea por primera vez el Registro Integrado de Beneficiarios de Políticas Sociales (RIB)**. Buenos Aires: MCH, 1 abr. 2026. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-capital-humano-crea-por-primera-vez-el-registro-integrado-de-beneficiarios>. Acceso em: 18 jun. 2026.

ARRÚA, Cinthia Paola; MEZA, Lilian. Paraguay: sistemas de protección social en el Mercosur. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 153-155, mar. 2025. Disponible em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/179>. Acceso em: 2 jun. 2026.

AZEVEDO, Viviane; BOUILLON, César P.; IRARRÁZAVAL, Ignacio. **La efectividad de las redes de protección social**: el rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina. Washington, DC: BID, abr. 2011. (Notas técnicas, n. IDB-TN-233). Disponible em: <https://publications.iadb.org/es/seleccion-dinamica-de-beneficiarios-de-programas-sociales-opciones-de-mejora-de-la-estimacion-de>. Acceso em: 2 jun. 2026.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Paraguay**: estrategia del grupo BID con el país 2019-2023. Washington, DC: BID, 2019. Disponible em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-04/ESTRATEGIA%20DEL%20GRUPO%20BID%20CON%20PARAGUAY%20%282019-2023%29.pdf>. Acceso em: 3 jun. 2026.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Registros sociales en América Latina**: experiencias recientes y desafíos. Washington, DC: BID, 2018.

BARCA, Valentina; CHIRCHIR, Richard. **Single registries and integrated MISs**: de-mystifying data and information management concepts. Barton: Department of Foreign Affairs and Trade, 2014. Disponible em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.opml.co.uk/files/2018-05/barca->

[chirchir-2014-data-information-management-social-protection.pdf?noredirect=1](#). Acesso em: 3 jun. 2026.

BERNER, Heidi; VAN HEMELRYCK, Tamara. **Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al covid-19**. Santiago: Cepal, 2020.

BICHIR, Renata Mirandola. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para discussão, n. 2032). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/d3f30e58-f546-4bb5-b1b2-ace479fcac02>. Acesso em: 18 jun. 2026.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flávio. Elites, coalizões e desenvolvimentos: análise sobre a trajetória recente do Brasil. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 29-61, 2016. Disponível em: https://www.inctpped.org/desenvolvimentoemdebate/pdf/dd_v_4_2_Boschi_Gaitan.pdf. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. O novo cadastro único vem aí. **Informe Cadastro Único**, Brasília, n. 60, jan. 2025. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2025/Informe_Cadastro_Unico_N_60.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

CAMARGO, Alexandre. **A política dos números: o quantitativo como ação estatal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022a.

CAMARGO, Alexandre. Estado, quantificação e agência: uma abordagem genealógica. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, 2022b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/wQGx3Kkx5xJncCzMgm7bpXJ/?lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2026.

CÁRDENAS MOLINAS, Héctor Ramón *et al.* Desafíos y avances del sistema de protección social en Paraguay. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 56-66, 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/175>. Acesso em: 2 jun. 2026.

CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada**. Santiago de Chile: Cepal, 2014.

CECCHINI, Simone; HOLZ, Raúl; SOTO DE LA ROSA, Humberto (org.). **Caja de herramientas: gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Cepal, 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47456-caja-herramientas-gestion-institucionalidad-politicas-sociales-la-igualdad>. Acesso em: 2 jun. 2026.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos**. Santiago de Chile: Cepal, 2011. Disponível em:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos>. Acesso em: 2 jun. 2026.

CENTENO, Miguel A.; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. (org.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. DOI: 10.1017/CBO9781316665657.

CHILE. Trigésimo aniversario de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer y la aprobación de la declaración y plataforma de acción de Beijing (1995): informe nacional Chile. Chile: ONU Mujeres, 2024. Disponível em: https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-09/b30_report_chile_es.pdf Acesso em: 3 jun. 2026.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Maastricht University, Jan. 2013. (Working papers, n. 53). Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2026.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. **Protección social y sistemas de registro de información social en América Latina**. Santiago de Chile: Cepal, 2019.

COTTA, Tereza Cristina Silva. Brasil: sistemas de proteção social no Mercosul. **Revista Mercosur de Políticas Sociais**, Asunción, v. 6, p. 148-152, mar. 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/178>. Acesso em: 2 jun. 2026.

DESROSIÈRES, Alain. **The politics of large numbers**: a history of statistical reasoning. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

DÍAZ, Luis; VAN HEMELRYCK, Tamara. **El papel de los registros sociales en las estrategias de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad para superar los impactos de la pandemia de covid-19: la experiencia del Paraguay**. Santiago de Chile: Cepal, 2023. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/67987-papel-registros-sociales-estrategias-erradicacion-la-pobreza-reduccion-la>. Acesso em: 2 jun. 2026.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália; LICIO, Elaine Cristina. (Des)mobilização de capacidades na instrumentação de políticas: o caso do cadastro único para programas sociais. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea, 2023. p. 45-74. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11942>. Acesso em: 2 jun. 2026.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EZCURRA, Ana Maria. **¿Qué es el neoliberalismo?**: evolución y límites de un modelo excluyente. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2007.

FILGUEIRA, Carlos; FILGUEIRA, Fernando. **El largo adiós al país modelo**: políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Montevideo: Arca, 1994.

FILGUEIRA, Fernando. **Hacia un modelo de protección social universal en América Latina**. Santiago: Cepal, 2014. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35915-un-modelo-proteccion-social-universal-america-latina>. Acesso em: 2 jun. 2026.

FILGUEIRA, Fernando. Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 22, n. 2, p. 17-46, 2013. Disponível em: <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/342>. Acesso em: 18 jun. 2026.

GÓMEZ BONAGLIA, Elina *et al.* Registros sociales y aprendizaje estadístico: respuestas oportunas para gestantes y niñez temprana en Uruguay. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 32-46, mar. 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/index>. Acesso em: 2 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 935-955, out. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/GkZQC4fxKjfnJbWpxpXnvKS/?lang=pt>. Acesso em: 2 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/fd0a5c15-7009-4a65-a0ad-3222e4588fd8>. Acesso em: 2 jun. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Descentralização e governança do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2022.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Governance of social protection systems: a learning journey**. Geneva: International Labour Organization, 2021. Module 1: Coordination. Disponível em: <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/2023-07/57387.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2026.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (n. 202)**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2012. Trabalho apresentado durante a Conferência Internacional del Trabajo, 2012. Disponível em: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202. Acesso em: 3 jun. 2026.

IRARRÁZAVAL, Ignacio. **Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina**. Washington, DC: BID, nov. 2004. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16537/sistemas-unicos-de-informacion-sobre-beneficiarios-en-america-latina>. Acesso em: 2 jun. 2026.

KITCHIN, Rob. **The data revolution**: big data, open data, data infrastructures and their consequences. London: Sage Publications, 2014. DOI: 10.4135/9781473909472.

KORPI, Walter; PALME, Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. **American Sociological Review**,

Washington, v. 63, n. 5, 661-687, out. 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2657333>. Acesso em: 2 jun. 2026.

LAVINAS, Lena. 21st century welfare. **New Left Review**, London, v. 84, p. 5-40, Nov./Dec. 2013. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii84>. Acesso em: 2 jun. 2026.

LEITE, Phillippe *et al.* **Social registries for social assistance and beyond**: a guidance note and assessment tool. Washington, DC: World Bank, 2017. (Discussion paper, n. 1704). Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/698441502095248081>. Acesso em: 2 jun. 2026.

LEITE, Phillippe; PAIVA, Luis Henrique. Por quién doblan las campanas del registro social. **Banco Mundial Blogs**, Washington, DC, 2025.

LIMA, Liomar Leite de Moraes; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SILVA, Leticia Bartholo de Oliveira e. Nuevo registro único: innovaciones e interoperabilidad. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Assunción, v. 6, p. 13-19, 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/issue/view/7>. Acesso em: 2 jun. 2026.

LINDERT, Kathy *et al.* (ed.). **Fundamentos de los sistemas de implementación de protección social**: libro de referencia. Washington: World Bank, 2022. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099653305022386355/pdf/IDU0dec2edc9069e204b8609a280ae808363d1fc.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2026.

MARTIN FERNÁNDEZ, Juan. Uruguay: sistemas de protección social en el Mercosur. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Assunción, v. 6, p. 156-159, 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/180>. Acesso em: 2 jun. 2026.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales. In: CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos (ed.). **Entre el diseño y la evaluación**: el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington, DC: BID, 2007. p. 63-116. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br>. Acesso em: 2 jun. 2026.

MESA-LAGO, Carmelo. **Modelos de seguridad social en América Latina**: estudio comparativo. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1977.

OLMOS, Magdalena; KAUCHER, Martín. Argentina: sistemas de protección social en el Mercosur. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Assunción, v. 6, p. 144-147, 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/177>. Acesso em: 2 jun. 2026.

PARAGUAY TV. Gobierno crea el registro social de hogares y expansión a 42 distritos. **Paraguay TV**, Asunción, dez. 2025. Disponível em: <https://www.paraguaytv.gov.py/2025/12/19/gobierno-crea-el-registro-social-de-hogares-y-expansion-a-42-distritos/>. Acesso em: 3 jun. 2026.

PARAGUAY. Gabinete Social. Sistema de Protección Social. **Principales lineamientos para el fortalecimiento del sistema integrado de información social (Siis) como herramienta para la gestión, seguimiento y evaluación del sistema de protección social de Paraguay**. Asunción, jul. 2020. Disponível em: <https://gabinetesocial.gov.py/vamos-sistema-de-proteccion-social/>. Acesso em: 3 jun. 2026.

PARAGUAY. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. **Segundo plan de acción nacional en población y desarrollo 2023-2028**. Asunción: Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2023. Disponible em: https://ministeriodejusticia.gov.py/wp-content/uploads/2024/02/Segundo-Plan-de-Accion-Nacional-en-Poblacion-y-Desarrollo-2023-2028_web-final-25-08-compress.pdf. Acesso em: 3 jun. 2026.

PARAGUAY. Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. **Estrategia Nacional de Protección Social “Vamos!”**. Asunción: UTGS, 2019. Disponible em: <https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2023/10/infogestio.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

PARAGUAY. Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. Sistema de protección social ¡VAMOS! **Mesa técnica de la monitoreo, seguimiento y evaluación: informe de seguimiento 2021**. Asunción: UTGS, 2021. Disponible em: <https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2023/10/seguimiento2.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

PIERSON, Paul (ed.). **The new politics of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2001. DOI: 10.1093/0198297564.001.0001.

REPETTO, Fabian; FERNÁNDEZ, Juan Pablo. **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012. Disponible em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

ROJAS, Gustavo. Desafíos y oportunidades de los registros sociales en Paraguay: identificación, registro y derivación de servicios para la primera infancia y sus familias. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 131-143, 2025. Disponible em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/176>. Acesso em: 3 jun. 2026.

SAGÑAY PONCE, Daniela Alejandra; VILLAVICENCIO ZAMBRANO, Vanessa. ¿Qué tensiones emergen entre la protección de datos y la necesidad de trazabilidad en el seguimiento de poblaciones vulnerables? **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 109-115, 2025. Disponible em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/157>. Acesso em: 3 jun. 2026.

SÁTYRO, Natália (ed.). **Social policies in times of austerity and populism: lessons from Brazil**. New York: Routledge, 2024.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European political science review**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1-25, mar. 2010.

SCOTT, James C. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SEBASTIÁN, Bruno. Cierre de brechas de información para la reducción de brechas sociales: la ficha integrada de protección Social (FIPS) de Paraguay. In: JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN, 17.; CONGRESSO INTERNACIONAL DE POBLACIÓN DEL CONO

SUR, 4., 2023, Cafayate. **Anais** [...]. Cafayate: Asociación de Estudios de Población de la Argentina, 2023. p. 1-8. Disponível em: <https://www.aacademica.org/xvii.jornadas.aepa/29>. Acesso em: 2 jun. 2026.

SEPÚLVEDA, Magdalena; NYST, Carly. **The human rights approach to social protection**. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=211384. Acesso em: 3 jun. 2026.

SIMÕES, Lucas Siqueira; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. O processo de qualificação dos dados do Cadastro Único. **Revista Mercosur de Políticas Sociais**, Asunción, v. 6, p. 47-55, mar. 2025.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

TITMUSS, Richard M. **Social policy**: an introduction. London: Allen & Unwin, 1974.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social; BANCO DE PREVISÃO SOCIAL (Uruguay). **Convenio Interinstitucional Mides – BPS ventanilla única**. Montevideo: Mides: BPS, 2023. Disponível em: https://www.bps.gub.uy/bps/file/20392/1/1-14-2023---ratificacion-del-convenio-interinstitucional-mides---bps---ventanilla-unica.pdf?utm_source. Acesso em: 8 jun. 2026.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social. Sistema de Información Integrada del Área Social. **Manual de indicadores interactivos**. Montevideo: Mides, ago. 2018. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/guia-usuario-indicadores-interactivos-del-sistema-informacion-integrada>. Acesso em: 2 jun. 2026.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social. **Sistema de Información Integrada del Área Social (Siias)**. Montevideo: Mides, 2026. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/siias>. Acesso em: 18 jun. 2026.

WORLD BANK. **Uruguay**: improving service delivery for the poor: The Integrated Information System for the Social Area (Siias). Washington, D.C.: World Bank, 2015.

ZAVATTIERO, Claudina. **La economía política de la protección social en Paraguay**. Chile: Organización del Trabajo, 2022. (Informes técnicos OIT Cono Sur, n. 34). Disponível em: <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/report/La-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-de-la-protecci%C3%B3n/995218754902676>. Acesso em: 3 jun. 2026.

Legibilidade e capacidades estatais: o caso da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais na reparação socioeconômica de Brumadinho/MG

Legibility and state capacities: the case of the Popular Consultation for Traditional Peoples and Communities in the socioeconomic reparation of Brumadinho/MG

Fernando Resende Anelli¹   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

Este trabalho analisa as etapas participativas prévias à implementação da reparação socioeconômica do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho e demais municípios atingidos, enfocando a transição entre a consulta popular para a população em geral e a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs). Desenvolve-se a pesquisa por meio de análise documental, entrevistas semiestruturadas com atores-chave, observação participante e mobilização central dos conceitos de legibilidade, capacidades estatais de tipo cognitivo e institucionalização simbólica. Identifica-se que a primeira experiência é realizada de maneira uniformizante e padronizadora, desconsiderando as dificuldades de acesso à ferramenta digital criada, além das formas de organização social e tomada de decisão, essencialmente coletivas, dos PCTs. Diante disso, as coletividades tradicionais passaram a expor suas insatisfações, por meio de interações socioestatais não apenas de caráter conflitivo, mas também dialógico. Verificou-se que a mobilização desses grupos resultou na institucionalização simbólica de suas categorias e seus direitos, fazendo com que atores institucionais relevantes passassem a “ver como um movimento social”. Disso resultou a criação da CP-PCTs, não prevista inicialmente, que envolveu a adequação de fluxos e etapas com alterações significativas em termos de método, formato e prazos, além de ter sido complementada com etapas adicionais que aprofundaram as possibilidades de incidência das coletividades tradicionais e abriram espaço para que os protocolos de consulta comunitários fossem absorvidos devidamente. Embora seja possível verificar avanços entre as experiências, persistem

Recebido em: 28/02/2026

Aceito em: 17/04/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20850352](https://doi.org/10.5281/zenodo.20850352)

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 Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais - DCP/UFMG (2025). Atua na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo de Minas Gerais. Pesquisa nas áreas de teorias democráticas, participação social, deliberação pública, inovações democráticas, movimentos sociais e relação Estado-sociedade.

limitações, como a restrição de um projeto por comunidade, o teto orçamentário por iniciativa e a morosidade na execução das iniciativas.

Palavras-chave: Povos e comunidades tradicionais. Reparação de Brumadinho. Institucionalização simbólica. Legibilidade. Capacidades estatais.

ABSTRACT

This paper analyzes the participatory stages preceding the implementation of socioeconomic reparation projects for the dam collapse caused by Vale S.A. in Brumadinho and other affected municipalities, focusing on the transition between the General Popular Consultation and the Popular Consultation for Traditional Peoples and Communities (PC-TPCs). The research is conducted through document analysis, semi-structured interviews with key stakeholders, participant observation, and the central application of the concepts of legibility, cognitive state capacities, and symbolic institutionalization. The study identifies that the initial experience was carried out in a uniform and standardized manner, disregarding difficulties in accessing the digital tools provided, as well as the essentially collective forms of social organization and decision-making inherent to traditional communities. Consequently, these traditional collectives voiced their dissatisfaction through socio-state interactions characterized by both conflict and dialogue. The findings indicate that the mobilization of these groups resulted in the symbolic institutionalization of their categories and rights, leading relevant institutional actors to "see like a social movement". This shift resulted in the creation of the PC-TPCs, not initially planned, which involved adapting workflows and stages, leading to significant changes in method, format, and deadlines. Furthermore, additional stages were incorporated to deepen the influence of traditional collectives and allow for the proper integration of community consultation protocols. While progress is evident between the two experiences, limitations persist, such as the restriction of one project per community, budgetary ceilings for each initiative, and delays in execution.

Keywords: Traditional peoples and communities. Brumadinho reparation. Symbolic institutionalization. Legibility. State capacities.

1 Introdução

O Estado moderno buscou incorporar ferramentas para tornar a sociedade e o território que governa visíveis, compreensíveis e administráveis. Segundo Scott (1998), essa fase do desenvolvimento estatal teve como projeto central a busca pela "legibilidade" da realidade social, de modo a permitir que funções clássicas como a tributação, o recrutamento militar, o controle social e outras atividades relacionadas se fizessem possíveis em larga escala. Entretanto, para que a realidade social se faça "legível", são adotadas simplificações estatais a partir da construção de "mapas" ou "esquemas", que se constituem a partir da coleta e organização de dados e informações que permitem ao Estado "ver" — pessoas, territórios, recursos, grupos sociais etc. — e, a partir disso, governar (Szwako; Gurza Lavalle, 2019).

Em outras palavras, a legibilidade é alcançada por meio de um estreitamento da visão, a partir do enfoque em aspectos limitados de uma realidade complexa. Essa "visão de túnel"

ou sinóptica, para Scott (1998), permite que dados e informações que traduzem a realidade sejam mais suscetíveis a medições e cálculos cuidadosos — o que garante a atuação do Estado em diversas ações e políticas públicas. Contudo, as simplificações produzidas se dão à custa da imposição de formatos padronizados para a interação dos cidadãos com o Estado, o que pode gerar barreiras e desigualdades de acesso consideráveis (Scott, 1998). Nesse sentido, aqueles que têm conhecimento suficiente para compreender e adotar a linguagem e o formato definidos pelo Estado ou que têm meios e recursos para acessar os formatos definidos conseguem fazê-lo, enquanto aqueles que não os possuem podem ficar excluídos ou impedidos de usufruir de seus direitos.

Expandindo o debate, os procedimentos e as ações que ampliam a legibilidade tendem a propiciar meios para a tomada de decisões pautadas pela *tékhnē* — uma perspectiva técnica e universal organizada analiticamente por meio de passos pequenos, explícitos e orientados pela lógica, sendo passíveis de verificação —, algo que se assemelha à ciência moderna (Scott, 1998). A adoção desse tipo de conhecimento técnico e universal entra em conflito com a *mētis*, termo que descende do grego clássico e denota o conhecimento proveniente da experiência e do saber prático dos cidadãos, adquirido a partir da adaptação a contextos naturais e humanos, que são, por definição, mutáveis, transitórios e localizados — em outras palavras, situações que não se conformam ou se adequam à medição precisa e padronizadora preconizada pela *tékhnē* (Scott, 1998).

Contudo, apesar da aparente contradição entre a *tékhnē* e a *mētis*, Scott (1998) aponta para uma dependência “parasitária” entre essas perspectivas. O autor discute a impossibilidade de que organizações funcionem na base da estrita legalidade, sendo necessárias improvisações e práticas informais para que o trabalho seja devidamente realizado. Exemplo disso são os eventos em que trabalhadores sindicalizados pressionaram os seus empregadores ao se fiarem unicamente em regras, regulamentos e protocolos formais e demonstraram, na prática, a impossibilidade de realizar as entregas esperadas. Em outras palavras, a perspectiva técnica, universalista e padronizadora da *tékhnē* depende das práticas informais, dos conhecimentos empíricos e das redes de relações sintetizados na *mētis* para que as engrenagens das instituições possam realmente funcionar.

Esse entendimento pode ser expandido ao se considerar que, para além da interação entre trabalhadores e instituições, os movimentos sociais (MS) podem ser vetores de pressão e mediação para que o Estado traduza e incorpore a realidade social e o saber prático dos cidadãos e territórios em novas categorias e novos esquemas interpretativos, de modo que passem a orientar a execução de atividades administrativas e políticas públicas de forma convergente aos contextos em que se inserem.

Neste trabalho, advoga-se que os MS são capazes de disputar a produção de capacidades estatais de tipo cognitivo e de incidir nela, a partir de interações

socioestatais que podem resultar na modificação de capacidades e formas de ação das instituições e agentes estatais. Em linha com os desenvolvimentos de Szwako e Gurza Lavalle (2019, p. 412), essa perspectiva pode ser sintetizada no conceito de institucionalização simbólica, que engloba “[...] a institucionalização de categorias, ideias e ideais dos MS (ou seja, suas formas de classificação e ordenação do mundo) em capacidades de ação do Estado *via* políticas públicas”. Assim, entende-se que os MV podem fazer com que o Estado internalize categorias, dimensões e outras perspectivas sobre realidades sociais mais alinhadas à *mētis* e, a partir disso, promova alterações na forma como planeja e executa processos e políticas públicas.

No estudo será discutido o caso de institucionalização simbólica do conceito de “Povos e Comunidades Tradicionais” (PCTs), conforme o entendimento de comunidades atingidas pelo desastre-crime da Vale S.A., em Brumadinho, nas etapas participativas previstas para orientar a reparação socioeconômica dos danos causados. No caso em tela, MS e associações apontaram que as restrições de entrada, as barreiras de acesso e a insuficiência do modelo predominantemente digital do processo consultivo inicialmente realizado configuravam obstáculos intransponíveis para a participação dos PCTs. Diante disso, eles passaram a mobilizar, com o apoio de Assessorias Técnicas Independentes (ATIs)² atuantes no caso, uma série de aspectos formais — como direitos e especificidades previstos na Constituição Federal e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), inclusive na Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) — e informais — como a realidade rural e/ou periférica de comunidades, as barreiras de acesso à internet e à telefonia móvel, dentre outros elementos — para reivindicar que o formato proposto não os contemplava adequadamente.

Esses grupos sociais não se sentiram “vistos” pelo Estado em suas singularidades, em especial por terem tido restrições à efetiva inclusão no processo participativo inicialmente proposto. A partir daí, passaram a apresentar insatisfações e reivindicações, por meio de interações socioestatais diversas, que envolveram não apenas o conflito, mas também o diálogo. Nesse caso específico, entende-se que as autoridades e os agentes públicos envolvidos absorveram e incorporaram os apontamentos apresentados e passaram a “ver como um movimento social”, na perspectiva de Szwako e Gurza Lavalle (2019), o que resultou em uma nova consulta popular, redesenhada em formato específico para os PCTs e aderente às suas perspectivas de direitos e especificidades.

² São entidades eleitas pelas pessoas atingidas e determinadas pelo juízo competente para atuar na garantia da participação informada e no assessoramento técnico e jurídico das comunidades no processo de reparação. O trabalho das ATIs é coordenado pelas Instituições de Justiça (IJs) comprometidas do Acordo Judicial de Reparação (AJR) e sua assistência é prestada de forma gratuita às pessoas dos 26 municípios atingidos, sendo inicialmente custeada pela Vale S.A. por força de decisão judicial e, após a assinatura do Acordo, parcialmente pelos recursos ali previstos. São elas: Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas), regiões 1 e 2; Núcleo de Assessoramento às Comunidades Atingidas por Barragens (Nacab), região 3; e Instituto Guaicuy, regiões 4 e 5.

Para viabilizar a discussão do caso, na próxima seção, serão apresentados os aspectos metodológicos que nortearam a elaboração desse trabalho. Em seguida, serão apresentados os referenciais teóricos que balizarão as análises a serem realizadas na seção subsequente. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

2 Aspectos metodológicos

Para que os objetivos propostos nesse trabalho sejam alcançados, será realizada uma análise das etapas participativas prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica (anexos I.3 e I.4 do AJR). A escolha desse caso, em linha com o discutido por Szwako e Gurza Lavalle (2019), não tem pretensão de obedecer a critérios de confirmação empírica ou generalização, sendo uma análise com vistas a expandir a variabilidade de situações em que a institucionalização simbólica pode ser verificada.

Para tanto, serão mobilizados os conceitos de legibilidade, capacidades estatais de tipo cognitivo e institucionalização simbólica, que darão base para as análises a serem realizadas. Adicionalmente, realizou-se a análise aprofundada de documentos como o AJR e o portal Pró-Brumadinho, de modo a se compreender os aspectos formais e de transparência do processo de reparação. Também foram realizadas e analisadas seis entrevistas semiestruturadas com atores-chave, que foram selecionadas a partir de uma amostragem intencional — priorizando atores institucionais e sociais com atuação destacada e relevante nos processos em discussão nesse trabalho (Yin, 2011). Para facilitar a identificação da origem dos entrevistados ao longo das discussões realizadas, propõe-se uma codificação personalizada, que pode ser visualizada em conjunto com outras informações relevantes no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1: Lista de entrevistados(as)

Cód.	Data, formato e duração da entrevista	Perfil sintético
PCT1	Out./2024 – presencial; 2h10min.	Liderança comunitária em Juatuba/MG (região 2). Babalorixá e membro do coletivo Povos e Comunidades de Tradição Religiosa de Matriz Africana (PCTRAMA). Atuação no processo de reparação por cerca de cinco anos.
PCT2	Out./2024 – presencial; 1h29min.	Liderança comunitária em Fortuna de Minas/MG (região 3). Vice-presidente de uma associação que reúne pescadores artesanais e ribeirinhos de sua comunidade. Membro da rede de atingidos da região 3. Atuação no processo de reparação por cerca de quatro anos.
ATI1	Ago./2024 – presencial; 2h14min.	Antropóloga, com atuação como coordenadora-geral de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) da Assessoria Técnica Independente (ATI) da Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas) — regiões 1 e 2. Atuação no processo de reparação por cerca de quatro anos.
ATI2	Set./2024 – virtual; 1h40min.	Historiador, com atuação como coordenador de escritório de campo na ATI do Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens (Nacab) — região 3. Atuação no processo de reparação por cerca de quatro anos.

GOV	Nov./2024 presencial; 2h40 min.	–	Administradora pública, com atuação como coordenadora-adjunta do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais (Seplag-MG). Atuação no processo de reparação por cerca de quatro anos.
DP	Ago./2024 presencial; 2h13min.	–	Defensora pública, com atuação no Núcleo de Proteção aos Vulneráveis em Situação de Crise da Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG). Atuação processo de reparação por cerca de cinco anos.

Fonte: Elaboração própria.

Após a realização de uma contextualização geral sobre o rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho e acontecimentos relacionados, situa-se o objeto de análise nas etapas participativas prévias à execução das ações e medidas de reparação socioeconômica previstas. Por meio da análise de desenho institucional das iniciativas, com foco central em suas principais diferenças e nos acontecimentos que motivaram a transição entre a consulta popular para a população em geral e a CP-PCTs, analisa-se os eventos sob a ótica dos conceitos mobilizados, desaguando em uma reflexão sobre a institucionalização simbólica do conceito de PCTs para a atuação do poder público e os seus principais desdobramentos.

Por fim, é importante ressaltar que o autor é servidor público estadual, atuando na temática da reparação dos danos causados pelo rompimento das barragens da Vale S.A. desde julho de 2020. Assim, a pesquisa em curso consiste em uma observação participante, alinhada aos casos discutidos por Yin, (2011), uma vez que o pesquisador estava previamente inserido no processo estudado — sendo que, em muitos casos, esse é o principal fundamento lógico para se considerar a realização desse tipo de estudo. Para garantir a validade e a confiabilidade da pesquisa, buscou-se garantir que os achados, as análises e as conclusões do trabalho tivessem base comprobatória em fontes complementares, em especial nas entrevistas e nos documentos analisados.

3 Legibilidade e capacidades estatais

As capacidades estatais podem ser conceituadas como “[...] o conjunto de instrumentos e instituições que o Estado dispõe para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los” (Souza, 2015, p. 8). Diante da abrangência do conceito e da necessidade de definição de categorias capazes de garantir a sua operacionalização, diversos autores brasileiros têm destacado dimensões essenciais que o compõem. Uma delas é a capacidade técnico-administrativa, que abrange a análise da formação de uma burocracia profissionalizada, a partir da realização de concursos públicos, e a capacidade para a realização das funções estatais essenciais, como planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Outra é a capacidade fiscal, que diz respeito à habilidade de arrecadar recursos, por meio de impostos, para financiar as suas atividades. Já a capacidade política ou relacional aponta para a competência de interagir e dialogar com os diversos atores sociais, políticos e institucionais, inclusive a sociedade

civil e os movimentos sociais, para processar conflitos, construir consensos e garantir a legitimidade das ações (Souza, 2015; Gomide; Pires, 2014).

Adicionalmente, entende-se que a legibilidade constitui pilar fundamental para o exercício das capacidades estatais, pois, para desenvolver suas atividades administrativas e políticas públicas, o Estado moderno busca tornar visíveis e compreensíveis as realidades e complexidades sociais (Scott, 1998). Contudo, como preliminarmente abordado nesse trabalho, há uma contradição entre a simplificação e a padronização estatal — consideradas necessárias para a execução de atividades em larga escala — e a realidade caótica e complexa do contexto social. Isso porque essa lógica de simplificação e racionalização excessiva, em áreas como o planejamento urbano e rural, a administração fundiária e a agricultura, leva, em muitos casos, a resultados inadequados (Scott, 1998).

A despeito disso, os Estados modernos têm buscado ampliar a legibilidade das realidades sociais para o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de suas ações. Um dos principais exemplos disso, no cenário nacional, é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que reúne os dados de potenciais beneficiários das diversas iniciativas de enfrentamento à pobreza e garantia de acesso a direitos fundamentais, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), dentre outras. Destaca-se, no entanto, que a existência de bases de dados e informações não garante a execução perene e estável de políticas sociais, sendo que a modificação na correlação de capacidades estatais produzidas, vinculadas especialmente à visão de Estado e ao programa de governo eleito, podem alterar o nível de abrangência ou a qualidade das ações governamentais (Direito; Koga; Licio, 2023).

A ênfase ou a mobilização de determinadas capacidades estatais — vinculadas à estrutura de pessoal existente ou à mobilização de instituições e instrumentos — podem gerar resultados efetivos variados. Ao analisar oito políticas públicas federais, Pires e Gomide (2016) demonstram que o sucesso na implementação delas não é uniforme, variando em razão dos arranjos institucionais utilizados e das capacidades estatais produzidas. Para os autores, quando as capacidades técnico-administrativas estão presentes, ou seja, quando há burocracias governamentais profissionalizadas, funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental e existência de procedimentos de monitoramento de implementação, há uma tendência de haver alta entrega de produtos e resultados. Já quando as capacidades político-relacionais são identificadas — havendo interações institucionalizadas entre atores da burocracia e agentes políticos, mecanismos de participação social em funcionamento e fiscalização de agências de controle —, há tendência de haver alto nível de inovação, além de maior adequação às realidades sociais e ampliação da legitimidade das intervenções.

A perspectiva da institucionalização simbólica, contudo, vai além. Toma-se como pressuposto teórico fundamental para uma perspectiva não apenas interacionista, mas

também genética, compreendendo o caráter mutuamente constitutivo entre formas estatais de classificação e formas movimentalistas de classificação e entendendo que tanto o Estado e as suas instituições quanto os movimentos sociais e a sociedade civil produzem categorias e, a partir delas, a forma como enxergam os problemas sociais sobre os quais procuram incidir. A institucionalização simbólica ocorre, em síntese, quando atores estatais passam a utilizar categorias simbólicas matizadas por atores sociais para a construção ou a modificação de processos e políticas públicas (Szwako; Gurza Lavalle, 2019). Nos termos de Scott (1998),

[...] a oposição entre *episteme* ou *tékhnē* e *mētis* separa os corpos de conhecimento e as categorias classificatórias que alimentam os “esquemas” empregados pelo Estado, de um lado, das categorias e dos saberes práticos que conferem sentido ao mundo social e a seus atores, de outro. Destarte, quando — mediante diferentes mecanismos e processos históricos de interação entre agentes e instituições estatais, e atores civis — as categorias destes últimos passam a ser utilizadas por burocratas, partidos e políticos na concepção e na execução de políticas públicas, produzem efeitos no desenho e na implementação das políticas de interesse dos atores sociais. A institucionalização altera, nesse caso, as capacidades estatais na dimensão cognitiva teorizada por Scott (1998). Em outras palavras, por meio de interações com atores não estatais, essas categorias simbólicas se tornam parte central das formas pelas quais o mundo é cognitivamente apreendido por agentes políticos, podendo deslocar outras categorias (Szwako; Gurza Lavalle, 2019, p. 417-418).

Depreende-se disso a perspectiva de alargamento das possibilidades de institucionalização das demandas e dos interesses de atores sociais, por meio da produção de capacidades estatais de tipo cognitivo. Nesse sentido, entende-se que tais capacidades podem ser fruto não apenas de processos endógenos ao Estado, mas também da interação com os movimentos sociais e a sociedade civil.

4 O caso da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais

Nesse trabalho será discutido o caso da CP-PCTs, cujo contexto e trajetória — desde sua idealização até sua execução — serão apresentados a seguir.

4.1 Contexto prévio: o rompimento e o Acordo Judicial de Reparação

Em 25 de janeiro de 2019, ocorreu o rompimento das barragens da mineradora Vale S.A., em Brumadinho. Com o extravasamento de cerca de 10,5 milhões de m³ de rejeitos, uma onda de lama atingiu um refeitório da empresa e áreas adjacentes, matando 272 pessoas, entre elas dois nascituros (Passos; Quierati, 2023). Para além das vidas perdidas,

também foram causados danos socioeconômicos e ambientais profundos e multifacetados, com impactos em diversas esferas da vida, como na renda, no trabalho, na saúde — especialmente a mental — e na impossibilidade do uso do rio para diversas finalidades, para além das perdas de fauna e flora (Melo; Medeiros; Teixeira, 2022; Polignano; Lemos, 2020).

Também foram identificados danos a grupos sociais específicos, como os PCTs. Para além daqueles sofridos pela população em geral, eles tiveram impactos diretos em seus modos de vida pela relação intrínseca que possuem com o território e, principalmente, com os cursos d'água contaminados por rejeitos. Isso porque a sua relação com os rios não se restringe ao lazer e à renda, atingindo a espiritualidade, a fé e o sagrado (Silva, 2022; Souza Filho *et al.*, 2022; Florit, 2019), sendo necessário que sejam atendidos no âmbito do processo de reparação com observância a seus direitos e especificidades.

Logo após o rompimento, além da atuação do Poder Público na operação de busca, salvamento e identificação de sobreviventes e vítimas fatais, foram impostas medidas ambientais emergenciais à empresa e foi iniciado o levantamento inicial dos principais danos causados. Foram ajuizadas diversas ações judiciais, sendo identificadas por Vitorelli (2024) três frentes centrais: trabalhista, conduzida pelo Ministério Público do Trabalho em face dos familiares das vítimas fatais; individual, para indenização por perdas materiais significativas; e a relativa à reparação de danos difusos e coletivos.

Essa última frente, que se desdobrou de Ações Cíveis Públicas (ACPs) protocoladas pela Advocacia-Geral do Estado (AGE) e pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), logo após o rompimento, resultou no AJR. Após meses de negociações, mediadas pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos (Cejusc) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), o instrumento foi firmado pelos comprometentes Governo de Minas Gerais, Ministério Público Federal (MPF), MPMG e DPMG e a compromissária Vale S.A. em fevereiro de 2021, no valor de R\$ 37,6 bilhões, prevendo medidas para remediar os impactos socioeconômicos e ambientais causados pelo rompimento, a partir de diferentes programas e projetos.

Aqui o enfoque analítico será nas etapas participativas prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica que compõem os anexos I.3 e I.4 do AJR — que resultaram na consulta popular para a população em geral e na CP-PCTs.

Quadro 2: Síntese dos anexos I.3 e I.4 e previsões participativas

Anexo	Conteúdo	Possibilidades de incidência ou participação social no Acordo Judicial de Reparação
I.3 e I.4 - Projetos de reparação socioeconômica da Bacia do Paraopeba	Total de R\$ 4 bilhões (sendo R\$ 1,5 bilhão para Brumadinho e R\$ 2,5 bilhões para os demais 25 municípios atingidos). Execução de projetos de reparação socioeconômica, que devem ter propósito de fortalecimento do serviço público e promover a reparação dos efeitos do rompimento. Obrigação de fazer (detalhar e executar) da Vale.	. Item 3.4: "[as] pessoas atingidas atuarão na priorização e acompanhamento de projetos [...]". . Item 5.3.1: "[os] Compromitentes, de forma colegiada, realizarão procedimento de consulta para fins de priorização junto às pessoas atingidas [...]. A decisão final quanto aos projetos a serem implementados caberá aos Compromitentes". . Item 5.5.4: "[...] nos processos de escuta previstos no item 5.3.1, a população atingida, diretamente ou por entidades representativas, e os municípios elencados no Anexo I.3, poderão submeter outros projetos para deliberação dos Compromitentes, [...] no prazo de 90 dias [...]". . Item 5.6: "[o] monitoramento e acompanhamento dos projetos serão realizados pelas pessoas atingidas".

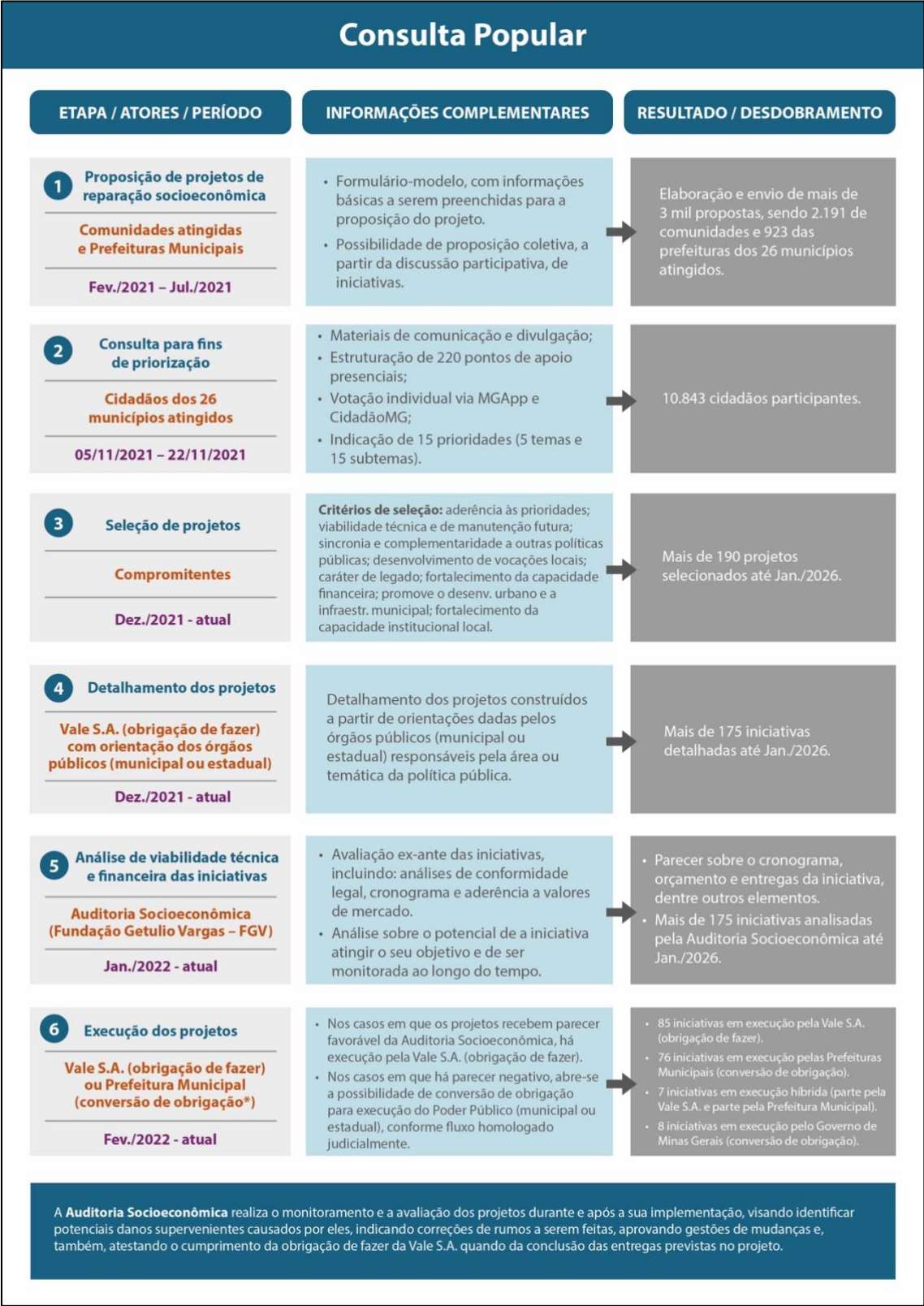
Fonte: Anelli (2025, p. 88-89).

O Quadro 2 acima apresenta uma breve síntese do conteúdo desses anexos e as possibilidades de incidência ou participação social nessa parcela do AJR. As duas etapas participativas prévias à seleção, ao detalhamento e à execução dos projetos de reparação socioeconômica serão apresentadas em detalhes nas próximas seções. Destaca-se que, para além dessas previsões gerais, o AJR não indicou, de maneira explícita, o desenho institucional e a metodologia para a realização das referidas etapas, abrindo espaço para a formulação do processo em momento posterior pelas instituições comprometidas.

4.2 A consulta popular para a população em geral

A Figura 1 abaixo apresenta uma síntese do desenho institucional da consulta popular geral, detalhando as etapas participativas previstas e as fases seguintes à sua realização e sintetizando os atores envolvidos, os períodos de cada etapa e as informações complementares, bem como os seus resultados e desdobramentos. Nesse trabalho, enfoca-se essencialmente ações participativas das etapas 1 — proposição de projetos de reparação socioeconômica — e 2 — consulta para fins de priorização. Apesar de relevantes, as etapas seguintes não serão objeto de análise por se relacionarem ao detalhamento e à execução propriamente dita dos projetos, que preveem somente o monitoramento e o controle social por parte da população atingida, em uma lógica de transparência passiva do andamento das iniciativas.

Figura 1: Síntese do desenho – consulta popular para a população em geral



Fonte: Dados básicos: Anelli (2025); Portal Pró-Brumadinho (2024). Elaboração própria.

A primeira etapa participativa foi iniciada logo após a assinatura do AJR. Com prazo de 90 dias, posteriormente prorrogados por mais 30, a população e as prefeituras dos 26 municípios atingidos puderam formular e submeter propostas de projetos de reparação socioeconômica. Para tanto, foi disponibilizada pelas instituições comprometidas, no portal Pró-Brumadinho, uma planilha-modelo em Excel com informações básicas a serem preenchidas para cada iniciativa — como nome, escopo, objetivos, público-alvo, proponentes, custo estimado, dentre outras. Tendo em vista os diferentes níveis de conhecimento técnico dos proponentes, não era obrigatório o preenchimento de todos os campos disponíveis.

No caso da população atingida, os projetos poderiam ser elaborados individualmente ou a partir de entidades representativas. A Entrevistada ATI1 relata que a sua entidade atuou no âmbito das regiões 1 e 2, a partir da estruturação de grupos de trabalho por eixo temático, sendo os temas derivados de uma matriz de danos emergencial que havia sido construída anteriormente em diálogo com as comunidades atingidas. A composição desses agrupamentos se dava por livre entrada, mediante a manifestação de interesse dos membros das comissões de atingidos em cada um dos temas elencados. A partir de projetos básicos elaborados pelos técnicos da ATI, as pessoas atingidas discutiam, alteravam, propunham e aprimoravam as iniciativas até se chegar à lista final em cada um dos eixos temáticos.

Esse mesmo processo foi realizado junto aos PCTs, a partir de uma matriz de danos emergencial específica. Contudo, conforme relatos da Entrevistada ATI1, foi constatada uma sobrecarga das lideranças comunitárias de PCTs — que buscavam incidir tanto nos eixos temáticos gerais quanto nos de PCTs —, por considerarem que haviam sofrido tanto danos gerais quanto específicos. Já o Entrevistado PCT2 aponta que a participação social dos PCTs no processo foi dificultada por diversos fatores, como a pandemia, que impossibilitou a ida a campo da ATI em seus períodos mais restritivos; além da dificuldade de acesso à internet e ao sinal de telefonia móvel nas comunidades que se situam em áreas rurais ou de maior vulnerabilidade social, sendo esse o caso da maioria dos PCTs. Em sua experiência, foi necessário se deslocar recorrentemente da área rural para a sede do município a fim de que pudesse estar presente nas agendas, ainda que virtuais.

Apesar das dificuldades enfrentadas, a etapa de formulação de propostas de projetos foi concluída com a submissão de 3 mil iniciativas no total, sendo cerca de 2,2 mil provenientes das comunidades e 923 das prefeituras dos 26 municípios atingidos. A lista final consolidada foi disponibilizada no portal Pró-Brumadinho.

Em seguida, foi realizada a etapa participativa de consulta para fins de priorização junto à população dos 26 municípios atingidos. Inicialmente prevista para ocorrer entre 5 e 12 de novembro de 2021, foi posteriormente prorrogada até o dia 22 de novembro, mediante constatação de problemas técnicos e solicitação de pessoas atingidas e prefeituras. O

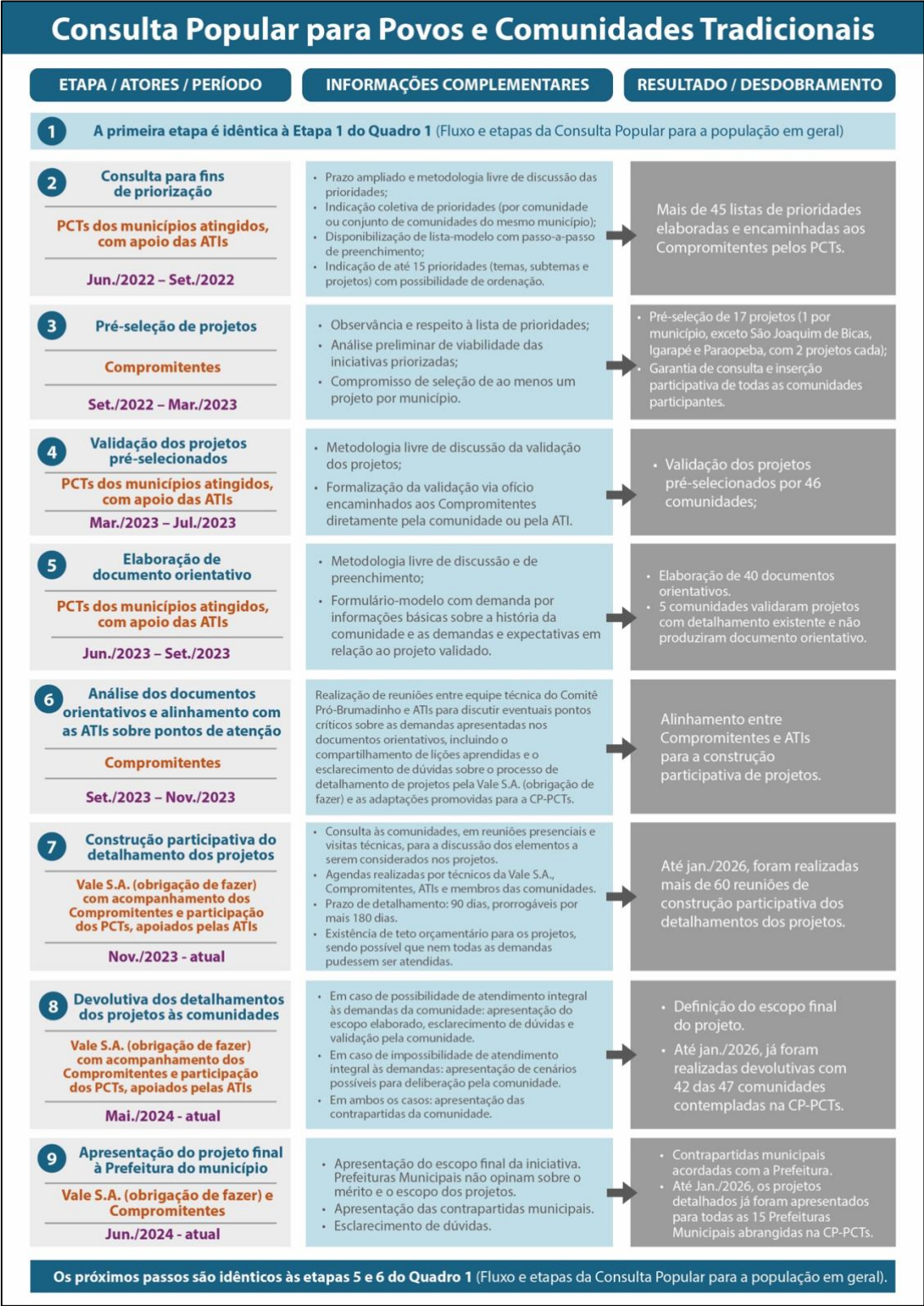
processo de priorização das iniciativas se deu em formato digital, por meio de uma ferramenta específica disponibilizada no MG App e no portal Cidadão MG respectivamente, aplicativo e plataforma de serviços do governo estadual. Adotou-se a lógica de um voto por cidadão, que deveria ser eleitor de um dos 26 municípios atingidos ou beneficiário do Programa de Transferência de Renda (Anexo I.2 do AJR). O participante poderia selecionar cinco temas gerais e três subtemas específicos em cada um deles, totalizando quinze prioridades. Para a validação do acesso, utilizou-se a conta “gov.br” — uma conta digital autenticada de serviços do Governo Federal, de caráter pessoal e intransferível.

Apesar do foco no formato digital, principalmente em razão da pandemia de covid-19, foram estruturadas uma série de medidas complementares, visando mitigar as eventuais dificuldades de participação e acesso à ferramenta. No âmbito comunicacional, foram elaborados materiais de divulgação e orientação variados, incluindo até mesmo a utilização de carros de som. Também foram implantados, a partir de parcerias entre as instituições comprometidas e as ATIs e prefeituras, cerca de 220 pontos de apoio em áreas urbanas e rurais, com técnicos capacitados para esclarecer dúvidas, orientar os cidadãos e disponibilizar os materiais de orientação, além de infraestrutura com *tablets* e computadores para uso dos civis (Anelli; Bernardo, 2022). Adicionalmente, foram disponibilizados pelo governo estadual cerca de 60 *modems* para uso em áreas rurais e foram liberados recursos extras para as ATIs adquirirem equipamentos, como antenas de *internet*. Também foi estruturado um plantão de servidores para viabilizar a recuperação mais célere do acesso às contas “gov.br” nos casos em que cidadãos não conseguissem recuperar a senha pelos métodos simplificados disponíveis no sistema. O processo foi concluído com a participação de 10.843 cidadãos — mais detalhes acerca do seu processo de execução serão discutidos nas seções seguintes desse trabalho.

4.3 A Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais

Meses após a realização da consulta popular para a população em geral, deu-se início à CP-PCTs, em junho de 2022. Mantendo-se a lista referencial de projetos que já havia sido construída anteriormente durante o período para a formulação de propostas para a reparação socioeconômica, a experiência elaborada focou na etapa posterior de consulta para fins de priorização, com alterações e expansões significativas. Como desdobramento desse processo participativo, que contemplou 47 comunidades distribuídas em 15 municípios atingidos, 29 projetos já foram detalhados e estão em execução até jan./2026. Deles, 23 estão sendo executados pela Vale S.A. (obrigação de fazer) e 6 pelas prefeituras municipais (por meio de conversão de obrigação de fazer em pagar).

Figura 2: Síntese do desenho institucional da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais



Fonte: Dados básicos: Anelli (2025); Portal Pró-Brumadinho (2024). Elaboração própria.

Na Figura 2 acima, é apresentada uma síntese de etapas, atores envolvidos, períodos de execução e informações complementares, além de breves resultados e desdobramentos da CP-PCTs. É possível identificar alterações importantes em relação à experiência anterior, com modificações, adequações e adição de etapas que notadamente aprofundaram e democratizaram as possibilidades de participação e incidência popular. Cumpre verificar em que medida essas mudanças se adequaram à realidade social dos PCTs, aos seus modos de vida e à sua organização social.

Em relação à etapa de consulta para fins de priorização, houve mudanças: a) no formato, que passa a ser desvinculado da ferramenta digital anteriormente utilizada, abrindo espaço para reuniões presenciais, personalizáveis à realidade de cada uma das comunidades elegíveis e aos seus protocolos de consulta e modos de organização; b) no prazo, que é ampliado de 17 para 90 dias para o processo de priorização; e c) no método, que passa a ser de priorização coletiva — alinhado aos modos de vida e à organização das coletividades tradicionais — e com a ampliação de escolha para o nível de projeto (anteriormente apenas temas e subtemas), sendo ainda possível indicar a ordem expressa das prioridades.

Diversas etapas subsequentes foram adicionadas, ampliando os pontos de contato, validação, construção conjunta e incidência direta na construção das iniciativas. As propostas pré-selecionadas pelos compromitentes, a partir das prioridades indicadas junto às comunidades, passaram a ser por elas validadas. Após a escolha definitiva do projeto a ser realizado, as comunidades puderam construir um documento orientativo com informações essenciais sobre as demandas relativas ao seu conteúdo. Ele também serviu para alinhar expectativas e para fazer uma análise preliminar de viabilidade, considerando os limites orçamentários existentes. Ainda, instituiu-se o detalhamento participativo dos projetos, a partir de uma série de reuniões presenciais com cada uma das comunidades — em datas, horários e formatos indicados por elas — de acordo com os seus protocolos de consulta e definições coletivas.

É importante destacar que o detalhamento dos projetos selecionados no âmbito da CP-PCTs permite uma incidência profunda no escopo das iniciativas, atendendo às demandas comunitárias apresentadas de maneira direta e personalizada — desde que alinhadas ao objeto da iniciativa selecionada e condicionadas à análise de viabilidade técnica e financeira. Por fim, cumpre destacar a previsão do monitoramento frequente das comunidades durante a execução dos projetos, com a realização de reuniões periódicas para atualizações sobre o seu andamento, bem como o envio mensal dos cronogramas atualizados. Em todos os passos, os PCTs podem contar com o apoio técnico, jurídico e de mobilização social das ATIs que os assessoram e que, nesse contexto, atuam como mediadoras institucionais em grande medida — ainda que seja

facultado às comunidades realizar contatos diretamente com a Vale S.A., responsável pela “obrigação de fazer” e com representantes das instituições comprometidas.

4.4 Reflexões: o salto entre as consultas populares

A CP-PCTs não estava inicialmente nos planos das instituições comprometidas. A sua criação decorre, essencialmente, da mobilização de movimentos sociais, organizados a partir de associações comunitárias e comissões de atingidos dos PCTs, que se organizaram para expor as principais dificuldades e barreiras de acesso à consulta popular para a população em geral.

Apesar dos esforços administrativos para mitigar as dificuldades de participação, há uma série de evidências que demonstram que a lógica padronizadora adotada — ferramenta de priorização disponível apenas em plataforma digital com acesso restrito por meio da conta “gov.br” — criou dificuldades significativas e, em alguns casos, intransponíveis. Para além da dificuldade de uso de ferramentas digitais, havia dificuldades estruturais, relacionadas à ausência de *internet* ou sinal de telefonia móvel em uma série de localidades, especialmente em áreas rurais e territórios de PCTs. Como aponta o Entrevistado AT12, em muitos casos, essa questão impedia tanto o acesso à ferramenta — impelindo as pessoas de se deslocarem para participar — quanto a recuperação do acesso à conta “gov.br”, que exigia a validação por *short message service* (SMS) e *e-mail*.

Um caso emblemático, que demonstra as persistentes dificuldades de participação, é o da comunidade quilombola de Ribeirão, em Brumadinho/MG — relatado pela Entrevistada DP. Mesmo com um ponto de apoio específico na comunidade, a inexistência de sinal de telefonia móvel e de *internet* no território inviabilizaram a sua participação. A situação foi relatada por meio de carta de repúdio, que motivou as instituições comprometidas a visitarem o local. Ao constatarem a inviabilidade de participação, tais instituições determinaram a realização de um processo específico — realizado durante um dia — e extensivo aos demais interessados das comunidades quilombolas do entorno (Marinhos, Rodrigues e Sapé). Uma representante da DPMG conduziu o processo: foram disponibilizadas cédulas de priorização impressas, posteriormente depositadas em urna lacrada e contabilizadas junto aos votos realizados por meio digital.

Outro caso relevante foi apontado pelo Entrevistado PCT1 — uma liderança comunitária do PCTRAMA — e pela Entrevistada AT11, que argumentam que muitas lideranças comunitárias e membros das casas foram excluídos do processo, que não considerou os modos de vida e a lógica de organização comunitária existentes. Isso porque muitos pais e filhos de santo residem em outros municípios e se deslocam recorrentemente para participar das atividades e dos eventos de suas comunidades, não sendo

necessariamente eleitores dos municípios em que as comunidades estão sediadas. Ainda, não eram contemplados pelo outro critério de elegibilidade, a inclusão no Programa de Transferência de Renda, pois estavam lutando por reconhecimento e inclusão. Portanto, apesar de afetados em sua fé e seu sagrado pelo rompimento, muitos deles ficaram de fora do processo consultivo que orientaria parcela significativa do processo de reparação.

Diante do exposto, verifica-se que o desenho do processo consultivo adotou uma perspectiva uniformizante dos indivíduos e das comunidades, ao adotar prazos, etapas e formato idênticos para todos os cidadãos, inclusive para as coletividades tradicionais. Em linha com as definições de Scott (1998), conclui-se que o poder público se pautou pela *tékhnē* para a formulação do processo, ao adotar uma ferramenta digital que garantiu a segurança do processo e a otimização da coleta e análise de dados e informações das prioridades comunitárias. Foi adotado um formato padronizado para a interação Estado-sociedade, o qual, apesar da preocupação em estruturar medidas complementares para reduzir as desigualdades de acesso, não foi capaz de garantir a participação de todos os interessados — com especial prejuízo às comunidades localizadas em áreas rurais e aos PCTs.

Em outras palavras, as realidades sociais e os modos de organização comunitários, que se alinham à *mētis*, não foram devidamente considerados. Mesmo com a tentativa de solução ou mitigação de dificuldades relatadas ao longo do processo, por meio da improvisação — a exemplo do caso da adoção de cédulas impressas na comunidade quilombola de Ribeirão —, não foi possível solucionar, de maneira definitiva, as incompatibilidades entre a metodologia adotada e as realidades locais. Isso impôs um acesso precário e inadequado ao processo para parcelas sociais que enfrentam maiores dificuldades de acesso à internet e ao sinal de telefonia móvel — o que também impactou a etapa anterior de formulação de propostas de projetos, como abordado anteriormente.

Outro ponto relevante diz respeito à lógica de participação individualizada adotada. Esse formato desconsidera a perspectiva coletiva de reflexão, discussão e deliberação usualmente utilizada pelos PCTs em seus processos de tomada de decisão — algo que é expresso como central em todos os protocolos de consulta das coletividades tradicionais atingidas pelo desastre-crime analisado³. Apesar de facultar a participação aos PCTs, a ferramenta e a metodologia propostas não garantiram a adequada observância às premissas da CLPI e não previram meios para absorver e atender aos

³ Em todos os protocolos de consulta das comunidades atingidas pelo desastre-crime da Vale S.A., em Brumadinho, é possível verificar a perspectiva coletiva do processo decisório, destacando-se os documentos das seguintes comunidades quilombolas de Brumadinho: Comunidade Quilombola da Pontinha; Povos e Comunidades de Tradição Religiosa Ancestral de Matriz Africana; Povo Kaxixó e comunidade indígena Aldeia Katurãma. Os documentos estão disponíveis no repositório do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado, em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolos/>.

protocolos de consulta comunitários existentes. Em síntese, perde-se em diversidade de modos de organização comunitária e formas de discussão, deliberação e tomada de decisão.

As insatisfações com o processo, que podem ser sintetizadas na perspectiva uniformizante e padronizadora da metodologia proposta, nas dificuldades e barreiras de acesso à utilização da ferramenta criada e na lógica de participação individualizada, passaram a ser vocalizadas por associações comunitárias, comissões de atingidos e movimentos sociais compostos por membros de coletividades tradicionais⁴.

Como meios de formalização dessas insatisfações, foram encaminhados ofícios, manifestos e notas de repúdio às instituições comprometentes — elaborados diretamente ou mediante o apoio técnico e jurídico das ATIs. Adicionalmente, também foram acionados os canais de contato direto com os representantes do poder público envolvidos no processo de reparação, tendo em vista as relações previamente constituídas entre atores institucionais e sociais, o que se deu por contatos diretos por mensagens, telefonemas, *e-mails*, reuniões, eventos e encontros institucionais. Esses momentos de interação foram inclusive intensificados durante o período de realização do primeiro processo consultivo, com a visita de técnicos do Comitê Pró-Brumadinho (órgão do Governo de Minas Gerais) aos pontos de apoio dos 26 municípios atingidos, o que permitiu visualizar na prática as dificuldades e os desafios de acesso. Os problemas vivenciados para a participação no processo consultivo e as incompatibilidades entre o processo consultivo e os modos de vida e organização social das coletividades tradicionais foram relatados em documentos e diálogos. Também foram evocados os direitos dos PCTs previstos em convenções internacionais e legislações brasileiras, com especial destaque à Convenção nº 169 da OIT, do direito à CLPI e às especificidades das coletividades tradicionais. Contudo, destaca-se que não houve a apresentação de pleito para a realização de um novo processo consultivo exclusivo aos PCTs.

Segundo a Entrevistada DP, em um primeiro momento, as instituições comprometentes promoveram uma série de reflexões sobre como endereçar as reclamações apresentadas. Aventou-se a possibilidade de adequar os escopos dos projetos selecionados para contemplar as coletividades tradicionais, o que foi posteriormente constatado como inviável pelo caráter geral e universalista da maioria das iniciativas. A Entrevistada GOV menciona que, pela “letra fria” do AJR, chegou-se inclusive a se vislumbrar a possibilidade de que se seguisse sem um endereçamento efetivo da questão, visto que o rito obrigatório para início do detalhamento e execução dos projetos já havia sido cumprido. Entretanto, a Entrevistada aponta que o envolvimento e a sensibilização de atores institucionais do Comitê Pró-Brumadinho fez com que fosse

⁴ A exemplo da associação da comunidade quilombola de Ribeirão e do Coletivo PCTRAMA, que congrega mais de 45 coletividades tradicionais, muitas delas localizadas nos municípios atingidos.

formulada uma proposta alternativa para buscar atender adequadamente aos direitos e às especificidades dos PCTs, com observância aos seus modos de vida e organização social.

Ainda pelo relato da Entrevistada GOV, apesar de a equipe do Comitê contar com servidores com experiência na área de articulação e participação social, não havia um conhecimento acumulado ou experiências prévias significativas no tema de direitos e especificidades dos PCTs. Isso é um indício de que as reivindicações e as interações com as coletividades tradicionais foram essenciais para que os atores institucionais buscassem compreender o assunto de maneira mais profunda e, a partir disso, desenvolver uma proposta de adequação do processo consultivo. Dessa atuação de servidores públicos envolvidos, surgiu a CP-PCTs como uma inovação importante, sendo inicialmente submetida às instituições comprometentes para aprovação e, posteriormente, apresentada às ATIs para ciência e comunicação às coletividades tradicionais, a fim de que essas apresentassem dúvidas, considerações e contribuições.

A Entrevistada ATI1 aponta que os profissionais da entidade e as lideranças comunitárias de PCTs por eles acompanhados receberam com grande surpresa a notícia de realização de novo processo consultivo específico para as coletividades tradicionais. Tal fato é corroborado pelo Entrevistado PCT1, que indica a convergência da proposta com anseios e preocupações das comunidades, bem como o seu caráter democratizante e de aprimoramento na observância de direitos e especificidades, modos de vida e realidades sociais dos PCTs, tanto em relação ao processo consultivo anterior quanto às outras frentes do processo de reparação:

Eu lembro de a Aedas mandar muito ofício perguntando, “pode ser assim?”, pensando nas metodologias e encaminhando para ver se poderia ser exatamente daquela maneira que a gente estava pensando, porque a maneira que foi apresentada para a gente de possibilidade ficou inclusive aberta, assim, né? Não... é a partir da organização da própria comunidade. E isso foi uma grande surpresa, porque da forma que a gente tinha visto anteriormente, encaixada e quadrada, quando se veio essa possibilidade de metodologia aberta em respeito de como a comunidade se organizava, foi uma surpresa até, em certa medida, uma dúvida de validade, do jeito que estava sendo proposto, poderia de fato acontecer ou não.

[...]

“Finalmente”... teve esse diálogo, a gente voltou com a metodologia, apresentou para eles [os PCTs assessorados pela ATI Aedas], eles acharam válido isso também, ficou nesse mesmo lugar de surpresa, perguntando, “vai poder assim? Isso aqui?” Eu acho que por estarem sendo tão calejados no processo de reparação. [...] quando veio o anexo I.3, era mais uma violação, e quando ele veio de uma outra maneira, considerando a organização própria, foi uma grande surpresa mesmo (Entrevistada ATI1, grifo nosso).

A primeira não leva em conta a Convenção 169, porque não vê a especificidade, ela invisibiliza. [...] a primeira, a digital, ela não levava em conta aspectos da invisibilidade, das propostas, da existência do grupo, do modo de ser, do modo de vida [...]. E a segunda, eu acho que é uma forma de você entender o que é um povo tradicional. Entender que há existências ali diferentes, um modo diferente. E ainda bem que houve esse conflito para poder haver a segunda. [...] a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais considera o modo de vida, a forma de organização social, a assembleia popular, o que na Consulta Popular Digital não considerava para as comunidades tradicionais. Então, é uma efetiva participação mesmo. A Consulta Popular para PCTs considera o que a Consulta Popular Digital não considerava (Entrevistada ATI1, grifo nosso).

As percepções sobre a adequação da CP-PCTs aos direitos e às especificidades das coletividades tradicionais não ficaram restritos ao desenho institucional da experiência, havendo também análises positivas sobre o seu andamento. A Entrevistada ATI1 relata que a organização social, os modos de vida e, principalmente, os calendários tradicionais foram observados ao longo do processo, de maneira personalizada e aderente às disponibilidades e características de cada comunidade. Mesmo com preocupações relativas à condução do processo de detalhamento pela Vale S.A., por se tratar de “obrigação de fazer” da empresa causadora dos danos, os entrevistados PCT1, ATI1 e ATI2 apontam que o acompanhamento próximo das ATIs e dos representantes das instituições comprometidas, bem como a atuação respeitosa de técnicos da mineradora, garantiram um ambiente de diálogo aberto e produtivo.

Diante do exposto, observa-se que o salto entre a consulta popular para a população em geral e a CP-PCTs foi bastante significativo. Em um primeiro momento, verifica-se uma perspectiva padronizadora e uniformizante de consulta à população atingida, notadamente pelas dificuldades e barreiras de acesso à ferramenta digital e pela descon sideração de formas de organização social próprias — que não eram viabilizadoras da participação comunitária na experiência. Associa-se essa lógica à “visão de túnel” e a uma formulação de desenho institucional pautada pela *tékhnē*, nos termos discutidos por Scott (1998).

Contudo, também foi possível identificar a abertura de uma série de pontos de contato, que viabilizaram a apresentação de reivindicações e informações pertinentes. Isso contribuiu para sensibilizar e conscientizar atores sociais acerca dos descompassos entre o processo consultivo realizado e os direitos, as especificidades e os modos de vida e organização social dos PCTs. Nessa perspectiva, entende-se que foram enfatizados aspectos, categorias e ideais sobre como os movimentos sociais, as associações comunitárias e os coletivos de atingidos desse grupo social enxergam os direitos das coletividades tradicionais e como eles (não) foram devidamente observados e garantidos no desenho e na execução da experiência.

A posterior criação da CP-PCTs e o seu reconhecimento por atores sociais e institucionais envolvidos, enquanto uma experiência capaz de atender às reivindicações e aos anseios das coletividades tradicionais, permite análises interessantes. Primeiramente, verifica-se que há indícios relevantes de que as categorias vocalizadas pelas coletividades tradicionais foram compreendidas, absorvidas e passaram a ser mobilizadas por atores institucionais responsáveis pela formulação do processo consultivo. Isso ocorre tanto pela incompatibilidade do desenho da experiência anterior com as especificidades dos PCTs quanto pela afirmação de que os atores institucionais envolvidos em sua formulação, apesar de terem experiências relevantes com articulação e participação social, de fato não possuíam experiências ou conhecimentos acumulados com a temática de PCTs até aquele momento — o que indica que obtiveram acesso a informações sobre a temática durante esse período de interação com os atores sociais. Além disso, são visíveis as modificações ao processo consultivo anterior em seu desenho e sua implementação, de maneira aderente às reivindicações e perspectivas trazidas pelos PCTs em suas interações com as instituições comprometidas. Tal mudança ocorreu notadamente pela adequação e adição de etapas que ampliaram as possibilidades de participação, incidência e personalização do processo às características específicas de cada comunidade contemplada no âmbito da CP-PCTs.

Analisa-se que isso ocorre em linha com a deontologia *mētis-friendly* proposta por Scott (1998), que defende a abertura de instituições e políticas públicas aos saberes práticos e locais, contribuindo para enriquecer a gama de experiências e habilidades disponíveis e, mais além, propiciar a correção e o incrementalismo de ações governamentais em contextos democráticos. Mais além, entende-se que a abertura de atores institucionais às considerações, reivindicações e demandas de atores sociais contribuiu para a produção de capacidades estatais de tipo cognitivo, fazendo com que passassem a “ver como um movimento social”, na perspectiva de Szwako e Gurza Lavalle (2019), e resultando na construção da CP-PCTs, enquanto uma experiência redesenhada, inovadora e aderente às perspectivas de direitos e especificidades evocadas pelos PCTs que se mobilizaram no caso em tela. Entende-se que a “transição” entre os processos consultivos também está em linha com a afirmação de que “[...] em âmbitos como os das [...] etnicidades, [...] o diálogo e a mútua influência entre agentes públicos, saber científico (em especial, o antropológico) e saberes tradicionais têm resultado na produção e na defesa de direitos” (Szwako; Gurza Lavalle, 2019, p. 429-430).

5 Considerações finais

À guisa de conclusão, cumpre destacar que a CP-PCTs representou avanços significativos em termos de inserção participativa e deliberativa das comunidades contempladas, podendo ser considerada uma vitória das coletividades tradicionais. Com uma lógica democratizante e personalizável, verificou-se que seu desenho institucional é

aderente aos direitos, às especificidades e aos modos de vida e organização social próprios das coletividades tradicionais inseridas. Contudo, ainda há limitações significativas, com destaque para a restrição a um projeto por comunidade, o teto orçamentário por iniciativa — que nem sempre garante que a integralidade e as necessidades das demandas sejam inseridas no projeto — e a morosidade para a conclusão das iniciativas. Por fim, é relevante destacar que os desdobramentos centrais dessa experiência estão em andamento. Algumas comunidades ainda estão participando do detalhamento dos projetos, aguardando análises da auditoria socioeconômica e a grande maioria está acompanhando a execução ainda incipiente das ações e medidas de reparação propostas.

Como lacuna desse trabalho, indica-se a inexistência de levantamentos mais amplos e gerais sobre as percepções dos atores sociais e institucionais envolvidos. A realização de levantamentos quantitativos, por meio de *surveys*, por exemplo, poderia trazer impressões mais difusas sobre o assunto. Contudo, para os objetivos aqui propostos e a metodologia de pesquisa adotada, entende-se que os elementos reunidos foram suficientes para corroborar os achados. Sugere-se que essa outra perspectiva, de caráter mais quantitativo, seja desenvolvida em agendas futuras de pesquisa, podendo abordar inclusive o desenrolar das ações em curso, bem como avaliar a satisfação das comunidades envolvidas com os aspectos gerais e os resultados da CP-PCTs e, de maneira mais ampla, com o processo de reparação em si.

Referências

ANELLI, Fernando Resende; BERNARDO, Renata Anício. Inovação democrática digital: um estudo de caso sobre a consulta popular no âmbito do acordo judicial de reparação do rompimento das barragens da Vale S.A. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2022. **Anais eletrônicos** [...]. Natal: UFRN, 2022.

ANELLI, Fernando Resende. **Do meramente consultivo à incidência direta**: inovações democráticas, repertórios de interação e a inserção de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no processo de reparação socioeconômica do desastre-crime da Vale S.A. em Brumadinho (2019-2024). 2025. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/c6065e02-6a52-458d-9380-3ecb069b1f67>. Acesso em: 18 maio 2026.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália; LICIO, Elaine Cristina. (Des)mobilização de capacidades na instrumentação de políticas: o caso do cadastro único para programas sociais. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea:

INCT/PPED, 2023. p. 45-74. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo2>. Acesso em: 14 maio 2026.

FLORIT, Luciano Félix. Dos conflitos ambientais à ética socioambiental: um olhar a partir dos povos e comunidades tradicionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 52, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/59663>. Acesso em: 29 nov. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

MELO, Tatiane Lúcia; MEDEIROS, Regina de Paula; TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. Quando o rio não VALE mais: o dilema de comunidades às margens do rio Paraopeba após o desastre em Brumadinho. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 25, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/8796>. Acesso em: 29 jan. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – 2º Grau. **Acordo Judicial para reparação integral relativa ao rompimento das barragens B-I, B-IV e B-IV-A / Córrego do Feijão**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/documento/acordo-judicial-de-reparacao>. Acesso em: 24 jan. 2026.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS. **Protocolos**. [S./], 2026. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolos/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

PASSOS, Anderson; QUIERATI, Luciana. **Brumadinho 272**: relato de um comandante dos bombeiros sobre as buscas e as vidas impactadas pelo desastre da barragem. Belo Horizonte: 11 Letras, 2023.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224>. Acesso em: 14 maio 2026.

POLIGNANO, Marcus Vinicius; LEMOS, Rodrigo Silva. Rompimento da barragem da Vale em Brumadinho: impactos socioambientais na Bacia do Rio Paraopeba. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 72, n. 2, p. 37-43, 2020.

PORTAL PRÓ-BRUMADINHO. **Histórico do rompimento das barragens da Vale na Mina Córrego do Feijão**. Belo Horizonte, 3 maio 2024. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/historico-do-rompimento-das-barragens-da-vale-na-mina-corrego-do-feijao>. Acesso em: 30 dez. 2025.

SCOTT, James C. **Seeing like a state**: how certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven: Yale University Press, 1998.

SILVA, Breno Trindade. Povos e comunidades tradicionais: algumas considerações sobre processos políticos e ecológicos. **Em Sociedade**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/emsociedade/article/view/29531>. Acesso em: 19 maio 2026.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de *et al.* **Jusdiversidade e protocolos comunitários**. Curitiba: Cepedis, 2022. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2023/08/Jusdiversidade-e-protocolos-comunita%CC%81rios.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina**: quando a política faz a diferença. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015. (Texto para discussão, n. 2035). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3863ac94-bb24-4eb9-bc9f-549c5445ab77/content>. Acesso em: 14 maio 2026.

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. "Seeing like a social movement": institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 411-434, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/bdXzdjtkMqG8gCNnMNpCbGm/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2026.

VITORELLI, Edilson. El proceso de reparación colectiva de las grandes catástrofes. **Ius Et Veritas**, Lima, n. 68, p. 55-65, 2024. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/29551>. Acesso em: 14 maio 2026.

YIN, Robert K. **Qualitative research from start to finish**. New York: Guilford Press, 2011.

Entre intenção normativa e inclusão substantiva: capacidades estatais e sandbox regulatório no setor elétrico brasileiro

Between normative intent and substantive inclusion: state capacity and regulatory sandbox in the Brazilian electricity sector

Graciele de Fátima Oliveira Rodrigues¹   

Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Brasília, DF, Brasil;
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF, Brasil

Camila Figueiredo Bomfim Lopes²   

Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Brasília, DF, Brasil; Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil

Vinicius Oliveira da Silva³   

Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA), São Paulo, SP, Brasil; Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

Este trabalho examina como a ativação diferenciada de capacidades estatais pode promover inclusão formal, entendida como a expansão do acesso em termos infraestruturais e administrativos sem garantia de uso efetivo ou adequado, e limitar inclusão substantiva, compreendida como o acesso efetivo, adequado e socialmente reconhecido, capaz de gerar benefícios nas dimensões distributiva, procedimental e de reconhecimento da justiça energética. Ancorado na literatura sobre capacidades estatais e desenho institucional, o estudo analisa a implementação do Programa Luz para Todos (LpT) no Território Indígena do Xingu, na Amazônia. O trabalho adota o desenho qualitativo de caso único, baseado em análise documental sistemática, reconstrução do arranjo institucional e exame de relatórios de avaliação produzidos por comunidades indígenas e organizações da sociedade civil. Os resultados indicam que o arranjo institucional priorizou capacidades infraestruturais e administrativas, enquanto capacidades político-relacionais, analíticas e dinâmicas foram mobilizadas de forma parcial. Também demonstram que LpT promoveu inclusão formal por meio da expansão da infraestrutura e do acesso administrativo ao serviço, mas apresentou limitações na

Recebido em: 28/02/2026

Aceito em: 17/04/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20832482](https://doi.org/10.5281/zenodo.20832482)

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



¹ Doutoranda e mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Atua na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), na Superintendência de Gestão Tarifária e Regulação Econômica, como Assessora Adjunta de Gestão Estratégica. Desenvolve atividades nas áreas de regulação econômica, estrutura tarifária, planejamento estratégico e experimentação regulatória no setor elétrico brasileiro.

² Mestre em Regulação e Gestão de Negócios pela Universidade de Brasília (UnB) e graduada em Ciências Econômicas, atua como Especialista em Regulação Econômica na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Possui experiência em regulação tarifária e planejamento do setor elétrico, com atuação em transição energética justa, pobreza energética e modernização tarifária.

³ Doutor em Ciências pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (EPUSP) e pós-doutor em modelagem e regulação econômica. Professor assistente na EPUSP e Gerente e Especialista em Energia do Programa de Infraestrutura para a Amazônia do Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA), onde coordena iniciativas em regulação, políticas públicas, acesso à energia elétrica, bioeconomia e desenvolvimento sustentável na Amazônia.

inclusão substantiva, dadas inadequações tecnológicas, ausência de consulta prévia, restrições ao uso produtivo da energia e fragilidades no modelo de faturamento e na comunicação, o que comprometeu a efetividade dos benefícios sociais, econômicos e territoriais, limitando a inclusão substantiva nas dimensões distributiva, procedimental e de reconhecimento da justiça energética. A partir desses achados, o trabalho discute a proposta de institucionalização de um *sandbox* regulatório no setor elétrico como instrumento de governança adaptativa capaz de integrar participação territorial, aprendizado regulatório estruturado, reformas baseadas em evidências e salvaguardas distributivas, destacando que sua implementação pode ser iniciada no presente, mas requer acompanhamento contínuo ao longo de sua evolução para avaliar, de forma sistemática, as implicações formais e substantivas decorrentes da experimentação. Conclui-se que a configuração institucional, e não apenas a intenção normativa, explica a distância entre expansão formal de cobertura e inclusão substantiva.

Palavras-chave: *Sandbox* regulatório. Política pública. Amazônia. Pobreza energética. Transição energética.

ABSTRACT

This work examines how differentiated activation of state capacities can promote formal inclusion, understood as the expansion of access in infrastructural and administrative terms without ensuring effective or adequate use, and constrain substantive inclusion, defined as effective, adequate, and socially recognized access capable of generating benefits across the distributive, procedural, and recognition dimensions of energy justice. Grounded in the state capacity literature and institutional design studies, it analyzes the implementation of Brazil's Program Luz para Todos in the Xingu Indigenous Territory, in the Amazon. The work adopts a qualitative single-case design, based on systematic document analysis, institutional reconstruction, and examination of field-based evaluation reports produced by Indigenous communities and civil society organizations. Findings show that the program's institutional arrangement prioritized infrastructural and administrative capacities, while political-relational, analytical, and dynamic capacities were only partially mobilized, with the program promoting formal inclusion through infrastructure expansion and administrative access to the service, but facing limitations in achieving substantive inclusion due to technological mismatches, absence of prior consultation, constraints on productive energy use, and weaknesses in billing design and communication, which ultimately compromised the effectiveness of social, economic, and territorial benefits.. This asymmetric activation generated formal inclusion through infrastructure expansion, but limited substantive inclusion in distributive, procedural, and recognition dimensions of energy justice. Drawing on these results, the work discusses the proposed institutionalization of a regulatory sandbox in the electricity sector as an adaptive governance instrument capable of integrating territorial participation, structured regulatory learning, evidence-based reforms, and distributive safeguards, highlighting that its implementation can be initiated in the present but requires continuous monitoring over time to systematically assess the formal and substantive implications arising from the experimentation. The work contributes to debates on state capacity and energy governance by demonstrating that institutional configuration rather than normative intent alone explains the gap between formal coverage expansion and substantive inclusion.

Keywords: Regulatory sandbox. Public policy. Amazon. Energy poverty. Energy transition.

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. Graciele Rodrigues agradece o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal. Vinicius Silva agradece o apoio da Charles Stewart Mott Foundation.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Foi utilizada ferramenta de IA para verificação textual (gramática): Resumo, Abstract e Resumen; ChatGPT; e 24 a 26 de fevereiro 2025.

1 Introdução

O enfrentamento das desigualdades sociais, territoriais e econômicas permanece como um dos principais desafios do Estado brasileiro. Em diferentes áreas de política pública, formulam-se intervenções com direcionalidade redistributiva explícita, voltadas à ampliação de acesso, inclusão de populações vulneráveis e redução de assimetrias estruturais (Gomide; Pires, 2014; Mazzucato, 2018). Persistem, contudo, lacunas entre intenção normativa e resultados substantivos, recolocando duas questões centrais:

- a) Sob quais condições as capacidades estatais contribuem efetivamente para reduzir desigualdades?
- b) Em que medida a própria configuração institucional pode reproduzir assimetrias preexistentes?

O debate recente sobre capacidades estatais no Brasil avançou na especificação conceitual e na análise de arranjos institucionais, distinguindo dimensões técnico-administrativas e político-relacionais (Gomide; Pires, 2014; Pires; Gomide, 2021). Ainda assim, são escassos os estudos que tratam capacidades como variáveis explicativas centrais dos efeitos distributivos. Parte da literatura associa capacidade a desempenho sem problematizar sua dimensão distributiva (Centeno; Kohli; Yashar, 2017). Por outro lado, estudos sobre desigualdades analisam resultados sociais sem explorar sistematicamente como diferentes dimensões de capacidade são ativadas na sua formulação e implementação (Lotta, 2021; Brodtkin, 2012).

Este trabalho situa-se nessa interseção, examinando como a ativação diferenciada de capacidades estatais condiciona os efeitos distributivos de uma política orientada à redução de desigualdades. Argumenta-se que políticas com direcionalidade redistributiva podem gerar inclusão predominantemente formal quando seus arranjos ativam, de forma assimétrica, capacidades infraestruturais e administrativas, sem mobilizar, de modo integrado, capacidades político-relacionais, analíticas e dinâmicas.

Para fins analíticos, entende-se por inclusão formal a ampliação do acesso ao serviço público em termos infraestruturais e administrativos, caracterizada pela instalação de sistemas de geração de energia elétrica e pela inserção dos usuários no regime regulado, sem garantia de uso efetivo, adequado ou socialmente integrado. Já a inclusão substantiva refere-se ao acesso efetivo, adequado e socialmente reconhecido à energia elétrica, capaz de gerar benefícios nas dimensões distributiva, procedimental e de reconhecimento da justiça energética, incluindo uso produtivo, adequação tecnológica, participação nos processos decisórios e compatibilidade com os modos de vida locais.

A hipótese central sustenta que é a configuração concreta dos arranjos institucionais, e não apenas a intenção normativa, que explica a distância entre a expansão formal de

cobertura e a inclusão substantiva em contextos estruturalmente desiguais. Ao deslocar o foco da intenção declarada para os mecanismos institucionais de ativação de capacidades, o artigo contribui para compreender como a construção e a mobilização de capacidades podem ampliar a presença estatal e, simultaneamente, reproduzir desigualdades.

Para explorar essa hipótese, o artigo dialoga com o caso da política de universalização do acesso à energia elétrica na Amazônia Legal, tomando como referência a implementação do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica — o Luz para Todos (LpT) — no Território Indígena do Xingu. Trata-se de um contexto marcado por vulnerabilidades estruturais, heterogeneidade territorial e reconhecimento constitucional diferenciado, no qual as tensões entre direcionalidade redistributiva e resultados observados tornam-se particularmente visíveis.

Ao articular capacidades estatais, desenho institucional e efeitos distributivos, o artigo propõe uma chave analítica para compreender quando capacidades reduzem desigualdades e quando podem perpetuá-las.

O trabalho organiza-se da seguinte forma: a seção 2 apresenta o marco teórico, o modelo analítico e a contextualização de *sandbox*; a seção 3 detalha a estratégia metodológica; a seção 4 desenvolve a análise empírica; a seção 5 discute os achados à luz da hipótese proposta; e a seção 6 apresenta conclusões e implicações para o debate sobre capacidades estatais e enfrentamento das desigualdades no Brasil.

2 Marco teórico

Este trabalho adota como eixo analítico a abordagem das capacidades estatais, articulando-a à literatura sobre arranjos institucionais, *policy design* e direcionalidade estratégica. Parte-se do pressuposto de que a análise de desigualdades não pode limitar-se à intenção normativa ou ao desenho formal da política, exigindo o exame dos mecanismos institucionais que estruturam sua implementação. As capacidades estatais são tratadas como uma variável mediadora. Sua ativação e combinação administrativas, político-relacionais, analíticas e dinâmicas condicionam efeitos distributivos. Assim, políticas redistributivas podem gerar resultados distintos conforme o arranjo institucional que as sustenta.

2.1 Capacidades estatais e ativação institucional em contextos desiguais

A literatura clássica sobre capacidades estatais parte da premissa de que o Estado é capaz quando consegue penetrar um território e implementar decisões de forma eficaz (Mann, 1984). O poder infraestrutural expressa essa habilidade de transformar normas

em ação. Evans (1995), ao desenvolver o conceito de *embedded autonomy*, demonstra que o desempenho estatal depende da combinação entre burocracia profissionalizada e inserção relacional na sociedade.

Entretanto, inferir capacidade a partir do resultado é analiticamente problemático. Centeno, Kohli e Yashar (2017) alertam para o risco da inferência circular: assumir que políticas bem-sucedidas comprovam capacidade sem examinar os mecanismos que produziram tal resultado. A expansão institucional ou a ampliação formal da política não garantem, por si, efeitos distributivos substantivos.

No contexto brasileiro, o debate desloca o foco do “estoque institucional” para a ativação concreta das capacidades. Gomide e Pires (2014, 2018) demonstram que capacidades são multidimensionais e operam por meio de arranjos institucionais específicos. Dimensões técnico-administrativas, relacionadas à execução e provisão, coexistem com dimensões político-relacionais, associadas à coordenação, legitimidade e inclusão. Essas dimensões não são mobilizadas de forma automática nem equilibrada.

Capacidades são ativadas ou restringidas conforme a configuração institucional que estrutura a política. Arranjos que privilegiam padronização e coordenação vertical tendem a ativar predominantemente capacidades administrativas. Já aqueles que incorporam mediação territorial e diálogo interinstitucional ampliam capacidades político-relacionais. Assim, a questão central deixa de ser se o Estado possui capacidade e passa a ser quais dimensões são ativadas, em que intensidade e com quais efeitos distributivos.

Os arranjos institucionais constituem o espaço dessa ativação. Como mostram Gomide e Pires (2018), capacidades emergem da combinação entre atores, instrumentos e regras. A governança pode ampliá-la, fragmentá-la ou deslocá-la. A literatura de *policy design* (processo de definição de objetivos, instrumentos e arranjos institucionais de uma política pública para orientar sua implementação e seus resultados) acrescenta que instrumentos organizam incentivos e distribuem riscos (Peters; Fontaine, 2020). Capano e Oliveira (2025) demonstram que déficits analíticos no desenho, especialmente em contextos federativos, comprometem a adequação territorial, produzindo efeitos assimétricos em contextos desiguais.

A implementação evidencia essa dinâmica. Lipsky (2019) demonstra que a política é produzida no cotidiano da burocracia de nível de rua, cuja discricionariedade redefine seus contornos. Brodtkin (2012) destaca que cidadãos experimentam a política por meio dessas interações. No Brasil, Lotta (2021) evidencia que arranjos institucionais moldam o exercício da discricionariedade, podendo reproduzir desigualdades mesmo sob desenho formal inclusivo.

Capacidades estatais, portanto, devem ser compreendidas como processos institucionalmente condicionados, sendo variáveis mediadoras entre diretrizes formais e resultados distributivos substantivos.

2.2 Direcionalidade, capacidades dinâmicas e justiça energética

A discussão sobre capacidades ganha maior densidade quando articulada à direcionalidade estratégica. Para Mazzucato (2018), o Estado não atua apenas como corretor de falhas de mercado, mas também orienta trajetórias e define prioridades por meio de missões públicas. A direcionalidade implica escolhas sobre riscos a assumir, setores a priorizar e problemas a enfrentar, escolhas que são distributivas por natureza, pois organizam a alocação de recursos e a distribuição de riscos.

Contudo, a direcionalidade sem capacidade adaptativa pode produzir efeitos distintos dos pretendidos. Kattel (2023) enfatiza que o setor público precisa desenvolver capacidades dinâmicas, isto é, capacidade de ajustar instrumentos, revisar arranjos e aprender com a implementação. Em contextos de heterogeneidade territorial e vulnerabilidades estruturais, políticas exigem adaptação contínua; sua ausência tende a perpetuar distorções distributivas.

A literatura de justiça energética aprofunda essa análise ao demonstrar que o acesso à energia envolve as dimensões distributiva, procedimental e de reconhecimento (Sovacool; Dworkin, 2015; Sovacool, 2016). Bouzarovski (2014) argumenta que a vulnerabilidade energética é um fenômeno estrutural e relacional, resultante da interação entre condições socioeconômicas, qualidade da infraestrutura e arranjos institucionais que moldam o acesso e o custo da energia.

A implicação é direta: a universalização formal não equivale à inclusão substantiva. Políticas podem expandir cobertura e, simultaneamente, reproduzir desigualdades quando capacidades relacionais, analíticas e adaptativas não acompanham a expansão administrativa.

Sustenta-se, portanto, que capacidades estatais operam como uma variável mediadora entre direcionalidade normativa e resultados distributivos. A ativação assimétrica, com predominância de capacidades infraestruturais e administrativas, tende a produzir inclusão formal. Já a mobilização integrada de capacidades político-relacionais, analíticas e dinâmicas é condição para uma inclusão substantiva.

Parte-se da hipótese de que políticas com direcionalidade redistributiva tendem a gerar uma inclusão predominantemente formal quando seus arranjos ativam capacidades de forma assimétrica. A análise desloca-se da intenção normativa para o plano institucional, examinando como capacidades são mobilizadas e quais consequências distributivas produzem.

2.3 Projetos de sandbox

A noção de *sandbox* regulatório deriva da ideia de “caixa de areia”, na qual as crianças podem criar, construir e destruir, dentro de um ambiente delimitado, controlado e seguro para experimentação.

No campo da regulação, ela passou a designar um instrumento de política pública que permite testes controlados de inovações sob supervisão da autoridade reguladora. Trata-se de um ambiente institucional temporário, no qual agentes previamente selecionados operam com flexibilizações específicas, dentro de limites definidos, sob monitoramento contínuo e com critérios claros de entrada e saída (Zetzsche *et al.*, 2017; Rosemberg *et al.*, 2020; Coutinho, 2018).

Seu surgimento insere-se em um contexto de crescente complexidade regulatória e digitalização, que tensionou modelos prescritivos *ex ante* (Ansell; Gash, 2007; OECD, 2021). Instrumentos experimentais passaram a ser valorizados por permitirem que o regulador produza evidências enquanto regula, ajustando normas com base em resultados observados (OECD, 2021; Brasil, 2024c; Rodrigues, 2025). A literatura sobre capacidades estatais destaca que, sob incerteza, a eficácia regulatória depende da habilidade de coordenar atores e aprender institucionalmente (Bouckaert; Barandiarán; Canel, 2023; Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012; Gomide; Pires, 2018; Cavalcante; Pires, 2018).

A primeira iniciativa formal estruturada foi implementada pela *Financial Conduct Authority* (FCA), no Reino Unido, em 2015, no âmbito do Project Innovate, diante da expansão das *fintechs* após a crise de 2008. O *sandbox* buscou reduzir barreiras à entrada, incentivar concorrência e permitir inovação responsável sem comprometer a estabilidade financeira (Zetzsche *et al.*, 2017; Coutinho Filho, 2018).

A literatura identifica fundamentos complementares. Allen (2019) sustenta que o *sandbox* funciona como um laboratório institucional para testar modelos regulatórios antes de sua consolidação normativa. Ao reduzir barreiras à entrada, pode ampliar a diversidade de atores e a concorrência regulada, desde que acompanhado de salvaguardas. Estudos em saúde digital e alimentos inovadores indicam que o mecanismo permite avaliação incremental de riscos sob supervisão, evitando tanto paralisia regulatória quanto liberalização irrestrita (Fuad *et al.*, 2023; Molitorisova; Purnhagen, 2025). Revisões recentes apontam seu uso como instrumento voltado à sustentabilidade e transição ecológica (Gumbo; Chude-Okonkwo, 2025). Pode ainda operar como mecanismo de coordenação em sistemas fragmentados e como ferramenta de produção sistemática de evidências, com métricas e delimitação temporal claras (Allen, 2019; Odong, 2026).

A expansão para além do setor financeiro confirma sua consolidação como instrumento transversal de governança adaptativa. No setor *fintech*, evidências indicam redução de

incertezas regulatórias, ampliação de acesso ao capital e fortalecimento da cooperação regulador-empresa, quando estruturado com critérios transparentes (Kálmán, 2025). No contexto europeu, Ringe e Ruof (2020) alertam para riscos de fragmentação regulatória e propõem o modelo de *guided sandbox* (modelo de *sandbox* regulatório com orientação e coordenação ativa do regulador, que define diretrizes, acompanha testes e direciona o aprendizado para objetivos de política pública), com coordenação supranacional. Wechsler (2018) defende sua institucionalização como mecanismo permanente de aprendizagem regulatória. Em setores sensíveis, como o humanitário (Martin, 2020) e a saúde (Leckenby *et al.*, 2021), ele tem sido utilizado para testar tecnologias emergentes sob parâmetros éticos e avaliação antecipatória.

No setor de energia, sua adoção ocorre em contextos de transição energética e descentralização da sua geração. Nos Países Baixos, o *sandbox* permitiu que iniciativas locais operassem sob regras diferenciadas, promovendo aprendizagem regulatória participativa (Waal; Das; Schoor, 2020). Na Áustria, destaca-se a necessidade de desenho institucional robusto diante do caráter sistêmico da infraestrutura elétrica (Veseli *et al.*, 2021). Esses casos indicam que, no campo energético, o *sandbox* articula experimentação normativa, coordenação interorganizacional e construção de capacidades adaptativas (Waal; Das; Schoor, 2020; Veseli *et al.*, 2021; Rangel, 2022).

2.3.1 Sandbox no Brasil

No Brasil, as primeiras iniciativas de *sandbox* regulatório surgiram no setor financeiro, com atuação coordenada do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep) (Coutinho Filho, 2018; Rangel, 2022; Vieira *et al.*, 2024). Esses arranjos estruturaram ambientes de experimentação com critérios formais de seleção, delimitação temporal e supervisão técnica contínua (Banco Central do Brasil, 2020; Brasil, 2020, 2021a). Mais do que permitir testes controlados, eles introduziram uma lógica de regulação baseada em evidências, na qual a produção sistemática de informações integra o processo decisório (OECD, 2021). Posteriormente, o debate alcançou o setor elétrico, diante de desafios relacionados à modernização tarifária e à descentralização da geração e inclusão energética.

A institucionalização dos *sandboxes* no país não se limitou à importação de uma prática internacional, mas, sim, representou mudança de paradigma na atuação das agências reguladoras. O Regulatory Policy Outlook 2021 (OECD, 2021) já apontava a necessidade de incorporar instrumentos de experimentação como resposta à complexidade tecnológica e à inovação disruptiva, enfatizando abordagens adaptativas orientadas à redução de incertezas. O relatório de 2025 aprofunda essa agenda ao defender a institucionalização permanente de *sandboxes* e *testbeds* (ambientes controlados de teste em condições reais, voltados à validação técnica e operacional de soluções antes de sua

adoção regulatória) como componentes estruturantes da arquitetura regulatória, com monitoramento contínuo, uso estratégico de dados, além de um dispositivo robusto de *accountability* (obrigação de agentes públicos prestarem contas de suas decisões e resultados, com transparência, responsabilização e possibilidade de controle) (OECD, 2025). A experimentação deixa de ser uma resposta pontual à inovação e passa a constituir um elemento central da capacidade regulatória contemporânea.

Essa leitura dialoga com a literatura que situa o *sandbox* como etapa intermediária rumo à regulação adaptativa. Zetzsche *et al.* (2017) argumentam que o instrumento expressa a transição de modelos de comando e controle para formas de *smart regulation* (abordagem regulatória flexível e baseada em evidências que combina instrumentos, atores e níveis de governança para lidar com problemas complexos de forma adaptativa), nas quais experimentação supervisionada, coleta estruturada de dados e ajustes normativos contínuos tornam-se centrais. O *sandbox* deixa de ser espaço excepcional e passa a operar como mecanismo estruturado de aprendizagem regulatória.

A experiência latino-americana reforça essa interpretação. Rosenberg *et al.* (2020) demonstram que *sandboxes* e *innovation testbeds* têm sido utilizados para promover inovação, reduzir incertezas e fortalecer capacidades regulatórias estatais. Quando associados a mecanismos claros de monitoramento e avaliação, contribuem para mitigar riscos sistêmicos e qualificar a regulação.

No plano normativo, a Lei Complementar nº 182/2021 (Brasil, 2021b) e a Resolução Normativa nº 966/2021 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel, 2021) consolidam a experimentação como parte do repertório regulatório brasileiro. Esse movimento é aprofundado na Agenda Regulatória da Aneel do ciclo 2026-2027, que prevê a normatização das diretrizes para programas de experimentação regulatória no setor elétrico. Nele, o *sandbox* tarifário funcionou como arena institucional de coordenação entre regulador e agentes, mobilizando processos colaborativos compatíveis com Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) e gerando aprendizado institucional, ainda que com desafios de inclusão e *accountability* (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012; Rodrigues, 2025).

Sob uma perspectiva comparativa, o *sandbox* fortalece a capacidade institucional ao reconfigurar o papel do regulador: aplicar normas para coordenador de processos experimentais orientados por evidências (Zetzsche *et al.*, 2017; Rosenberg *et al.*, 2020; OECD, 2021). No setor energético, essa transformação é estrutural, pois afeta a arquitetura do regime e sua trajetória de transição, exigindo avaliação transparente e equilíbrio entre inovação, estabilidade sistêmica e proteção do interesse público (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012).

2.3.2 Breve histórico de *sandbox* regulatório no setor de energia

Os *sandboxes* regulatórios emergiram no setor de energia como instrumentos de experimentação normativa controlada, destinados a reduzir barreiras à inovação tecnológica e organizacional no contexto da transição energética. Diferentemente de projetos-piloto convencionais, permitem derrogações temporárias de normas vigentes, sob supervisão regulatória, para testar modelos de negócio, arranjos institucionais e soluções sociotécnicas em ambiente real.

Um levantamento bibliométrico na Web of Science, com as palavras-chave “Sandbox” AND “Energ*”, identificou 33 artigos revisados por pares. Observa-se um crescimento acentuado a partir de 2019, intensificado entre 2021 e 2025, indicando consolidação do instrumento no debate internacional sobre governança da transição energética. A produção concentra-se na União Europeia (Alemanha, Países Baixos, Itália e Áustria), Reino Unido, Coreia do Sul e Brasil, associando o uso de *sandboxes* a jurisdições envolvidas em processos de descarbonização, digitalização de redes e reorganização de mercados energéticos (Clarivate, 2026).

Os estudos convergem em três eixos: a) flexibilização regulatória para integração de renováveis e comunidades energéticas; b) experimentação tarifária e novos modelos de mercado, incluindo mobilidade elétrica e hidrogênio; e c) digitalização e inovação sociotécnica, como *smart grids* (redes elétricas inteligentes que utilizam tecnologias digitais para monitorar, automatizar e otimizar a geração, distribuição e consumo de energia em tempo real), *blockchain* (tecnologia de registro distribuído que permite transações seguras, transparentes e descentralizadas sem necessidade de intermediários) e gestão descentralizada da demanda. A literatura caracteriza os *sandboxes* como mecanismos de governança adaptativa capazes de produzir aprendizado regulatório estruturado, reduzir incertezas e orientar reformas baseadas em evidências.

No setor energético, eles são utilizados para testar energia descentralizada, arranjos tarifários inovadores, infraestruturas inteligentes, marcos regulatórios para hidrogênio e mobilidade elétrica, reduzir incertezas jurídicas e fomentar aprendizado orientado a reformas estruturais. Assim, configuram instrumentos estratégicos de governança da transição.

Veseli *et al.* (2021) apontam, na Áustria, a inexistência de autorização legal explícita para derrogações como entrave à experimentação, defendendo base legal específica para exceções controladas. Ao analisarem as Experiências de Produção Descentralizada e Sustentável de Eletricidade (EDSEP, do inglês *Experiments Decentralized, Sustainable Electricity Production*) holandesas, Waal, Das e Schoor (2020) identificam a rigidez normativa como obstáculo a modelos *peer-to-peer* (modelo descentralizado de troca direta entre usuários, sem intermediários, como no compartilhamento ou comercialização

de energia entre consumidores) e a tarifas dinâmicas, destacando que o êxito depende de coordenação interinstitucional e alinhamento entre incumbentes e inovadores.

Bauknecht e Kubeczko (2024) defendem cláusulas experimentais para testar *smart grids* e integração setorial, bem como a institucionalização permanente dos *sandboxes*. Beckstedde (2023) destaca seu papel na consolidação do mercado de hidrogênio verde, reduzindo a fragmentação regulatória. No Brasil, Wady e Consoni (2025) propõem o uso do *sandbox* para mobilidade elétrica integrado ao *sandbox* tarifário da Aneel. Correa (2021) defende ambientes experimentais para sistemas isolados, enquanto Park (2026) e Waal, Das e Schoor (2020) ressaltam sua função na integração tecnológica e redistribuição de competências em sistemas policêntricos, combinando autonomia local, supervisão e aprendizado coletivo.

2.3.3 *Sandbox* regulatório – Projeto Energias da Floresta

De acordo com a Aneel, conforme exposto na Nota Técnica nº 718/2025-STE/Aneel, as análises decorrentes das reivindicações dos povos xinguanos, bem como de trabalhos de campo em territórios extrativistas e quilombolas, evidenciaram a recorrência de problemas relacionados à ausência ou precariedade do serviço público de energia elétrica na Amazônia Legal. Essas evidências empíricas revelam a existência de um problema regulatório estrutural complexo a ser enfrentado pelo Estado brasileiro.

Um número expressivo de comunidades amazônicas permanece excluído do acesso ao serviço público de energia elétrica, o que afeta aproximadamente 1,0 milhão de brasileiros. Quando o atendimento ocorre, frequentemente apresenta-se de forma precária e inadequada aos modos de vida das comunidades tradicionais. Em outros casos, o fornecimento resulta de iniciativas pontuais do terceiro setor, sem articulação com concessionárias ou com o marco regulatório vigente.

Essa desarticulação compromete a sustentabilidade dos sistemas implantados e restringe o acesso a políticas públicas que dependem da energia elétrica, como saúde, educação, água, saneamento, conectividade e empreendedorismo. O problema, portanto, ultrapassa a dimensão setorial e assume caráter transversal no enfrentamento das desigualdades socioeconômicas e territoriais da Amazônia Legal.

Nesse contexto, o Projeto Energias da Floresta, lançado em instrução pela Aneel e desenvolvido em parceria com o Instituto de Energia e Meio Ambiente (Iema) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), surge da necessidade de incorporar, de forma estruturada, as demandas de povos e comunidades tradicionais no desenho e na implementação de políticas voltadas à acessibilidade da energia elétrica. Seu objetivo central é mapear barreiras ao acesso universal, equitativo, seguro e sustentável,

identificando oportunidades para projetos-piloto em ambiente de experimentação regulatória.

Os projetos-piloto deverão promover soluções inovadoras e sustentáveis, preferencialmente com envolvimento das distribuidoras e cooperação entre agentes setoriais, órgãos públicos, organizações da sociedade civil e comunidades participantes, assegurando integração com políticas transversais e respeito às práticas socioculturais locais.

O conceito de acessibilidade da energia elétrica, eixo estruturante do Projeto, ainda não está formalmente incorporado ao arcabouço regulatório brasileiro. Ele abrange disponibilidade, continuidade, qualidade, adequação e compatibilidade econômica do serviço para demandas domiciliares, produtivas e comunitárias, fundamentando-se nos princípios de universalização, segurança, equidade e regularidade.

O Projeto busca aprimorar políticas públicas e regulação setorial com foco em acessibilidade, transição energética justa, modernização dos serviços, integração de políticas, participação social e erradicação da pobreza energética. A participação social constitui um eixo central, promovida por processos de consulta e escuta qualificada em consonância com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989).

Prevê-se que os projetos-piloto sejam desenvolvidos por prestadores do serviço público, mediante parcerias governamentais e não governamentais e escuta ativa das comunidades. Para viabilizar essa articulação, propõe-se a criação de uma rede de inovação aberta (*hub*), conectando comunidades a atores comprometidos com a acessibilidade energética e incentivando parcerias, cocriação de soluções replicáveis e compartilhamento de informações e saberes.

Outro componente essencial é a governança participativa, voltada à coordenação, ao monitoramento e à avaliação dos projetos, subsidiando o aprimoramento regulatório. Trata-se de processo de engajamento significativo ao longo do ciclo das políticas públicas, assegurando inclusão e influência efetiva nas decisões (OECD, 2017). Elementos como interação estruturada, confiança, definição de responsabilidades, coordenação permanente e deliberação contínua são determinantes para enfrentar problemas públicos complexos (Emerson; Nabatchi; Baloch, 2012; Ansell; Gash, 2007; Ansell; Torfing, 2014).

A articulação entre instituições públicas, agentes setoriais, sociedade civil e comunidades fortalece a identificação de necessidades específicas, formulação de respostas adequadas e monitoramento compartilhado (Martins; Costa, 2017), especialmente em regiões remotas da Amazônia Legal.

A proposta normativa submetida à consulta pública apresenta uma lista não exaustiva de problemas regulatórios passíveis de enfrentamento, incluindo regularização em áreas vulneráveis; comunicação inclusiva; comunidades energéticas; novas modalidades de faturamento e tarifação; cozinha limpa e mobilidade elétrica; gestão descentralizada, descarbonização e hibridização de sistemas isolados; resiliência climática; gestão de resíduos; soluções com recorte de gênero, raça e juventude; e soluções específicas para usos produtivos e coletivos da energia.

De forma a viabilizar a iniciativa, o Projeto prevê diferentes fontes de financiamento para os projetos-piloto, envolvendo recursos de agentes executores, bancos de fomento, filantropia e instrumentos como o LpT, o Programa de Eficiência Energética (PEE) e o Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PDI), de forma integrada e complementar.

A partir do reconhecimento de que a experimentação regulatória pode ampliar as capacidades estatais, reduzindo as assimetrias de informação sobre o atendimento de comunidades isoladas da região amazônica, espera-se, por fim, que o Projeto contribua para redefinir padrões de atendimento dos programas de universalização, considerando usos finais e práticas interculturais e promovendo o bem-viver dos povos da floresta.

3 Abordagem metodológica

Este trabalho adota a abordagem qualitativa, com desenho de estudo de caso único de caráter explicativo, orientado à análise de mecanismos institucionais. O objetivo é examinar como diferentes dimensões de capacidades estatais foram mobilizadas na implementação da política de universalização do acesso à energia elétrica no território indígena do Xingu e de que modo essa mobilização condicionou seus efeitos distributivos, institucionais e territoriais.

A opção pelo estudo de caso justifica-se pela natureza complexa, contextual e multiescalar do fenômeno investigado. A implementação de políticas públicas, em territórios indígenas, envolve interação entre arranjos normativos, estruturas administrativas, práticas regulatórias e dinâmicas socioculturais, cujos limites são indissociáveis do contexto empírico. Conforme Yin (2001), o estudo de caso é adequado quando se busca compreender fenômenos contemporâneos em contextos reais, especialmente quando as fronteiras entre política pública e ambiente institucional são difusas.

O caso foi selecionado como caso crítico, nos termos de Yin (2001), por envolver a política de direcionalidade redistributiva explícita, como o LpT, aplicada a território marcado por vulnerabilidade estrutural e reconhecimento constitucional diferenciado. A existência da Carta dos Povos Xinguanos constitui evidência empírica reveladora para

examinar como o arranjo institucional influenciou os resultados, permitindo testar a hipótese de que ativações assimétricas de capacidades estatais tendem a produzir inclusão predominantemente formal.

A estratégia empírica baseia-se em análise documental sistemática de fontes primárias e secundárias, incluindo normativos federais, decretos, resoluções regulatórias, o Manual de Operacionalização do Programa, relatórios técnicos e a Carta dos Povos Xinguanos. A análise concentrou-se na reconstrução do desenho institucional, dos instrumentos mobilizados, das instâncias decisórias e das interfaces entre Estado, concessionária e comunidades indígenas.

O procedimento analítico foi estruturado a partir do referencial de capacidades estatais (Evans, 1995; Skocpol, 1985; Centeno *et al.*, 2017), articulado à literatura sobre governança colaborativa (Emerson; Nabatchi; Balogh, 2012) e justiça energética (Sovacool; Dworkin, 2015; Sovacool *et al.*, 2017). Foram examinadas capacidades infraestruturais e administrativas, político-relacionais, analíticas e dinâmicas.

A análise seguiu a lógica de encadeamento explicativo, conforme Yin (2001), confrontando proposições teóricas com evidências empíricas. Reconhecem-se limitações inerentes ao estudo de caso único; contudo, conforme Yin (2001), casos críticos permitem inferência analítica. A predominância de fontes documentais pode restringir a captura de dinâmicas informais, mas a incorporação da manifestação pública das comunidades amplia a densidade empírica e integra a perspectiva local.

4 Análise empírica do acesso à energia elétrica no Brasil

4.1 Programa brasileiro de acesso à energia elétrica – o LpT

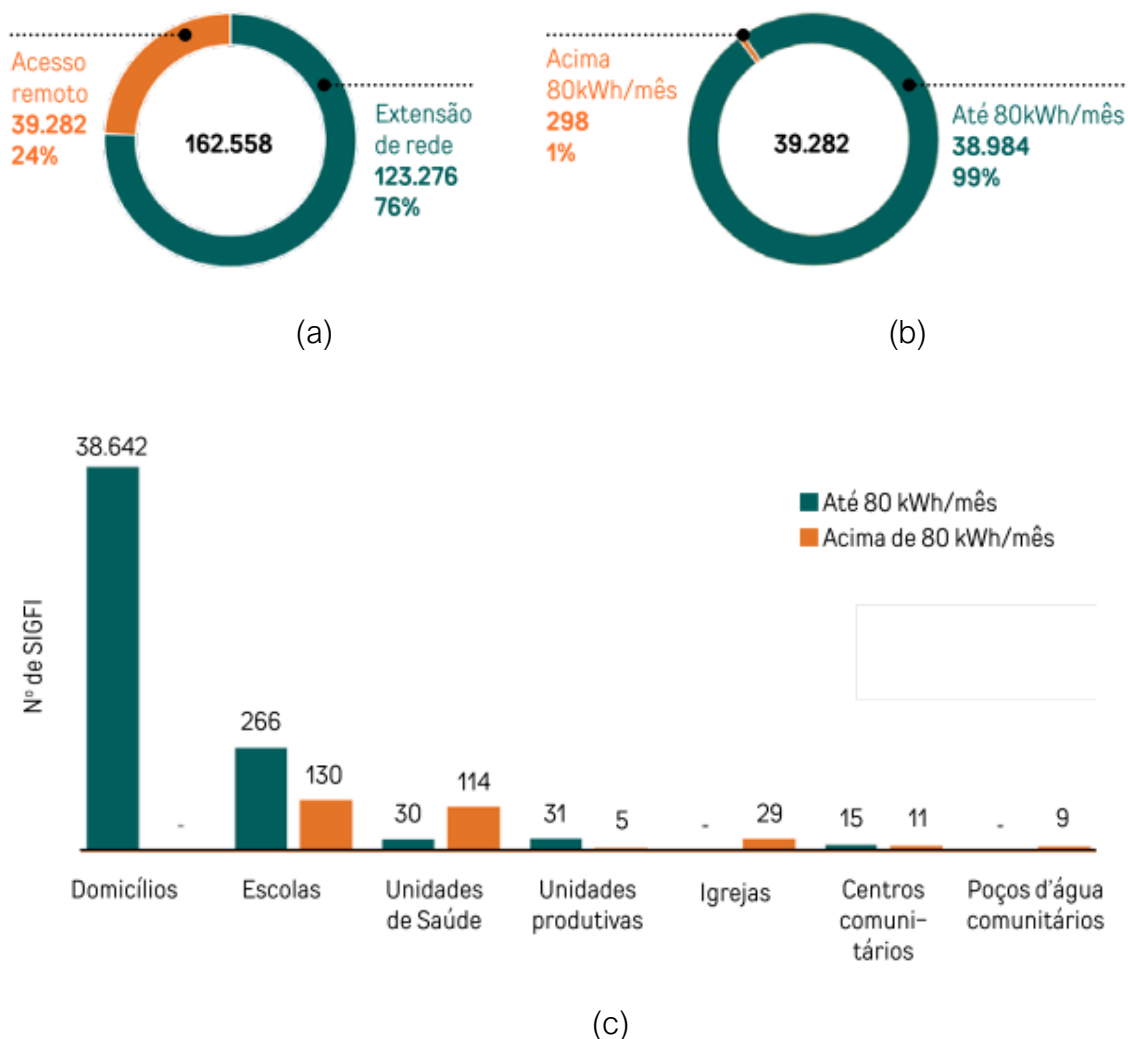
O LpT foi instituído em 2003 como política estruturante para superar a exclusão elétrica no meio rural brasileiro, sendo lançado pelo Decreto nº 11.628/2023 com foco explícito no combate à pobreza energética e na promoção de uma transição energética justa, inclusiva e sustentável. O programa atende populações rurais por meio da extensão de redes e comunidades remotas da Amazônia Legal exclusivamente com fontes renováveis, com ou sem redes associadas (Brasil, 2023).

O seu Manual de Operacionalização define diretrizes, critérios técnicos e financeiros, governança e mecanismos de transparência (Brasil, 2024b). O Decreto estabelece metas, prazos e financiamento via Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), com vigência até 2026 para o meio rural e até 2028 para regiões remotas (Brasil, 2023).

Dados do Ministério de Minas e Energia (MME), sistematizados pelo lema, indicam previsão de atendimento a 162.558 novas unidades, sendo 123.276 por extensão de

rede e 39.232 por sistemas remotos (Gráfico 1a). Desses, 99% são do Sistema Individual de Geração com Fonte Intermitente (SIGFI), majoritariamente até 80 kWh/mês (38.984 unidades), com apenas 298 acima de 160 kWh/mês (Iema, 2025), conforme Gráfico 1b e 1c.

Gráfico 1: Atendimento previsto do Luz para Todos (LpT): a) tipo de acesso, b) capacidade e c) tipo de unidade consumidora



Fonte: Iema (2025).

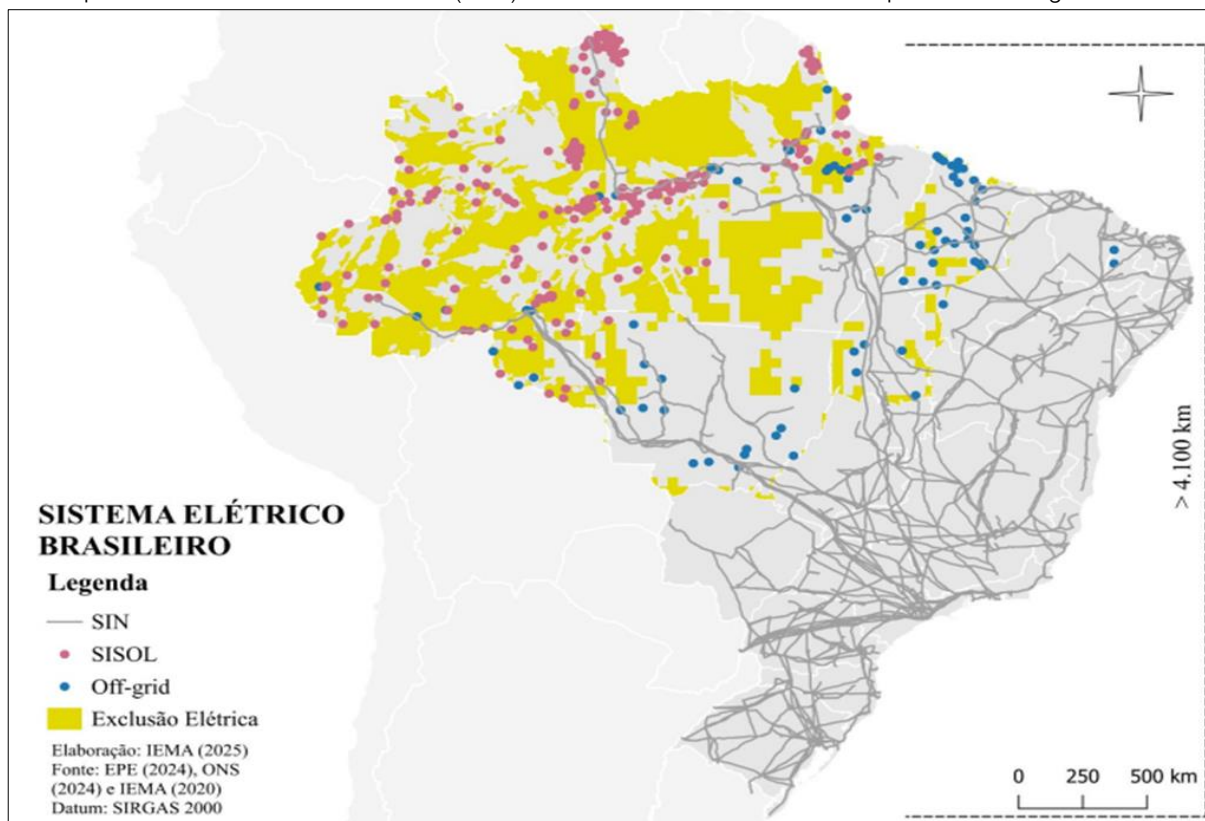
Por fim, o LpT consolidou-se como uma das principais políticas públicas de inclusão socioenergética do país. Desde 2003, o programa atendeu cerca de 3,7 milhões de unidades consumidoras, beneficiando 17,5 milhões de pessoas, das quais 89% residiam em áreas rurais, 10% em áreas urbanas e 1% em áreas remotas (Brasil, 2024a). Na Amazônia Legal, mais de 1,4 milhão de domicílios foram atendidos, com expansão significativa em regiões remotas a partir de 2020 (Iema, 2025). O relançamento de 2023

ampliou o escopo para famílias vulneráveis em municípios formalmente universalizados, reforçando seu caráter redistributivo e inclusivo.

4.2 Diagnóstico de exclusão elétrica e pobreza energética na Amazônia Legal

A configuração estrutural do Sistema Elétrico Brasileiro (SEB) ajuda a explicar a persistência da exclusão elétrica na Amazônia Legal. O Sistema Interligado Nacional (SIN) atende a maior parte da população (linhas cinzas na Mapa 1), enquanto os Sistemas Isolados (Sisol), concentrados majoritariamente na Amazônia Legal, operam predominantemente com geração termelétrica fóssil (pontos vermelhos na Mapa 1). Além desses arranjos, há áreas fora do SIN e dos Sisol (em amarelo na Mapa 1), caracterizadas como zonas de exclusão elétrica (Iema, 2025). Ademais, as grandes usinas hidrelétricas da Amazônia exportam parte significativa da sua geração para o região centro-sul do país, deixando apenas os impactos socioambientais desses empreendimentos na região (Peron; Silva, 2026). Esse quadro revela que a pobreza energética amazônica não resulta apenas de déficits pontuais de infraestrutura, mas também de um modelo histórico de planejamento centrado em áreas densamente povoadas e pouco adaptado às especificidades territoriais, demográficas e socioculturais da região (Iema, 2025).

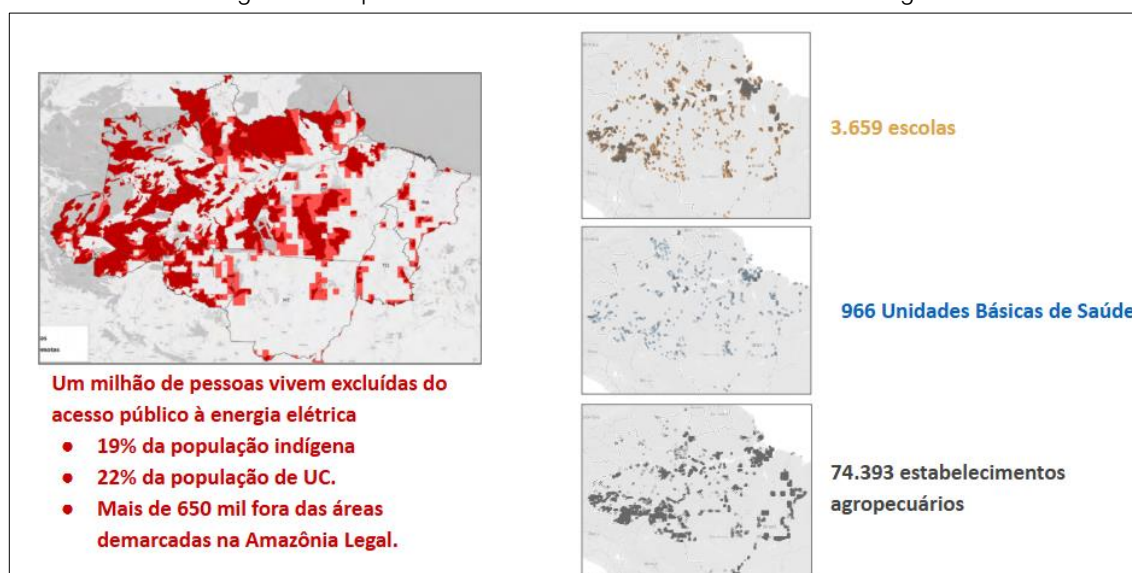
Mapa 1: Sistema Elétrico Brasileiro (SEB) e áreas de exclusão do acesso público à energia elétrica



Fonte: Iema (2025).

A exclusão elétrica configura uma forma de pobreza energética multidimensional (Iema, 2026), com implicações constitucionais ao comprometer a dignidade da pessoa humana e limitar direitos sociais como educação, saúde e alimentação (arts. 1º, III, e 6º da Constituição da República Federativa do Brasil — CRFB/1988), além de tensionar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CRFB/1988). Aproximadamente um milhão de pessoas ainda vivem sem acesso ao serviço público de energia elétrica na região, das quais: 19% do total são indígenas; 22% vivem em Unidades de Conservação (UCs); e mais de 650.000 vivem em áreas não demarcadas (Iema, 2020), conforme a Figura 1. A exclusão atinge também 3.659 escolas, 966 Unidades Básicas de Saúde (UBS) e 74.393 estabelecimentos agropecuários (Iema, 2025), comprometendo a infraestrutura pública e cadeias da sociobioeconomia amazônica (Iema, 2023, 2025).

Figura 1: Mapeamento da exclusão elétrica na Amazônia Legal



Fonte: Dados básicos: Iema (2020, 2025). Elaboração própria.

No âmbito residencial, a exclusão decorre da dispersão populacional, das grandes distâncias, das dificuldades logísticas e dos altos custos de redes convencionais (Iema, 2023). O Manual do LpT reconhece que milhares de famílias, em regiões remotas, permanecem sem atendimento, mesmo em municípios formalmente universalizados (Brasil, 2024b). Em áreas fora do SIN e dos Sisol, o atendimento ocorre por sistemas descentralizados (pontos azuis na Mapa 1), frequentemente com limitações de potência e continuidade (Iema, 2023, 2025). Na ausência de uma política estruturada, famílias recorrem à geração própria de combustíveis fósseis, com altos custos e baixa qualidade (Silva *et al.*, 2024).

Na educação, a falta de energia restringe o uso de tecnologias, o acesso à internet e o desenvolvimento de atividades noturnas (Iema, 2025). O Manual do LpT reconhece escolas como prioritárias (Brasil, 2024b). Na saúde, cerca de 1000 UBS sem

atendimento regular comprometem a conservação de vacinas e o funcionamento de equipamentos (Iema, 2025; Brasil, 2024b). Na dimensão produtiva, a ausência de energia limita o beneficiamento, o armazenamento e a agregação de valor, dificultando a transição energética justa (Iema, 2023, 2025). Por fim, a falta de energia compromete a conectividade, os serviços digitais e a participação cidadã, aprofundando a exclusão informacional (Iema, 2026; Brasil, 2024b).

4.3 Avaliação do LpT no Território Indígena do Xingu

4.3.1 Organização e objetivos da avaliação

A partir da articulação de organizações não governamentais que atuam na promoção da acessibilidade da energia elétrica em áreas remotas e isoladas da Amazônia Legal, realizou-se o Encontro de Monitoramento do Programa Luz para Todos (LpT), no período de 26 a 28 de março de 2025, na Aldeia Khikatxi (Fotografia 1), situada na Terra Indígena Wawi, no Território Indígena do Xingu (TIX), no estado do Mato Grosso (Mathyas *et al.*, 2026).

Fotografia 1: Vista aérea da Aldeia Khikatxi na terra indígena Wawi – território Indígena do Xingu



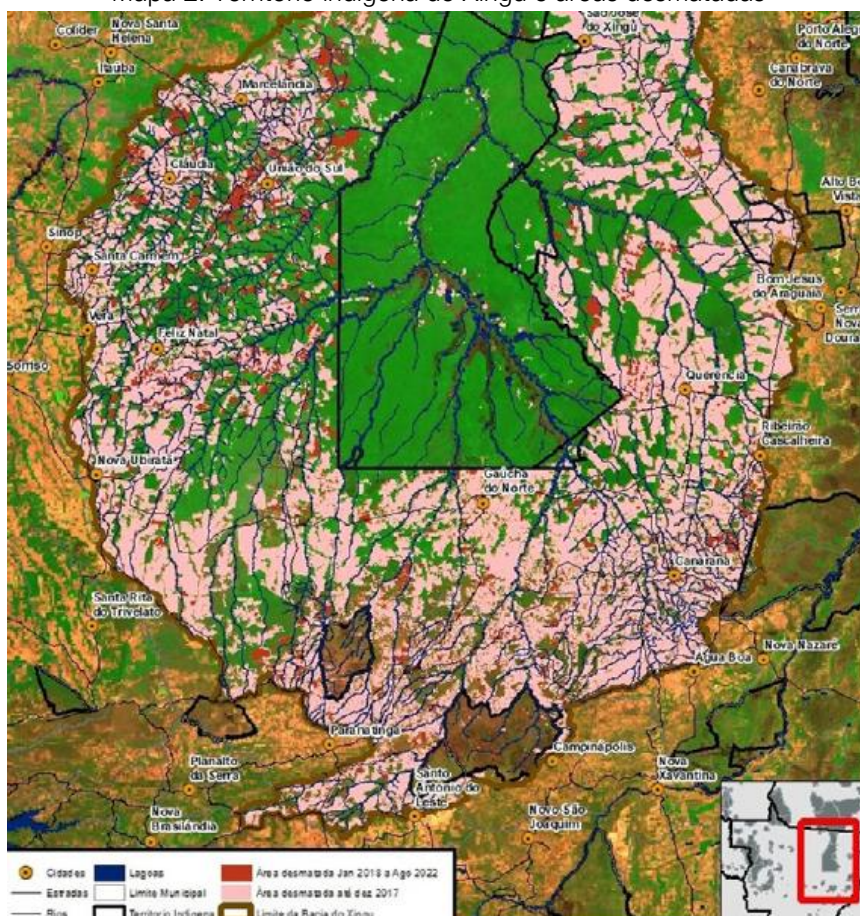
Foto: Tauan Alencar/MME. Fonte: Mathyas *et al.* (2026).

O Território Indígena do Xingu (TIX), reconhecido oficialmente em 1961 como a primeira terra indígena do Brasil, constitui um dos territórios indígenas mais extensos e emblemáticos do país, com aproximadamente 2,8 milhões de hectares. Localiza-se na zona de transição entre os biomas Amazônia e Cerrado (IBGE, 2022).

O Território abrange nove municípios do Norte do Mato Grosso e reúne quatro terras indígenas: Parque Indígena do Xingu (PIX); Terra Indígena (TI) Wawí; TI Pequizal do Naruvôto; e TI Batovi. Ele abriga 16 povos indígenas, com população superior a 9000 pessoas distribuídas em dezenas de aldeias, organizadas segundo sistemas próprios de governança e uso do território (Associação Terra Indígena Xingu, 2017).

Nas últimas décadas, o entorno do TIX passou a ser marcado pela expansão de atividades agropecuárias e monoculturas em larga escala, o que resultou em elevados níveis de desmatamento. Nesse contexto, as terras indígenas que compõem o território configuram um importante núcleo de preservação ambiental e manutenção de modos de vida tradicionais, conforme demonstra a Mapa 2.

Mapa 2: Território indígena do Xingu e áreas desmatadas



Fonte: Mathyas *et al.* (2026, p. 19).

A Aldeia Khikatxi, localizada na região leste do TIX e pertencente ao povo Khĩsêjtê, insere-se nesse contexto territorial e sociocultural, caracterizado por práticas produtivas, culturais e espirituais associadas à conservação ambiental e ao uso sustentável dos recursos naturais, tendo sediado o Encontro de Monitoramento do Programa Luz para Todos (LpT). O Encontro teve como objetivo sensibilizar os diversos atores governamentais responsáveis pelo desenho institucional, pela implementação e pela fiscalização do LpT quanto à necessidade de correção de falhas operacionais identificadas e de aprimoramento dessa política pública, de forma a assegurar sua efetividade nos territórios de povos e comunidades tradicionais.

Participaram do evento, representando os povos Xinguanos, os povos Khĩsêjtê, Tapayuna, Kawaiweté, Kalapalo, Matipu, Yudjá, Yawalapiti, Trumai, Aweti, Mehinako, Kuikuro e Kamaiurá. Pelo terceiro setor, estiveram presentes o Instituto Socioambiental (ISA), o lema, o International Energy Initiative (IEI Brasil), o Instituto de Direito Global (ID Global), o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) e o World Wide Fund for Nature (WWF Brasil), organizações que integram a Rede Energia e Comunidades.

A participação governamental ocorreu por meio de representantes do MME, da Aneel, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e da Energisa Mato Grosso (Energisa MT), concessionária de distribuição de energia elétrica desse estado.

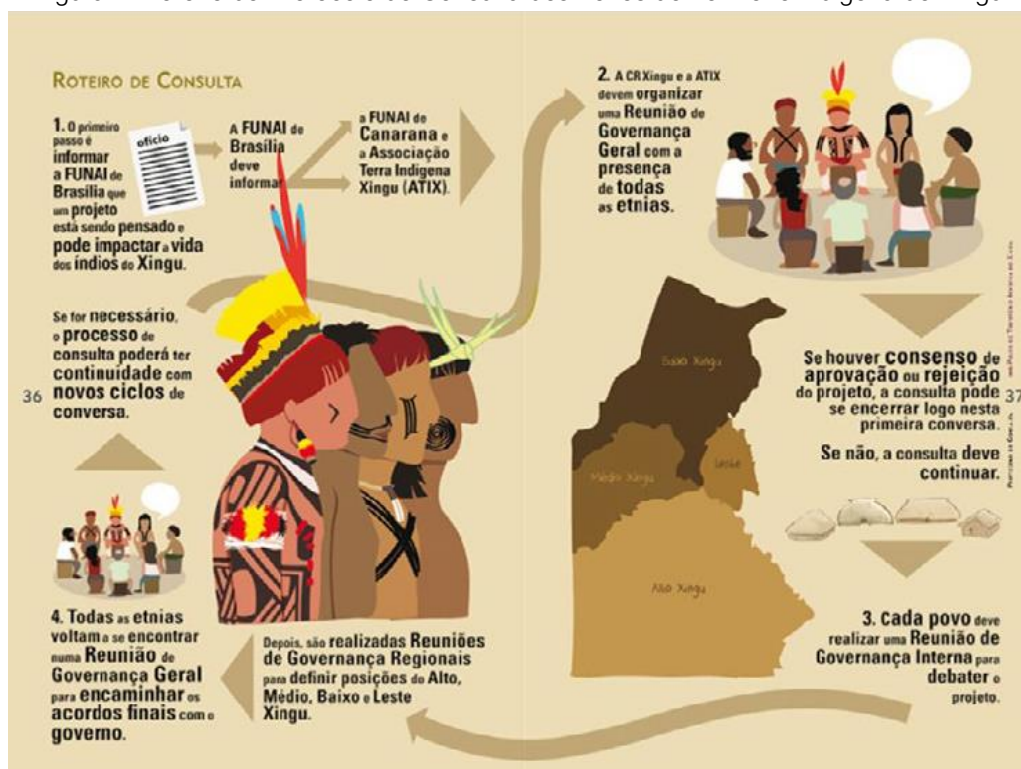
4.3.2 Resultados da avaliação

Os trabalhos de campo resultaram em dois documentos de avaliação do LpT: a *Carta dos Povos Xinguanos* (Povos Indígenas do Território Indígena do Xingu, 2025) e a *Contribuição da Rede Energia & Comunidades* (Mathyas *et al.*, 2026). Ambos apresentam diagnósticos de fragilidades nas fases de planejamento e implementação do Programa, além de reivindicações e propostas de aprimoramento regulatório.

A análise evidencia que a principal barreira à eficácia da política foi a deficiência de comunicação entre órgãos governamentais e povos indígenas. Trata-se de uma limitação nas capacidades político-relacionais e administrativo-infraestruturais do Estado, que não foram adaptadas às realidades socioculturais e linguísticas locais. A diversidade de línguas indígenas, o domínio limitado do português e a padronização das soluções energéticas geraram, de um lado, desconhecimento das comunidades sobre seus direitos e deveres e, de outro, dificuldades estatais para compreender demandas energéticas vinculadas à organização socioeconômica indígena.

Na fase de planejamento, há relatos de ausência de consulta conforme os protocolos próprios dos povos xinguanos (Figura 2), o que pode ter contribuído para rejeições iniciais e inadequações no uso da política.

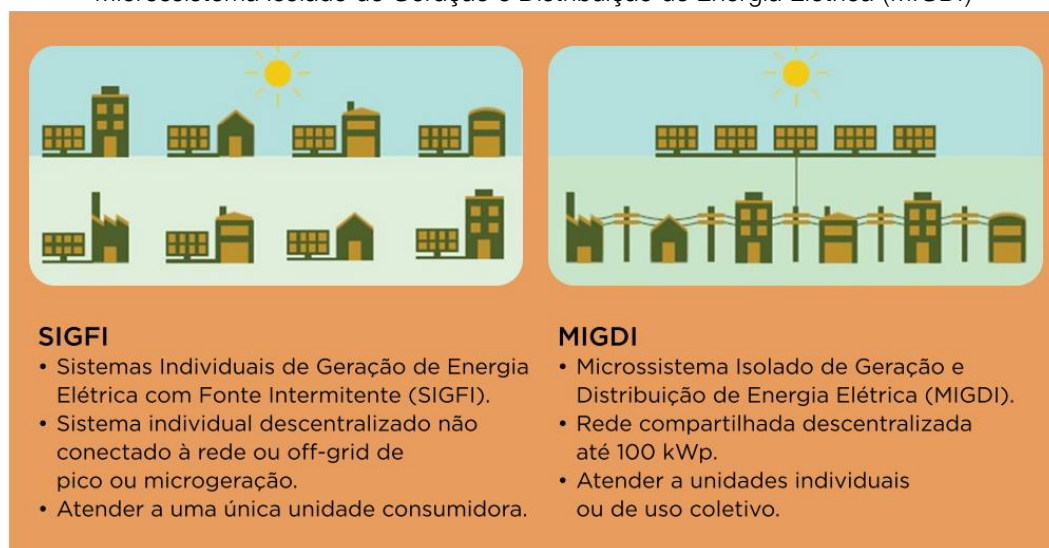
Figura 2: Roteiro do Protocolo de Consulta dos Povos do Território indígena do Xingu



Fonte: Mathyas *et al.*, (2026, p. 28).

A comunicação insuficiente gerou dúvidas sobre pagamento, valores e emissão de faturas, prazos, tipos de sistema (Microsistema Isolado de Geração e Distribuição de Energia Elétrica/MIGDI ou Sistema Individual de Geração com Fonte Intermitente/SIGFI, Figura 3), capacidade instalada, responsabilidades de manutenção e realocação, especialmente em comunidades nômades, além de canais de atendimento.

Figura 3: Características gerais do Sistema Individual de Geração com Fonte Intermitente (SIGFI) e do Microsistema Isolado de Geração e Distribuição de Energia Elétrica (MIGDI)



Fonte: Iema (2023).

Durante a instalação dos SIGFIs, identificou-se uma especificação inadequada de inversores em 110V, enquanto os eletrodomésticos locais operavam majoritariamente em 220V. Após manifestações, a concessionária instalou transformadores (Fotografia 2) em vez de substituir os inversores, solução paliativa com possíveis impactos sobre a segurança e a eficiência desses sistemas.

Fotografia 2: Transformador 127/220V e equipamento danificado na Aldeia Khikatxi



Fonte: Mathyas *et al.*, (2026, p. 36).

A escolha unilateral pelo SIGFI resultou na implantação de cerca de 2000 sistemas. Como foram dimensionados por unidade familiar, múltiplos sistemas foram instalados por oca, tipo de moradia onde residem várias famílias, gerando poluição visual e preocupações de segurança (Fotografia 3). A opção pelo SIGFI, em detrimento do MIGDI, restringiu o uso da energia a demandas domésticas básicas, deixando desassistidos usos produtivos e coletivos, como irrigação, beneficiamento, artesanato, atendimento a escolas, postos de saúde e sistemas de água.

Fotografia 3: Instalação do Sistema Individual de Geração com Fonte Intermitente (SIGFI) na Aldeia Khikatxi



Fonte: Mathyas *et al.* (2026, p. 38).

O modelo de faturamento constitui outro ponto crítico. Nos SIGFIs, a cobrança baseia-se na disponibilidade mensal da energia elétrica — capacidade instalada —, independentemente do consumo. O faturamento pela disponibilidade gerou insatisfação, especialmente entre famílias nômades. A individualização das faturas desconsidera o compartilhamento de equipamentos, prática comum nas aldeias, podendo alterar dinâmicas tradicionais.

O programa também não considerou que cozinhas são estruturas externas e coletivas (Fotografia 4). Como os sistemas foram instalados exclusivamente nas ocas, os equipamentos passaram a ser alocados no interior delas, alterando a organização espacial e social dessas habitações.

Fotografia 4: Cozinha familiar e unidade coletiva de moagem de mandioca



Fonte: Autores.

Do ponto de vista econômico, o acesso à Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) depende de inscrição no Cadastro único (CadÚnico) e renda *per capita* de até meio salário mínimo. Mesmo elegíveis, os requerentes desse benefício enfrentaram barreiras estruturais, como exigência de comparecimento presencial ao Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e apresentação do Cadastro de Pessoa Física (CPF). A ausência de cadastramento contribuiu para uma inadimplência que chegou a 90% das faturas, com registros no Serasa. A concessionária poderia ter se articulado previamente com o Cras antes da emissão das cobranças.

A inadimplência também decorre da dificuldade de compreensão das faturas, marcadas por termos técnicos, e da inadequação de canais digitais individualizados a contextos coletivos. Evidencia-se a necessidade de linguagem simples e canais adaptados à realidade sociocultural.

Entre as reivindicações, destaca-se a capacitação de membros das comunidades como agentes facilitadores — Agentes Comunitários de Energia (ACE) — na interlocução com concessionárias, com formação em operação, manutenção, uso energético eficiente e regras tarifárias.

Por fim, observa-se que os normativos regulatórios foram concebidos sob uma lógica individualizada, incompatível com a organização social coletiva e o compartilhamento de bens, mantendo desalinhamento entre a prestação do serviço e a realidade sociocultural indígena.

4.3.3 Conclusões e recomendações da avaliação

O trabalho de campo identificou reivindicações centrais: a) realização de consulta prévia, livre e informada, conforme a Convenção nº 169 da OIT (1989); b) atendimento das demandas energéticas individuais, coletivas e produtivas com segurança e sustentabilidade; c) compatibilidade entre faturas e realidade socioeconômica; d) canais efetivos de comunicação e escuta coletiva, com linguagem simples e valorização das línguas próprias; e) disseminação de informações sobre direitos e deveres; f) capacitação de agentes comunitários de energia; e g) garantia de transparência no planejamento da eletrificação dos territórios.

5 Discussão e consolidação de resultados

A aplicação de *sandboxes* regulatórios, no setor elétrico, apresenta natureza estruturalmente distinta daquela observada nos setores financeiro, digital, de saúde ou humanitário. Nesses campos, o *sandbox* atua como instrumento de estímulo à inovação e à redução de incertezas em mercados relativamente flexíveis. No setor elétrico, porém, a presença de infraestrutura intensiva em capital, monopólios naturais, planejamento de

longo prazo e forte interdependência técnica torna a experimentação institucionalmente mais sensível e potencialmente mais transformadora.

Diferentemente do setor financeiro, em que falhas podem ser isoladas, no setor energético decisões regulatórias produzem efeitos tarifários, distributivos e operacionais de alcance sistêmico. O *sandbox* não pode ser reduzido a mecanismo de aceleração de mercado, devendo ser compreendido como instrumento de governança da transição energética. À luz da abordagem multinível das transições sociotécnicas (Geels, 2002, 2011), ele funciona como um nicho institucional protegido que permite a interação entre as inovações emergentes e o regime dominante, sob pressões estruturais como descarbonização e digitalização.

Nos casos europeus, os *sandboxes* operam como mecanismos de modernização incremental, estabilizando nichos como comunidades energéticas, hidrogênio verde e redes inteligentes, sem ruptura abrupta do regime. No contexto amazônico, entretanto, o desafio é estrutural. Sistemas isolados, baixa densidade demográfica, elevados custos logísticos e dependência histórica do diesel revelam que o desafio regulatório não é apenas de ajuste fino, mas também de insuficiência do regime para promover inclusão energética substantiva.

O caso Xingu demonstra que a ativação assimétrica de capacidades estatais, com ênfase regulatória e operacional, mas com fragilidade coordenativa, analítica e político-relacional, resulta na expansão da infraestrutura sem correspondente fortalecimento institucional e integração socioeconômica. Esse padrão limita o potencial transformador da política energética e tende a reproduzir desigualdades territoriais.

À luz do referencial teórico adotado, esse resultado evidencia que capacidades estatais não devem ser compreendidas como estoque institucional, mas, sim, como processos de ativação condicionados por arranjos institucionais. A configuração do LpT privilegiou instrumentos padronizados e coordenação vertical, favorecendo capacidades administrativas e limitando a mobilização de capacidades necessárias à adaptação territorial.

Essa configuração confirma que a expansão da política não pode ser interpretada como evidência automática de capacidade estatal, evitando a inferência apontada na literatura. Diferentes combinações de capacidades produzem efeitos distributivos distintos, o que explica a coexistência entre a ampliação da cobertura e a persistência de desigualdades.

A incorporação do arcabouço da justiça energética (Sovacool; Dworkin, 2015; Sovacool *et al.*, 2017) reforça esse diagnóstico. Políticas tradicionais priorizam a dimensão distributiva mínima (acesso físico), mas avançam menos nas dimensões de reconhecimento e procedimento, especialmente em relação a povos indígenas e

comunidades tradicionais. Em territórios remotos, essa lacuna compromete a efetividade territorial.

Nesse sentido, a distinção entre inclusão formal e inclusão substantiva revela-se central para a interpretação dos resultados. A inclusão formal manifesta-se na expansão da infraestrutura e na inserção administrativa dos usuários no sistema elétrico, enquanto a inclusão substantiva requer acesso efetivo, adequado e socialmente reconhecido, com capacidade de gerar benefícios econômicos, sociais e territoriais. O caso Xingu demonstra que a política alcançou o primeiro objetivo, mas não o segundo, evidenciando que a universalização formal não implica, necessariamente, redução de desigualdades.

A análise empírica também evidencia limitações no plano do *policy design*. A escolha tecnológica padronizada, o modelo de faturamento desvinculado do consumo e a ausência de adaptação aos arranjos coletivos locais indicam um déficit analítico no desenho da política. Esses elementos revelam que os instrumentos mobilizados não foram calibrados às especificidades territoriais, produzindo inadequações que restringem o uso produtivo da energia e comprometem a efetividade dos resultados.

Adicionalmente, as evidências reforçam o papel da implementação como espaço de produção da política pública. A ausência de mediação institucional adequada entre Estado e comunidades, a limitação dos canais de comunicação e a não observância de protocolos de consulta indicam fragilidades na atuação da burocracia de nível de rua, cuja discricionariedade e capacidade de adaptação são fundamentais para traduzir a política ao contexto local.

Sob a perspectiva das capacidades estatais (Evans, 1995; Skocpol, 1985; Centeno *et al.*, 2017), sua efetividade depende da ativação integrada das dimensões regulatória, coordenativa, analítica e político-relacional. Um modelo híbrido, com componentes jurídico-legal, tarifário, tecnológico e territorial, mostra-se particularmente adequado à Amazônia Legal.

A análise também evidencia um desalinhamento entre direcionalidade estratégica e capacidades dinâmicas. Embora o LpT possua orientação redistributiva explícita, sua implementação revelou limitações na capacidade de aprender com a experiência, ajustar instrumentos e se adaptar às especificidades territoriais. Essa lacuna contribui para a reprodução de desigualdades, mesmo em políticas formalmente inclusivas.

Nesse contexto, um *sandbox* territorialmente situado pode operacionalizar, de forma ampliada, a justiça energética. Ao permitir a experimentação controlada de modelos tarifários diferenciados, sistemas híbridos (como o renovável-diesel) e arranjos participativos de governança e cocriação de projetos, esse mecanismo pode gerar evidências adaptadas às especificidades locais. Diferentemente do contexto europeu, que tende a ser incremental, na Amazônia ele pode assumir uma função reorganizadora,

contribuindo para a transição da inclusão formal à substantiva. O *sandbox* deve ser compreendido, nesse sentido, não apenas como instrumento de inovação, mas também como um arranjo institucional capaz de reconfigurar a ativação das capacidades estatais. Ao estruturar ambientes de experimentação supervisionada, ele permite integrar capacidades: a) analíticas, por meio da produção sistemática de dados; b) político-relacionais, ao incorporar participação territorial; c) dinâmicas, ao viabilizar aprendizado contínuo; e d) administrativas, ao reorganizar a implementação com base em evidências.

Assim, o *sandbox* emerge como um instrumento híbrido, com dimensões de natureza econômica, técnica e distributiva, e com implicações estruturais sobre o regime, cuja institucionalização requer integração ao planejamento energético de longo prazo e incorporação explícita de métricas distributivas e territoriais. Configura-se como mecanismo de governança adaptativa que transforma a implementação em aprendizado contínuo, permitindo testar e ajustar arranjos em condições reais e, ao distinguir inclusão formal e substantiva, avaliar se a expansão da cobertura se traduz em redução de desigualdades em contextos de elevada complexidade territorial.

6 Conclusões e recomendações

Este trabalho demonstra que, no setor elétrico, o *sandbox* regulatório deve ser compreendido como instrumento estratégico de governança da transição energética e das mudanças sociotécnicas, e não apenas como mecanismo de flexibilização normativa. Em contextos institucionais consolidados, pode operar como dispositivo de modernização incremental. Em regiões estruturalmente frágeis, como a Amazônia Legal, esse mecanismo assume um potencial reorganizador do regime energético.

O caso Xingu confirma a hipótese central do artigo: políticas com direcionalidade redistributiva tendem a produzir inclusão predominantemente formal quando seus arranjos institucionais ativam, de forma assimétrica, capacidades infraestruturais e administrativas, sem mobilização integrada de capacidades político-relacionais, analíticas e dinâmicas. A expansão física da infraestrutura, desacompanhada da incorporação das dimensões de reconhecimento e participação, não é suficiente para gerar inclusão substantiva.

Nesse sentido, o LpT promoveu inclusão formal ao expandir a cobertura do serviço por meio da instalação de sistemas individuais de geração de energia elétrica e da formalização do atendimento às famílias. Contudo, apresentou limitações na promoção da inclusão substantiva, evidenciadas por inadequações tecnológicas, ausência de consulta prévia, restrições ao uso produtivo da energia, fragilidades no modelo de faturamento e limitações nos canais de comunicação, o que comprometeu a geração de benefícios sociais, econômicos e territoriais efetivos.

Essa evidência empírica reforça a proposição teórica de que arranjos institucionais constituem o espaço de ativação das capacidades estatais, sendo a combinação entre regras, instrumentos e atores determinante para os resultados observados. No caso do LpT, a predominância de instrumentos padronizados e de coordenação vertical favoreceu a ativação de capacidades administrativas em detrimento da mobilização integrada de capacidades político-relacionais, analíticas e dinâmicas. Isso limitou a adaptação territorial e a produção de inclusão substantiva em contextos de elevada heterogeneidade sociocultural.

Superar esse padrão exige um desenho institucional que integre justiça energética, coordenação federativa, participação social e produção sistemática de evidências territoriais.

A análise também evidencia o desalinhamento entre direcionalidade estratégica e capacidade de implementação adaptativa. Embora o LpT incorpore a direcionalidade redistributiva, sua implementação revelou limitações na mobilização de capacidades dinâmicas, isto é, na habilidade de aprender com a experiência, ajustar instrumentos e adaptar a política às especificidades territoriais. Em contextos amazônicos, a ausência dessas capacidades tende a reproduzir desigualdades, mesmo sob políticas formalmente inclusivas.

O trabalho de campo e a participação ativa de entidades estatais, governos subnacionais, sociedade civil e concessionárias são fundamentais para inovação da política pública. A experimentação regulatória eficaz depende de diagnósticos empíricos, interação contínua entre atores e aprendizado institucional orientado por evidências.

Nesse contexto, o *sandbox* regulatório emerge como mecanismo institucional capaz de enfrentar diretamente os problemas identificados no marco teórico e na evidência empírica. Ao estruturar ambientes de experimentação supervisionada, o *sandbox* permite monitorar, de forma contínua, a implantação, execução e operação de projetos-piloto, gerando evidências empíricas sobre desempenho técnico, adequação social, sustentabilidade econômica e efetividade territorial das soluções adotadas.

Esse monitoramento sistemático possibilita testar, em condições reais, diferentes arranjos institucionais, modelos tarifários, configurações tecnológicas e mecanismos de participação, permitindo ajustes iterativos com base em resultados observados. Dessa forma, o *sandbox* contribui para a ativação integrada de capacidades estatais: a) capacidades analíticas, ao produzir e sistematizar dados territoriais; b) capacidades político-relacionais, ao incorporar participação social e consulta qualificada; c) capacidades dinâmicas, ao viabilizar aprendizado e adaptação contínua; e d) capacidades administrativas, ao estruturar a sua implementação em bases mais adequadas ao contexto local.

Experiências como o *sandbox* regulatório, associado ao Projeto Energias da Floresta, indicam que soluções inovadoras podem emergir da articulação entre pesquisa aplicada, engajamento territorial e coordenação interinstitucional, contribuindo para superar gargalos estruturais na prestação de serviços públicos.

Assim, o *sandbox* não apenas corrige falhas operacionais, mas também atua no nível do desenho institucional, permitindo reconfigurar os arranjos que condicionam a ativação das capacidades estatais e, conseqüentemente, os efeitos distributivos da política. Ao incorporar métricas de avaliação que distinguem entre inclusão formal e inclusão substantiva, o instrumento possibilita acompanhar, ao longo do tempo, se a expansão da cobertura se traduz efetivamente em benefícios sociais, econômicos e territoriais.

Do ponto de vista de *policy*, três implicações são centrais: a) *sandboxes* devem estar formalmente integrados ao planejamento energético de longo prazo; b) seu desenho deve incorporar salvaguardas distributivas e mecanismos de participação comunitária; e c) devem ser concebidos como instrumentos de ativação integrada de capacidades estatais.

Adicionalmente, sua efetividade depende de sistemas de monitoramento e avaliação contínuos, capazes de capturar não apenas indicadores de cobertura, mas também de uso, qualidade, adequação sociocultural e impactos socioeconômicos, permitindo avaliar, de forma sistemática, a transição da inclusão formal para a inclusão substantiva.

Em regiões remotas, o *sandbox* deve ser incorporado como diretriz estruturante da política energética, não apenas como mecanismo de acomodação da inovação no regime vigente, mas também como instrumento estratégico de reorientação institucional voltado à efetivação do dever estatal de promoção do desenvolvimento regional, da redução das desigualdades e da garantia de direitos fundamentais, em consonância com os arts. 1º, III, 6º e 225 da (CRFB), podendo constituir um modelo replicável para outras políticas em territórios socioculturalmente diversos e marcados por desafios multidimensionais.

Em termos teóricos, o trabalho contribui ao demonstrar que capacidades estatais não devem ser compreendidas apenas como atributos do Estado, mas, sim, como processos institucionalmente mediados, cuja ativação diferenciada condiciona os efeitos distributivos das políticas públicas. Ao evidenciar que arranjos institucionais que priorizam capacidades infraestruturais e administrativas tendem a produzir a inclusão formal, enquanto a mobilização integrada de capacidades político-relacionais, analíticas e dinâmicas é condição para a inclusão substantiva, o trabalho avança na articulação entre capacidades estatais, desenho institucional e justiça energética. Nesse contexto, o *sandbox* regulatório é reinterpretado não apenas como instrumento de experimentação normativa, mas também como mecanismo institucional de ativação coordenada de capacidades sob condições de incerteza, permitindo alinhar direcionalidade estratégica,

aprendizado regulatório e adaptação territorial. Assim, o estudo contribui para o debate sobre governança da transição energética ao indicar que a efetividade de políticas redistributivas depende menos de sua intenção normativa e mais da capacidade do Estado de estruturar arranjos institucionais capazes de aprender, adaptar e incorporar a diversidade dos territórios.

Por fim, o caso amazônico revela-se não apenas como uma aplicação empírica, mas também como um contexto crítico que evidencia que a efetividade das políticas públicas depende da articulação entre direcionalidade normativa, desenho institucional e capacidade adaptativa do Estado, sendo o *sandbox* um instrumento central para viabilizar essa articulação em contextos de elevada complexidade territorial.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil). **Nota Técnica nº 718/2025-STE/ANEEL**. Instauração de Consulta Pública para recebimento de contribuições sobre a proposta de Normativo Regulatório do Projeto Energias da Floresta. Brasília, DF: Aneel, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/canais_atendimento/processo-eletronico/pesquisa-publica. Acesso em: 13 jan. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil). **Resolução normativa nº 966, de 14 de dezembro de 2021**. Regulamenta o desenvolvimento e aplicação de projetos-pilotos que envolvam faturamento diferenciado pelas concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica. Brasília, DF: Aneel, 2021. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2021966.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2026.

ALLEN, Hilary J. Regulatory sandbox. **The George Washington Law Review**, v. 87, n. 3, p. 579-645, 2019. DOI: [10.2139/ssrn.3056993](https://doi.org/10.2139/ssrn.3056993).

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, out. 2007. DOI: [10.1093/jopart/mum032](https://doi.org/10.1093/jopart/mum032).

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (org.). **Public Innovation through Collaboration and Design**. New York: Routledge, 2014. DOI: [10.4324/9780203795958](https://doi.org/10.4324/9780203795958).

ASSOCIAÇÃO TERRA INDÍGENA XINGU. **Protocolo de consulta dos povos do território indígena do Xingu**. Canarana: ATIX: Instituto Socioambiental, 2017. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/protocolo-de-consulta-dos-povos-do-territorio-indigena-do-xingu>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 29, de 26 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a implementação do ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório) no âmbito do Banco Central do Brasil. Brasília, 2020. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=29>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BAUKNECHT, Dierk; KUBECZKO, Klaus. Regulatory experiments and real-world labs: a fruitful combination for sustainability. **Gaia Ecological Perspectives for Science and Society**, [s.l.], v. 33, n. 1, p. 44-50, 2024. DOI: [10.14512/gaia.33.S1.7](https://doi.org/10.14512/gaia.33.S1.7).

BECKSTEDDE, Ellen; CORREA, Mauricio; COSSENT, Rafael; VANSCHOENWINKEL, Janka; MEEUS, Leonardo. Regulatory sandboxes: do they speed up innovation in energy? **Energy Policy**, Amsterdam, v. 180, e113656, 2023. DOI: [10.1016/j.enpol.2023.113656](https://doi.org/10.1016/j.enpol.2023.113656).

BOUCKAERT, Geert; BARANDIARÁN, Xabier; CANEL, María. **Building collaborative governance in times of uncertainty**. Leuven: Leuven University Press, 2023.

BOUZAROVSKI, Stefan. Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability. **Wires Energy and Environment**, Hoboken, v. 3, n. 3, p. 276-289, 2014. DOI: [10.1002/wene.89](https://doi.org/10.1002/wene.89).

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. **Resolução CVM nº 29, de 11 de maio de 2021**. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório) no âmbito do mercado de valores mobiliários. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol029.html>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador [...]. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 2 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Superintendência de Seguros Privados. **Edital nº 10/2020 – sandbox regulatório Susep**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/assuntos/sandbox-regulatorio>. Acesso em: 2 de fev. 2026.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Luz para todos atinge 17,5 milhões de pessoas nos 21 anos do programa**. Brasília, DF, 26 dez. 2024a. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/luz-para-todos-atinge-17-5-milhoes-de-pessoas-nos-21-anos-Doprograma#:~:text=Luz%20para%20Todos%20atinge%2017,anos%20do%20programa%20%E2%80%94%20Ag%C3%A2ncia%20Gov>. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica. **Manual de operacionalização**. Brasília, DF: MME, 2024b. Disponível em: https://antigo.mme.gov.br/documents/36122/6213888/Proposta_de_Manual_de_Operacionaliza_o_do_Programa_Luz_para_Todos_.pdf. Acesso em: 2 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Guia referencial de sandbox regulatório**. Brasília, DF, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/labori/publicacoes-1/GUIAREFERENCIALDESANDBOXREGULATRIO12112024_17h35.pdf. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023**. Regulamenta disposições relativas ao Programa Luz para Todos. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11628.htm. Acesso em: 2 fev. 2026.

BRODKIN, Evelyn Z. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 72, n. 6, p. 940-949, 2012. DOI: [10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x).

CAPANO, Gilberto; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do policy capacities matter for federal policy design?: evidence from the implementation of three social policies in Brazil. **Public Administration and Development**, Hoboken, Mar. 2025. DOI: [10.1002/pad.2104](https://doi.org/10.1002/pad.2104).

CAVALCANTE, Pedro Luiz C.; PIRES, Roberto Rocha C. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 19, p. 9-16, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>. Acesso em: 5 fev. 2026.

CENTENO, Miguel A.; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. (ed.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. DOI: 10.1017/CBO9781316665657.

CLARIVATE. **Web of Science**. Filadélfia: Clarivate, 2026. Disponível em: <https://www.webofscience.com>. Acesso em: 10 fev. 2026.

CORREA, Maurício; GOMEZ, Tomas; COSSENT, Rafael. Local flexibility mechanisms for electricity distribution through regulatory sandboxes: international review and a proposal for Spain. *In*: IEEE MADRID POWERTECH CONFERENCE, 2021, Madrid. **Conference proceedings**. Madrid: IEE, 2021. p. 1-6. DOI: [10.1109/PowerTech46648.2021.9494866](https://doi.org/10.1109/PowerTech46648.2021.9494866).

COUTINHO FILHO, Augusto. Regulação “Sandbox” como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática internacional. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 5, n. 2, p. 264-282, 2018. DOI: [10.11606/issn.2319-0558.v5i2p264-282](https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5i2p264-282). Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/pt_BR/article/view/141450. Acesso em: 5 fev. 2026.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Steve. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/255703876_An_Integrated_Framework_for_Collaborative_Governance. Acesso em: 10 fev. 2026.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 57-81.

FUAD, Anis *et al.* Introducing a regulatory sandbox into the Indonesian health system using e-malaria as a use case: participatory action study. **Journal of Medical Internet Research**, Toronto, v. 25, e47706, 2023. DOI: 10.2196/47706.

GEELS, Frank W. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. **Research Policy**, Amsterdam, v. 31, n. 8-9, p. 1257-1274, 2002. DOI: [10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8).

GEELS, Frank W. The multi-level perspective on sustainability transitions: responses to seven criticisms. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 24-40, jun. 2011. DOI: 10.1016/j.eist.2011.02.00.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais em democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 25-32, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966>. Acesso em: 14 fev. 2026.

GUMBO, Lilian; CHUDE-OKONKWO, Uche A. K. Regulatory sandbox as a frontier for innovation and sustainability: a systematic review. **Cogent Business & Management**, London, v. 12, n. 1, 2025. DOI: 10.1080/23311975.2025.2510555.

HERRERA, Diego; VADILHO, Sonia. **Sandbox regulatório na América Latina e Caribe para o ecossistema Fintech e o sistema financeiro**. Washington: BID, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/node/17483>. Acesso em: 17 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/mapas.html?tema=nao_falam_portugues&recorte=N1125. Acesso em: 7 fev. 2026.

INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE (Brasil). **Mapeamento da sociobioeconomia: bases para políticas de inclusão energética na Amazônia legal**. São Paulo: Iema, 2025. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2025/11/AF_IEMA-SocioBioEconomia_Relatorio_publicado.pdf. Acesso em: 5 fev. 2026.

INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. **Exclusão elétrica na Amazônia legal: quem ainda está sem acesso à energia elétrica?** São Paulo: Iema, out. 2020. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2021/02/relatorio-amazonia-2021-bx.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2026.

INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. **Políticas públicas e experiências de acesso à energia: da agenda internacional às soluções comunitárias na Pan-Amazônia**. São Paulo: Iema, 2026. Disponível em: https://energiaeambiente.org.br/produto_tipo/publicacoes. Acesso em: 5 fev. 2026.

INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. **Sistemas fotovoltaicos na Amazonia legal: avaliação e proposição de políticas públicas de universalização de energia elétrica e logística reversa.** São Paulo: Iema, 2023. Disponível em: http://energiaeambiente.org.br/wpcontent/uploads/2023/04/IEMA_UniversalizacaoAmazonia20230427.pdf. Acesso em: 5 fev. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Povos Indígenas no Brasil, 2017-2022.** 2. ed. São Paulo: ISA, 2023. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/i4I00032_2.pdf. Acesso em: 5 fev. 2026.

KÁLMÁN, János. The role of regulatory sandboxes in fintech innovation: a comparative case study of the UK, Singapore, and Hungary. **FinTech**, [s./], v. 4, n. 26, 2025. DOI: 10.3390/fintech4020026.

KATTEL, Rainer. Dynamic capabilities in the public sector. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 74, n. 1, p. 12-41, 2023. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7710>. Acesso em: 5 fev. 2026.

LECKENBY, Emily *et al.* The sandbox approach and its potential for use in health technology assessment: a literature review. **Applied Health Economics and Health Policy**, [s./], v. 19, n. 6, p. 857-869, 2021. DOI: 10.1007/s40258-021-00665-1.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela S. **Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades.** Brasília: Enap, 2021. (Cadernos Enap, 81).

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results. **European Journal of Sociology**, Cambridge, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARTIN, Aaron; BALESTRA, Giulia. Using regulatory sandboxes to support responsible innovation in the humanitarian sector practitioner commentary. **Global Policy**, Hoboken, v. 10, n. 4, p. 2017-2020, 2020. DOI: 10.1111/1758-5899.12729.

MARTINS, Humberto Falcão; COSTA, Ricardo Ribas da. Um modelo de maturidade colaborativa: proposta inicial e validação de conteúdo. **Revista Estudos de Políticas Públicas**, Santiago, v. 3, n. 1, p. 11-23, 2017. DOI: 10.5354/0719-6296.2017.46361.

MATHYAS; A. *et al.* **Contribuições para o aperfeiçoamento do Programa Luz para Todos em territórios tradicionais.** São Paulo: Iema, 2026. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/produto/contribuicoes-para-o-aperfeicoamento-do-programa-luz-para-todos-em-territorios-tradicionais>. Acesso em: 3 fev. 2026.

MAZZUCATO, Mariana. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 27, n. 5, p. 803-815, 2018. DOI: 10.1093/icc/dty034. Disponível em: <https://academic.oup.com/icc/article/27/5/803/5127692>. Acesso em: 6 maio, 2026.

MOLITORISOVÁ, Alexandra; PURNHAGEN, Kai. Regulatory sandboxes for novel foods. **European Journal of Risk Regulation**, Cambridge, v. 16, p. 1063-1081, 2025. DOI: 10.1017/err.2025.10.

ODONG, Unyime. Regulator coherence, capacity, and collaboration: applying lessons from Canada and the UK for fintech regulatory sandboxes. **International Journal of Law and Information Technology**, Oxford, v. 34, eaaf018, 2026. DOI: 10.1093/ijlit/eaaf018. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijlit/article/doi/10.1093/ijlit/eaaf018/8422531?guestAccessKey=>. Acesso em: 6 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1989Convencao_sobre_Povos_IndigenaseTribaisConvencaoOITno169.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD regulatory policy outlook 2021**. Paris: OECD Publishing, 2021. DOI: 10.1787/38b0fdb1-en. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_38b0fdb1-en.html. Acesso em: 6 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD regulatory policy outlook 2025**. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>. Acesso em: 29 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recommendation of the Council on Open Government**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. Acesso em: 16 fev. 2026.

PARK, Min Jae. Dynamic regulatory experimentation and innovation trajectories: evidence from Korea's battery industry and global sandbox governance. **Technological Forecasting and Social Change**, Amsterdam, v. 226, 124583, 2026. DOI: 10.1016/j.techfore.2026.124583.

PERON, Clayton; SILVA, Vinicius. **Energia: as Amazônias na agenda de transição**. São Paulo: Uma Concertação pela Amazônia, 2026. (Cadernos da concertação, 12). Disponível em: <https://concertacaoamazonia.com.br/estudos/energia-as-amazonias-na-agenda-de-transicao/>. Acesso em: 6 maio 2026.

PETERS, B. Guy; FONTAINE, Guillaume (ed.). **Research handbook of policy design**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 29, p. 50-59, jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.38116/bapi29art5>.

POVOS INDÍGENAS DO TERRITÓRIO INDÍGENA DO XINGU. **Carta dos povos xinguanos sobre o Programa Luz para Todos**. Terra Indígena Wawí: [s.n.], 28 mar. 2025. Documento interno. Processo nº 48500.036730/2025-09 (SEI/ANEEL).

RANGEL, Juliana Cabral Coelho. Abordagens regulatórias experimentais para a inovação no sistema financeiro: uma análise do instrumento do sandbox e sua implementação no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 57, p. 147-181, jun. 2022. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22866>. Acesso em: 4 out. de 2023.

RINGE, Wolf-George; RUOF, Christopher. Regulating fin tech in the EU: the case for a guided sandbox. **European Journal of Risk Regulation**, Cambridge, v. 11, n. 3, 2020. DOI: 10.1017/err.2020.8.

RODRIGUES, Graciele de Fátima Oliveira. **Governança colaborativa e sandboxes regulatórios: estudo de caso sobre o projeto de governança dos sandboxes tarifários da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL**. 2025. 131 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2025. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5521>. Acesso em: 6 maio 2026.

ROSEMBERG, Cristina. *et al.* **Regulatory sandboxes and innovation testbeds: a look at international experience in Latin America and the Caribbean: final report**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2020. DOI: 10.18235/0002526.

SILVA, Vinicius *et al.* Photovoltaic systems, costs, and electrical and electronic waste in the Legal Amazon: an evaluation of the Luz para Todos Program. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, Amsterdam, v. 203, 114721. 2024. DOI: 10.1016/j.rser.2024.114721.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SOVACOOOL, Benjamin K. Energy justice: a conceptual review. **Energy Research & Social Science**, [s.l.], v. 11, p. 174182, 2016. DOI: 10.1016/j.erss.2015.10.004.

SOVACOOOL, Benjamin K.; DWORKIN, Michael H. **Global energy justice: problems, principles, and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SOVACOOOL, Benjamin K.; HESS, David J.; CANTONI, Roberto. Energy transitions from the cradle to the grave: a meta-theoretical framework integrating responsible innovation, social practices, and energy justice. **Energy Research Social Science**, [s.l.], v. 75, 2021. DOI: 10.1016/j.erss.2021.102027.

VESELI, Argjenta. *et al.* Practical necessity and legal options for introducing energy regulatory sandboxes in Austria. **Utilities Policy**, Amsterdam, v. 73, e101296, 2021. DOI: 10.1016/j.jup.2021.101296.

VIEIRA, James Batista *et al.* O sandbox regulatório como instrumento de incentivo à inovação no Brasil: os casos do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários e da Superintendência de Seguros Privados. **Revista TCU**, Brasília, DF, v. 153, n. 1, p. 336-362, 2024. disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2129>. Acesso em: 6 maio 2026.

WAAL, Esther C. van der; DAS, Alexandra M.; SCHOOR, Tineke van der. Participatory experimentation with energy law: Digging in a 'regulatory sandbox' for local energy initiatives in the Netherlands. **Energies**, [Basileia, Suíça], v. 13, n. 2, p. 1-21, 2020. DOI: 10.3390/en13020458.

WADY, Ariane Fucci; CONSONI, Flávia Luciane. Regulatory sandbox for electric mobility: enhancing charging infrastructure and innovation. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, Amsterdam, v. 213, e115496, 2025. DOI: 10.1016/j.rser.2025.115496.

WECHSLER, Michael; PERLMAN, Leon; GURUNG, Nora. The state of regulatory developing countries sandboxes in. **SSRN Electronic Journal**, [s./], nov. 2018. DOI: 10.2139/ssrn.3285938

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZETZSCHE, Dirik. A. *et al.* Regulating a revolution: from regulatory sandboxes to smart regulation. **Fordham Journal of Corporate and Financial Law**, [s./], v. 23, p. 31-103, 2017. DOI: 10.2139/ssrn.3018534.

Capacidades estatais municipais e políticas sociais: desafios técnico-administrativos na implementação da Proteção Social Básica em Juazeiro do Norte-CE

Municipal state capacities and social policies: technical-administrative challenges in the implementation of Basic Social Protection in Juazeiro do Norte-CE

Maria Leirivane Roque Viana¹   

Universidade Federal do Cariri (UFCA), Juazeiro do Norte, CE, Brasil

Francisco Raniere Moreira da Silva²   

Universidade Federal do Cariri (UFCA), Juazeiro do Norte, CE, Brasil

RESUMO

Este artigo investiga as capacidades técnico-administrativas da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) de Juazeiro do Norte-CE na implementação das políticas de Proteção Social Básica (PSB). O objetivo foi analisar as condições de funcionamento dessas capacidades, focando na profissionalização da burocracia, nos instrumentos de coordenação e nos mecanismos de monitoramento. A metodologia utilizou um estudo aplicado, exploratório e qualitativo, com pesquisa documental, levantamento de dados no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social (CadSuas) e entrevistas semiestruturadas com gestores municipais. A análise teórica baseou-se no conceito multidimensional de capacidades estatais, com ênfase na dimensão técnico-administrativa. Os resultados indicaram que, apesar da formação superior adequada do corpo burocrático, a maioria dos gestores e das equipes de referência possui vínculos precários, resultando em alta rotatividade e gerando riscos à continuidade das ações e à manutenção das capacidades construídas. Mecanismos de coordenação e monitoramento foram identificados, inclusive com adaptações e inovações locais, mas a precariedade dos vínculos e a instabilidade do quadro de pessoal são entraves significativos. A contribuição do trabalho reside na elucidação de uma experiência municipal específica, enriquecendo os estudos sobre capacidades estatais subnacionais e a implementação de políticas sociais. O estudo destaca a

Recebido em: 01/03/2026

Aceito em: 29/05/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20855214](https://doi.org/10.5281/zenodo.20855214)

Licenciado sob a [CC 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 Bacharela em Administração Pública e Gestão Social pela Universidade Federal do Cariri (UFCA-Brasil). Mestranda no Programa de Administração Pública. Membro do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCite/UFCA).

² Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA-Brasil). Professor de Administração Pública do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Cariri (CCSA/UFCA-Brasil). Coordenador do grupo de pesquisa Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCite-UFCA).

inseparabilidade das dimensões técnico-administrativas e político-institucionais, sugerindo futuras pesquisas combinadas.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Proteção social básica. Juazeiro do Norte. Políticas públicas.

ABSTRACT

This article investigates the technical-administrative capacities of the Municipal Secretariat of Social Assistance (SAS) of Juazeiro do Norte-CE in implementing Basic Social Protection (PSB) policies. The objective was to analyze the operating conditions of these capacities, focusing on bureaucratic professionalization, intra- and intergovernmental coordination instruments, and monitoring mechanisms. The methodology employed an applied, exploratory, and qualitative study, with documentary research, data collection from the National Registry of the Unified Social Assistance System (CadSuas), and semi-structured interviews with municipal managers. The theoretical analysis was based on the multidimensional concept of state capacities, with an emphasis on the technical-administrative dimension. The results indicated that, despite the adequate higher education of the bureaucratic staff, most managers and reference teams have precarious employment ties, leading to high turnover and posing risks to the continuity of actions and the maintenance of built capacities. Coordination and monitoring mechanisms were identified, including local adaptations and innovations, but the precariousness of ties and staff instability are significant obstacles. The work's contribution lies in elucidating a specific municipal experience, enriching studies on subnational state capacities and the implementation of social policies. The study highlights the inseparability of technical-administrative and political-institutional dimensions, suggesting future combined research.

Keywords: State capacities. Basic social protection. Juazeiro do Norte. Public policies.

1 Introdução

O debate acerca das capacidades estatais tem assumido papel central na agenda de pesquisa brasileira (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pereira; Mertens; Abers, 2023), permeando os campos da ciência política, da administração pública, do direito, entre outras áreas (Souza, 2024), notadamente para compreender o papel do Estado e a sua ação governamental na produção das políticas públicas e na promoção do desenvolvimento. Desde a década de 1960, a temática é discutida internacionalmente em diferentes perspectivas, não existindo uma definição única para o conceito (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

A capacidade estatal é um conceito multidimensional (Sátyro; Cunha; Campos, 2016; Grin *et al.*, 2018; Souza; Fontanelli, 2020; Macedo; Ferreira, 2020; Tock; Grin; Gonzalez, 2020). Ainda assim, sobressaem na literatura duas dimensões do conceito, sendo uma de caráter técnico-administrativo e outra de natureza político-relacional (Cingolani, 2013; Pires; Gomide, 2016). Tais dimensões, de modo combinado ou isolado, têm orientado a realização de estudos empíricos e a operacionalização teórico-metodológica de pesquisas sobre capacidades estatais no Brasil, em todos os níveis de governo.

No que diz respeito ao nível municipal, em que pese a incipiência de estudos nacionais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021), verifica-se um crescente interesse na compreensão das capacidades estatais municipais e dos seus efeitos na implementação de políticas públicas. Tal interesse vai ao encontro da centralidade a que os municípios brasileiros foram alçados desde a Constituição de 1988 — CF/88 — (Brasil, 1988). O novo desenho federativo do país, pautado na descentralização, aumentou as responsabilidades municipais, bem como a autoridade política, financeira e administrativa, passando a ser a unidade federativa central na implementação e na provisão das políticas públicas, com destaque para as políticas sociais e a redução de desigualdades.

As competências assumidas pelo município, no pacto federativo, ampliaram a necessidade de uma gestão municipal qualificada e de instituições de controle no viés democrático ou popular da ação pública. Da perspectiva científica, encontram-se estudos sobre capacidades estatais municipais em setores como educação (Segatto; Euclydes; Abrucio, 2021), assistência social (Bichir; Pereira; Gomes, 2021; Lobato; Senna, 2023), planejamento governamental (Demarco; Papi; Lima, 2021), finanças públicas e gestão fiscal ([Marenco; Strohschoen; Joner, 2017](#); Grin *et al.*, 2018;), entre outros.

Dadas as especificidades de cada setor de políticas públicas e os seus arranjos de implementação, somados à pluralidade dos municípios brasileiros em termos de porte e contexto regional em que se inserem, reforça-se a importância da realização de estudos empíricos que evidenciem a diversidade de experiências municipais de construção ou mobilização de capacidades para a implementação de políticas públicas e a redução de desigualdades, bem como os seus desafios inerentes. É nesse ponto que este artigo visa contribuir.

Investiga-se a existência e as condições de funcionamento das capacidades técnico-administrativas mobilizadas para a implementação das políticas de Proteção Social Básica (PSB) em Juazeiro do Norte-CE, com foco na profissionalização da burocracia, nos instrumentos de coordenação e nos mecanismos de monitoramento.

A dimensão técnico-administrativa é essencial para o bom funcionamento do governo, bem como para a implementação de políticas públicas (Souza; Fontanelli, 2020). Apesar dos estudos recentes demonstrarem incompatibilidade da burocracia como estrutura monolítica para um Estado cada vez mais complexo, a burocracia ainda é bastante estudada e permanece como elemento central no processo de implementação das políticas públicas (Segatto; Euclydes; Abrucio, 2021; Lima; Aguiar, 2024).

Ademais, a abordagem de capacidades, através das dimensões técnica e administrativa, entende ser mais apropriado o foco nas estruturas organizacionais do Estado, bem como o seu alcance territorial, do que a avaliação dos efeitos das ações estatais geradas na sociedade, uma vez que essa pode ser enviesada devido à incapacidade na geração de

resultados, que, na maioria dos casos, são influenciados por diversos fatores (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Tendo isso em vista, questiona-se: como se estruturam as capacidades técnico-administrativas do município de Juazeiro do Norte-CE para a implementação das políticas de PSB?

A escolha de Juazeiro do Norte, como recorte espacial do estudo, se deu pela importância e centralidade assumidas pelo município, tanto do ponto de vista local-regional quanto da perspectiva da rede urbana cearense. Juazeiro do Norte tem uma população de 286.120 habitantes (IBGE, 2022), sendo o terceiro maior município do Ceará e o maior do interior do estado em termos populacionais. A cidade se constitui como polo regional de comércio, serviços, logística e educação superior. Ademais, Juazeiro do Norte forma, juntamente com as cidades de Crato e Barbalha, o núcleo central da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri).

O foco na assistência social se justifica pelo reconhecimento desse setor como uma das principais áreas de competência municipal para a implementação de políticas e a provisão de serviços públicos. Sendo a PBS a principal porta de acesso dos cidadãos ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), ela se configura como uma política estratégica para a garantia de dignidade humana e a redução de desigualdades sociais. Parte-se do pressuposto de que a estruturação de capacidades técnico-administrativas, nas políticas sociais, é condição necessária para a atuação dos municípios no enfrentamento de diferentes tipos de desigualdade.

Esse estudo é relevante pela sua contribuição à agenda brasileira de pesquisa sobre capacidades estatais municipais, em face da centralidade que os municípios adquiriram com a CF/88 para a implementação e a provisão de políticas públicas, especialmente as de bem-estar social (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

2 Capacidades estatais: um conceito em construção

A capacidade estatal é um conceito latente, não observável diretamente, mas que pode ser mensurado indiretamente através de um conjunto de indicadores (Gomide; Pereira; Machado, 2017). Inicialmente, o conceito esteve associado à autonomia do Estado e ao desenvolvimento socioeconômico (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pereira; Mertens; Abers, 2023). Posteriormente, buscando explicar a formação dos Estados e o papel das instituições no desenvolvimento econômico e na produção de mudanças estruturais, o conceito teria impulsionado, na década de 1980, a criação do chamado movimento estatista (Pereira; Mertens; Abers, 2023). Essa discussão inicial permitiu que vários estudos valorizassem a estrutura interna do Estado, tendo como objeto de análise a burocracia pública em um nível macro de abstração.

Com frequência, a literatura tem abordado quatro dimensões voltadas para a operacionalização do conceito: administrativa, institucional, técnica e política. A primeira está relacionada à “[...] eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais”; a segunda define “[...] as “regras do jogo” que influem na regulação econômica e no comportamento político dos atores sociais”; por sua vez, a técnica diz respeito às “[...] habilidades para formular e administrar políticas” e a dimensão política é a “[...] existência de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais que dependem de lideranças político-administrativas responsáveis” (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p. 45). A capacidade estatal também pode ser posta da seguinte forma: técnico-administrativo e político-relacional (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021; Pires; Gomide, 2016; Cingolani, 2013).

Em específico, essa capacidade se expressa por meio da dimensão técnico-administrativa, somada à dimensão política e a órgãos de governo que devem operar de maneira coordenada, utilizando instrumentos e tecnologias, de modo a estabelecer vínculos com setores não estatais com o intuito de alargar sua capacidade de ação com a sociedade. Ademais, seria uma maneira de unificar um modelo analítico de capacidade burocrática com a imersão estatal no vínculo com atores sociais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Possuir um corpo burocrático profissional, qualificado e especializado, bem como estável, deve ser visto com primazia para evitar limitações na implementação da ação governamental e nas decisões políticas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Abrucio; Segatto, 2021; Sátyro; Cunha; Campos, 2016). Logo, “[...] a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública” (Souza, 2016, p. 51). Some-se ainda um aspecto relacional da burocracia (Evans, 1993; Tock, 2019), manifestado na sua capacidade de estabelecer vínculos e articular interesses e engajamento intra e entre governos e também desses com outros atores.

Assim, no Brasil, em um contexto de multiplicidade político-institucional, a pós-redemocratização sinaliza para uma capacidade estatal de implementação de políticas que defende um vasto padrão relacional, envolvendo desde relações entre burocracias executoras e órgãos de controle e burocracias federais, estaduais e municipais, bem como burocracias de setores e temáticas diferentes. Portanto, a capacidade estatal também é dependente de habilidades de coordenação entre setores, federações e grupos sociais (Tock, 2019).

Um fato que merece destaque é o contexto empírico no qual ela é analisada. Ainda que tenham ocorrido avanços nas discussões sobre capacidade estatal no Brasil, boa parte desses estudos estiveram centrados na análise das políticas no plano federal, ignorando o plano subnacional (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021; Klem; Lima; Rosim, 2022). No

entanto, percebe-se uma progressão dessa análise no nível subnacional, em específico, no nível municipal, pois é nele que realmente ocorre a implementação das políticas públicas (Lima; Aguiar, 2024). Contudo, esse exame ainda é incipiente e precisa de avanços metodológicos (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

3 Assistência social no Brasil

A garantia universal do acesso à assistência social no Brasil apenas ocorreu com a CF/88, transformando-a em direito do cidadão e dever do Estado, tal como consta no art. 203: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (Brasil, 1988).

A regulamentação dos artigos específicos à assistência social, incluídos na CF/88, deu-se mediante a criação da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 — Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Essa lei estabeleceu os princípios, os objetivos e as diretrizes da assistência social e da sua organização e gestão. Também instituiu os benefícios, os serviços, os programas, os projetos e o financiamento da política (Brasil, 1993).

Em seu artigo 6º-A, é destacado que a estrutura do Suas está organizada em dois níveis: PSB e Proteção Social Especial (PSE). A PSB integra um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, com o objetivo de prevenir conjunturas de vulnerabilidade, bem como de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de laços familiares e comunitários (Brasil, 1993). Já a PSE abrange serviços, programas e projetos que buscam a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos e o fortalecimento de potencialidades e aquisições, assim como a proteção de famílias e indivíduos em situação na qual o direito já tenha sido violado (Brasil, 1993). A PSE ainda se divide em média e alta complexidade.

A oferta da PSB deve ocorrer essencialmente em um Centro de Referência de Assistência Social (Cras), havendo também possibilidades de outras instituições sem fins lucrativos fazerem essa oferta, conforme a lei. O Cras é uma unidade pública de nível municipal e deve estar localizado em áreas onde os índices de vulnerabilidade e os riscos sociais são maiores (Brasil, 1993).

Posterior à Loas, outro importante marco normativo, instituído pela Resolução 145/ 2004, foi a Política Nacional de Assistência Social (Pnas). Em seu texto, a Pnas traz princípios, objetivos, diretrizes, usuários e conceitos específicos que abrangem a política de assistência social. Nesse mesmo texto, tem-se a base da organização do Suas, que engloba desde como se daria a participação social à organização dos conselhos, os desafios da participação dos usuários nesses conselhos, a importância da

profissionalização dos recursos humanos e também aspectos sobre a informação, o monitoramento e a avaliação da política de assistência social (Brasil, 1993).

No ano seguinte, em 2005, o CNAS aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/Suas), Resolução nº 130. Em 13 de dezembro de 2006, acrescenta-se a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/Suas), Resolução nº 269. Em 2011, a Lei nº 12.435 altera a Lei nº 8.742, que dispõe sobre a organização da assistência e consolida o Suas. Em 2012, o CNAS aprova uma nova NOB/Suas, Resolução nº 33, consolidando e aprofundando a estrutura iniciada em 2005 e, portanto, revogando a Resolução nº 130.

No entanto, mesmo diante do contexto legal e ideológico iniciado com a CF/88, ainda existem dificuldades que se manifestam na negação recorrente desses mesmos direitos no mundo real (Pfeffer, 2018). Prova disso foi a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no nível Federal até o ano de 2036 e reduziu os gastos com as políticas sociais, em específico, a PAS. O objetivo da medida foi limitar individualmente as despesas primárias dos três poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), a partir de 2017 (Ipea, 2018; Rocha; Macário, 2016).

O Novo Regime Fiscal trouxe retrocessos para a PAS, impactando, de forma mais evidente, a assistência básica. O contexto agravou-se mais no ano de 2020 com a pandemia de *corona virus disease 2019* (covid-19), reverberando na classe trabalhadora e no aumento da vulnerabilidade socioeconômica no país.

Como resultado desse contexto, em 2022 a PSB perdeu cerca de 1,5% do seu orçamento. Esse desfinanciamento, para além de impactar os serviços ofertados à população, também atingiu as condições de trabalho da assistência social, intensificando a precarização e a fragilidade das relações de trabalho (Mandu; Azevedo, 2024).

Em 2023, foi introduzido o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), que permitiu um aumento irrisório de recursos às políticas sociais, estando condicionado ao cumprimento de metas do superávit primário e ao crescimento econômico. Comparado ao teto de gasto instituído em 2016, o NAF torna-se uma opção melhor, uma vez que há margem de aumento do gasto primário real. Entretanto ainda existe uma flexibilidade insuficiente, embora não seja desprezível (Ipea, 2023). Para Mandu e Azevedo (2024), o fim da EC nº 95/2016 foi mascarado pela contínua mudança dos ajustes fiscais, o que restringiu a capacidade do Estado de desempenhar seu papel como indutor de políticas que promovessem o bem-estar social. Vale mencionar ainda a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 383/17, que vincula 1% da receita corrente líquida da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ao Suas (Miranda, 2026), o que asseguraria maior estabilidade dos instrumentos e arranjos de implementação da política.

4 Procedimentos metodológicos

Para investigar como se estruturam as capacidades técnico-administrativas do município de Juazeiro do Norte-CE para a implementação das políticas de PSB, conduziu-se um estudo aplicado, de enfoque exploratório e abordagem qualitativa. A pesquisa foi realizada entre os meses de março e outubro de 2025, na Secretaria de Assistência Social (SAS) de Juazeiro do Norte — órgão que coordena e implementa as políticas de PSB no município.

A produção dos dados envolveu pesquisa documental e levantamento de dados no portal da prefeitura municipal de Juazeiro do Norte e no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social (CadSuas). Realizou-se ainda uma entrevista semiestruturada com quatro gestores municipais vinculados à SAS e ocupantes de cargos de alto e médio escalão na estrutura administrativa do órgão, sendo uma secretária, dois diretores e um coordenador. A escolha dos informantes deu-se pela amostragem de julgamento, do tipo não probabilística, seguindo um perfil de acordo com os objetivos da pesquisa e com o nível de conhecimento e incidência dos informantes sobre a implementação das políticas de PSB (agentes, ações, interações, monitoramento, etc.).

As entrevistas foram realizadas de modo presencial, gravadas em áudio e posteriormente transcritas. Para a transcrição, utilizou-se o *TurboScribe* (versão gratuita), de modo que, para cada áudio que ultrapassou 30 minutos, foi necessário cortar e fazer a transcrição por partes. Cabe destacar que a transcrição ainda passou por correções.

Os dados foram categorizados a partir de variáveis e indicadores e da capacidade técnico-administrativa, a partir da adaptação do modelo analítico de Lobato e Senna (2023).

O Quadro 1 apresenta variáveis utilizadas para analisar a capacidade técnico-administrativa, com seus respectivos indicadores e fontes de dados.

Quadro 1: Capacidade técnico-administrativa

Variável	Indicadores	Fontes
Profissionalização da burocracia	Vínculo institucional % comissionados % servidor temporário % servidor/estatutário % outro vínculo não permanente	CadSuas
	Nível de ensino % profissionais com ensino superior % profissionais com ensino médio % profissionais sem formação	CadSuas
	Tempo de atuação na secretaria % de profissionais com menos de um ano na gestão da assistência básica % de profissionais entre dois a três anos na gestão da assistência básica % de profissionais com mais de três anos na gestão da assistência básica	Portal da Prefeitura de Juazeiro do Norte CadSuas
	Formas de recrutamento	Entrevista semiestruturada
	Existência e regularidade de capacitações	
	Existência, atualização e conteúdo de plano de cargos e carreiras	
Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais	Existência de colaboração intra e intergovernamentais	Entrevista semiestruturada
	Instrumentos utilizados para coordenações intra e intergovernamentais	Entrevista semiestruturada
Procedimentos de monitoramento	Existência de procedimentos de monitoramento das ações do Centro de Referência de Assistência Social (Cras), do Centro de Referência do Idoso (CRI), do Programa Mais Infância, do Programa Criança Feliz, do polo de atendimento, dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs), de benefícios eventuais e da Gerência de Esporte e Cidadania	Entrevista Semiestruturada
	Frequência de acompanhamento das coordenações	Entrevista Semiestruturada

Fonte: Lobato; Senna (2023). Adaptado.

Considerando os indicadores do Quadro 1, para análise das entrevistas, foi feito um confronto com a literatura referente à capacidade estatal (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pereira; Mertens; Abers, 2023; Segatto; Euclydes; Abrucio, 2021; Pires; Gomide, 2016; Cingolani, 2013; Sátyro; Cunha; Campos, 2016; Tock, 2019).

A análise da capacidade técnico-administrativa foi feita pela identificação de estruturas organizacionais, nas quais a ausência ou a presença de determinados elementos é fator crítico para que os governos executem suas tarefas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Nesse sentido, embora utilize um modelo de análise mais genérico, os resultados desse estudo estão circunscritos a um contexto territorial e a um arranjo de implementação específicos, de modo que não são passíveis de generalização. Sua utilidade reside na elucidação da experiência situada e dos seus desafios inerentes. Desse modo, prioriza-se a transparência metodológica, dando ênfase às suas limitações e evidenciando riscos teóricos e metodológicos.

5 Resultados e discussões

5.1 Profissionalização de gestores e equipe de referência da política de PSB

A gestão da PSB, em Juazeiro do Norte, é composta pela estrutura de cargos disposta no Quadro 2.

Quadro 2: Estrutura de cargos de gestão da Proteção Social Básica (PSB) – Juazeiro do Norte – 2025

Cargo	Área de Atuação
Diretor(a)	Diretor de Proteção Social Básica
Coordenador(a)	Programa Mais Infância; Programa Criança Feliz
	Polo de Convivência Dra. Rosiane Limaverde
	Cadastro Único e Bolsa Família
	Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs)
	Centro de Referência de Assistência Social (Cras) – 10 unidades
	Setor de Benefícios Eventuais
	Centro de Referência do Idoso (CRI)
Gerente	Gerência de Esporte e Cidadania

Fonte: Dados básicos: Juazeiro do Norte (2025). Elaboração própria.

A estrutura organizacional da PSB de Juazeiro do Norte compõe-se de 18 cargos, distribuídos em 3 níveis, sendo um cargo de diretoria, 16 em nível de coordenação e um em nível de gerência. Para a análise da profissionalização dos gestores da PSB, foram considerados, essencialmente, a formação, o vínculo institucional e o período de exercício (Tabela 1).

Tabela 1: Informações sobre os gestores da Proteção Social Básica (PSB) – Juazeiro do Norte – 2025

Características	Descritor	Número	Porcentagem
Nível de formação	Ensino superior	13	72,22%
	Ensino médio	1	5,56%
	Sem formação	-	-
	Não identificado	4	22,22%
Vínculo institucional	Comissionado	12	66,67%
	Servidor temporário/ contratado	2	11,11%
	Servidor/estatutário	-	-
	Outro vínculo não permanente	-	-
	Não identificado	4	22,22%
Tempo de atuação na secretaria	Menos de um ano	4	22,22%
	Entre um a dois anos	2	11,11%
	Mais de três anos	10	55,56%
	Não identificado	2	11,11%

Fonte: Dados básicos: CadSuas; Portarias de Nomeação da SAS (2025). Elaboração própria.

A maioria dos gestores da PSB (72,22%) possui ensino superior. Um dos gestores (5,56%) tem somente ensino médio e não foi possível identificar informações de quatro gestores (22,22%). As áreas de formação são principalmente serviço social (44,44%) e psicologia (22,22%).

Como se trata de cargos de gestão, sua ocupação ocorre por meio da livre nomeação e exoneração pela autoridade competente, não sendo necessário concurso público. No caso em análise, a ocupação dos cargos se dá essencialmente por servidores comissionados (66,67%) e contratados (11,11%). Nesse sentido, a estrutura de gestão da PSB é caracterizada por profissionais sem vínculos estáveis.

O tempo em que esses profissionais estão no cargo é variável. Dos entrevistados, dez gestores (55,56%) têm mais de três anos no mesmo cargo ou em outro cargo de gestão

da proteção básica, quatro gestores (22,22%) têm menos de um ano na gestão e dois (11,11%) têm entre um a dois anos na função. Não foi possível identificar o tempo de dois deles (11,11%).

Um dos entrevistados ressaltou que a rotatividade da secretaria é alta, o que dificultava inclusive a atualização dos dados de pessoal no CadSuas.

[...] CadSuas fica quem é do Suas. A tentativa e o desafio é manter ele atualizado. Tem uma rotatividade muito grande. Tanto que a gente criou o sistema municipal. [...] Ai nós temos o CadSuas Municipal, que é o quê? Porque um saiu, outro entrou, um foi transferido de um Cras para outro Cras, e isso não chega pro quadro pra gente, essa informação. Então, o que é que a gente criou? Esse municipal, onde o próprio coordenador do Cras é quem faz essa alimentação. Saiu, ele desliga. Transferiu, aí ele faz o desligamento, o outro faz o manejo pra lá. Entrou novo, ele já coloca (Entrevistado).

Tal realidade reforça o desafio apontado por Souza (2024) ao pesquisar sobre a capacidade estatal devido à desatualização de dados, além de evidenciar a rotatividade de pessoal. Esse elemento reforça a grande instabilidade dessa burocracia, dada a rotatividade. Uma vez que todos os gestores são comissionados ou contratados, há precariedade dos vínculos e instabilidade do quadro de gestores. Esse fator é ainda mais recorrente com a equipe de referência. Em suma, tem-se uma burocracia frágil em termos de vínculos, conformando o exposto em Cingolani (2013) e Sátyro, Cunha e Campos (2016) de que é relevante não apenas a existência de uma burocracia profissionalizada, mas também estável para a governança eficaz e a entrega de serviços.

Além dos gestores, cuja atuação se dá em alto e médio escalão, foram analisadas as equipes de referência, que atuam diretamente nos equipamentos que integram a PSB. Tais equipes envolvem 178 profissionais (Tabela 2) distribuídos de acordo com a demanda do equipamento, conforme prevê a NOB-RH/Suas.

Tabela 2: Informações sobre as equipes de referências da Proteção Social Básica (PSB) – Juazeiro do Norte – 2025

Características	Descritor	Número	Porcentagem
Nível de formação	Ensino superior	73	41,01%
	Ensino médio	43	24,16%
	Sem formação	59	33,15%
	Não identificado	-	-
Vínculo institucional	Comissionado	1	0,56%
	Servidor temporário	130	73,03%
	Servidor/estatutário	46	25,84%

Características	Descritor	Número	Porcentagem
Tempo de atuação na secretaria	Outro vínculo não permanente	1	0,56%
	Não identificado	-	-
	Menos de um ano	28	15,73%
	Entre um a dois anos	61	34,27%
	Mais de três anos	91	51,12%
	Não identificado	-	-

Fonte: Dados básicos: CadSuas (2025). Elaboração própria.

Os níveis de ensino são variáveis, sendo 73 profissionais de nível superior (41,01%), com as seguintes formações: serviço social (18,54%), outra (10,67%), psicologia (6,18%), pedagogia (3,37%), educação física (1,12%), administração (0,56%), direito (0,56%), ciência política (0,56%), sociologia (0,56%) e terapia ocupacional (0,56%). Das equipes de referência, 59 profissionais (33,15%) estão registrados no CadSuas como sem formação, seguidos de 43 (24,16%) com ensino médio.

Em termos de vínculos trabalhistas, chama atenção o fato de a maioria (73,03%) desses profissionais ser servidor temporário, sendo apenas 25,84% deles servidores estatutários. Logo, o que predomina são os vínculos temporários precários, que muitas vezes estão sujeitos à conveniência da gestão municipal. Em que pese os vínculos precários, mais da metade (51,12%) possui mais de três anos trabalhando na proteção básica, o que pode ser explicado pelo fato de a atual gestão estar em seu segundo mandato à frente da prefeitura.

Nas equipes de referência, há menos cargos comissionados, o que se explica pelas questões normativas, derivadas da NOB-RH/Suas. A norma define diretrizes gerais a serem observadas pelo município no que concerne à gestão do trabalho, às equipes de referências, à qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes e aos aspectos éticos, políticos e técnicos dos serviços socioassistenciais (Brasil, 2006). Ainda assim, apenas um quarto dos servidores (25,84%) são efetivos.

Possuir um corpo burocrático profissional, qualificado e especializado, bem como estável, deve ser um aspecto visto com primazia para evitar limitação na implementação da ação governamental e nas decisões políticas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Abrucio; Segatto, 2021; Sátyro; Cunha; Campos, 2016). Considerando as variáveis relativas à profissionalização da burocracia, é possível apontar que a PSB, em Juazeiro do Norte, é afetada negativamente pela instabilidade dos vínculos profissionais.

De acordo com o Ipea (2023), um dos principais gargalos para o aperfeiçoamento da oferta de serviços e por consequência para a consolidação do Suas é a ausência de vínculos profissionais permanentes. Esse obstáculo foi identificado no Censo do Suas realizado entre 2011 e 2021, o que pode explicar a situação do município de Juazeiro do Norte. Em 2021, trabalhadores com vínculos permanentes no Cras representavam 30% do total de profissionais, sendo os demais formados pelas modalidades vínculo temporário, outro vínculo não permanente, voluntariado ou sem vínculo.

Em 2025, Juazeiro do Norte possuía volume de pessoal na equipe de referência com vínculo estável, próximo dos dados do Ipea, o que reflete a realidade do município alinhada à realidade nacional. Essa alta rotatividade torna ineficaz as estratégias de educação permanente, impedindo o aumento de conhecimento que permita o aprimoramento por meio da experiência diária (Ipea, 2023)

Corroboram com a explicação desse cenário de precarização e fragilidade das relações de trabalho Mandu e Azevedo (2024), que citam as estratégias das equipes mínimas e a inexistência de avanços para ampliação dessas equipes, o que é parte de uma lógica neoliberal. A repercussão também se dá na falta de meios de trabalho para a concretização do exercício profissional, como é o caso das visitas aos domicílios, dentre outros danos causados que impactam diretamente a população mais vulnerável.

Tanto nos cargos de gestão quanto nas equipes de referência há profissionais com formação de nível superior predominantemente na área da assistência social e psicologia, o que sinaliza coerência com a NOB-RH-Suas. Nos dois casos, todavia, verifica-se alta rotatividade de pessoal, ainda que, no nível de rua, essa rotatividade não tenha sido evidente.

Em relação aos indicadores modelo de recrutamento, existência de plano de carreira e existência e regularidade de capacitações, não se obteve respostas de entrevistas que atendessem satisfatoriamente a esses aspectos. Quanto ao recrutamento, considerando a diversidade de vínculos, verificou-se tanto a existência de concurso público, sendo que o último concurso foi realizado pelo município em 2019, quanto de processos seletivos simplificados para contratações temporárias. Não foram localizados critérios para a livre nomeação em cargos comissionados. Pela pesquisa documental, não se localizou informações sobre a existência de plano de carreira dos profissionais da assistência social, identificou-se apenas a tabela remuneratória dos servidores efetivos do município.

5.2 Coordenação intra e intergovernamental na PSB

Nesta seção são discutidos os resultados relativos à coordenação das ações de implementação da PSB, envolvendo relações no interior da própria secretaria e na

interação desse setor com outros setores do governo e da sociedade e com outras esferas de governo.

No nível intragovernamental, observou-se que a diretoria responsável pela PSB possui capacidade de coordenação para operacionalizar a política de acordo com aquilo que está estabelecido nas normas vigentes, priorizando os nomeados com maior poder coercitivo (Jaccoud *et al.*, 2020).

[...] Então, ela é base, porque a gente trabalha com as perspectivas de prevenção dos riscos e das vulnerabilidades sociais. Por este motivo, acaba que nós somos base para que todas as outras diretorias vinculadas à nossa secretaria acabem se concretizando, por nós termos também como principal equipamento, de porta de entrada de interação social, os Cras (Entrevistado).

Verificou-se o uso de instrumentos informativos e comunicacionais, seja entre setores e diretorias, seja entre secretarias, notadamente da educação e da saúde. Os mecanismos de comunicação são variados, incluindo ofícios, reuniões e até diálogos estabelecidos sem formalidades quando algo precisa ser resolvido com urgência. É possível que esse diálogo seja facilitado em virtude da proximidade espacial, visto que todos(as) os(as) setores/diretorias funcionam no mesmo prédio ou ao menos a maioria deles(as).

[...] elas podem ser diárias, semanais ou mensais, dependendo das demandas. Ou a gente utiliza o próprio diálogo mesmo. Os ofícios, quando são situações mais sérias, mas que foram situações cotidianas, que a gente precise resolver, a gente conversa entre si ou realiza reuniões para poder dar prosseguimento, dar andamento às demandas (Entrevistado).

A interação com as demais secretarias do município existe principalmente com as pastas da educação e da saúde, impulsionadas por arranjos de implementação de caráter intersetorial, como o Cadastro Único (CadÚnico), o Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz. Isso se dá devido ao caráter coercitivo estabelecido e por diretrizes estabelecidas pelo governo federal para o funcionamento de políticas. Os critérios para o recebimento dos benefícios sociais envolvem a manutenção de crianças e adolescentes na escola, o calendário de vacina das crianças e adolescentes atualizado e o acompanhamento de gestantes no pré-natal.

Vale mencionar ainda a existência de atividades e rotinas coordenadas a partir da articulação com comitês temáticos e conselhos setoriais vinculados à assistência social, que contam com a participação de atores da sociedade civil.

No que diz respeito à variável intergovernamental, vale lembrar Tock (2019) quando afirma que os instrumentos de coordenação são específicos da própria estratégia institucional dos sistemas de política pública. A necessidade de garantir padrões de execução de dada política, em escala nacional, faz com que seja necessário o

desenvolvimento de instrumentos capazes de possibilitar a regulação e induzir ações locais em consonância com diretrizes gerais.

No nível da PSB, a coordenação interfederativa entre o nível federal e o estadual ocorre principalmente pela tipologia econômica, visto que, para além do tipo de legislação e das resoluções seguidas pelo município, as transferências fundo a fundo são parte constituinte dos recursos de que o município dispõe para executar as políticas de PSB.

Sim, existe o cofinanciamento federal, falando especificamente da básica. O governo federal manda um valor que a gente divide por Cras, em torno de 9.600 a 10.000, que a gente recebe por mês, para cada Cras. Levando em consideração que a gente investe por cada equipamento, obviamente que esse valor não está para pagar nem os servidores (Entrevistado).

No caso de Juazeiro do Norte, o cofinanciamento ainda é insuficiente, se comparado ao gasto por equipamentos, sobretudo por ser uma cidade com população flutuante, seja pelos fluxos pendulares de deslocamento de pessoas de outros municípios, motivados por trabalho, educação, saúde e acesso a serviços, seja pelos romeiros³ que chegam na cidade ao longo do ano, aumentando a soma de pessoas que necessitam acessar a assistência social. Esse cenário faz com que os profissionais optem por outras formas de coordenação no sentido de cooperação.

E a gente, claro, vai buscando, através de edital, de parcerias, porque a gente tem uma dificuldade muito grande, eu estou dizendo enquanto de vazio econômico, porque politicamente, hoje, nós não temos deputados federais de Juazeiro. A gente tem um, mas que foi pouco votado aqui e também não teve o apoio do prefeito atual. E esse um, praticamente, não tem esse olhar pra assistência (Entrevistado).

Isso pode ser classificado, de acordo com Jaccoud (2020), como o terceiro nível de coordenação e integração de esforços com base no compartilhamento de metas, que estão presentes em acordos políticos apoiados pela autoridade central.

O governo do estado entra na coordenação intergovernamental, no cofinanciamento, no repasse de recursos fundo a fundo e no desenvolvimento de programas ou projetos para a PSB. Junto ao nível estadual, verifica-se dificuldades na coordenação, afetada sobretudo por diferenças e desalinhamentos político-partidários.

O estado piorou, piorou mais ainda, porque a gente tem um afastamento político muito grande com o estado, e são ideologias totalmente diferentes, né? A gente tem muitas dificuldades, não só na assistência, mas em outras áreas também, de ter um contato, de ter uma facilidade no sentido de tentar resolver, a gente não tem esse diálogo (Entrevistado).

³ Homem que segue em romaria, viajando para um lugar santo de sua devoção ou para pagar alguma promessa; peregrino (7Graus, ©2026).

Em termos de relações com os demais municípios, foi mencionada a interação por meio do consórcio com os municípios de Crato e Barbalha, concretizado com a Unidade de Acolhimento para Mulheres Vítimas de Violência (Consórcio [...], 2022). No entanto, esse tipo de serviço seria caracterizado como sendo da esfera da PSE.

Apesar das dificuldades, a PSB de Juazeiro do Norte é reconhecida como referência para os demais municípios vizinhos.

[...] Juazeiro do Norte, por ser uma região muito central, por ser uma referência, acaba sim sendo o suporte para outros municípios, né? Se a gente tá chorando aqui as nossas dificuldades, você imagina os municípios menores, aí estes que sofrem mesmo, né? E aí, por o Juazeiro ser esse centro, essa semana mesmo nós tivemos a reunião do Coegemas, nós temos um assento, o Juazeiro do Norte tem um assento no Coegemas⁴, tem um assento na CIB⁵, onde a gente procura reunir todos os outros municípios, a gente envolveu aqui os municípios do Cariri, para a gente estar debatendo (Entrevistado).

A interação com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) se dá sobretudo a partir dos Cras. Além disso, existem os conselhos de controle social, com destaque para o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI), além dos editais de fomento às OSCs.

Outra forma de interação intergovernamental são as emendas de deputados e senadores obtidas pelas OSCs, cuja intermediação ocorre pela secretaria.

Nós estamos em fase de visita também, a gente conhece, a gente abre editais também através do CNDCA, do CMDI, para a gente fortalecer essas instituições, né? Elas acabam recebendo dinheiro através desses editais para executar os seus serviços. Além do mais, também, a gente consegue, através de emendas, essas associações conseguem através das emendas dos deputados, de senadores, para essas instituições que acabam passando também pela secretaria. A secretaria que licita, a secretaria que recebe o recurso em caminho para essas instituições. Então, acaba que a gente tem uma relação bem próxima (Entrevistado).

Pode-se afirmar que a coordenação intergovernamental na PSB ocorre em virtude das diretrizes emanadas do governo federal, dado o desenho da política, de maneira coordenada, entre os níveis da federação. Um ponto importante a ser destacado diz respeito à certa dificuldade de parte dos entrevistados em compreender os instrumentos de coordenação e o modo como eles afetam a dinâmica de implementação das políticas públicas.

⁴ Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Ceará (Coegemas-CE).

⁵ Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

5.3 Procedimentos de monitoramento das políticas de PSB

Outro indicador de capacidade técnico-administrativa é o monitoramento, entendido como mecanismo que produz informação e exige desempenho (Tock, 2019; Jaccoud, 2020). As estratégias de monitoramento podem contribuir para a criação de mecanismos institucionais no intuito de diminuir obstáculos e dificuldades administrativas, construindo a capacidade técnica (Tock, 2019). Nesse sentido, responder aos requisitos de desempenho, em muitas das situações, promove maior capacidade de coordenação à burocracia, uma vez que nem sempre a solução está unicamente na governabilidade de um órgão (Tock, 2019).

Na Secretaria Municipal de Assistência Social de Juazeiro do Norte, existem dois tipos de monitoramento para a PSB: um realizado pela própria diretoria e o outro pela equipe de Vigilância Socioassistencial. No primeiro, é realizado o acompanhamento técnico, a orientação e o monitoramento das ações/atividades dos equipamentos.

[...] os diretores da proteção básica e especial, vão estar olhando os equipamentos, que é de responsabilidade deles, a questão de que? Tem funcionários, os funcionários estão frequentando, eles estão fazendo serviços, tá sendo solicitado o que tá pedindo, né? Eles estão executando o que tá sendo solicitado a eles, então eles vão mais nessa parte de funcionalidade e administrativa, né? Vai ter capacitação, vão trazer, vão estar capacitando, proporcionando essa capacitação, tanto que eles criaram um instrumental, né? (Entrevistado).

A partir do trecho destacado, observa-se, de acordo com o que define Tock (2019), uma construção de capacidade técnica. Isso ocorre pelo fato de que os diretores da proteção básica e especial criaram um instrumento de monitoramento, o Compilado Mensal, que permite um acompanhamento dos equipamentos sob sua responsabilidade.

Por sua vez, a Vigilância Socioassistencial faz outro tipo de monitoramento, a partir dos dados que são coletados nos relatórios mensais para o diagnóstico. Qualquer inconsistência identificada é repassada à diretoria responsável para as devidas resoluções.

[...] já a gente, enquanto vigilância, a gente vai ter qual olhar? A partir desses dados que eles mandam, do que está sendo feito, a gente vai mais além, por exemplo, eu atendi 100 famílias hoje, ali, ok, foi 100 famílias que ela atendeu, a gente é, se ela atendeu 100 famílias e tem 1.000, o que foi que houve que ela não chegou? Então, o nosso olhar é, qual é a demanda da população e qual é o serviço que está sendo ofertado. Então, o que está sendo ofertado, atende a demanda da população ou não, e se atende, está atendendo de qualidade, a contento, em que que a gente vai olhar? Recurso humano está sendo suficiente? O serviço prestado está sendo prestado de forma adequada? Tem material disponível para trabalhar com as pessoas? (Entrevistado).

Outro mecanismo de monitoramento são as visitas técnicas e os diálogos com os coordenadores dos equipamentos, visando identificar problemas e tomar providências.

Para o acompanhamento dos Cras, tem-se o Registro Mensal de Atendimentos (RMA).

[...] tem vários instrumentais que a gente observa, como, por exemplo, o RMA, que é o Registro Mensal de Atendimento, que eles preenchem todo mês. A gente vai olhar, ele vai dizer quantas famílias estão acompanhando e vai detalhar das novas que entraram naquele mês (Entrevistado).

O RMA é um instrumento desenvolvido no nível federal, mas por vezes é adaptado pelo município. Uma das adaptações é referente aos bairros, pois um equipamento não abrange apenas um bairro. Por isso, o relatório tenta identificar as áreas que estão utilizando os serviços, aquelas que não usaram e por que não utilizaram. Também se percebe a capacidade técnica da vigilância quando nem todas as coordenações e nem todos os setores têm o RMA Federal, de modo que foi criado um relatório interno.

[...] A partir desse monitoramento que a gente recebe das próprias direções, das próprias coordenações, a gente avalia aí, é... possibilidades ou de melhorias ou de integração. Como, por exemplo, [...] o RMA, para as coordenações, setores que não têm o RMA federal, que é disponibilizado pelo próprio Governo do Estado, nós fazemos um interno, que é o Relatório Mensal. Nesse relatório, a gente vai receber todo o quanto de atividades prestadas durante aquele mês, porque é feito de forma mensal, essa avaliação (Entrevistado).

Um exemplo, citado em entrevista, foi o da efetividade do instrumento para o diagnóstico da situação do CRI. Foi verificado, a partir do instrumento, que o CRI estava apenas ofertando atividades físicas. Isso não é proibido, mas se caracteriza como uma atividade secundária, e as atividades de assistência social estavam ficando em segundo plano. A partir desse panorama, foi feito um mapeamento e uma correção de rota, considerando as atividades físicas de hidroginástica, pois o grupo atendido é de idosos. Também foi priorizado o acontecimento de atividades socioassistenciais.

Mediante o exposto e dialogando com aquilo que Tock (2019) descreve da dimensão de monitoramento, considera-se que essa é percebida no modo como as estratégias de monitoramento desenvolvem as capacidades das burocracias. Essas estratégias muitas vezes necessitam de novos mecanismos para minimizar gargalo, e esse processo sinaliza para a construção de capacidade técnica.

Desde os equipamentos [...] que não tem RMA, a gente criou o RMA, que é o relatório mensal de atividades, onde sentamos com cada equipamento e eles foram, a partir da realidade deles, do que eles fazem, a gente montou esse instrumental para a gente estar colhendo mensalmente o que eles fazem. A gente está monitorando. E os que já têm, a gente detalhou essas informações. Ele veio de uma forma genérica e a gente não consegue ter essa informação. Por exemplo,

o RMA federal tem quantas famílias novas chegaram. Não me diz quais os bairros que as famílias são. Isso é importante para eu saber a abertura (Entrevistado).

As estratégias de monitoramento têm papel regulador, pois produzem constrangimentos capazes de compelir a ação da burocracia para ampliação das capacidades técnico-administrativas (Tock, 2019). Assim, compreende-se que, quanto ao processo de monitoramento, o município evidenciou fazer um acompanhamento constante dos seus equipamentos, inclusive antecipando soluções para problemas a que só teriam acesso posteriormente, mediante o Relatório Mensal da Vigilância.

Por outro lado, esse protagonismo parece limitado a apenas um tipo de instrumento, que é o Compilado Mensal e, de maneira mais ampla, ao monitoramento feito pela Vigilância Socioassistencial. De modo geral, é perceptível que o monitoramento também fica restrito à utilização de instrumentos construídos no nível federal e, mesmo que haja modificações, essas são mais para adequar a realidade local.

6 Conclusão

Este trabalho contribui para os estudos das capacidades estatais municipais, notadamente com a sua análise no campo da implementação das políticas sociais. Colabora, especificamente, para a compreensão do cenário da PSB, considerada a principal porta de acesso ao Suas e, portanto, elemento estratégico para a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Os resultados relativos à variável profissionalização apontaram a existência de um corpo burocrático com nível de formação adequado para o desempenho de funções, com a maior parte dos profissionais, tanto gestores quanto equipes de referência, possuindo ensino superior. Verificou-se uma grande fragilidade nos vínculos funcionais, o que põe em risco a manutenção das capacidades construídas e/ou adquiridas. Entre os gestores, 66,67% ocupam cargos comissionados. Na equipe de referência, 73,03% são servidores temporários e apenas 25,84% são concursados, o que evidencia a precariedade dos vínculos funcionais. O estudo destacou ainda uma alta rotatividade de profissionais, o que prejudica a continuidade dos serviços e a atualização de sistemas importantes, como o CadSuas. Essa volatilidade é um ponto sensível que pode afetar a governança eficaz das políticas sociais e do próprio município.

Em termos de coordenação intra e intergovernamental, verificou-se a existência de mecanismos formais e informais. O estudo confirmou ainda a importância do papel indutor do governo federal na criação de instrumentos, na definição de padrões e na mudança de comportamento, processos que são apropriados e adaptados pelos entes subnacionais no cumprimento das suas competências de implementação de políticas públicas. No caso investigado, a coordenação de ações intersetoriais (especialmente quanto à saúde e à educação) e interfederativas foram impulsionadas e motivadas por

programas federais, como o Bolsa Família e o Criança Feliz. A relatada insuficiência do cofinanciamento federal e estadual reforça a premência de aperfeiçoamento de capacidades municipais, a fim de ampliar a eficiência local.

Identificou-se também dificuldades de relacionamento com o governo estadual, motivadas por questões políticas. Observa-se assim um processo que, embora mais vinculado às capacidades político-institucionais — portanto fora do escopo desse estudo —, tem rebatimentos diretos nas capacidades técnico-administrativas. Isso sugere tanto a inseparabilidade dessas dimensões quanto a oportunidade de avançar em estudos futuros que combinem as duas dimensões para a investigação do mesmo objeto.

Para a terceira variável, o estudo identificou mecanismos de monitoramento realizados tanto pela diretoria da PSB quanto pela Vigilância Socioassistencial. Um aspecto interessante foi a evidência de inovação e adaptação no nível local. Diante de limitações dos instrumentos federais (como o RMA), a secretaria desenvolveu ferramentas internas, como o "compilado mensal", para obter diagnósticos mais precisos da realidade local e corrigir rotas na gestão da oferta de serviços.

Vale ressaltar as limitações no acesso às informações municipais, o que faz com que o alcance dos objetivos seja apenas parcial. De um modo geral, o estudo conclui que o município de Juazeiro do Norte apresenta capacidades técnico-administrativas para a implementação da PSB, mas em condições que ainda são permeadas por entraves, especialmente no que diz respeito à estabilização do corpo burocrático e à compreensão dos instrumentos de coordenação.

Recomenda-se a realização de estudos futuros que avancem na análise dos arranjos de implementação da política no município, como indicado por Gomide e Pires (2024), que combinem diferentes dimensões de capacidade estatal e que investiguem as interações socioestatais e os efeitos da ação de outros atores — governos, empresas, movimentos sociais e OSCs — na criação ou no fortalecimento de capacidades estatais municipais.

Referências

7GRAUS. Romeiro. In: 7GRAUS. **Dicionário online de português**. [S.l.: s.n.], ©2026. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/romeiro/>. Acesso em: 5 jun. 2026.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Inani. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. p. 401-433.

BICHR, Renata; PEREIRA, Guilherme Nunes; GOMES, Maria Laura. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São

Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 57-79, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/rY7ThPXFsgYzcCcrZMYzmp/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 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: 9 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=3601>. Acesso em: 5 jun. 2026.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-Merit, 2013. (Uno Merit Working Paper Series, n. 53).

CONSÓRCIO entre Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha entrega unidade de acolhimento para mulheres vítimas de violência. **Revista Cariri**, [s./], 1 fev. 2022. Disponível em: <https://revistacariri.com.br/regionais/consorcio-entre-crato-juazeiro-do-norte-e-barbalha-entrega-unidade-de-acolhimento-para-mulheres-vitimas-de-violencia/>. Acesso em: 5 jun. 2026.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out. /dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/wMXBqGcc6RRfyvLXFpC6hRm/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

DEMARCO, Diogo Joel; PAPI, Luciana Pazini; LIMA, Luciana Leite. Planejamento municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 27, p. 69-77, mar. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/528e1971-2b94-4f00-99ce-b4e1356350b8>. Acesso em: 5 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Anna Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan. /jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 5 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 31-42. (Cadernos Enap, 133). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf. Acesso em: 5 jun. 2026.

GRIN, Eduardo José *et. al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>. Acesso em: 5 jun. 2026.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. p. 41-85.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 5 jun. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência social. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2018. p. 55-109. (Boletim, n. 25). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/a701fa7f-bbe1-4106-b2e3-6d313c44d1d0/content>. Acesso em: 5 jun. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência social. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2023. (Boletim, n. 30). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ce4cc95a-7112-4e5f-bbad-925b89221a98/content>. Acesso em: 9 maio 2026.

JACCOUD, Luciana de Barros. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. *In*: JACCOUD, Luciana de Barros (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 37-52. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/a5ae001f-7b8f-4b69-98ed-2128d37fcc72>. Acesso em: 5 jun. 2026.

JACCOUD, Luciana *et. al.* Implementação e coordenação intergovernamental na Política Nacional de Assistência Social. *In*: JACCOUD, Luciana de Barros (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 115-145.

JUAZEIRO DO NORTE (CE). Lei Complementar nº 141, de 1 de abril de 2025. **Diário Oficial do Município**, Juazeiro do Norte, ano 27, n. 6448, 2025. Disponível em: https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/arquivos_download.php?id=4026&pg=diariooficial. Acesso em: 5 jun. 2026.

KLEM, Desiree Quintino; LIMA, Glaice Teodoro; ROSIM, Daniela. Capacidades estatais municipais: uma análise bibliográfica dos últimos doze anos. *In*: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD, 46., 2022. **Anais [...]**. São Paulo: Anpad, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/d20f6cbf98b2efd688d5e33c2920b586.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2026.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. O que há de novo na literatura sobre capacidades estatais? *In*: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Cadernos capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 20-40. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf. Acesso em: 5 jun. 2026.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; SENNA, Mônica de Castro Maia. Capacidades estatais e assistência social: análise da capacidade administrativa em municípios do estado do Rio de Janeiro. *In*: BRANDÃO, André Augusto Pereira *et al.* **Capacidades estatais municipais e a realidade do Sistema Único da Assistência Social em municípios fluminenses**. Curitiba: CRV, 2023. p. 163-183.

MACEDO, Alex dos Santos; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 76, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hsyCHXqZJGGVgWVjg4TLtZy/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

MANDU, Janaina Alves Monteiro; AZEVEDO, Nilo Lima de. Financiamento da política de assistência social: breve análise do desmonte dessa política no período de 2016 a 2023. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 147, n. 2, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/HJkHDvcbxMJZ7FFSfX9cpcr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjwzRzmHGNWfS8CSh8w/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

MIRANDA, Tiago. **Aprovação de PEC que garante recursos para assistência social demonstra compromisso com os mais vulneráveis, diz Motta**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1267073-aprovacao-de-pec-que-garante-recursos-para-assistencia-social-demonstra-compromisso-com-os-mais-vulneraveis-diz-motta>. Acesso em: 9 maio 2026.

MONNERAT, Giselle Lavinias; GAMA, Andréa de Sousa; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Política pública de assistência social: conquistas, desafios e ameaças a sua institucionalidade. *In*: BARCELLOS, Warllon de Souza; DUARTE, Marco José de Oliveira (org.). **Políticas sociais brasileiras em contextos de crise: desafios contemporâneos**. Belo Horizonte: EdUEMG, 2020. p. 46-63.

NASCIMENTO, Edson; VENTURINI, Marcio Ferreira. Entendendo o novo arcabouço fiscal. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 25, n. 3, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/220>. Acesso em: 5 jun. 2026.

PAPI, Luciana Pazini *et al.* Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando

Luiz. **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021. p. 171-197.

PEREIRA, Ana Karine *et al.* **Qualidade do governo e capacidades estatais**: resultados do survey sobre Governança aplicado no Brasil: projeto de pesquisa governança “The Governance Project: relatório final do survey. Brasília, DF: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/24196780-6b2b-4dcc-92ed-c7ee394143cd>. Acesso em: 5 jun. 2026.

PEREIRA, Ana Karine; MERTENS, Frédéric; ABERS, Rebecca. A construção de capacidades estatais em políticas de infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 3, p. 1-47, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8jByjvPStLJT594YpwMWcC/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

PFEFFER, Renato Somberg. Cultura política patrimonialista e assistência social no Brasil: uma abordagem teórica. **Revista Mosaico**, [s. l.], v. 9, n. 15, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

ROCHA, Flávia Rebecca Fernandes; MACÁRIO, Eptácio. O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a previdência social brasileira. **Revista SER Social**, Brasília, v. 18, n. 39, p. 444-460, jul./dez. 2016. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14632. Acesso em: 5 jun. 2026.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Járvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Revista Opinião Pública**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/397. Acesso em: 5 jun. 2026.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-72.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/cff08391-9219-41e1-a506-7816097544e5>. Acesso em: 5 jun. 2026.

SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. *In*: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 8-19. (Cadernos Enap, 133). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf. Acesso em: 5 jun. 2026.

SOUZA, William Azevedo; MEXKO, Sara; BENELLI, Silvio José. Política de assistência social e processo de estratégia de hegemonia no Brasil. **Psicologia: ciência e profissão**, Brasília, v. 42, p. 1-16, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/8p4KcqxtWqnKHHPhJPSvmN/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2026.

TOCK, Fabiana; GRIN, Eduardo José; GONZALEZ, Lauro. Os estados no Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos Governos do Maranhão e de São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1026-1039, 2020.

TOCK, Fabiana. **Os Estados no Sistema Único de Assistência Social**: construção de capacidades estatais nos Governos do Maranhão e de São Paulo. 2019. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/68c055d5-690e-4dc6-b40c-86df7ac2ae38>. Acesso em: 5 jun. 2026.

Capacidades estatais no acesso à justiça: um estudo dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo

State capacity in access to justice: a study of the specialized centers of the São Paulo Public Defender's Office

Maurício Buosi Lemes¹   

Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) da FGV Direito São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

Este artigo analisa as capacidades institucionais instaladas e mobilizadas pelos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo para participação em processos de produção de políticas públicas, entre 2018 e 2021. A abordagem teórica baseia-se na literatura sobre as capacidades estatais para produção de políticas públicas e a metodologia da pesquisa é qualitativa, com dados provenientes de fontes documentais e entrevistas semiestruturadas com defensores(as) públicos(as) coordenadores(as) e profissionais do atendimento multidisciplinar desses órgãos. Como resultados, o artigo identifica recursos, instrumentos e alinhamentos de interpretações e ações como dimensões relevantes dessas capacidades institucionais, que precisam ser combinadas na atuação da Defensoria Pública para que possa qualificar e potencializar os resultados de suas ações, e indica alguns desafios para o aperfeiçoamento das suas políticas institucionais. O artigo destaca ainda que a agenda e as estratégias de atuação dos núcleos especializados dependem fortemente do perfil e de certo ativismo da coordenação desses órgãos, o que tende a fragilizar a definição de políticas institucionais articuladas e sob constante processo de revisão, monitoramento e avaliação, além de prejudicar a institucionalização e a consolidação de componentes de capacidades institucionais ao longo do tempo.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Defensoria Pública. Sistema de justiça. Políticas públicas. Capacidades estatais.

Recebido em: 28/02/2026

Aceito em: 14/05/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20851157](https://doi.org/10.5281/zenodo.20851157)

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



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: A pesquisa contou com financiamento da CAPES e da FAPESP (processos no 2021/02397-1 e 2023/17529-6).

Parecer CEP: P.433.2023 (CEPH/FGV).

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

¹ Líder de projetos no Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) e professor do curso de Pós-Graduação Lato Sensu (FGV LAW) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da FGV Direito SP, com estágio de pesquisa na Arizona State University.

ABSTRACT

This paper examines the institutional capacities established and mobilized by the specialized centers of the Public Defender's Office of the State of São Paulo in their participation in public policy-making processes between 2018 and 2021. The theoretical framework draws on the literature on state capacities for public policy production, and the methodology is qualitative, based on documentary sources and semi-structured interviews with coordinating public defenders and multidisciplinary staff members. The findings reveal that resources, instruments, and alignments of interpretations and actions constitute relevant dimensions of these institutional capacities of these specialized centers. The paper argues that resources, instruments, and alignments of interpretations and actions — understood as forms of political coordination — must be combined in the Public Defender's Office's activities to enhance and strengthen the impact of its interventions. It also identifies key challenges to improving the institution's internal policies. The research highlights that the agenda and strategic choices of the specialized centers depend heavily on the profile and certain activism of their coordinators, which tends to weaken the establishment of coherent institutional policies under continuous review, monitoring, and evaluation, and hinders the institutionalization and consolidation of components of institutional capacity over time.

Keywords: Access to justice. Public Defender's. Office. Justice system. Public policy. State capacities.

1 Introdução

A Defensoria Pública tem conquistado uma posição de destaque na organização do sistema de justiça e nas políticas públicas de acesso à justiça no Brasil. Constitucionalizada em 1988, a instituição foi originalmente concebida como essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela orientação e assistência jurídica e pela defesa, em todos os graus, dos direitos das pessoas necessitadas, de forma integral e gratuita (Brasil, 1988, art. 134, *caput*). Ao longo das décadas, a instituição vem conquistando e fortalecendo sua autonomia, além de expandir e diversificar atribuições no campo da tutela coletiva.

Embora a Defensoria Pública tenha alcançado um elevado grau de institucionalização nos estados e na União, as divergências internas sobre o modelo de Defensoria persistem e por vezes comprometem seu grau de coesão, inclusive na luta pela afirmação institucional (Arantes; Moreira, 2019). Assim, trata-se de um choque entre perfis institucionais distintos. Por um lado, há interesses corporativos de segmentos da carreira, que buscam aproximar a instituição de um padrão já bastante tradicional de prestação de serviços jurídicos públicos do sistema de justiça. Nesse formato, interesses e direitos sociais são representados, mas o modelo é fechado para a sociedade civil, evitando a interação com atores sociais e não se submetendo a mecanismos de *accountability*. De outro lado, há o projeto de transformar a Defensoria em um espaço de construção coletiva de políticas públicas de acesso à justiça. Até mesmo na Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP), que foi criada com mecanismos participativos e atingiu o

nível mais expressivo de interação com atores da sociedade civil, é forte a resistência, no interior da carreira, às iniciativas de implementar a participação e o controle de atores sociais nas diretrizes da instituição (Arantes; Moreira, 2019).

Pertencendo ao sistema de justiça, a Defensoria Pública tem experimentado, ao longo do seu processo de construção e consolidação institucional, mudanças no seu arranjo interno direcionadas a promover um atendimento especializado e qualificado de determinados casos que envolvem, muitas vezes, políticas públicas. Considerando-se o perfil de seu público-alvo e para além da sua atuação mais geral, voltada ao atendimento individual em matéria cível e em defesas criminais, a Defensoria Pública tem encaminhado algumas de suas ações, de forma mais específica, para algumas áreas, nas quais os conflitos e as demandas coletivas são mais urgentes, atingindo, de forma mais dramática, a população em situação de vulnerabilidade.

O objetivo deste trabalho² é identificar as dimensões de capacidades institucionais dos núcleos especializados da DPE-SP, a fim de discutir os modos pelos quais tais capacidades são mobilizadas na implementação da política pública de acesso à justiça operacionalizada pela Defensoria, no período compreendido entre 2018 e 2021. A hipótese é de que, considerando a natureza do trabalho coletivo dos núcleos especializados da DPE-SP, tais órgãos potencializam seus resultados na medida em que conseguem combinar e balancear, em suas dinâmicas de atuação, recursos, instrumentos e alinhamentos de interpretações e ações, internas e externas à instituição.

A literatura nacional já avançou no reconhecimento do acesso à justiça como uma política pública e das instituições do sistema de justiça como atores com poder de veto e de interferência no *policy making* por meio de suas decisões, sejam elas judiciais, sejam extrajudiciais. Contudo, ainda há lacunas teóricas a serem exploradas.

Do ponto de vista do sistema de justiça, os estudos sobre esses atores concentram-se especialmente na atuação de juízes(as) e do Judiciário no campo da judicialização de políticas públicas, sendo ainda escassos os trabalhos voltados para outras instituições e atores do sistema de justiça, como a Defensoria Pública. Pouco se sabe, ainda, sobre a

² Este artigo é fruto da tese de doutorado “O desafio da institucionalização de capacidades estatais no acesso à justiça: um estudo dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo” defendida e aprovada no Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Agradeço à orientadora Luciana Gross Cunha, e aos membros da banca examinadora: Ana Carolina da Matta Chasin (UNIFESP), Eduardo César Leão Marques (USP), Élide de Oliveira Lauris dos Santos (Ministério da Cidadania e dos Direitos Humanos do Governo Federal) e Lígia Mori Madeira (UFRGS) pelos valiosos comentários e contribuições à pesquisa. A tese encontra-se disponível no Repositório Institucional da FGV: <https://repositorio.fgv.br/items/bc8e4ed8-76f9-41a8-867f-78d1985d079a>. O trabalho foi realizado com o apoio da Fundação Getúlio Vargas, por meio da concessão da Bolsa Mário Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa; da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio da concessão de bolsa de Doutorado entre março e julho de 2021; e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), por meio da concessão de bolsas de Doutorado e Estágio de Pesquisa no Exterior entre agosto de 2021 e agosto de 2025 (processos FAPESP nº 2021/02397-1 e 2023/17529-6). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

autonomia e a discricionariedade da burocracia pública desses órgãos, e como essa autonomia e discricionariedade afetam sua atuação e, por consequência, a garantia de direitos, as políticas públicas e o próprio acesso à justiça (Oliveira; Lotta; Vasconcelos, 2020).

Já os estudos de capacidades estatais para a produção de políticas públicas estão, em geral, voltados a compreender políticas públicas formuladas e implementadas por meio de agências do Executivo em diferentes níveis, sendo ainda insuficientes as investigações com foco nas capacidades estatais instaladas em instituições do sistema de justiça, como a Defensoria Pública (Vilaça, 2017).

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está organizado em três seções. A seção 2 descreve os procedimentos de coleta e de análise dos dados, bem como o processo de elaboração de um modelo de análise das capacidades institucionais dos núcleos especializados da DPE-SP para participação em processos de produção de políticas públicas. A seção 3 desenvolve o referencial teórico, com o conceito de capacidades estatais, suas dimensões e alguns indicadores. A seção 4 apresenta e analisa os dados qualitativos provenientes de fontes documentais (planos de atuação institucional e relatórios de monitoramento das ações) e de entrevistas semiestruturadas com profissionais dos núcleos especializados da DPE-SP, apontando para desafios institucionais na atuação desses órgãos à luz do referencial teórico.

2 Aspectos metodológicos

Esse artigo é resultado de uma pesquisa empírica, de abordagem qualitativa, baseada no levantamento, na organização e na análise dos dados documentais coletados dos registros institucionais produzidos pelos núcleos especializados da DPE-SP e na realização e análise de entrevistas semiestruturadas com profissionais que atuam nesses órgãos.

Os documentos selecionados consistem nos planos de atuação institucional e nos relatórios de monitoramento das ações institucionais implementadas pelos núcleos especializados. Tais documentos foram coletados no portal eletrônico e, quando necessário, solicitados à instituição, sendo disponibilizados por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

As entrevistas foram agendadas com os(as) profissionais dos núcleos especializados por meio de endereço eletrônico, realizadas de forma remota e transcritas com apoio do Microsoft Teams. Por meio de pedido formal, o SIC da instituição disponibilizou uma relação histórica dos(as) defensores(as) públicos(as) coordenadores(as) e dos(as) profissionais do atendimento multidisciplinar dos núcleos. Para as entrevistas, foram selecionados(as) e contactados(as) profissionais que trabalharam em tais órgãos durante

o recorte temporal da pesquisa (2018-2021). O roteiro de entrevistas foi elaborado a partir do modelo analítico de capacidades estatais para a produção de políticas públicas, com as categorias pertinentes.

Após submissão e aprovação do formulário de pesquisa, do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), a ser preenchido e assinado pelas pessoas participantes, e do roteiro de entrevista pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas (CEPH-FGV), foram realizadas 26 entrevistas com profissionais dos núcleos especializados da DPE-SP, compreendendo 18 defensores(as) coordenadores(as) dos nove núcleos existentes e oito agentes sociólogos(as), assistentes sociais, psicólogos(as) e contadores(as).

Abaixo, consta um quadro que organiza os nomes dos núcleos especializados, com as siglas correspondentes (Quadro 1).

Quadro 1: Siglas dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo

Núcleo especializado	Sigla
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos	NCDH
Núcleo Especializado de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência	Nediped
Núcleo Especializado de Infância e Juventude	Neij
Núcleo Especializado de Situação Carcerária	Nesc
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo	Nhaburb
Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores	NSITS
Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial	Nuddir
Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor	Nudecom
Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres	Nudem

Fonte: Elaboração própria.

A fim de garantir o anonimato das pessoas entrevistadas para a pesquisa, adotamos a seguinte identificação:

Quadro 2: Relação de entrevistados(as) e órgãos

Entrevistado(a)	Órgão correspondente
1	NCDH
2	NCDH
3	NCDH
4	Nuddir
5	Nuddir
6	Nuddir
7	Nudecon
8	Nudecon
9	Nudecon
10	Nediped
11	Nediped
12	Nediped
13	Nhaburb

Entrevistado(a)	Órgão correspondente
14	Nhaburb
15	Nhaburb
16	Neij
17	Neij
18	Neij
19	Nudem
20	Nudem
21	Nudem
22	NSITS
23	NSITS
24	Nesc
25	Nesc
26	Nesc

Fonte: Elaboração própria.

O material empírico coletado foi organizado à luz do referencial teórico desenvolvido na seção 3 e analisado nas seguintes categorias:

Componentes das capacidades técnico-administrativas: recursos, planejamento estratégico, pesquisa de campo, articulação interna, monitoramento e avaliação das ações.

Componentes das capacidades político-relacionais: interação com a sociedade civil organizada, cobrança das instituições responsáveis pelas políticas públicas questionadas, interação com o Ministério Público, interação com a rede de serviços, atuação em espaços participativos, espaços institucionais de troca de experiências e atuação conjunta e relação com a administração superior.

Em termos mais específicos e analíticos, essas dimensões de capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais podem ser reunidas e organizadas em: recursos, instrumentos e alinhamentos internos e externos de interpretações e de ações, conforme o Quadro 3.

Quadro 3: Sistematização de recursos, instrumentos e articulações políticas

Recursos	Instrumentos	Articulações políticas
Defensores/as Públicos/as	Planejamento estratégico	Articulação interna
		Sociedade civil organizada
Profissionais do atendimento multidisciplinar	Pesquisa de campo	Ministério Público
		Rede de serviços
		Espaços institucionais de participação social
Estagiários/as	Monitoramento e avaliação das ações	Espaços institucionais de troca de experiências e de atuação conjunta entre Defensorias
		Cobrança das instituições

Fonte: Elaboração própria.

3 Capacidades estatais em políticas públicas: delimitando os conceitos e a abordagem teórica

Em sentido amplo, capacidade estatal significa a capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas, partindo-se do pressuposto de que o Estado é um ator relevante com poder e autonomia relativa para tomar decisões sobre políticas públicas, mesmo sem o apoio de grupos sociais específicos. Em um sentido mais específico, a capacidade estatal abrange o conjunto de condições, atributos, competências e habilidades necessárias para a implementação de objetivos de políticas públicas (Lotta; Santos, 2024).

No processo de definição de políticas públicas, o Estado exerce uma autonomia relativa, ou seja, detém um espaço próprio de atuação, embora seja permeável a influências internas e externas ao seu aparato. Essa autonomia relativa do Estado e do direito gera determinadas capacidades que criam as condições de ação para a implementação de objetivos de políticas públicas, o que pode ser observado em seus diferentes níveis de institucionalização (Souza, 2006; Bucci, 2019).

A relevância do conceito de capacidade estatal deriva do fato de que a mera vontade dos agentes e dos atores políticos não é suficiente para que objetivos de políticas públicas sejam alcançados. Assim, as atribuições do Estado precisam ser complementadas por mecanismos que viabilizem a sua ação, com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (Souza; Fontanelli, 2020).

A análise dos arranjos institucionais que marcaram a implementação de políticas públicas pelo governo federal no Brasil, nos anos recentes, sugere que as capacidades estatais podem ser analisadas ao menos sob duas dimensões. A dimensão técnico-administrativa envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos humanos, organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários e adequados para conduzir as ações de governo, além de instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e de estratégias de monitoramento e avaliação das ações (Pires; Gomide, 2016; Gomide; Pereira; Machado, 2018). Já a dimensão político-relacional está associada a habilidades e procedimentos de participação social, de forma articulada, nos processos decisórios de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte a planos, programas e projetos governamentais. Ela também abrange mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo e articulação com os órgãos de controle. Enquanto a dimensão técnico-administrativa pode ser vinculada às noções de eficiência e eficácia, a dimensão político-relacional está associada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (Pires; Gomide, 2016; Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Pires e Gomide (2024) destacam a relevância dos arranjos institucionais de implementação para a compreensão dos processos de ativação e desativação de capacidades estatais nas políticas públicas, ou seja, assinalam de quais modos estoques de recursos, competências e habilidades burocráticas e políticas existentes nas instituições são colocados em ação para a consecução de determinados objetivos.

Para tanto, os autores lançam luz sobre os instrumentos de políticas públicas, que são o método identificável e relacional por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público. Nesse sentido, instrumentos de políticas públicas influenciam diretamente o conteúdo e a forma da ação pública, pois estabilizam a distribuição de posições e os recursos entre os atores, definindo formas particulares de coordenação e de articulação. Assim, os arranjos de implementação definem as competências e os recursos disponíveis para os agentes implementadores e alocam poder no processo de implementação, conformando agenciamentos e modos de ação coletiva entre os atores que participam da política (Pires; Gomide, 2024).

Ao analisarem as relações entre a institucionalidade de uma política pública e a adoção de processos voltados para a avaliação de seus resultados, Queiroz e Capelari (2020) argumentam que políticas públicas cujos desenhos consideram processos voltados à gestão do conhecimento, à aprendizagem e ao aperfeiçoamento das estruturas e dos processos organizacionais possuem maior institucionalidade.

A avaliação de resultados, em políticas públicas, é relevante porque compreende ações que têm o objetivo de ampliar o conhecimento acerca dos produtos e dos resultados alcançados por uma política pública, indicando se há o alinhamento almejado com os propósitos, os objetivos e as metas institucionais. A avaliação de resultados também procura prover os agentes de políticas públicas com informações acerca das repercussões, esperadas ou inesperadas, que resultaram do processo de implementação, com a finalidade de preservar ou rever não apenas o delineamento adotado, como também as ações de implementação, aperfeiçoando a política a partir do conhecimento auferido (Queiroz; Capelari, 2020).

Conforme argumenta Marques (2017), o conceito de capacidades estatais aponta para elementos centrais de produção de estratégias bem-sucedidas de políticas públicas, em termos técnicos e políticos. Contudo, ao invés de focar e designar um resultado positivo, tal abordagem deve especificar os processos e as condições de sua produção. Assim, segundo o autor, é mais apropriado analisar os elementos e as dimensões que compõem as capacidades de forma relativa e relacional, e não substantivada, uma vez que se trata sempre de recursos em relação a ações de outros atores e instituições.

Para além da análise das estruturas estatais e dos desenhos institucionais de políticas públicas, o conceito de ativismo institucional ajuda a refletir acerca da atuação combativa

da burocracia pública, ao evocar a ideia de contestação e ao explorar o argumento de que a burocracia pública pode ser uma arena privilegiada de lutas em favor da inclusão política e da justiça social. Lutar, no interior das instituições, pode envolver o uso de rotinas institucionais, como a produção de cartilhas, protocolos e relatórios; a realização de reuniões e seminários temáticos e técnicos etc.; além do enfrentamento de resistências. Contudo, tais processos, na maioria das vezes, não são bem-sucedidos, devido às desigualdades de poder existentes entre os vários atores que habitam as instituições (Abers, 2021).

É possível definir o ativismo institucional como uma ação coletiva em prol de projetos que colocam as instituições em questão para transformá-las ou defendê-las contra ameaças percebidas, realizadas por atores (institucionais ou sociais) dentro das instituições. Tal conceito tem o potencial de iluminar o estudo do aparato estatal em pelo menos duas dimensões específicas: uma de visibilidade do papel de atores que podem estar marginalizados e outra de contribuição com os debates sobre a natureza relacional do Estado, ao mostrar que servidores(as) públicos(as) agem juntos(as) na construção de modelos alternativos de políticas públicas e operam em redes sociais, em coalizão com outros atores sociais (Abers, 2021).

4 Capacidades estatais dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo em processos de produção de políticas públicas

À luz do referencial teórico, esse trabalho argumenta que recursos, instrumentos e alinhamentos de interpretações e ações são componentes fundamentais do trabalho dos núcleos especializados da DPE-SP, ao buscarem influenciar processos de produção de políticas públicas para populações em situação de vulnerabilidade. A seguir, são apresentados e analisados os dados qualitativos referentes a esses componentes no processo de trabalho desses órgãos, a fim de identificar e discutir alguns fatores que têm limitado sua capacidade de incidência interna e externa à instituição.

4.1 Recursos

Em termos de quadros de pessoal, os núcleos especializados da DPE-SP são formados por um(a) defensor(a) público(a) coordenador(a) principal e dois defensores(as) públicos(as) coordenadores(as) auxiliares, além de um grupo de defensores(as) públicos(as) colaboradores(as). O(a) coordenador(a) principal escolhe os(as) coordenadores(as) auxiliares, preferencialmente entre o corpo de membros colaboradores.

Apenas o(a) coordenador(a) principal e os(as) coordenadores(as) auxiliares são afastados de suas atribuições e funções ordinárias para se dedicarem exclusivamente aos núcleos por um mandato de dois anos com a possibilidade de uma recondução, o que se denomina de remoção qualificada. Os(as) colaboradores(as) acumulam as suas atribuições ordinárias nas unidades com as tarefas do núcleo, sendo afastados(as) uma vez por mês para a atuação junto ao núcleo correspondente.

O processo de escolha dá-se no conselho superior, órgão normativo máximo da instituição, com base em análise de currículo e em um plano de trabalho, apresentados pelo(a) coordenador(a) principal.

Enquanto órgãos colegiados, os núcleos especializados têm seus procedimentos deliberados e decididos pela plenária formada pela coordenação e por membros colaboradores. A Entrevistada 20 relatou que, no Nudem, há uma dificuldade em completar o quadro de defensoras colaboradoras, o que prejudica a capacidade de trabalho do órgão. O Entrevistado 7 também apontou tal dificuldade no âmbito do Nudecom, o que parece ser comum aos núcleos especializados da DPE-SP de modo geral:

Desde 2020, a gente não tem esse quadro completo. E a gente não consegue completar esse quadro na instituição. Isso é um problema nos núcleos de forma geral. A gente já teve épocas que nós tínhamos oito integrantes durante meses. Então há uma defasagem grande entre o número de pessoas que poderiam participar e que ajudam em alguma medida também no trabalho, e aquelas que realmente se interessam, têm disponibilidade de participar dentro da instituição. Então, quem é membro acaba tendo um trabalho muito mais voluntário porque não envolve principalmente nenhuma contrapartida [...] ou mesmo a possibilidade de ter um tempo próprio para realizar as atividades do núcleo. Eu não falo nem contraprestação financeira, eu penso mais em ter condições materiais para que ela possa exercer o trabalho (Entrevistado 7).

De modo geral, os(as) defensores(as) entrevistados(as) relataram que tiveram, enquanto coordenadores(as) dos núcleos especializados, uma experiência muito intensa e desgastante, devido ao alto volume de demandas e trabalho, muitas vezes sem o suporte institucional necessário, fazendo com que defendam a rotatividade das gestões desses órgãos.

Apesar de os núcleos serem espaços de promoção de uma atuação estratégica e especializada da Defensoria Pública, o Entrevistado 7 indicou que a instituição não tem meios e incentivos para garantir que defensores(as) do interior, com maior tempo de carreira, experiência e especialização na área, assumam a coordenação desses órgãos. Por conta disso, é raro haver disputas pela coordenação e gestão dos núcleos, que acabam sendo assumidos por defensores(as) cuja situação material já está mais consolidada na capital.

Além dos(as) defensores(as) públicos(as), os núcleos especializados da DPE-SP contam com profissionais do atendimento multidisciplinar, selecionados(as) por meio de concurso público de caráter permanente, cujas áreas de especialidade variam conforme os núcleos em questão e os(as) estagiários(as) e oficiais de nível médio, responsáveis pelo gerenciamento das funções administrativas.

De modo geral³, as pessoas entrevistadas para a pesquisa relataram como uma deficiência estrutural dos núcleos especializados as limitações de recursos humanos, relativas à falta de analistas técnico-jurídicos, defensores(as) públicos(as) e profissionais do atendimento multidisciplinar compatíveis com a *expertise* temática de cada núcleo. Esse dado ganha relevância quando consideramos que tais órgãos possuem uma atribuição estadual.

A Entrevistada 10 realizou uma crítica a uma lógica presente na Defensoria Pública relativa à contratação e à dependência de estagiários(as) para a realização das atividades finalísticas. Para além da rotatividade dos(as) defensores(as) nas coordenações dos núcleos, os(as) estagiários também têm uma atuação descontinuada.

Apesar das condições institucionais adversas, o Entrevistado 4 apontou um ideal que o move na coordenação do Nuddir, o

De não deixar que a falta de recursos e que a burocracia não nos deixem de fazer o que tem que ser feito assim, sabe? Isso é um mantra que eu fico repetindo aqui, sabe, o tempo inteiro. Olha, a gente também está passando por esse processo de reestruturação novamente. A gente está assim, por exemplo, sem cientista social, sem antropólogo, né, para fazer as visitas nas comunidades. Mas a gente não pode paralisar por isso, né? Não pode deixar que as demandas burocráticas do dia a dia deixem que a gente tome as medidas que são importantes tanto para atuação externa, né, quanto para atuação interna. [...] Para mim ainda [os núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo] realmente os espaços de resistência e os espaços onde a gente consegue fazer alguma incidência né, que modifica algum aspecto mais estrutural da nossa sociedade (Entrevistado 4).

Esse ideal pessoal, fortemente associado a uma atuação mais combativa dos núcleos especializados, remete ao conceito de ativismo institucional desenvolvido por Abers (2021). Esse perfil de trabalho apresenta o desafio de não representar, necessariamente, a institucionalização de políticas voltadas à continuidade das ações do núcleo ao longo do tempo.

³ O NSITS é uma exceção, uma vez que, segundo a Entrevistada 22 e o Entrevistado 23, a estrutura física e de recursos humanos são adequados. O órgão conta com escritórios e servidores em São Paulo e em Brasília para atuação junto aos tribunais superiores.

4.2 Instrumentos

4.2.1 Planejamento estratégico

É possível identificar pelo menos duas fontes de planejamento dos núcleos especializados: o plano de coordenação, submetido para análise do conselho superior no contexto das escolhas de mandatos, e o plano de atuação institucional, originado dos ciclos de conferências, um instrumento de participação da sociedade civil na construção das diretrizes internas. Além dessas fontes, a agenda de atuação dos núcleos também é formada de uma maneira mais difusa, com algumas possibilidades de entrada de demandas, como mídia, mandatos parlamentares, sociedade civil organizada, academia, rede de serviços, *e-mail* e telefone e outras instâncias da própria DPE-SP, como os demais núcleos, as unidades regionais com as solicitações de suporte técnico-jurídico e a ouvidoria externa.

Os núcleos também podem assumir demandas oriundas de locais que ainda não contam com unidades da Defensoria, além de casos individuais cuja complexidade exige um suporte técnico especializado, podendo ser também tratados de forma estratégica e coletiva do ponto de vista da exigência de novas políticas públicas.

Algumas variáveis interferem e limitam o planejamento dos núcleos especializados da DPE-SP, influenciando se conseguirão desenvolver uma atuação mais propositiva ou mais reativa ou mesmo se conseguirão cumprir o planejamento inicialmente formulado.

Segundo a Entrevistada 2, diferentes temas exigem diferentes perfis de atuação. O trabalho do NCDH acaba sendo muito pautado pelas emergências do momento, diante de ocorrências que requerem um atendimento imediato, como manifestações e protestos políticos, operações policiais e desastres socioambientais. Tal característica do trabalho desenvolvido pelo núcleo faz com que muitas outras ações em andamento não tenham continuidade.

Além disso, variáveis como o fechamento ou a abertura de determinadas secretarias do executivo ao diálogo com a DPE-SP, a depender da gestão governamental e das concepções políticas que a orientam, também determinam as possibilidades de diálogo e negociação com o poder público e, assim, o avanço das ações.

4.2.2 Pesquisa de campo

Haber (2024) nomeia como instrumental a pesquisa empírica realizada por uma instituição de justiça, uma vez que sua finalidade está voltada a interesses específicos. No caso da Defensoria Pública, a pesquisa instrumental busca aprimorar a sua atuação nos âmbitos extrajudicial e judicial, diante de diversos órgãos administrativos, judiciais e

cortes internacionais. A pesquisa empírica instrumental permite que a Defensoria fundamente a sua atuação em dados da realidade concreta do território, a serem produzidos para subsidiar o processo de tomada de decisões da instituição e para qualificar a sua atuação estratégica, fortalecendo o direito ao acesso à justiça em diferentes vertentes.

A fim de exercerem sua atribuição institucional de contribuir com o planejamento, a elaboração e a proposição de políticas públicas voltadas a grupos em situação de vulnerabilidade, um dos requisitos fundamentais é a identificação de falhas em políticas públicas que atingem tais grupos. Tais falhas podem envolver, por exemplo, a ausência, a execução inadequada ou a mudança repentina de critérios de acesso a determinadas políticas.

A produção de dados quantitativos e qualitativos acerca do acesso da população a direitos e a políticas é essencial, uma vez que tais evidências podem informar as estratégias jurídicas mais adequadas para lidar com determinados problemas. Segundo a Entrevistada 2, a legitimidade da Defensoria Pública para atuação em políticas públicas vem do atendimento diário, que pode permitir a coleta de dados capazes de qualificar e monitorar a atuação institucional.

Além disso, a presença de atores institucionais dos núcleos especializados da DPE-SP em territórios marcados por violações de direitos, como a Cracolândia na cidade de São Paulo, unidades prisionais, instituições de longa permanência de pessoas idosas e pessoas com deficiência, áreas com concentração de pessoas em situação de rua e comunidades ameaçadas de remoções forçadas, permite a coleta de informações privilegiadas, por meio da aplicação de questionários e da interação direta com tais grupos e pessoas.

A identificação de falhas de políticas públicas depende da produção de informações de variados tipos, como: a) verificação dos arranjos jurídico-institucionais nos diferentes níveis da federação e que organizam e estruturam determinados serviços e políticas, definindo aspectos como objetivos, orçamento, atribuições e responsabilidades de gestores e burocratas, canais de participação e controle social etc.; b) mapeamento das necessidades e demandas jurídicas de determinados grupos em contextos e territórios específicos; c) caracterização do perfil de tais pessoas e grupos com dados socioeconômicos, étnico-raciais, de gênero e orientação sexual, de deficiência, de origem territorial etc.

O Nesc, em conformidade com a Deliberação nº 296/2014 do Conselho Superior da DPE-SP, tem a atribuição de realizar inspeções periódicas nas unidades prisionais do estado de São Paulo, a fim de monitorar as condições materiais de aprisionamento. As inspeções, nas unidades prisionais, têm produzido relatórios com informações capazes

de apontar problemas e falhas estruturais em políticas públicas voltadas à população prisional. A existência de uma deliberação do Conselho, que regula o funcionamento dessa política, além de um formulário com questões a serem exploradas durante as inspeções, sugere um maior nível de institucionalização desse instrumento. Os dados organizados nesses relatórios de inspeção têm permitido ao Nesc questionar junto ao Executivo e ao Judiciário as violações sistemáticas de direitos da população prisional, previstos em normas legais e infralegais.

O atendimento individual, nas unidades regionais da DPE-SP, também é uma fonte importante de informações acerca das demandas de acesso à justiça e das pessoas que buscam a instituição, o que pode ser instrumentalizado para aprimorar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas institucionais. O Entrevistado 4 apontou que a sua gestão no Nuddir conseguiu a implementação do quesito raça/cor no sistema de atendimento da Defensoria. No entanto, o preenchimento ainda é baixo e facultativo. Nesse sentido, a Entrevistada 5 destacou a existência de incompreensões e resistências internas à incorporação do quesito raça/cor no sistema de atendimento da Defensoria, que se manifestam por meio de questionamentos como: “Ah, mas é mais um campo para o defensor preencher”; “Isso pode gerar resistência do defensor”; “Não pode ser obrigatório”.

4.2.3 Monitoramento e avaliação das ações

As entrevistas e a análise documental realizadas apontaram a carência de metodologias de monitoramento e avaliação das ações institucionais desenvolvidas pelos núcleos especializados. Embora haja a elaboração de relatórios semestrais de atividades e o monitoramento de alguns temas por meio de escuta das pessoas atendidas, visitas a equipamentos públicos, pesquisa de campo e retornos recebidos pela equipe multidisciplinar dos núcleos no diálogo com a rede de serviços, faltam fluxos internos de gestão das informações capazes de viabilizar estratégias sistemáticas de avaliação institucional.

Tal dado sugere, conforme apontam Queiroz e Capelari (2020), uma frágil institucionalidade dos núcleos especializados no escopo de atuação analisado nesse trabalho, uma vez que a DPE-SP, como um todo, parece não ter institucionalizado processos voltados ao fluxo de dados, à gestão do conhecimento e à aprendizagem.

A análise documental dos planos de atuação institucional e dos relatórios de monitoramento sugere que, embora os núcleos especializados encaminhem às unidades de atendimento e aos(as) defensores(as) materiais informativos, manuais de atuação e modelos de peças e petições, não há mecanismos e instrumentos capazes de monitorar o nível de implementação desse ferramental pela carreira jurídica, bem como os resultados alcançados pelo emprego desse instrumental de atuação.

Nesse sentido, o Entrevistado 7 indicou que, apesar dos núcleos especializados elaborarem e fornecerem modelos de peças e petições em temas específicos aos(as) defensores(as) que atuam nas unidades, não há uma coordenação capaz de realizar um mapeamento institucional acerca da utilização desses modelos pelos(as) colegas e nem do grau de sucesso ou de efetividade das teses institucionais da Defensoria nos órgãos executivos e nos tribunais.

O Entrevistado 4 apontou o problema do registro das informações nos procedimentos administrativos do Nuddir. Como consequência, há o risco de perda da memória institucional e de prejuízo para a continuidade das ações:

Um dos problemas que eu enxergo, por exemplo, na nossa questão é, por exemplo, a materialização das informações das nossas atuações, não estão necessariamente em todos os procedimentos administrativos do núcleo. Se você for olhar um por um, ali, talvez não tenha tudo que a gente fez. Mas se você for olhar o nosso relatório semestral, os boletins que a gente produzia, tem muita coisa que a gente fez. Então esse é um exemplo de como, né, a deficiência estrutural faz com que a gente não necessariamente tenha os procedimentos bem alimentados, né? [...]. Então acho que esse é um dado interessante, né, que a gente consegue fazer isso nos boletins e nos relatórios, mas nos procedimentos internos de cada tema, a gente não consegue colocar tudo que a gente fez, senão a gente só faria isso, entendeu? [...] Eu acho que a principal perda que pode acontecer, não é algo que necessariamente acontece, é essa perda da memória institucional, né? Por conta das trocas das coordenações, então, assim, a cada dois anos se troca a coordenação. Historicamente você prorroga os mandatos, então normalmente são $2 + 2 = 4$, mas a cada quatro anos cada núcleo muda a coordenação. Então assim tem uma tarefa, né, acho que para quem chega e quem sai de repassar essas informações e ter essa memória de continuidade, né? Não é porque eu estou aqui hoje atuando em relação ao tema que quem virá depois vai mudar totalmente a atuação. Acho que tem que ter uma perenidade ali, né, nos temas que o núcleo está fazendo para que não fique o interesse individual e vocacionado de cada coordenação: “Ah, eu tenho interesse nesse tema, quero atuar nesse assunto”. Então acho que o principal impacto que pode acontecer é essa perda na memória institucional e na continuidade da atuação, né? [...] Mas eu acho que se isso estivesse materializado, né, nos procedimentos, acho que isso seria mais organizativo, né, não ficaria nessa voluntariedade das pessoas de repassar as informações (Entrevistado 4).

Ao refletir sobre a descontinuidade das ações institucionais ao longo do tempo, a Entrevistada 22 apontou a inexistência de um padrão mínimo de entrega de resultados pelos núcleos especializados, o que prejudica a sua avaliação institucional. A defensora destacou o peso importante do perfil pessoal dos(as) coordenadores/as de núcleos especializados na definição da agenda de trabalho e das estratégias de atuação desses órgãos, o que reforça o argumento de estudos no campo do acesso à justiça e do sistema de justiça acerca da ampla autonomia e discricionariedade desses agentes (Oliveira;

Lotta; Vasconcelos, 2020; Faustino; Batitucci; Cruz, 2023). Contudo, essa autonomia e discricionariedade precisam ser relativas, no sentido de serem inseridas em políticas institucionais sujeitas a um constante processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação pela instituição e pela sociedade.

4.3 Alinhamentos de interpretações e ações

4.3.1 Articulação interna

Do ponto de vista interno à DPE-SP, os núcleos especializados podem desenvolver articulações entre si e com as unidades regionais de atendimento da instituição distribuídas em todo o estado.

As articulações entre núcleos especializados permitem a qualificação da atuação em temas complexos, uma vez que dados e informações de diferentes núcleos temáticos podem ser necessários para fundamentar determinadas estratégias de atuação. O Entrevistado 7 argumentou que a coordenação entre núcleos é importante também para evitar conflitos durante a tomada de decisão e a implementação das ações institucionais levadas a cabo pela DPE-SP.

A Entrevistada 19 indicou que a atuação conjunta do Nudem com outros núcleos especializados ocorre em temas transversais, mas destacou o caráter pessoalizado e pouco institucionalizado da formação dessas articulações, com implicações para a capacidade de trabalho dos núcleos em situações emergenciais.

Nesse sentido, o Entrevistado 26 indicou a necessidade de um maior intercâmbio e de uma agenda compartilhada de trabalho entre os agentes multidisciplinares dos núcleos, a fim de que todos os órgãos possam contar com o conhecimento especializado de diferentes áreas, como sociologia, psicologia, assistência social etc., não ficando os(as) profissionais restritos a um único núcleo. Conforme outras pessoas entrevistadas indicaram, há diversas iniciativas de trabalho articulado entre os núcleos especializados, mas que ficam restritas a pautas, iniciativas e contextos específicos.

Do ponto de vista interno à instituição, também é necessária a construção de fluxos de atendimento para determinadas demandas complexas, como crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência e mulheres grávidas ou mães em situação de rua.

As articulações dos núcleos especializados com as unidades regionais da DPE-SP podem assumir uma via de mão dupla, no sentido de que os núcleos oferecem suporte técnico-jurídico aos(as) defensores(as) públicos(as) que atuam na ponta, e os defensores(as) públicos(as) das unidades também podem informar aos núcleos especializados dados acerca de pedidos que fazem envolvendo políticas públicas.

As articulações internas dos núcleos especializados com as unidades regionais ainda se mostram frágeis, uma vez que as ações de caráter coletivo, previstas nos planos de atuação institucional, são executadas, em boa medida, somente pelos núcleos, com pouco envolvimento das unidades de atendimento em nível local. Tais articulações ainda podem envolver conflitos decorrentes da autonomia funcional e relativos ao modo de atuação das unidades regionais em casos envolvendo violência institucional contra a população em situação de rua. Para o Entrevistado 3:

Tem essa questão que é a própria questão da autonomia das unidades, né? Autonomia funcional dos próprios defensores e defensoras, tem um pouco isso, assim. O que a gente procura ter bastante cuidado e isso, assim, é o *know how* de cada núcleo, é identificar questões que a gente vê claramente como violação. E a unidade pode achar que não, falar: “não, a polícia, a guarda civil municipal está exercendo o poder de polícia, a prefeitura está exercendo o poder de polícia administrativa que pode exercer”. E a gente, pelo próprio acúmulo da atuação e, sobretudo, pelo contato com movimentos sociais, identifica e fala: “não, isso aí parece que é uma atuação regular, mas é uma violência, não pode acontecer desse jeito, né, entendeu, assim?”. Aí a gente tenta fazer esse tipo de incidência também. [...] Tem lugar, tem lugar que é fácil, que funciona bem, que a pessoa fala: “oh, não estava vendo desse jeito, realmente vamos atuar”. E tem lugar que a pessoa fala: “não, não vejo como um problema”. Aí, assim, é difícil, né, não é um diálogo fácil, diálogo institucional, né? (Entrevistado 3).

Desse modo, a definição de políticas institucionais e estratégias de atuação comuns aos núcleos especializados e às unidades de atendimento da DPE-SP pode encontrar barreiras, como a falta de institucionalização das iniciativas e a resistência de membros da carreira, que se ancoram no princípio da autonomia funcional.

Do ponto de vista interno à instituição, há um capital político necessário para o avanço de políticas institucionais, devido à dependência da administração superior para análise, aprovação e encaminhamento para implementação de ações. Segundo o Entrevistado 24, foi feita, há alguns anos, uma proposta de alteração da política institucional de inspeções em unidades prisionais à administração superior, a fim de mobilizar mais defensores(as) nas inspeções e de que não fosse uma política restrita ao Nesc, mas, sim, de toda a DPE-SP. O Nesc continuaria fornecendo o suporte técnico necessário, mas contaria com o auxílio de defensores(as) de todo o estado. Contudo, tais reivindicações encontram-se pendentes de análise e aprovação pela administração superior.

O Entrevistado 1 apontou que, embora o NCDH goze de autonomia para o exercício de suas atribuições, houve, durante sua gestão, cobranças de informações por parte da administração superior e da Defensoria Pública-Geral acerca das ações desenvolvidas, tendo em vista a possibilidade de questionamentos externos. Embora haja algum nível de insatisfação com a atuação do NCDH por parte dessas esferas, o caráter colegiado das decisões tomadas pelo órgão busca dar mais legitimidade e proteção contra tais

questionamentos. Esses constrangimentos à atuação do NCDH também podem estar associados a questões corporativas da própria DPE-SP, como a necessidade de aprovação legislativa do seu orçamento, além de disputas políticas internas.

Assim, para além da coordenação entre núcleos especializados entre si e com as unidades regionais de atendimento, a relação e a coordenação desses órgãos com a administração superior é uma variável importante na capacidade de definição, formulação, implementação e avaliação das políticas institucionais. Apesar da conquista formal e legal de autonomia funcional, as entrevistas realizadas sugerem a existência de meios de constrangimento interno e externo à atuação dos núcleos, o que pode prejudicar a sua capacidade de trabalho articulado.

4.3.2 Interação com a sociedade civil organizada

Para além de instrumentos e instâncias formais de participação e controle social na DPE-SP, como os ciclos de conferências e a ouvidoria externa, a Entrevistada 19 entendeu que os núcleos especializados são os espaços em que os(as) defensores(as) públicos(as) são mais cobrados(as) pela sociedade em relação a atuações específicas. Nesse mesmo sentido, o Entrevistado 4 argumentou que o histórico pessoal de envolvimento do(a) defensor(a) coordenador(a) de núcleo com determinados temas favorece o estabelecimento de articulações externas à Defensoria.

A interação cotidiana com a sociedade civil organizada pode trazer demandas e violações de direitos aos núcleos especializados, a exemplo das denúncias de entidades e de familiares de pessoas presas, que têm um contato mais frequente com essas pessoas e acessam informações sobre violações e falhas de políticas públicas do sistema prisional. Para a Entrevistada 2, a definição dos instrumentos e das estratégias jurídicas de atuação do NCDH busca considerar o protagonismo das vítimas de violações de direitos, endereçando, de forma mais legítima, as suas demandas jurídicas ao sistema político e judiciário.

4.3.3 Interação com o Ministério Público

Em algumas ocasiões, os núcleos especializados da DPE-SP atuam conjuntamente com o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPE-SP), em temas de interesse mútuo. Essa cooperação é vista como potencializadora do trabalho da DPE-SP, podendo aumentar as chances de obtenção de respostas positivas junto ao Judiciário ou ao poder público.

Para além da existência, dentro do MPE-SP, de estruturas especializadas compatíveis com as da DPE-SP — como a Promotoria de Direitos Humanos, o Grupo de Atuação Especial de Educação e os Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Tutela

Coletiva (CAOs) — o perfil dos(as) promotores(as) que ocupam tais cargos é visto como fundamental para a formação dessas articulações.

Dessa forma, a atuação conjunta entre núcleos especializados da DPE-SP e órgãos do Ministério Público, tanto no nível estadual quanto federal, parece estar muito associada ao perfil dos(as) promotores de tutela coletiva, importando mais esse aspecto pessoal do que a formação de articulações institucionais em torno de políticas coordenadas entre as instituições.

4.3.4 Interação com a rede de serviços

Os núcleos especializados têm empreendido esforços voltados ao mapeamento da rede de atendimento do estado de São Paulo em relação a diferentes demandas — como mulheres em situação de violência, população negra, comunidade de lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros/transexuais/travestis, *queer*, intersexuais, assexuais e outras formas de identificação de gênero e/ou orientação sexual (LGBTQIA+), população em situação de rua, pessoas idosas e pessoas com deficiência — com a identificação dos serviços existentes nos campos da saúde, da educação, da assistência social, do trabalho e do lazer. Esse mapeamento envolve pedidos de informações aos Centros de Atendimento Multidisciplinar (CAMs) das unidades regionais da DPE-SP acerca de políticas públicas municipais existentes.

Contudo, segundo a Entrevistada 21, no âmbito do Nudem, nem sempre essa tarefa é alcançada, devido à falta de profissionais e ao volume expressivo de trabalho em outras frentes de demandas. Por isso, uma alternativa tem sido solicitar o apoio de entidades da sociedade civil, como as promotoras legais populares no caso da rede de atendimento à mulher em situação de violência, as quais são mais capilarizadas no território.

Segundo a Entrevistada 10, a implementação de uma das propostas das conferências relativa à atuação da DPE-SP pela ampliação da rede de atendimento de saúde e assistência social para pessoas idosas e pessoas com deficiência envolveu o encaminhamento, pelo Nediped, de ofícios aos municípios com unidades da Defensoria, requisitando informações acerca dos serviços existentes.

O apoio multidisciplinar do núcleo ajudou a organizar as respostas recebidas, a cobrá-las dos municípios que não responderam e a confirmar com os CAMs das unidades se a informação disponibilizada era compatível com os registros internos da Defensoria. A partir desse trabalho, o Nediped criou um mapeamento da rede de atendimento disponível no estado de São Paulo, voltado ao suporte para atuação de todos(as) os(as) defensores(as) e agentes do atendimento multidisciplinar. Contudo, o mapeamento precisa de constante atualização, o que motivou a Entrevistada 10 a assumir o compromisso, enquanto estivesse na coordenação do núcleo, de enviar ofícios de

requisição de informações aos municípios ano a ano, e assim verificar se a rede de serviços estava se ampliando ou não.

A interação dos núcleos especializados da DPE-SP com a rede de serviços tem envolvido ações de mapeamento dos equipamentos e dos serviços existentes no estado, o que, por si só, tem se mostrado desafiador, uma vez que implica uma política constante de fluxo de informações entre núcleos, unidades de atendimento e municípios para que o mapeamento se mantenha atualizado e apoie o trabalho dos(as) defensores(as). Além disso, trata-se de um campo privilegiado de ações extrajudiciais de educação em direitos e capacitação dos(as) profissionais da rede de serviços, considerando as suas dificuldades e os seus limites.

4.3.5 Atuação em espaços institucionais de participação social

Apesar dos limites institucionais dos espaços participativos, como o esvaziamento e a precarização das estruturas de funcionamento, a presença dos(as) defensores(as) públicos(as) e de outros profissionais da DPE-SP em conselhos, fóruns, audiências e comitês permite o estabelecimento de redes de contato com a sociedade civil, parlamentares e gestores que participam desses espaços, com o conhecimento de quais são as lideranças sociais e os atores estatais responsáveis por aspectos técnicos e políticos de interesse dos núcleos. Desse modo, tais espaços funcionam também como uma fonte de demandas de trabalho para os núcleos.

Segundo o Entrevistado 3, a inserção das equipes multidisciplinares dos núcleos especializados, em espaços participativos, é importante para a formação de redes de contato com atores da sociedade civil e do Estado. Mais do que o conhecimento formal e institucional dos fluxos de funcionamento da rede de serviços, o desenvolvimento de redes de relações a nível pessoal é importante para o trabalho dos núcleos.

O Entrevistado 24 apontou que um limite importante desses espaços consiste no fato de que os atores presentes podem ser muito engajados com seus temas de interesse. Contudo, não exercem um papel de liderança dentro de seus próprios órgãos de atuação, tendo uma capacidade reduzida de aprovar diretrizes, trazer mudanças e fornecer respostas às questões em discussão.

Assim, embora haja limites consideráveis do ponto de vista do poder decisório dessas institucionalidades participativas nas questões e problemáticas em debate, a presença de profissionais dos núcleos especializados da DPE-SP nesses espaços tem exercido um papel de legitimação política e social desse órgão como um ator capaz de contribuir com as políticas públicas, além de permitir a construção de vínculos de confiança com atores da sociedade civil e do Estado.

4.3.6 Espaços institucionais de troca de experiências e atuação conjunta entre Defensorias

Os(as) defensores(as) públicos(as) entrevistados(as) para a pesquisa mencionaram a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep) e o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (Condege) como os principais espaços de interlocução entre pares para troca de experiências e atuação conjunta.

Ambas as instâncias possuem comissões temáticas que podem ser integradas por membros dos núcleos especializados da DPE-SP e de outros estados. Segundo o Entrevistado 1, enquanto o Condege está mais voltado para a articulação e padronização da atuação das Defensorias, a Anadep concentra esforços em pautas corporativas e associativas voltadas ao Legislativo federal.

O Entrevistado 4 apontou que o trabalho articulado do Nuddir com Defensorias de outros estados enfrenta um desafio relacionado à autonomia das instituições, uma vez que os núcleos especializados da DPE-SP contam com um elevado grau de autonomia em comparação com outras Defensorias estaduais, que podem depender de autorização da chefia institucional para levar adiante determinadas ações.

Segundo a Entrevistada 22 e o Entrevistado 23, por meio de um termo de cooperação, o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (Gaets) reúne órgãos com escritórios de representação em Brasília, incluindo a DPE-SP, a fim de atuarem conjuntamente em estratégias de *advocacy* nos tribunais superiores e construam teses alinhadas aos interesses do público-alvo da instituição.

4.3.7 Cobrança das instituições

Na arena legislativa, além da participação em audiências públicas e comissões parlamentares de inquérito, os núcleos têm apresentado pareceres e notas técnicas a projetos de lei e recebido dos parlamentares demandas de atuação.

De modo geral, os núcleos buscam desenvolver, sempre que possível, tentativas extrajudiciais de negociação e solução de demandas junto ao poder público, por meio de instrumentos de interlocução como reuniões de exposição de motivos, ofícios de requisição de informações, pareceres técnicos, recomendações, pedidos de providências, e termos de ajustamento de conduta. Apenas quando tais tentativas extrajudiciais se mostraram frustradas, houve o recurso de ajuizamento de ações civis públicas, com a judicialização da política pública.

A Entrevistada 10 indicou alguns limites dos instrumentos extrajudiciais de atuação da Defensoria Pública junto ao poder público. Além de ainda não ser uma instituição muito conhecida no campo da tutela coletiva, os instrumentos disponíveis parecem ter uma

capacidade limitada de causar pressão e constrangimentos sobre os atores, quando comparados com o inquérito civil do Ministério Público ou até mesmo com sua atuação contra a improbidade administrativa. Segundo ela, a Defensoria também não conta com o poder de convocar autoridades para reuniões. Apesar disso, vem conquistando o reconhecimento de outros atores acerca da sua capacidade de contribuir com as políticas públicas. A prerrogativa de requisição de informações e a legitimidade para judicialização são componentes importantes dessa equação.

Nesse sentido, o Entrevistado 4 argumentou que, apesar da boa receptividade das equipes técnicas das secretarias e das gestões governamentais aos núcleos especializados, nem sempre os pedidos são atendidos, devido ao seu caráter não prioritário para o governo vigente:

Muitas vezes é isso, o movimento está cobrando a implementação da Lei 10.639, de forma prioritária, para o estado, que o Estado capacite, que tenha a política permanente de combate ao racismo, mas racismo não necessariamente é um tema prioritário para quem está na gestão pública naquele momento (Entrevistado 4).

A Entrevistada 5 também argumentou que, muitas vezes, a dificuldade do diálogo do Nuddir com o Executivo está no fato de que os atores com os quais o núcleo interage não são os que têm poder decisório sobre determinada ação de política pública.

A judicialização da política pública é vista pelos(as) defensores(as) entrevistados(as) com muitas ressalvas, devido a fatores como a demora e a inadequação de um processo judicial para discutir políticas públicas, o caráter impositivo de uma decisão judicial, o risco de criação de jurisprudência negativa, a postura conservadora, a falta de capacitação técnica e a resistência do Judiciário paulista em determinados temas.

Assim, a judicialização é percebida como última estratégia a ser mobilizada, quando as possibilidades de negociação junto ao poder público foram esgotadas. Segundo o Entrevistado 1, do ponto de vista do gestor público, judicializar uma demanda de política pública pode significar uma condição mais cômoda, uma vez que o ônus da decisão passa a ser do Judiciário. Contudo, para a Entrevistada 2, a judicialização também impõe o dever de o poder público dialogar com a Defensoria no processo judicial e fazer algumas concessões. Assim, o campo judicial precisa ser acionado de forma estratégica, sendo combinando com articulação e pressão política e incidência no debate público.

Alguns desafios podem ser identificados na atuação dos núcleos especializados da DPE-SP no campo de políticas públicas. Do ponto de vista da interação entre eles, é importante fortalecer uma articulação permanente entre planos de atuação, de modo a instituir uma agenda conjunta capaz de contemplar os temas de políticas públicas de interesse das populações em situação de vulnerabilidade, considerando as suas interseccionalidades. Isso pode ajudar a diminuir a pontualidade e a fragmentação das ações institucionais

desenvolvidas, com a forte dependência de quem ocupa a coordenação do órgão em determinado momento.

É possível perceber uma falta de institucionalização das prioridades temáticas e uma frágil definição de políticas institucionais articuladas, o que faz com que o perfil de atuação dos núcleos dependa significativamente do perfil dos(as) defensores(as) públicos que estão na coordenação do órgão em determinado momento, condicionando o estabelecimento de articulações intrainstitucionais e parcerias interinstitucionais. Segundo o Entrevistado 3, essa característica dificulta o estabelecimento de fluxos institucionalizados de trabalho.

Na perspectiva do acesso à justiça como uma política pública, as ações institucionais também carecem de métodos sistemáticos de acompanhamento e avaliação, com metas e indicadores quantitativos e qualitativos. Para tanto, faz-se necessário aperfeiçoar a produção, o processamento e a gestão das informações e dos dados. O Sistema DOL (Defensoria *Online*), ao privilegiar o registro dos atendimentos individuais e não ser pensado também para a tutela coletiva, força os núcleos especializados a se valerem de outras plataformas de registro das informações, não necessariamente compatíveis entre si. Além disso, a instituição deve fortalecer a sua capacidade de coleta de dados relativos às características das pessoas e das demandas jurídicas que são endereçadas a ela.

Outro desafio refere-se à descentralização e à capilarização da atuação dos núcleos, uma vez que têm atribuição para atuar em todo o território do estado de São Paulo, o que exige uma maior articulação com as unidades regionais de atendimento da DPE-SP. Nesse sentido, a Entrevistada 10 apontou que a saúde e a assistência social são políticas públicas cuja portas de entrada são municipais, o que impede uma atuação centrada unicamente no Nediped. Segundo ela,

Uma coisa que a gente não tem na Defensoria, que a gente não tem ainda definição das defensorias de tutela coletiva nessas unidades. E isso torna uma dificuldade de pulverização dessas atuações. [...] A gente não conseguiu resolver como implicar as unidades nessa atuação, que é uma atuação mais coletiva. Então, assim, não dá para tudo ficar nas costas dos núcleos, não é? [...] Então, assim, eu acho que a gente precisaria assim discutir um pouco como é que a gente pode, de fato, organizar essa atuação a ponto de também permitir essa capilaridade, que é uma reivindicação também da sociedade civil. Toda a conferência eles trazem isso, que os núcleos precisam ser interiorizados, mas não é os núcleos que precisam ser interiorizados, né? É a Defensoria que precisa ser interiorizada e a atribuição de tutela coletiva ser pulverizada (Entrevistada 10).

Embora haja iniciativas de articulação entre núcleos especializados desses órgãos com as unidades de atendimento, as ações carecem de um maior nível de institucionalização em torno de políticas institucionais comuns, uma vez que se mostram pontuais, fragmentadas e descontínuas ao longo do tempo.

Para além dos instrumentos jurídicos formalmente previstos, como a prerrogativa de requisição de informações e documentos a órgãos públicos e à ação civil pública, a capacidade de mobilização, pelos núcleos especializados, de tais instrumentos jurídicos e das próprias previsões normativas depende de recursos, instrumentos e articulações políticas. Conforme indicou a Entrevistada 2:

[...] os instrumentos jurídicos não estão necessariamente prontos para o tipo de demanda que a gente leva, então isso é complexo, assim, de conseguir que o que a gente tem à disposição de fato faça frente ao desafio que a gente precisa levar, sabe? [...] Daí a gente vai fazendo também esse trabalho de articulação política para que o instrumento jurídico seja potencializado.

A participação dos núcleos especializados da DPE-SP, na produção de políticas públicas voltadas a grupos sociais em situação de vulnerabilidade, requer que tais órgãos desenvolvam capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais, que podem ser traduzidas em recursos, instrumentos e alinhamentos de interpretações e ações, internas e externas à instituição.

5 Considerações finais

O objetivo desse artigo foi identificar as dimensões de capacidades institucionais dos núcleos especializados da DPE-SP, a fim de discutir os modos pelos quais tais capacidades são mobilizadas na implementação da política pública de acesso à justiça operacionalizada pela Defensoria, no período compreendido entre 2018 e 2021. A abordagem metodológica foi qualitativa, com dados fornecidos por fontes documentais (planos de atuação institucional e relatórios de monitoramento de ações) e entrevistas semiestruturadas com defensores(as) públicos(as) coordenadores(as) de núcleos e profissionais do atendimento multidisciplinar.

O artigo confirmou a hipótese inicialmente formulada de que, considerando a natureza do trabalho coletivo dos núcleos especializados da DPE-SP, tais órgãos potencializam seus resultados na medida em que conseguem combinar e balancear, em suas dinâmicas de atuação, recursos, instrumentos e alinhamentos internos e externos de interpretações e ações, que se retroalimentam. Assim, tais componentes de capacidades estatais não são isolados ou estanques, uma vez que são interdependentes e mutuamente constitutivos.

Em termos mais específicos, a partir do modelo teórico-analítico de capacidades estatais e do material empírico coletado e organizado, essas dimensões de capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais puderam ser reunidas e organizadas em: recursos, instrumentos e alinhamentos internos e externos de interpretações e de ações.

Se a Defensoria Pública não é capaz de, por si só, implementar políticas públicas sob atribuição e responsabilidade do Executivo, sua atuação, por meio da política pública de acesso à justiça, pode causar constrangimentos e cobranças dos atores estatais responsáveis, o que em si pode produzir tensões interessantes que podem gerar mudanças no comportamento dos atores envolvidos nos ciclos de políticas públicas.

Dado o caráter altamente processual, negocial, conflituoso e complexo dos processos de produção de políticas públicas, contribuir com eles demanda dos núcleos especializados da DPE-SP tempo e ações institucionais específicas e contínuas.

Assim, a pesquisa destacou que a agenda e as estratégias de atuação dos núcleos especializados dependem fortemente do perfil e de certo ativismo da coordenação desses órgãos, o que tende a fragilizar a definição de políticas institucionais articuladas e sob constante processo de revisão e monitoramento, além de prejudicar a consolidação de componentes de capacidades institucionais ao longo do tempo.

É possível afirmar que, na Defensoria Pública, ao menos em São Paulo e a partir do estudo dos seus núcleos especializados entre 2018 e 2021, apesar da existência de recursos, instrumentos e articulações políticas, dimensões relevantes de capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais, faz-se necessária uma maior institucionalização e instrumentalização desses componentes, principalmente no que diz respeito ao número de servidores(as) — defensores(as) públicos(as), corpo técnico e de atendimento — dos quadros da DPE-SP envolvidos(as), à articulação interna dos órgãos da instituição e à sua articulação externa com os demais atores que participam dos ciclos de políticas públicas.

Em termos de agenda de pesquisa, são necessários estudos que investiguem eventuais modos pelos quais a DPE-SP pode influenciar políticas institucionais de outras Defensorias Públicas estaduais, em espaços formais como o Condege, a Anedepe ou os Gaets, ou mesmo informais, mapeando atores relevantes e impactos dessas articulações no desenho e no desempenho da Defensoria Pública brasileira.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. *In*: ABERS, Rebecca Neaera (org.). **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021. p. 17-51.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 21 maio 2026.

FAUSTINO, Marcella Raphaella; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves. Defensorias públicas: caminhos e lacunas no acesso à justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2314, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/Y3nRKHbjH64q6W8Hb4MhfPM/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/Enap, 2018. p. 85-104. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ebdb6afa-16f8-4875-981c-55f08acf6b1e/content>. Acesso em: 21 maio 2026.

HABER, Carolina Dzimidas. O papel da produção de dados na atuação da defensoria pública na tutela coletiva. **Revista temática: tutela coletiva**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://revistadedireito.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/4d629395c4a645f58f1633adafa78779.pdf>. Acesso em: 21 maio 2026.

LOTTA, Gabriela; SANTOS, Jaedson Gomes dos. **Capacidades estatais: uma revisão da bibliografia voltada às políticas de educação**. São Paulo: Instituto Unibanco, 2024. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/capacidades-estatais-uma-revisao-da-bibliografia-voltada-as-politicas-de-educacao,97a0297b-b8a2-4348-95cd-937d2f9f3e25>. Acesso em: 21 maio 2026.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 95, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/VqZ6nVHHthS5gYXNjxsFRFh/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability*. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Governador Valadares, v. 7, n. 1, p. 181-195, abr. 2020. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/425>. Acesso em: 21 maio 2026.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 32, 2024. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/F74NYCkzkVfKPMFp3q6Bx9B/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224>. Acesso em: 21 maio 2026.

QUEIROZ, Lúcia de Fátima Nascimento de; CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. Condições para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 433-447, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/zLxC3rQBZL6GWSJw8bTTChf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2026.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-69. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/9aa8c059-7500-448e-9dfe-51909f8add63>. Acesso em: 21 maio 2026.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 21 maio 2026.

VILAÇA, Luiz. De práticas a capacidades: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 61-82, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/50855>. Acesso em: 21 maio 2026.

Burocracia não representativa: assimetria de gênero e raça nas lideranças da administração pública federal

Non-representative bureaucracy: gender and race asymmetry in the leadership of the federal public administration

Dyeggo Rocha Guedes¹   

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Marabá, PA, Brasil

Luana Passos²   

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

Juliana de Sales Silva³   

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Marabá, PA, Brasil

Daniela Salomão Gorayeb⁴   

Faculdades de Campinas (Facamp), Campinas, São Paulo, Brasil

RESUMO

O artigo avalia as desigualdades de gênero e raça na burocracia brasileira, com foco nas funções e nos cargos comissionados do governo federal. A metodologia consiste em análise descritiva de dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), disponibilizados pelo Observatório de Pessoal, abrangendo o período de 2004 a 2024. Os resultados indicam aumento gradual da representação de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança. Contudo, permanece predominante a presença de homens e pessoas brancas, especialmente nas posições hierárquicas mais elevadas e com maior poder decisório. Entre os grupos analisados, as mulheres negras configuram o segmento mais sub-representado nos cargos de liderança, apesar de avanços lentos nos últimos anos. As desigualdades de gênero e raça mostram-se mais intensas nos cargos de alta liderança (CAL) em comparação aos cargos de média liderança (CML), tanto na análise agregada quanto na segmentação por área de atuação — bem-estar social e direitos humanos; desenvolvimento

Recebido em: 28/02/2026

Aceito em: 11/05/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20854871](https://doi.org/10.5281/zenodo.20854871)

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



¹ Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Unifesspa.

² Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora na Universidade Federal da Bahia, professora no PPGE/UFF e pesquisadora da Sociedade em Economia da Família do Gênero (Gefam) e Centro de Estudos de Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE).

³ Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Unifesspa.

⁴ Doutora em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora licenciada das Faculdades de Campinas. Atualmente está como Chefe da Assessoria Especial de Participação Social e Diversidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

ABSTRACT

econômico e infraestrutura; governança e administração pública. Observa-se, ainda, que as assimetrias de gênero e raça são relativamente menos acentuadas nas lideranças do segmento de bem-estar social e direitos humanos.

Palavras-chave: Gênero. Raça. Serviço público. Cargos de liderança. Administração pública federal.

This article examines gender and racial inequalities within the Brazilian federal bureaucracy, focusing on commissioned positions and functions in the federal government. The study employs a descriptive analysis of data from the Integrated Personnel Administration System (Siape), made available by the Personnel Observatory, covering the period from 2004 to 2024. The findings indicate a gradual increase in the representation of women and Black individuals in leadership positions. Nevertheless, men and white individuals remain overrepresented, particularly in the highest hierarchical levels with greater decision-making authority. Among the demographic groups analyzed, black women constitute the most underrepresented group in leadership positions, despite modest improvements in recent years. Gender and racial inequalities are more pronounced in senior leadership positions (CAL) than in middle-level leadership positions (CML), both in the aggregate analysis and when disaggregated by policy area — social welfare and human rights; economic development and infrastructure; and governance and public administration. Comparative analysis across policy areas reveals comparatively less pronounced gender and racial disparities within the social welfare and human rights sector.

Keywords: Gender. Race. Public service. Leadership positions. Federal public administration.

Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Financiamento ENAP/MGI (2023). Projeto: Produção de dados e conhecimento estratégico na tomada de decisão na gestão governamental.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: O artigo utilizou as ferramentas ChatGPT (modelo 5.3) e Claude (modelo Opus 4.6) para ajustes textuais como correção gramatical e fluidez textual nos períodos de fevereiro/2026 (na versão original do texto submetido à Revista Campo de Públicas), e no mês de abril/2026 (na versão com ajustes após solicitações dos pareceristas). Toda utilização foi feita com supervisão humana pelo autor correspondente do manuscrito.

1 Introdução

A gestão pública brasileira vem passando por transformações profundas ao longo dos últimos anos. A partir da Constituição Federal de 1988, foi possível avançar no processo de descentralização das políticas públicas e na profissionalização do serviço civil, em especial implementar o princípio do concurso público universalizado com regra de acesso, e melhorar as condições institucionais da burocracia nacional (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010).

Embora todas as mudanças devam ser ponderadas pelo contexto político em que estão inseridas, permanece uma dúvida: as regras formais de acesso universalizado ao serviço público foram suficientes para mitigar desigualdades estruturais na ocupação de cargos de liderança?

Diferente do setor privado, a liderança, no setor público, exige uma abordagem focada na colaboração, no senso cívico, na transparência e na ética, dada a responsabilidade primária para garantir a execução de políticas públicas. Ainda, a tomada de decisão em cargos de liderança pública tende a ser mais complexa, uma vez que envolve a

necessidade de equilibrar diversos interesses e a habilidade de implementar mudanças a partir de autoridade formal (Hart; Tummers, 2019).

Posto isso, considerando que os cargos de liderança, no setor público, desempenham papel central na formulação e implementação de políticas públicas, torna-se fundamental analisar como desigualdades estruturais se manifestam no interior dessas posições. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo analisar a distribuição e os padrões interseccionais da desigualdade de gênero e raça na ocupação de cargos comissionados na administração pública federal, considerando áreas de atuação e níveis hierárquicos. A ênfase nas funções e nos cargos comissionados é relevante, pois, como registra a literatura, a participação mais equitativa de mulheres e pessoas negras em posições de liderança contribui para aumentar os investimentos em bens públicos, áreas sociais e políticas mais aderentes à realidade desses grupos, principalmente em relação a mulheres e pessoas negras, que representam a maioria da população brasileira (França; Nascimento, 2023). A contribuição deste artigo, portanto, reside em articular, de forma simultânea, as dimensões de gênero, raça e área de política pública na análise dos cargos de média e alta liderança do Executivo Federal, ao longo de uma série histórica de 20 anos (2004-2024). Essa abordagem permite revelar nuances que análises agregadas não capturam, como a concentração feminina nas pastas sociais e a exclusão mais acentuada de mulheres negras nas áreas econômicas e de gestão.

Além desta introdução, o artigo se estrutura da seguinte forma: a primeira seção apresenta as abordagens teóricas; a segunda apresenta algumas das evidências empíricas mais recentes acerca das desigualdades de representação de gênero e raça no setor público brasileiro; a terceira apresenta a metodologia utilizada; a quarta apresenta e discute os resultados. Ao final, são delineadas as considerações finais.

2 Referencial teórico

Há um conjunto de abordagens que buscam explicar as desigualdades de gênero e raça para o setor público. Tais desigualdades estão associadas, em especial, aos diferentes resultados obtidos por esses grupos em termos de rendimento, aspecto que, para o setor público, deriva de diferentes carreiras e cargos assumidos ao longo do tempo. Os fatores diretos e indiretos que produzem essas desigualdades estão associados, em geral, à escolaridade e ao desenho das instituições e políticas, bem como a aspectos culturais e de discriminação da sociedade brasileira ao longo da história. Outras características associadas ao *status* e poder de algumas profissões (como medicina, direito e engenharia) também colaboram para a reprodução dessas desigualdades.

De acordo com Bechtluft e Costa (2021) e Viana e Tokarski (2019), as principais abordagens teóricas que contribuem para o estudo das desigualdades de gênero e raça dentro do setor público, com ênfase nas desigualdades de rendimento, são a teoria do

capital humano, a teoria da segmentação, a teoria da discriminação e a sociologia das profissões, que guardam estreita relação com algumas das especificidades do setor público. Para o caso das desigualdades de representação, é apresentada a teoria da burocracia representativa, que estaria associada mais especificamente ao grau de representação de determinada sociedade em sua burocracia estatal. A teoria da economia feminista pode também acrescentar importante contribuição ao debate, pois auxilia no entendimento das relações assimétricas de sexo e raça na sociedade.

Tais abordagens são relevantes para a análise das desigualdades no serviço público federal, pois, no Brasil, o ingresso nesse setor ocorre majoritariamente por concurso público, mecanismo que, em tese, garante igualdade de acesso. No entanto, a trajetória profissional do servidor não se encerra no ingresso. A progressão na carreira e, especialmente, a nomeação para cargos comissionados de liderança, que são de livre nomeação e exoneração, envolvem dinâmicas distintas, nas quais fatores como redes de contato, visibilidade institucional, segregação ocupacional e discriminação podem exercer papel determinante. É nesse ponto que as abordagens teóricas levantadas se tornam indispensáveis: elas oferecem lentes complementares para compreender por que, mesmo com regras formais de acesso universalizado, as desigualdades de gênero e raça persistem e se aprofundam nos cargos de maior poder decisório.

A teoria do capital humano, marco teórico célebre da economia do trabalho, indica que a educação formal e o treinamento profissional, aliados às boas condições de saúde, colaboram com o acúmulo de conhecimento e uma maior habilidade por parte dos indivíduos. Esses fatores ampliam a produtividade e, conseqüentemente, os salários recebidos. Há diversas maneiras de introduzir o capital humano na análise e estudar seus efeitos na economia como um todo. Nos modelos de crescimento econômico, em especial a partir do olhar da ciência econômica, por exemplo, o capital humano exerce influência fundamental na dinâmica de crescimento dos países, podendo alterar sua trajetória positivamente ao longo dos anos.

Lucas Júnior (1988) formaliza o papel da acumulação de capital humano, por meio da educação formal e do *learning-by-doing* (aprender fazendo), como fator central para o aumento da produtividade da economia. No entanto, essa concepção se apoia em contribuições anteriores que já compreendiam o capital humano como resultado da combinação entre educação, condições de saúde e nutrição, bem como das habilidades acumuladas pela força de trabalho ao longo do tempo. Em síntese, investimentos públicos e privados nessas dimensões poderiam elevar a qualidade do esforço humano e contribuir para aumentar a produtividade individual e social de maneira geral. Os trabalhos de Mincer (1958), Schultz (1961) e Becker (1962) são considerados os marcos teóricos da abordagem do capital humano e podem, em certa medida, ser considerados

fundamentais para uma análise das diferenças de habilidade entre os indivíduos e de como isso afeta o seu desempenho profissional também no setor público⁵.

A teoria da segmentação, por outro lado, aponta que existem diferentes tipos de mercado de trabalho que possuem regras distintas de funcionamento. Assim, diferente da abordagem do capital humano, que dá maior primazia a aspectos relacionados à formação individual, a determinação dos salários para os trabalhadores de diferentes setores dependerá de fatores como legislação trabalhista, forma de organização sindical e poder de barganha⁶.

A teoria da discriminação, por sua vez, indica que fatores culturais e estruturais, ou seja, que possuem persistência histórica na sociedade, determinam a distribuição dos salários para diversos grupos sociais. Diferente das abordagens anteriores, a teoria da discriminação dá maior destaque analítico para os aspectos subjetivos das relações de trabalho. Desse modo, a divisão sexual do trabalho, o racismo, bem como outros tipos de preconceitos, que induzem a comportamentos discriminatórios, explicam as diferenças de ganhos para os diversos grupos da sociedade. Essa teoria, em especial a partir do olhar da ciência econômica, tem como fundamento os trabalhos de Becker (1957), Phelps (1972) e Arrow (1973)⁷. A análise da discriminação presente no trabalho de Becker (1965), por exemplo, amplia os modelos econômicos tradicionais para incluir a produção doméstica como fator de análise nas decisões econômicas das famílias, assumindo que elas combinam o tempo e os bens para produzir mais mercadorias básicas⁸.

Divergindo das perspectivas teóricas anteriores, a sociologia das profissões sugere que as diferentes ocupações e carreiras adotam distintas estratégias que envolvem a disputa tanto por remuneração como por poder e prestígio social. Ao longo do tempo, algumas profissões garantem maior sucesso com essas disputas e perpetuam, com isso, maiores salários e *status*. Tais fatores contribuem para as desigualdades existentes entre os diversos tipos de atividades laborais. As especificidades do setor público colaboram com a ampliação dessas desigualdades, uma vez que algumas carreiras possuem mais poder na estrutura administrativa do Estado, e esse poder se reflete em maiores salários. A natureza

⁵ Em atenção ao comentário de um dos avaliadores deste artigo, destacamos que a abordagem do capital humano pode ser de fato limitante para compreender a desigualdade de gênero e raça nos cargos de liderança do serviço público federal. A ocupação desses cargos não decorre, necessariamente, de diferenças de produtividade por indivíduo, pois se trata de mecanismos de seleção discricionária, segregação ocupacional entre carreiras e discriminação institucional, como será visto ao longo desta seção. Ademais, seria interessante considerar o trabalho de Woodhall (1987) para compreender que a análise da educação como fator fundamental na economia já estava presente em alguns pensadores, como Adam Smith e o trabalho de Góis (2022) para compreender a história da educação no Brasil em comparação com outros países.

⁶ Mais sobre essa abordagem pode ser visto em Fernandes (2002) e Marconi (2001).

⁷ O trabalho de Quillian (2006) auxilia na explicação da discriminação e do preconceito racial a partir do olhar da sociologia; um resumo dessas abordagens pode ser lido a partir de Nascimento, Portella e França (2023).

⁸ Abordagem conhecida como *New Home Economics*. Ver Passos (2018) para mais detalhes.

da atividade desempenhada, em especial o tipo de carreira, bem como a proximidade com o poder político cooperam para ampliar essas diferenças (Santos, 2011).

Por outro enfoque, a teoria da burocracia representativa investiga a proporcionalidade das minorias sociais de determinado país a partir da observação da composição de sua burocracia. Essa abordagem tem como fundamento o trabalho de Kingsley (1944), cuja preocupação inicial era a de problematizar se as desigualdades sociais britânicas estavam presentes na composição de seu corpo burocrático. Como destacam Viana e Tokarski (2019), desde a década de 1970, outros trabalhos abordaram o tema da representação burocrática a partir de uma perspectiva demográfica e aliaram o estudo a questões de gênero e raça⁹.

Por fim, a economia feminista enfatiza a necessidade de incorporar relações sociais de sexo e raça na análise econômica. Tal abordagem diverge de modelos tradicionais da economia neoclássica, que racionaliza papéis tradicionais e não percebe sua perpetuação como problema para a sociedade (Passos, 2018). A economia feminista, considerando as desigualdades no mercado de trabalho, com ênfase nas relações sociais, diverge de Becker (1965) ao problematizar uma suposta harmonia e racionalidade das famílias na divisão do tempo entre trabalho remunerado e não remunerado. Ela enfatiza a influência das normas sociais e das relações de gênero nas decisões familiares, criticando a teoria das vantagens comparativas e a naturalização do cuidado como um papel feminino. Essa perspectiva, portanto, indica que as decisões econômicas são moldadas por construções sociais e relações de poder nas sociedades, e isso contribui para uma inserção mais precarizada das mulheres no mercado de trabalho (Bonh, 2017; Donath, 2000; Enríquez, 2012; Feber, 2003; Nelson, 1995; Teixeira, 2017).

Cada uma dessas abordagens centra sua análise em fenômenos distintos que colaboram com a explicação das causas das desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho. Para o setor público em específico, a teoria da discriminação, a sociologia das profissões, a teoria da burocracia representativa e a economia feminista dão importante contribuição para o entendimento das desigualdades laborais. Cabe ressaltar que, embora partam de perspectivas analíticas distintas, tais teorias convergem ao evidenciar que as desigualdades de gênero e raça, no setor público, não decorrem de fatores isolados, mas, sim, de mecanismos estruturais e institucionais que se reforçam mutuamente.

A teoria da burocracia representativa oferece o diagnóstico da sub-representação de grupos minoritários na composição do Estado, enquanto a teoria da discriminação e a economia feminista revelam os mecanismos, diretos e indiretos, que perpetuam essa exclusão. Por sua vez, a sociologia das profissões ilumina como o prestígio e o poder

⁹ Ver, por exemplo, Mosher (1968) e Meier (1975).

associados a determinadas carreiras reforçam hierarquias de gênero e raça. Quando articuladas sob a perspectiva da interseccionalidade, essas teorias permitem compreender que as barreiras enfrentadas por mulheres negras, por exemplo, não resultam apenas da mera soma de discriminações de gênero e raça, mas também de uma sobreposição de sistemas de opressão que produz experiências qualitativamente distintas de exclusão nos espaços de poder estatal.

No caso das diferenças representativas de gênero na ocupação de cargos comissionados, as teorias supracitadas, a partir do fenômeno conhecido na literatura como “teto de vidro”, auxiliam no entendimento da baixa representação das mulheres nos mais altos cargos de comando do setor público. Como destaca Vaz (2013, p. 765-766), o “teto de vidro” é um fenômeno que se caracteriza pela “[...] menor velocidade com que as mulheres ascendem na carreira, o que resulta em sua sub-representação nos cargos de comando das organizações e, conseqüentemente, nas altas esferas do poder, do prestígio e das remunerações”. Ou seja, o “teto de vidro” seria uma barreira invisível que dificultaria as mulheres ascenderem nas suas carreiras, e está presente tanto no setor privado como no público (Passos; Machado, 2022).

As teorias acima elencadas também contribuem na compreensão das diferenças de representatividade de raça no setor público, seja a partir da menor representatividade no ingresso, que deriva das condições históricas de exclusão educacional da população negra e que afeta a composição da força de trabalho nesse setor, seja por sua representatividade nos altos cargos de liderança. Nesse caso, em especial, os fenômenos da discriminação sistêmica e institucional, nas palavras de Almeida (2019), do racismo estrutural, somam-se às diferenças de anos de escolaridade e acúmulo de habilidades para esse grupo da população. A discriminação sistêmica pode ser compreendida em suas formas direta e indireta. Enquanto a primeira envolve práticas explícitas dirigidas a grupos socialmente marginalizados, a segunda opera por meio de mecanismos institucionais aparentemente neutros que, cumulativamente, produzem disparidades ao longo do ciclo de vida dos indivíduos. A discriminação institucional, por sua vez, está associada a um conjunto articulado de processos que incluem desde redes de contato, que reforçam a exclusão de grupos minoritários, frequentemente ausentes dos espaços onde ocorrem indicações para cargos e promoções, até práticas organizacionais que reproduzem normas e comportamentos previamente estabelecidos (Nascimento; Portella; França, 2023).

3 Evidências empíricas da desigualdade de gênero e raça no setor público brasileiro

Antes de apresentar evidências empíricas, é importante compreender como se estrutura a carreira no serviço público federal brasileiro e em que pontos as desigualdades de

gênero e raça se manifestam. O ingresso no serviço público federal ocorre, via de regra, por meio de concurso público, que seleciona servidores para cargos efetivos em diferentes carreiras. Ao longo da trajetória profissional, os servidores podem ser designados para funções comissionadas, os chamados Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE), antigos cargos de Direção e Assessoramentos Superiores (DAS), que correspondem a posições de liderança e assessoramento. Essas nomeações são de livre provimento, ou seja, dependem de decisões discricionárias dos gestores, o que torna esse momento especialmente vulnerável à reprodução de desigualdades. É fundamental distinguir, portanto, três níveis em que as assimetrias operam: a) no ingresso ao serviço público, influenciado por desigualdades educacionais e socioeconômicas prévias; b) na segregação ocupacional entre carreiras de maior e menor prestígio e remuneração; e c) na nomeação para cargos comissionados de liderança, foco central desse estudo. Cada um desses níveis tem dinâmicas e explicações próprias, e a literatura que se apresenta a seguir se concentra nas evidências relativas ao último nível, embora reconheça que os três estão interconectados.

A produção empírica brasileira sobre desigualdades de gênero e raça, no serviço público federal, tem se adensado nos últimos anos, ainda que permaneçam lacunas importantes. Estudos pioneiros como os de Abreu e Meirelles (2012a, 2012b) e Vaz (2013) documentaram o fenômeno do “teto de vidro” nos cargos DAS, enquanto Viana e Tokarski (2019) incorporaram a dimensão racial à análise da burocracia representativa. Mais recentemente, Pinheiro (2023), Diniz *et al.* (2024) e Masson e Viana (2025) avançaram ao adotar perspectivas interseccionais. Entretanto, a maioria desses trabalhos analisa a composição de forma agregada, sem considerar as diferenças entre áreas de atuação governamental. A contribuição do presente estudo reside precisamente nessa desagregação: ao examinar a distribuição de gênero e raça nos cargos de liderança por área de política pública (bem-estar social e direitos humanos, desenvolvimento econômico e infraestrutura e governança e administração pública), busca-se revelar nuances que análises agregadas não capturam, como a concentração feminina nas pastas sociais e a exclusão mais acentuada nas áreas econômicas e de gestão.

Em termos de composição do serviço público, os homens têm maior representação na administração pública federal do que as mulheres, com os homens brancos ocupando, de modo majoritário, os cargos de liderança, como diretorias de empresas públicas e chefias de ministérios, enquanto as mulheres estão nas áreas de saúde e assistência social (Movimento Pessoas à Frente, 2024). No âmbito subnacional, também se observa maior presença de mulheres em áreas vinculadas ao campo social, como gestão de pessoas, educação, assistência social e saúde (Campos, 2023). As mulheres, em termos populacionais, representam 51,5% da população, contudo, dentro do universo de servidores públicos federais, compõem apenas 45,2% (Diniz *et al.*, 2024). O quantitativo

proporcional de servidores brancos, amarelos, negros e indígenas não se alterou, de forma significativa, ao longo do período recente, tendo um avanço ainda modesto na representação de grupos minoritários, a despeito da Lei nº 12.990/2014, que estabeleceu a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos à população negra (Enap, 2018; Pinheiro, 2023)¹⁰. É importante frisar que, dentre os grupos minoritários, as mulheres negras são as com menor representatividade no setor público federal (Pinheiro, 2023; Diniz *et al.*, 2024; Masson; Viana, 2025), sendo a trajetória de ascensão das mulheres negras, no serviço público, ainda modesta (Diniz *et al.*, 2024).

No caso do debate sobre diferenças salariais, a literatura registra que as mulheres ganham menos do que os homens no serviço público, com alguns estudos comparativos inclusive revelando diferenças salariais de gênero até maiores que no setor privado (Ventura; Cavaliere, 2021; Passos; Machado, 2022; Souza; Medeiros, 2013; Vaz; Hoffmann, 2007). Algumas hipóteses são levantadas para explicar essas assimetrias, como a segregação ocupacional, a maior presença feminina na administração pública estadual e municipal e a menor representação de mulheres em cargos de chefia.

Considerando o cenário da administração pública federal, é na segregação das carreiras e na ocupação de cargos de liderança que parece repousar boa parte da explicação do diferencial salarial de gênero. Analisando a composição de diversas carreiras de alto prestígio e a remuneração no serviço público federal brasileiro, tais como advogado geral da União, analista de comércio exterior, analista de planejamento e orçamento, delegado de polícia federal etc., é evidente a presença majoritária de homens brancos, conforme explicam Masson e Viana (2025). Em sua análise, os autores destacam os perenes desafios das mulheres, sobretudo as mulheres negras, indígenas e amarelas, de ocuparem carreiras que tradicionalmente têm maior remuneração e prestígio social. A baixa presença de mulheres na ocupação de funções e cargos comissionados, no Executivo Federal, aparece em muitos estudos como um fator determinante para explicar boa parte do diferencial salarial (Abreu; Meirelles, 2012a, 2012b; Vaz, 2013; Viana; Tokarski, 2019; Pinheiro, 2023; Diniz *et al.*, 2024). As carreiras do setor público brasileiro não escapam ao “teto de vidro”, com distribuição desigual das mulheres nas distintas instâncias hierárquicas das organizações públicas, sobretudo quanto mais alto for o nível decisório associado ao posto de trabalho (Abreu; Meirelles, 2012b; Vaz, 2013; Viana; Tokarski, 2019; Pinheiro, 2023; Diniz *et al.*, 2023).

No âmbito dos cargos comissionados federais, foco desse estudo, Vaz (2013) identificou uma tendência de melhoria marginal na representação feminina nos postos de comando, enquanto Pinheiro (2023) problematiza esse avanço ao revelar que a presença de

¹⁰ Por exemplo, de acordo com os dados do Observatório de Pessoal do Governo Federal, em dezembro de 1999, a proporção de brancos, amarelos, negros (pretos e pardos) e indígenas era de, respectivamente, 59%, 2,7%, 38% e 0,3%, aproximadamente. Para dezembro de 2025, esses percentuais foram de, respectivamente, 58,1%, 2,4%, 39,1% e 0,4%, aproximadamente. No cômputo desses dados coletados no portal, não foram considerados o número de servidores que não informaram a cor.

mulheres negras diminui significativamente nos níveis mais altos. Cabe registrar que a segregação de gênero por área de atuação não é exclusiva dos cargos comissionados federais. Em nomeações de natureza distinta, como as chefias de pastas ministeriais e secretarias estaduais, que respondem a lógicas de coalizão política, observa-se um padrão semelhante: as mulheres que ocupam o primeiro escalão dos governos estaduais e das capitais estão majoritariamente à frente de pastas sociais, com baixa presença nas áreas econômicas e de infraestrutura (Movimento Pessoas à Frente, 2024). Embora as dinâmicas de nomeação sejam diferentes, a recorrência da segregação horizontal sugere que mecanismos estruturais de discriminação de gênero operam transversalmente nos diferentes níveis e formas de acesso ao poder estatal.

Em outros poderes, a assimetria de gênero, nos espaços de decisão, se comporta de forma similar à do Executivo Federal. O estudo de Morais, Pacheco e Carmo (2019) analisou a baixa incidência de mulheres nos cargos de direção no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Os dados coletados pela pesquisa indicam que, durante os 13 anos de existência do CNMP, foram 11 mandatos de mulheres e 87 de homens. Cabe destacar que, ao longo desse período, só uma mulher chefiou a Corregedoria Nacional do Ministério Público. No período analisado pela pesquisa, as mulheres representavam 24% dos membros auxiliares e 39% dos membros colaboradores¹¹. Os autores destacam que, entre as possíveis causas da baixa representatividade das mulheres para o caso analisado, estão: a) a dificuldade enfrentada pelas mulheres de crescer na carreira; b) o fenômeno do “teto de vidro”; c) a dificuldade em conciliar vida profissional e pessoal; d) o assédio moral e sexual no trabalho; e) o fato de os homens representarem a maioria no ambiente de trabalho, fator importante, uma vez que são os homens que votam e colocam outros em cargos de gestão.

O fenômeno do “teto de vidro” também é realidade em outros países. Naguib e Madeeha (2023) encontram evidências de um viés de gênero que impede o acesso de mulheres às posições de liderança no Catar. Bermúdez Figueroa e Roca Martínez (2022) apresentam evidências para a Espanha. Jonsdottir, Rafnsdottir e Ólafsdóttir (2020) apontam o agravamento do quadro de saúde de mulheres gestoras por causa das discriminações na Islândia, um forte desestímulo à ocupação de cargos de liderança. Chudnovsky (2020) mostra que na Argentina os homens ocupam a maioria das posições nos gabinetes políticos e nos cargos gerenciais. Macarie e Moldovan (2014) mostram

¹¹ De acordo com a Resolução nº 160, de 14 de fevereiro de 2017, os membros auxiliares correspondem aos membros do Ministério Público designados para atuar, de forma permanente, junto ao CNMP, com afastamento de suas funções de origem. Enquanto os membros colaboradores são aqueles designados para atividades específicas e temporárias, sem prejuízo de suas atribuições originárias (Brasil, 2017).

que as mulheres são consistentemente sub-representadas como candidatas potenciais para cargos de tomada de decisão pública na Romênia¹².

Até o ponto que essa revisão da literatura pôde alcançar, as evidências indicam que as desigualdades de gênero e raça, no setor público brasileiro, se manifestam em diferentes dimensões, cada qual com dinâmicas próprias. No ingresso por concurso público, as assimetrias refletem desigualdades educacionais e socioeconômicas prévias, que se traduzem na concentração de mulheres e pessoas negras em carreiras de menor prestígio e remuneração. Na ocupação de cargos comissionados de liderança, o fenômeno do “teto de vidro” ganha contornos específicos: como a nomeação para esses cargos é de livre provimento, a ascensão deixa de depender de critérios formais e passa a ser condicionada por redes de contato, visibilidade institucional e vieses discriminatórios, o que explica a persistente sub-representação de mulheres e pessoas negras nos postos de maior poder decisório. Em nomeações de natureza política, como chefias de pastas ministeriais e secretarias e cargos eletivos, as barreiras respondem às lógicas de coalizão partidária e de acesso ao poder político, nas quais a exclusão se reproduz por outros mecanismos que estão associados à baixa representação política dos grupos sociais minoritários.

Embora tenha havido avanços no setor público brasileiro desde a redemocratização, a representação burocrática, com maior ênfase nos maiores escalões do poder, ainda está distante de ser aderente à realidade social, tanto no que corresponde ao gênero quanto à raça. A própria sociedade brasileira reconhece essas lacunas de representatividade da burocracia, como mostra a pesquisa DataFolha de 2023. A maioria da população não percebe o setor público como representativo do país e defende que a melhoria da representatividade contribuiria para a legitimidade, a confiança e melhores serviços públicos (Movimento Pessoas à Frente, 2024).

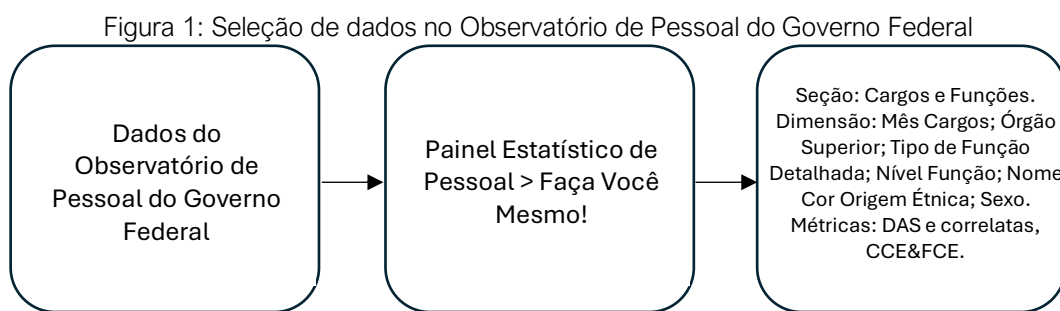
4 Metodologia e base de dados: estratégia e tratamento das informações

Uma vez que o objetivo desse trabalho é analisar as desigualdades de gênero e raça do setor público brasileiro para os cargos de liderança, a análise fará uso de estatística descritiva para interpretar os dados. A base de dados utilizada é a que se encontra disponível no Observatório de Pessoal do Governo Federal. A ferramenta está em uma plataforma de dados abertos e conta, entre diversas possibilidades, com um painel interativo para consulta *on-line*, denominado “Painel Estatístico de Pessoal”. A estratégia adotada visa também colaborar com estudos que queiram utilizar esses dados de uma maneira mais específica. O

¹²Demais trabalhos, a nível internacional, não explorados aqui são os de Gould, Kulik e Sardeshmukh (2023), que analisam o caso da Austrália, de Manfredi, Clayton-Hathway e Cousins (2019), que estudam o caso do Reino Unido, e de Naranjo Bautista *et al.*, (2022) que estudam o caso da América Latina e do Caribe.

uso direto de microdados da base de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do Governo Federal permitiria análises mais amplas, mas há limitações impostas pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), uma vez que são informações sensíveis ao nível da pessoa física. Os dados do Painel têm como fonte o Siape e, embora não estejam acessíveis enquanto microdados, possuem um detalhamento razoável para realizar a análise em diversos temas do setor público.

Para a obtenção dos dados dos cargos de liderança, foram seguidos os passos apresentados na Figura 1. Foi utilizada a ferramenta “FAÇA VOCÊ MESMO!” no menu inicial do painel. Em seguida, primeiro, filtraram-se os dados Cargos e Funções, com base na opção Seção; segundo, com base na seção Dimensão, selecionou-se as entradas: Mês Cargos; Órgão Superior; Tipo de Função Detalhada; Nível Função; Nome Cor Origem Étnica; Sexo; e terceiro, com base na seção Métricas, DAS e correlatas e CCE&FCE.



Fonte: Elaboração própria.

Os dados foram extraídos da plataforma entre o início e final do mês de março/2025, e o período amostral compreende os anos de 2004 a 2024. É importante registrar que os dados para os anos de 2004 a 2017 são referentes ao mês de dezembro, enquanto os demais anos compreendem todos os meses (janeiro a dezembro)¹³. O foco dos dados são os cargos associados aos DAS 1 a 6, bem como os CCE e as FCE com final 05, 07, 10, 13, 15 e 17. O motivo para usá-los está de acordo com o Anexo III da Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021. Ele apresenta uma tabela de equivalências entre os cargos de DAS e os de CCE e as FCE.

Para facilitar a interpretação dos dados, foi realizada a divisão dos DAS e seus respectivos equivalentes em dois grupos: a) Cargos de Média Liderança (CML), e b) Cargos de Alta Liderança (CAL). Os CML agrupam os cargos em DAS 1 a 4, CCE e FCE 05, 07, 10 e 13, e os CAL reúnem os cargos de DAS 5 a 6, CCE e FCE 15 e 17. Em síntese, essa estratégia foi seguida porque, para o primeiro grupo (CML), os cargos são relacionados a atividades operacionais e de coordenação. Tais funções são mais

¹³Não foi possível identificar a razão pela qual os dados estão disponíveis apenas nesse formato. Ainda assim, sua utilização não compromete a análise, uma vez que os resultados obtidos se mostram consistentes com achados já consolidados na literatura apresentada na seção anterior.

próximas umas das outras, enquanto os cargos do grupo CAL — diretor(a) e secretário(a) nacional ou presidente de fundação — carregam mais similaridade entre si.

Por fim, foram realizados os seguintes exercícios: a) foi feito o agrupamento pelo critério racial diferenciando pessoas brancas e pessoas negras. No banco de dados, pessoas negras estão representadas como pretas, pardas e negras — elas foram agrupadas em apenas uma categoria (pessoas negras) —, somando as representações. As demais categorias (amarela, indígena e demais) não foram consideradas, por esse motivo os percentuais não somam 100%; e b) optou-se por apresentar os dados, considerando todos os órgãos superiores cuja disponibilidade de dados é compatível para o período¹⁴.

É importante explicitar algumas limitações metodológicas desse estudo. Em primeiro lugar, vale frisar que as restrições impostas pela LGPD ao acesso a microdados do Siape limitam a possibilidade de análises mais desagregadas e de cruzamentos estatísticos mais sofisticados. Em segundo lugar, a natureza descritiva da análise permite identificar padrões e tendências, mas não possibilita o estabelecimento de relações causais entre as variáveis analisadas. Em terceiro lugar, os dados de cor/raça baseiam-se na autodeclaração dos servidores, o que pode implicar subnotificação ou inconsistências, especialmente nos registros mais antigos da série histórica. Por fim, a ausência de dados desagregados por órgão e nível hierárquico, para todo o período, impõe limitações à análise longitudinal. Não obstante essas restrições, os resultados obtidos são consistentes com os achados da literatura e oferecem contribuições relevantes para o debate sobre representatividade na burocracia federal.

5 Resultados e discussão

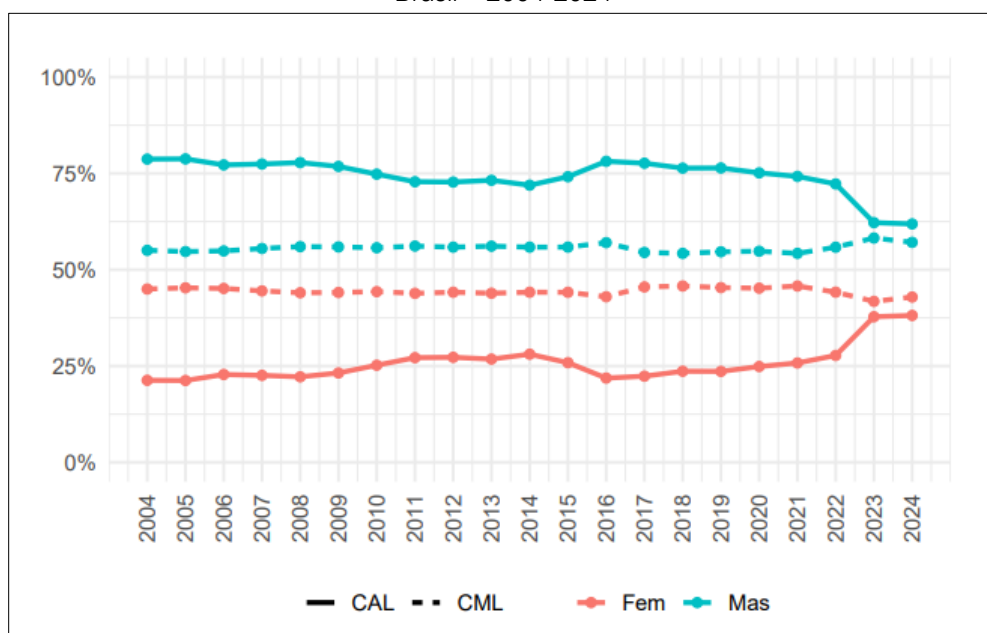
Preliminarmente à análise da composição dos cargos de liderança, é relevante situar os dados da base do funcionalismo federal, de modo que se possa dimensionar o quanto as assimetrias se ampliam à medida que se avança na hierarquia. Considerando os dados mais recentes do Observatório de Pessoal do Governo Federal, do total de servidores públicos federais ativos, as mulheres representam, aproximadamente, 42% do contingente, enquanto os homens compõem 58%. Em termos raciais, pessoas brancas correspondem a cerca de 58% dos servidores, enquanto pessoas negras (pretas e pardas) representam aproximadamente 39%, com parcela relativamente significativa sem informação de cor/raça. É a partir dessa composição de base que se deve interpretar os dados apresentados a seguir: quando os percentuais de mulheres e, sobretudo, de pessoas negras diminuem nos cargos de liderança em relação à sua participação no quadro geral, evidencia-se o efeito cumulativo das barreiras estruturais identificadas no referencial teórico. Sugere-se que, nas tabelas apresentadas adiante (Tabelas 1, 2 e 3),

¹⁴ Os órgãos considerados estão listados no Quadro 1 em Apêndice.

sejam considerados esses dados da composição geral como referência para dimensionar a magnitude das desigualdades nos cargos comissionados.

O Gráfico 1 mostra o comportamento referente à representação de mulheres e homens em CAL e CML nos órgãos superiores do Governo Federal ao longo de todo o período de 2004 a 2024. É possível inferir que, nos últimos 20 anos, a tomada de decisão na Administração Pública Federal (APF) esteve centrada no olhar masculino, tendo em vista que a participação dos homens na alta liderança foi significativamente maior do que a de mulheres. Apesar disso, é importante destacar que há uma tendência de redução dessa assimetria. Nos CAL, os homens saem de 79%, em 2004, para 62%, aproximadamente, em 2024, uma redução de 17 pontos percentuais (p.p.) ao longo dos últimos 20 anos, mas com ampliação dessa diferença no período entre 2015 e 2022. Por sua vez, as mulheres, inversamente, saem de pouco mais de 21% para 38%, com acentuado crescimento entre 2022 e 2024. No grupo CML, esses dados passam de 55% para 57% para os homens e de 45% para 43%, aproximadamente, para mulheres durante o período. Nesse caso, a representação masculina se ampliou ao longo dos últimos dois anos da amostra (2023-2024). O ano de maior proximidade entre os gêneros foi o de 2017 para o grupo CML, com os homens representando 54%, e as mulheres 46%, aproximadamente. Nesse grupo, como a proximidade é maior, a variação é menor do que no grupo da alta liderança.

Gráfico 1: Distribuição por sexo de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média liderança (CML) – Brasil – 2004-2024

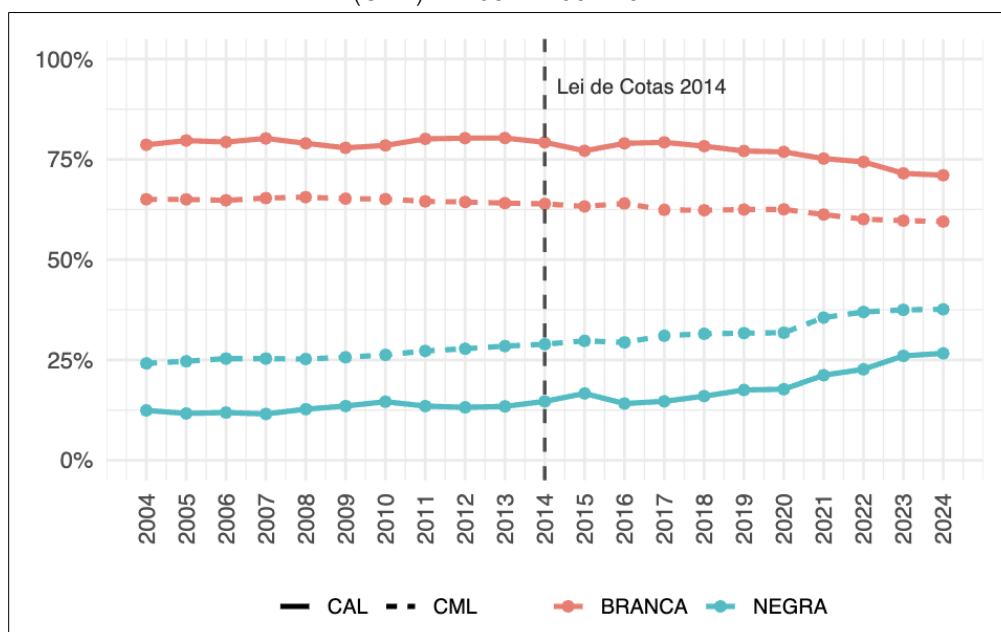


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.

O Gráfico 2 ilustra o comportamento referente à representação percentual de pessoas brancas e negras em CAL e CML nos órgãos superiores do Governo Federal ao longo de todo o período de 2004 a 2024. Considerando a questão racial, é notório que a tomada de decisão tem sido realizada por pessoas brancas, sobretudo na alta liderança, embora haja

uma tendência de redução desse diferencial ao longo dos últimos 20 anos. As pessoas brancas saem de pouco mais de 78%, em 2004, para 71%, aproximadamente, em 2024, uma redução de 7 p.p. ao longo dos últimos 20 anos (uma diferença inferior àquela apresentada pelo Gráfico 1 para homens e mulheres). As pessoas negras, por sua vez, saem de pouco mais de 12% para 26,6%, uma ampliação de pouco mais de 14 p.p. para o mesmo período. No grupo CML, esses dados saem de 65% para 59% para pessoas brancas e de 24% para 37%, aproximadamente, para pessoas negras durante o período. Vale destacar que, para o grupo CAL, a representação de pessoas negras cresceu sistematicamente a partir do ano de 2016, saindo de 14% para 26% em um intervalo de nove anos. Algo semelhante ocorreu para o grupo CML, mas parece ter iniciado antes, a partir do ano de 2010, saindo de 26% para 37,6% em 2024, uma diferença de pouco mais de 11 pontos percentuais. É relevante observar que o ano de 2014 marca a promulgação da Lei nº 12.990/2014, que instituiu a reserva de 20% das vagas em concursos públicos federais para a população negra. Embora os efeitos dessa política sobre a composição dos cargos de liderança não sejam imediatos, uma vez que a nomeação para cargos comissionados também depende de trajetórias profissionais mais longas, a inflexão positiva, observada na representação de pessoas negras a partir de 2016 nos CAL e de 2010 nos CML, pode estar parcialmente associada ao contexto institucional mais amplo de valorização da diversidade, do qual a lei de cotas é expressão.

Gráfico 2: Distribuição por raça/cor de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média Liderança (CML) – Brasil – 2004-2024



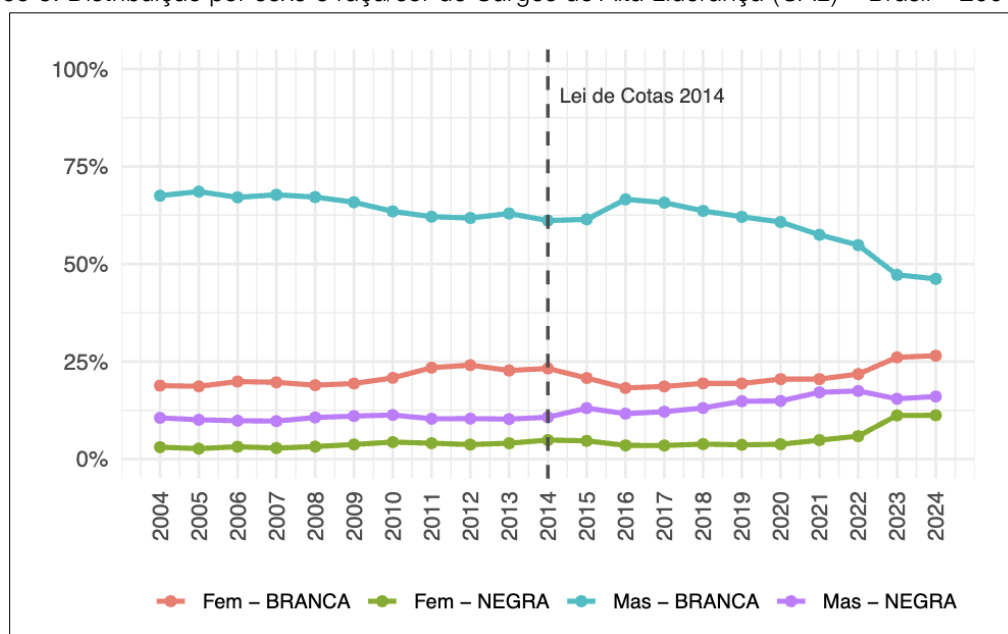
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.

Esses padrões de representação desigual podem ser compreendidos à luz das abordagens teóricas mobilizadas nesse trabalho. A persistente concentração de homens brancos nos cargos de maior poder decisório reflete o que a teoria da burocracia

representativa identifica como distanciamento entre a composição demográfica da população e a de sua burocracia estatal (Kingsley, 1944). Tal distanciamento não é casual: a teoria da discriminação e a economia feminista demonstram que fatores estruturais, como a divisão sexual do trabalho, o racismo institucional e a segregação ocupacional, operam como mecanismos de reprodução dessas assimetrias. A sociologia das profissões complementa essa análise ao evidenciar que carreiras com maior prestígio e remuneração, no setor público, tendem a ser dominadas por homens brancos, reforçando hierarquias que se estendem aos cargos de liderança.

O Gráfico 3, alinhado à importância de ter um olhar interseccional para as desigualdades, mostra o comportamento ao longo de todo o período de 2004 a 2024, considerando o cruzamento por sexo e cor/raça no grupo CAL. Para esse grupo, a participação de homens brancos sai de 67,5%, em 2004, para 46% em 2024, uma queda de participação de, aproximadamente, 21 p.p. A participação de homens negros sai de 10,5%, em 2004, e sobe para 16% em 2024. Mulheres brancas saem de 19%, aproximadamente, em 2004, e no ano de 2024 representam 26,5%, uma diferença de pouco mais de 7 p.p. Ainda para esse mesmo grupo (CAL), a participação de mulheres negras passa de 3%, em 2004, para 11%, aproximadamente, em 2024 (+ 8 p.p.). Os dados não deixam dúvidas, como bem aponta o debate da interseccionalidade e da burocracia representativa, a experiência de exclusão na tomada de decisão alcança, de modo mais veemente, determinados grupos sociais, notadamente as mulheres negras. Não estando as pessoas negras representadas nas lideranças, cria-se um círculo vicioso de exclusão. Na medida em que não ocupam espaços de poder, a população negra tem mais dificuldade de alçar políticas públicas capazes de alterar o seu próprio cenário de exclusão.

Gráfico 3: Distribuição por sexo e raça/cor de Cargos de Alta Liderança (CAL) – Brasil – 2004-2024

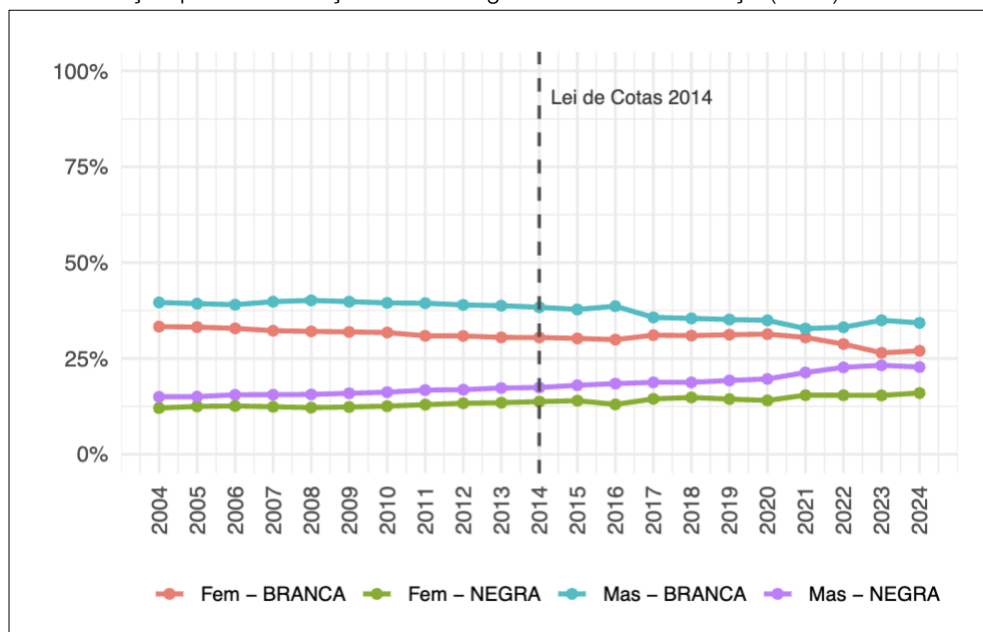


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.

O Gráfico 4 traz o comportamento referente à representação por sexo e cor/raça no grupo CML ao longo de todo o período de 2004 a 2024. Para esse grupo, a participação de homens brancos sai de 39,6%, em 2004, para 34%, aproximadamente, em 2024. A participação de homens negros, por sua vez, sai de 15%, em 2004, para 23%, aproximadamente, em 2024. Mulheres brancas saem de pouco mais de 33% em 2004 e, no ano de 2024, representavam 27%, aproximadamente. A participação de mulheres negras, por sua vez, saiu de 12%, em 2004, para 16%, aproximadamente, em 2024. Chama atenção, nos dados, o fato de a discriminação racial se sobrepor à de gênero, com as mulheres brancas estando mais presentes na tomada de decisão que os homens negros.

À luz dos dados do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) — que indicam que as mulheres representam 51,5% da população brasileira e que pessoas negras (pretas e pardas) correspondem a 55,5% do total —, observa-se que a composição dos cargos de liderança, no governo federal, permanece desproporcionalmente concentrada em homens e pessoas brancas, sobretudo nas posições de maior poder decisório. A sub-representação é ainda mais evidente sob uma perspectiva interseccional, considerando que mulheres negras correspondem a 28,6% da população, mas figuram como o grupo menos presente nos cargos de liderança, especialmente nos níveis de alta liderança (CAL).

Gráfico 4: Distribuição por sexo e raça/cor de Cargos de Média Liderança (CML) – Brasil – 2004-2024



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Observatório de Pessoal.

Os dados elucidam que homens brancos e mulheres brancas, de uma maneira geral, estão melhor representados em posições de liderança, embora a representação de homens negros e mulheres negras tenha melhorado consistentemente ao longo dos últimos 20 anos no grupo CML. As mulheres negras não mostram mudança positiva nem

negativa na representação no grupo CAL ao longo do período. A disparidade de gênero e raça é mais acentuada no grupo CAL em comparação com o grupo CML. No grupo CML, embora as distâncias entre os grupos tenham apresentado certa melhoria em prol da equidade de representação, os contrastes ainda são significativos e pesam contra as pessoas negras.

Os estudos de Viana e Tokarski (2019), Abreu e Meirelles (2012a, 2012b), Masson e Viana (2025) também apontam para a persistência de desigualdades de gênero e raça, especialmente em cargos comissionados mais elevados, corroborando uma maior representatividade masculina e branca em posições de liderança. O estudo de Pinheiro (2023) ressalta as barreiras enfrentadas pelas mulheres negras para ascender aos níveis mais altos da hierarquia do serviço público, em consonância com os resultados apresentados nesse artigo. É possível observar um crescimento lento e desigual da representatividade feminina e negra nos cargos de liderança, especialmente naqueles com maior poder decisório.

Para aprimorar a compreensão sobre as assimetrias de gênero e raça na liderança da burocracia federal, foi feito o agrupamento dos órgãos superiores por área, de modo a averiguar se as desigualdades seriam menores em determinados segmentos. O Apêndice apresenta como o agrupamento dos ministérios e demais órgãos superiores que compõem cada área foi realizado e as respectivas definições.

Os dados da Tabela 1 corroboram a hipótese de que há menor assimetria em determinadas áreas, uma vez que apresenta uma maior presença feminina em cargos de alta e média liderança na área de bem-estar social e direitos humanos. Na área social, as mulheres, na média do período de 2004 a 2024, tiveram uma representatividade de 33% na alta liderança e 45,5% na média liderança. A maior assimetria de gênero, na alta liderança, ocorreu na área desenvolvimento econômico e infraestrutura, com os homens estando quase 50 p.p. mais presentes do que as mulheres na alta liderança. No caso da média liderança, o pior resultado está refletido na área de governança e administração pública, com a presença masculina sendo 17 p.p. maior do que a feminina.

Tabela 1: Distribuição por sexo e área de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média Liderança (CML) – agrupamento do período em %

	Bem-estar social e direitos humanos		Desenvolvimento econômico e infraestrutura		Governança e administração pública	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
CAL	33,0	67,0	25,7	74,3	27,6	72,4
CML	45,5	54,5	44,5	55,5	41,4	58,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.¹⁵

¹⁵ Ver Apêndice para compreender a definição das áreas e os respectivos órgãos da APF em cada uma delas.

Os dados da Tabela 2 mostram que, de modo análogo à assimetria de gênero, a racial é menor na área de bem-estar social e direitos humanos, cuja presença negra na liderança aparece como a maior. Na área social, as pessoas negras, na média do período de 2004 a 2024, tiveram uma representatividade por volta de 24% na alta liderança e 37% na média liderança, aproximadamente. Cabe destacar que esses percentuais estão bem distantes da presença negra na população brasileira. A maior assimetria racial na alta e média liderança ocorreu na área de governança e administração pública, com as pessoas negras estando quase 61 e 37 p.p. menos presentes do que as pessoas brancas, respectivamente. Essas diferenças foram também maiores para a área de desenvolvimento econômico e infraestrutura, quando comparada à área de bem-estar social e direitos humanos. É possível inferir, por esses dados, que, nas áreas econômicas e de gestão, é ainda mais difícil para as pessoas negras participarem da tomada de decisão. Ademais, é importante frisar que a desigualdade racial, na alta liderança, é ainda maior do que a de gênero em todas as áreas.

Tabela 2: Distribuição por cor/raça e área de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média Liderança (CML) – agrupamento do período em %

	Bem-estar social e direitos humanos		Desenvolvimento econômico e infraestrutura		Governança e administração pública	
	Branca	Negra	Branca	Negra	Branca	Negra
CAL	71,9	23,6	74,4	22,0	78,1	17,2
CML	57,9	36,7	60,9	35,4	66,5	29,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.¹⁶

Essa constatação reforça o argumento da interseccionalidade: a sobreposição de marcadores de gênero e raça produz desvantagens cumulativas que não podem ser capturadas por análises que consideram essas dimensões isoladamente. A maior presença feminina na área de bem-estar social e direitos humanos, por exemplo, sugere que a segregação ocupacional por gênero, identificada pela economia feminista como reflexo da naturalização do cuidado como atribuição feminina, se reproduz também na estrutura estatal, mantendo mulheres em áreas percebidas como “femininas” e limitando seu acesso às pastas econômicas e de gestão, nas quais o poder decisório tende a ser mais concentrado.

Quando a atenção é dedicada a um olhar interseccional, fica patente a exclusão das mulheres negras nos espaços de poder. A Tabela 3 mostra que até mesmo na área de bem-estar social e direitos humanos, cuja representação das mulheres negras é maior em comparação com as demais áreas, o valor não ultrapassa 9% no grupo CAL. Em todas as áreas, a assimetria racial suplanta a de gênero ao se ter presente que as

¹⁶ Ver Apêndice para compreender a definição das áreas e os respectivos órgãos da APF em cada uma delas.

mulheres brancas tiveram, no período em análise, maior representação que os homens negros na média e na alta liderança.

Tabela 3: Distribuição por sexo e cor/raça e área de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média Liderança (CML) – agrupamento do período em %

Bem-estar social e direitos humanos				
	Mulher branca	Mulher negra	Homem branco	Homem negro
CAL	23,7	8,7	51,6	16,0
CML	29,5	16,4	31,7	22,4
Desenvolvimento econômico e infraestrutura				
	Mulher branca	Mulher negra	Homem branco	Homem negro
CAL	20,7	5,1	56,5	17,7
CML	29,2	15,2	34,1	21,6
Governança e administração pública				
	Mulher branca	Mulher negra	Homem branco	Homem negro
CAL	21,9	5,4	60,0	12,6
CML	28,8	12,5	40,9	17,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.¹⁷

Os dados na Tabela 3 também mostram que os homens brancos são os maiores ocupantes de cargos de direção. Independentemente da área, a presença do homem branco nunca é inferior a 49% no grupo CAL, chegando até a 60% na área de governança e administração pública. Contrapondo mulher negra com homem branco, a área com maior disparidade seria a de governança e administração pública. No grupo CAL, a diferença foi de 55 p.p. e no CML foi de 28 p.p.

A análise por áreas de atuação aqui empreendida complementa os achados de Vaz (2013), que identificou o “teto de vidro” de forma agregada: os dados desagregados revelam que esse fenômeno não é homogêneo, sendo mais acentuado nas áreas de desenvolvimento econômico e governança do que na área de bem-estar social. Esse resultado dialoga com as evidências do Movimento Pessoas à Frente (2024) sobre a segregação de gênero nas secretarias estaduais e municipais, sugerindo que a concentração feminina, em pastas sociais, é um padrão que se reproduz em diferentes esferas da administração pública. A perspectiva interseccional adotada nesse estudo corrobora e amplia os achados de Pinheiro (2023) e Diniz *et al.* (2024) ao demonstrar que a sub-representação de mulheres negras não se manifesta apenas no topo da hierarquia, mas também é um padrão que atravessa todas as áreas de atuação governamental, com especial gravidade nas pastas econômicas e de gestão. Os resultados também convergem com a análise de Masson e Viana (2025) sobre a concentração de homens brancos em carreiras de alto prestígio, oferecendo evidência

¹⁷ Ver Apêndice para compreender a definição das áreas e os respectivos órgãos da APF em cada uma delas.

adicional de que a segregação ocupacional, no setor público, opera tanto na dimensão horizontal (entre áreas) quanto na vertical (entre níveis hierárquicos).

Ademais, a baixa representatividade das mulheres, principalmente das mulheres negras, é um tema comum tanto nos achados dessa pesquisa quanto nos registros documentados na literatura supracitada. Os resultados apresentados destacam a persistente desigualdade de gênero nos altos escalões da administração pública federal, alinhando-se com estudos anteriores que evidenciam como as estruturas institucionais e sociais perpetuam a sub-representação feminina em posições de liderança. A maior carga de responsabilidades domésticas e de cuidados atribuídas às mulheres pesa na disposição de tempo e dedicação à carreira, ocasionando barreiras para sua inserção e ascensão profissional (Passos, 2018). Essa organização social do cuidado desigual e desfavorável às mulheres, conjuntamente com o conceito de "teto de vidro", permite compreender que, mesmo com qualificações equivalentes, as mulheres enfrentam obstáculos adicionais no avanço profissional.

Essas evidências são cruciais para a formulação de políticas públicas, bem como normas legais que sejam mais aderentes à promoção da igualdade de gênero e raça, ecoando a atenção dada à questão, como as recomendações presentes nas organizações internacionais e de países mais desenvolvidos no tema. Vale ressaltar, com base na discussão aqui apresentada, que nem mesmo na área social as mulheres conseguem ser predominantes nos espaços de decisão. Embora o *gap* tenha diminuído, especialmente em termos de raça, mas também em termos de gênero (em algum grau), ainda há um caminho a ser percorrido pelo setor público federal para alcançar uma representação na liderança que reflita a composição demográfica da sociedade brasileira. A representação das mulheres negras continua sendo o ponto mais crítico, com melhoria muito paulatina nos últimos anos, reflexo das barreiras provenientes dos múltiplos sistemas de opressão que pesam sobre elas.

A representação das mulheres negras ainda desafia as expectativas de maior igualdade nos cargos de liderança, tanto no Executivo Federal quanto nos demais espaços de decisão da sociedade, como demonstra a baixa representatividade dessas mulheres no Legislativo. Comparando os dois grupos (alta e média liderança), os CML mostram uma dinâmica razoavelmente melhor em termos de equidade de gênero e raça em relação aos CAL, nos quais as diferenças são ainda mais marcantes. Os dados indicam uma certa tendência de diminuição das desigualdades de gênero e raça em cargos de liderança no Governo Federal, mas os avanços podem ser considerados muito aquém do esperado, dadas as características sociodemográficas da sociedade brasileira, mesmo quando se considera o grupo da média liderança.

É importante frisar que, apesar de não haver mudanças significativas, a implementação da Lei nº 12.990/2014 foi crucial para uma melhoria na representação de pessoas negras

no serviço público. Com o fim de sua vigência em 2024, houve a revisão da lei de cotas para o ingresso no serviço público federal, sendo promulgada a Lei nº 15.142/25. A revisão da lei ampliou o escopo da ação afirmativa com a reserva de vagas passando de 20% para 30%, e estendeu o benefício para pessoas indígenas e quilombolas. Essa lei terá vigência de dez anos e será revisada a cada década. É importante destacar que a nova legislação também definiu mecanismos de verificação e a determinação de que candidatos(as) cotistas com pontuação suficiente, na ampla concorrência, não serão computados nas vagas reservadas. Essas iniciativas estavam presentes na Instrução Normativa do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI nº 23/2023), e ganharam força de lei.

A forma de recrutamento de servidores públicos por meio do Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), apesar das limitações observadas em sua primeira edição (2024) e dos ajustes implementados na edição de 2025, apresenta potencial para contribuir para a ampliação da representatividade da população brasileira no setor público, especialmente ao promover maior acessibilidade e padronização nos processos seletivos. Ao unificar diversos concursos em um único certame e com aplicação de provas em múltiplas cidades do País, o CPNU reduziu barreiras geográficas e financeiras para os(as) candidatos(as). Com isso possibilitou que pessoas de diferentes regiões e classes sociais tivessem maior oportunidade de participar, concorrendo a vagas em diversos órgãos com uma única inscrição.

A necessidade de melhoria da composição, no serviço público federal, se alinha com os resultados apresentados da ocupação de cargos de liderança, nos quais ainda existe uma disparidade significativa frente ao perfil da população, independentemente da área de atuação. O Decreto nº 11.443/2023, que estabeleceu um percentual mínimo de 30% de preenchimento de cargos em comissão e funções de confiança na administração pública federal por pessoas negras, pode ser considerado como uma resposta a essa lacuna de representatividade nas funções e nos cargos comissionados. Essa iniciativa visa minorar desequilíbrios históricos de representatividade na liderança da administração pública federal, promovendo maior equidade racial no processo de tomada de decisão.

6 Considerações finais

Embora se reconheçam os avanços pós-Constituição de 1988, persistem desafios em relação à representatividade da burocracia, evidenciados pela disparidade de participação de mulheres e negros no setor público, em especial, nos postos mais altos de liderança e poder decisório. Esse artigo buscou contribuir com esse debate ao analisar as desigualdades de gênero e raça em cargos comissionados no período de 2004 a 2024 no governo federal, considerando também as áreas de atuação e o olhar interseccional.

Os resultados apresentados refletem as tendências observadas na literatura, que indicam uma lenta e gradual melhoria na representatividade de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança. No entanto, ainda se observa a presença desproporcional de homens e pessoas brancas, especialmente em cargos mais altos e com maior poder decisório. Esse resultado se apresenta no olhar agregado e quando a atenção é dedicada às áreas de atuação, sendo as assimetrias um pouco mais suaves na área de bem-estar social e direitos humanos. Os achados do estudo também dialogam diretamente com as abordagens teóricas mobilizadas no referencial teórico apresentado. A persistência do “teto de vidro”, especialmente nos CAL, confirma os pressupostos da teoria da burocracia representativa ao demonstrar que a burocracia federal brasileira ainda não reflete a composição demográfica da sociedade que serve. A análise interseccional dos dados evidencia, conforme previsto pela economia feminista e pela teoria da discriminação, que os mecanismos de exclusão operam de forma combinada: a divisão sexual do trabalho, o racismo estrutural e a segregação ocupacional convergem para produzir a sub-representação acentuada de mulheres negras nos espaços de poder. A maior presença feminina, na área de bem-estar social, corrobora a tese da sociologia das profissões de que determinados campos de atuação são socialmente percebidos como “femininos”, reproduzindo no Estado as hierarquias de gênero presentes na sociedade.

É notória a necessidade de políticas públicas focadas na promoção da igualdade de gênero e raça, considerando as barreiras estruturais que limitam a ascensão das mulheres, em particular das mulheres negras, aos níveis mais altos de liderança no setor público. Enquanto a legislação, como a lei de cotas, parece ter contribuído para melhorar a representatividade de pessoas negras no serviço público, a questão de gênero, especialmente em cargos de alto escalão, permanece um desafio. Entende-se que o Decreto nº 11.443/2023 vem para somar esforços nesse conjunto de iniciativas que buscam ampliar a representatividade da população negra nos cargos em comissão e nas funções de confiança no âmbito da administração pública federal.

No caso da representação de gênero, algumas outras estratégias sugeridas pela literatura aqui discutida podem ser destacadas, entre elas: a) a obrigatoriedade de treinamentos que visem conscientizar sobre discriminação de gênero e de raça; b) a implementação de sistemas de monitoramento para identificar e lidar com práticas discriminatórias; c) o oferecimento de arranjos de trabalho flexíveis às mulheres que levem em conta a sua dupla jornada de trabalho; e d) o aumento da licença parental e a instituição de campanhas educacionais sobre o compartilhamento de tarefas domésticas.

Cabe destacar que algumas dessas estratégias já estão em curso no âmbito do Poder Executivo Federal. O Programa de Formação e Iniciativas Antirracistas e o Programa de Liderança Feminina, ambos promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), representam iniciativas concretas voltadas à capacitação e ao fortalecimento da

presença de mulheres e pessoas negras em posições de liderança na administração pública.

Embora tenha havido avanços, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar uma representatividade que reflita a diversidade da sociedade brasileira em cargos de liderança no setor público nacional. Como destacam França e Nascimento (2023), a participação de mulheres em posições de liderança nesse setor contribui para aumentar os investimentos em bens públicos, especialmente nas áreas de saúde e educação, reduz a corrupção e o clientelismo e torna mais elevadas as aspirações educacionais e de carreira de mulheres e meninas. No caso das pessoas negras, sua maior participação em posições de liderança, no setor público, contribui para a proposição de leis e políticas públicas dedicadas à inclusão, aumenta o engajamento político, amplia, de modo relativo, a participação da força de trabalho da população negra e a confiança profissional em jovens negros, entre outros.

Do ponto de vista teórico, esse estudo contribui para a literatura sobre burocracia representativa ao demonstrar que a análise por áreas de atuação governamental revela nuances importantes nas dinâmicas de exclusão e que a perspectiva interseccional é indispensável para capturar as múltiplas camadas de desigualdade que operam na composição das lideranças públicas. Do ponto de vista prático, os resultados indicam que políticas universalistas de acesso ao serviço público, embora necessárias, são insuficientes para promover equidade nas posições de maior poder decisório, sendo imprescindíveis ações afirmativas específicas e mecanismos institucionais de promoção da diversidade nos processos de nomeação para cargos comissionados.

Esse trabalho, ao ter mapeado as assimetrias na ocupação de cargos de liderança, considerando as áreas de atuação e o olhar interseccional, pode contribuir com futuras investigações sobre a eficácia de iniciativas de igualdade de gênero e de raça que têm sido realizadas na administração pública brasileira em prol de tornar a burocracia mais diversa e representativa da população. Entre essas iniciativas, se destacam, como apontado anteriormente, a inovação na forma de recrutamento por um CPNU, o Decreto 11.443/2023 e a própria revisão da lei de cotas (Lei nº 15.142/25).

Referências

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo; MEIRELLES, Raquel de Lima. **Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal**: relatório de pesquisa. Brasília, DF: Ipea, 2012a. Disponível em: <https://serdh.mg.gov.br/serdh-start/ser-dh/serdh-backend/public/storage/uploads/2021/10/21/KE3FcUng4ymelGQDPqvfdN7iFp5lq9NTbzUuDxmY.pdf>. Acesso em: 19 maio 2026.
- ABREU, Maria Aparecida Azevedo; MEIRELLES, Raquel de Lima. **Mulheres e homens em cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. (Texto para Discussão, 1797). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/88f04657-e394-4be2-acd4-29772a126730>. Acesso em: 14 maio 2026.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.
- ARROW, Kenneth J. The theory of discrimination. In: ASHENFELTER, Orley; REES, Albert (ed.). **Discrimination in labor markets**. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- BECHTLUFFT, Rodolfo Pinhón; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Determinantes da desigualdade salarial entre as carreiras do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 836-860, jul./ago. 2021.
- BECKER, Gary S. A theory of the allocation of time. **Economic Journal**, New Jersey, v. 75, n. 299, p. 493-517, 1965.
- BECKER, Gary S. Investment in human capital: a theoretical analysis. **Journal of Political Economy**, New York, v. 70, n. 5, p. 9-49, 1962.
- BECKER, Gary S. **The economics of discrimination**. Chicago: University of Chicago Press, 1957.
- BERMÚDEZ FIGUEROA, Eva; ROCA MARTÍNEZ, Beltrán. Gender labor inequalities in the public sector: the interplay between policy and micro-politics. **Employee Relations: the international journal**, Leeds, v. 44, n. 7, p. 96-112, 2022.
- BONH, Liana. **Inserção feminina na teoria e na prática**: ensaios sob o olhar da economia feminista. 2017. 241 f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/180535>. Acesso em: 14 maio 2026.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 160, de 14 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a nomeação para cargos em comissão ou função de confiança e a designação para auxílio e colaboração nos órgãos auxiliares, da administração e da Administração Superior do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RES_160_2017.pdf. Acesso em: 13 maio 2026.

CAMPOS, Luiz Augusto; RIBEIRO, Jheniffer; NUNES, Matheus. Desigualdades de raça e gênero no Secretariado Estadual. Rio de Janeiro: Gemaa, 2023. Disponível em: <https://gemaa.iesp.uerj.br/infografico/desigualdades-de-raca-e-genero-no-secretariado-estadual/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CHUDNOVSKY, Mariana. ¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la administración pública? El caso del sector público argentino. **Revista de Gestión Pública**, Valparaíso, v. 9, n. 1, p. 119-146, 2020.

DINIZ, Ana *et al.* **Desigualdade de gênero em cargos de liderança no Executivo Federal**. [S.l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2024. (Nota técnica). Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/04/desigualdade-de-genero-em-cargos-de-lideranca-no-executivo-federal.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

DONATH, Susan. The other economy: a suggestion for a distinctively feminist economics. **Feminist Economics**, London, v. 6, n.1, p.115-123, 2000.

ENRÍQUEZ, Corina Rodríguez. La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? **Revista CEPAL**, Santiago de Chile, n. 106, abr. 2012.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Diretoria de Pesquisa e Pós-graduação Stricto Sensu. Coordenação-Geral de Ciência de Dados. **Informe de pessoal**. Brasília, DF: Enap, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3215/4/Informe%20de%20Pessoal%20-%20INFOGOV.pdf>. Acesso em: 19 maio 2026.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal**. Brasília, DF: Enap, 2004. (Cadernos Enap, 31). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/650/1/G%C3%AAnero%2C%20ra%C3%A7a%20e%20compet%C3%A2ncias%20de%20dire%C3%A7%C3%A3o%20no%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20Federal.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

FEBER, Marianne A feminist critique of the neoclassical theory of the family. *In*: MOE, Karine (ed.). **Women, family, and work: writings on the economics of gender**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 9-23.

FERNANDES, Reynaldo. Desigualdade salarial: aspectos teóricos. *In*: CORSEUIL, Carlos Henrique *et al.* (ed.). **Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. p. 1-50. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/dc5a9c1a-7562-48fe-9c86-6b1d3f20becd>. Acesso em: 19 maio 2026.

FRANÇA, Michael; NASCIMENTO, Filipi. **Equidade e representatividade: síntese de evidências sobre a presença de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança e autoridade**. São Paulo: Núcleo de Estudos Raciais do Insper, 2023. Disponível em:

<https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/8d61a413-5af2-4bd6-bea4-954115f33c05/full>. Acesso em: 14 maio 2026.

GÓIS, Antônio. **O ponto a que chegamos**: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

GOULD, Jill A.; KULIK, Carol T.; SARDESHMUKH, Shruti R. Gender targets and trickle-down effects: avoiding the “decoupling dynamics” that limit female representation in senior roles. **Australian Journal of Public Administration**, Cremorne, v. 82, n. 2, p. 147-166, 2023.

HART, Paul ‘T; TUMMERS, Lars. **Understanding public leadership**. Dublin: Bloomsbury Publishing, 2019.

JONSDOTTIR, Inga Jona; RAFNSDOTTIR, Gudjorg Linda; ÓLAFSDÓTTIR, Thorhildur. Job strain, gender and well-being at work: a case study of public sector line managers. **International Journal of Workplace Health Management**, Leeds, v. 13, n. 4, p. 445-460, 2020.

KINGSLEY, J. Donald. **Representative bureaucracy**. Yellow Springs: Antioch Press, 1944.

LUCAS JUNIOR, Robert E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdam, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MACARIE, Felicia; MOLDOVAN, Octavian. The glass ceiling in the public sector: a case study regarding romanian elected and appointed officials. **Managerial Challenges of the Contemporary Society**, [s./l.], v. 7, n. 2, 2014.

MANFREDI, Simoneta; CLAYTON-HATHWAY, Kate; COUSENS, Emily. Increasing gender diversity in higher education leadership: the role of executive search firms. **Social Sciences**, Basel, v. 8, n. 6, p. 168, 2019.

MARCONI, Nelson. **A formação dos salários nos setores público e privado**. 2001. 191 f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/58a2eb77-c5f6-4ea5-a447-7d7ff5d9c4b2>. Acesso em: 14 maio 2026.

MASSON, Pedro; VIANA, Rafael. **Além do teto de vidro**: o desafio da equidade de gênero e raça no serviço público federal. Brasília, DF: Enap, 2025. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/desafios-de-acesso-das-mulheres-no-servico-publico-federal-brasileiro-uma-analise-de-genero-e-raca>. Acesso em: 31 mar. 2025.

MEIER, Kenneth John. Representative bureaucracy: an empirical analysis. **American Political Science Review**, Washington, v. 69, n. 2, p. 526-542, 1975.

MINCER, Jacob. Investment in human capital and personal income distribution. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 66, n 4, p. 281-302, 1958.

MORAIS, Tereza Cristina Cordeiro de; PACHECO, Veruska Albuquerque; CARMO, Marina Maia do. Desigualdade de gênero no setor público: estudo de caso no Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Negócios em Projeção**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 44-56, 2019.

MOSHER, Frederick C. **Democracy and the public service**. New York: Oxford University Press, 1968.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Mulheres no serviço público brasileiro recomendações para o acesso, ascensão e permanência nos cargos de liderança**. [S.l.], 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/mulheres-no-servico-publico-brasileiro-recomendacoes-para-o-acesso-ascensao-e-permanencia-nos-cargos-de-lideranca/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

NAGUIB, Rabia; MADEEHA, Muznah. Making visible the invisible: exploring the role of gender biases on the glass ceiling in Qatar's public sector. **Women's Studies International Forum**, Amsterdam, v. 98, n. 3, 2023.

NARANJO BAUTISTA, Sandra *et al.* **Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades**. Washington: BID, 2022. (Monografia do BID, 1051). Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Mulheres-lideres-no-setor-publico-da-America-Latina-e-do-Caribe-lacunas-e-opportunidades.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

NASCIMENTO, Filipi; PORTELLA, Alysson; FRANÇA, Michael. Da discriminação à desigualdade, da desigualdade à discriminação. *In*: FRANÇA, Michael; PORTELLA, Alysson (org.). **Números da discriminação racial: desenvolvimento humano, equidade e políticas públicas**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2023, p. 69-92.

NELSON, Julie A. Feminism and economics. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 9, n. 2, 1995.

PASSOS, Luana de. **Normas de gênero: constrangimentos e limitações na atuação econômica feminina**. 2018. 130f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/2021/publica%C3%A7%C3%B5es/teses/PASSOS-L.-2018.-Normas-de-genero.-Constrangimentos-e-limitacoes-na-atuacao-economica-feminina-Tese-de-Doutorado-PPGE-UFF.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

PASSOS, Luana; MACHADO, Danielle Carusi. Diferenciais salariais de gênero no Brasil: comparando os setores público e privado. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-29, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/Rhh6RMj7VHKbgHcKtwSDG7M/?lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2026.

PHELPS, Edmund S. The statistical theory of racism and sexism. **American Economic Review**, Nashville, v. 62, n. 4, p. 659-661, 1972.

PINHEIRO, Luana. Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do executivo federal entre 1999 e 2020. *In*: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: Ipea, 2023. p. 371-406.

QUILLIAN, Lincoln. New approaches to understanding racial prejudice and discrimination. **Annual Review of Sociology**, San Mateo, v. 32, p. 299-328, 2006.

SANTOS, André Filipe P. Reid dos. Principais abordagens sociológicas para análise das profissões. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 71, p. 25-43, 2011. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/351>. Acesso em: 19 maio 2026.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**, Nashville, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 5-28, 2013. Disponível em: https://revistas.usp.br/ee/pt_BR/article/view/38355. Acesso em: 14 maio 2026.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira. **Um olhar da economia feminista para as mulheres: os avanços e as permanências das mulheres no mundo do trabalho entre 2004 e 2013**. 2017. 228f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/991571>. Acesso em: 14 maio 2026.

VAZ, Daniela Verzola; HOFFMANN, Rodolfo. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 199-232, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/gWYpVf9jXvCbmVwhLNBTLRb/?lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2026.

VAZ, Daniela Verzola. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 765-790, dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/FSfpH9NQg6qHy3Hky8tCXyt/?lang=pt>. Acesso em: 19 maio 2026.

VENTURA, Tailiny; CAVALIERI, Marco Antônio Ribas. Diferenciais de salários dentro do Poder Executivo brasileiro: uma análise de cluster. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 757-781, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bJSt7HWGXpPqjzGyxfv6Tv/?lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2026.

VIANA, Rafael Rocha; TOKARSKI, Carolina Pereira. Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? **NAU Social**, Salvador, v. 10, n. 19, p. 65-84, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33968>. Acesso em: 14 maio 2026.

WOODHALL, Maureen. Human capital concepts. In: PSACHAROPOULOS, George (ed.). **Economics of education: research and studies**. Oxford: Pergamon, 1987.

APÊNDICE

Para os resultados das Tabelas 1 a 3, os ministérios e demais órgãos superiores foram agrupados em três grupos: governança e administração pública, desenvolvimento econômico e infraestrutura, e bem-estar social e direitos humanos. Os grupos listam os ministérios e demais órgãos superiores, respeitando a seguinte lógica:

- a) governança e administração pública: entendido como órgãos da administração do Estado, do planejamento econômico e da gestão pública;
- b) desenvolvimento econômico e infraestrutura: compreende os órgãos voltados para o crescimento, a indústria, o comércio, o transporte, a energia e inovação tecnológica;
- c) bem-estar social e direitos humanos: aqueles responsáveis pela prestação de serviços públicos essenciais, políticas sociais, segurança pública e direitos humanos.

O Quadro 1 abaixo, organiza-os a partir dos nomes disponíveis na base de dados.

Quadro 1 - Agrupamento dos Órgãos Superiores por Grupo de Ministério

Governança e administração pública
Advocacia-Geral Da Uniao, Controladoria-Geral Da Uniao, Presidencia Da Republica, Vice-Presidencia Da Republica, Ministerio Da Fazenda, Ministerio Da Economia, Minist. Economia, Fazenda E Planejamento, Ministerio Do Planej. Desenv. E Gestao, Ministerio Do Planejamento E Orcamento, Min Gestao E Inov Em Serv Publicos, Ministerio Das Relacoes Exteriores.
Desenvolvimento econômico e infraestrutura
Min Da Integ E Do Desenv Regional, Min Desenvolv Ind Comercio E Servicos, Ministerio Do Trabalho E Emprego, Ministerio Do Trabalho E Previdencia, Ministerio Ind. Com. Exterior E Serviços, Ministerio Da Infra-Estrutura, Ministerio Da Infraestrutura, Ministerio Dos Transportes, Ministerio De Minas E Energia, Ministerio Do Meio Ambiente, Ministerio Ciencia Tecnologia Inova, Ministerio Do Turismo, Ministerio Das Cidades, Ministerio Do Desenvolvimento Regional, Ministerio De Pesca E Aquicultura, Ministerio De Portos E Aeroportos, Min Empreend Microemp Emp Pequeno Porte.
Bem-estar social e direitos humanos
Defensoria Publica, Min Do Desenv Agr E Agric Familiar, Min. Da Mulher, Familia E Dir. Humanos, Ministerio Das Mulheres, Minist. Da Justica E Seguranca Publica, Ministerio Da Agricultura E Pecuaria, Ministerio Da Cultura, Ministerio Da Defesa, Ministerio Da Educacao, Ministerio Da Igualdade Racial, Ministerio Da Previdencia Social, Ministerio Da Saude, Ministerio Das Comunicacoes, Min Desenv Assis Soci Famil Combate Fome, Ministerio Do Desenvolvimento Agrario, Ministerio Do Esporte, Ministerio Dos Povos Indigenas, Min Dos Dir Hum E Da Cidadania, Secretaria Da Cultura / Pr.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.

Nota: A nomenclatura dos órgãos segue como disponível nos dados do Observatório de Pessoal.

La perspectiva comunitaria en políticas públicas: significado, potencialidades y desafíos

The community perspective in public policies: meaning, potentialities, and challenges

Ismael Blanco¹  

Institut de Govern i Polítiques Públiques (Igop), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Barcelona, Generalitat de Catalunya

RESUMEN

El artículo analiza la relevancia de la perspectiva comunitaria en las políticas públicas en un contexto global marcado por profundas transformaciones geopolíticas, avances tecnológicos acelerados, la emergencia climática y el deterioro de las democracias liberales. Frente a la idea de que los desafíos globales requieren exclusivamente respuestas estatales o internacionales, se sostiene que el enfoque comunitario resulta no solo pertinente, sino imprescindible. La tesis central plantea que su incorporación fortalece la cohesión social, mejora la capacidad de abordar problemas complejos y contribuye a una mayor calidad democrática de las políticas públicas. El trabajo ilustra estos aportes mediante dos ámbitos concretos — la promoción de la salud y la resiliencia climática — donde la acción colectiva desde la proximidad territorial permite respuestas más eficaces y contextualizadas. Asimismo, se subraya el papel de los gobiernos locales como espacios de innovación y resistencia democrática. No obstante, el artículo también advierte sobre los límites del enfoque comunitario, especialmente a través de la denominada “triple trampa” (local, comunitaria y participativa), que puede derivar en ineficacia, exclusión o reproducción de desigualdades si no se adopta críticamente. En conclusión, se propone entender la perspectiva comunitaria como una lógica transversal capaz de articular lo local y lo global para afrontar de manera integral algunos de los grandes desafíos contemporáneos.

Palabras clave: Comunitarismo. Políticas públicas. Cohesión social. Resiliencia. Democracia.

Recebido em: 23/04/2026

Aceito em: 18/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20856161](https://doi.org/10.5281/zenodo.20856161)

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 Ismael Blanco es profesor del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público e investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

ABSTRACT

This article analyzes the relevance of the community perspective in public policies within a global context marked by profound geopolitical transformations, accelerated technological change, the climate emergency, and the erosion of liberal democracies. Against the assumption that global challenges require exclusively state-centered or international responses, it argues that a community-based approach is not only relevant but indispensable. The central thesis is that incorporating a community perspective strengthens social cohesion, enhances the capacity to address complex problems, and contributes to the democratic quality of public policies. These contributions are illustrated through two specific fields — health promotion and climate resilience — in which collective action rooted in local territories enables more effective and context-sensitive responses. The article also highlights the role of local governments as spaces of innovation and democratic resistance. At the same time, it addresses the limitations of the community approach, particularly through the so-called “triple trap” (local, community, and participatory), which may lead to inefficiency, exclusion, or the reproduction of inequalities if adopted uncritically. In conclusion, the article proposes understanding the community perspective as a cross-cutting framework capable of articulating local and global dimensions in order to address some of the major challenges of contemporary societies in an integrated manner.

Keywords: Community perspective; Public policies; Social cohesion; Resilience; Democracy.

1 Introducción

Atravesamos un periodo convulso a escala mundial, marcado por la alteración profunda del orden geopolítico, cambios tecnológicos que se suceden a una velocidad vertiginosa, la aceleración de la emergencia climática, el auge de los populismos de extrema derecha y la consecuente desestabilización de las democracias liberales. Un periodo que algunos han definido como de *policrisis* – crisis múltiples, interconectadas, cuyos efectos van allá de la suma de estas – o de *permacrisis* – crisis que se suceden, sin solución de continuidad, generando un estado constante de inseguridad e inestabilidad (Moure-Peñín, 2024; Svampa, 2025). ¿Qué puede aportar una mirada comunitaria en políticas públicas frente a problemas de tanta envergadura? ¿No es lo comunitario sinónimo de lo micro, de lo local, y por tanto irrelevante para hacer frente a desafíos que tienen una escala global? ¿No es momento, ahora, de los estados y de las relaciones internacionales, más que de los gobiernos locales y de la organización social de base?

En este artículo sostengo que, contra lo que cabría esperar, la perspectiva comunitaria resulta hoy más necesaria que nunca. Desde el punto de vista de la filosofía política, el comunitarismo reivindica la importancia de las relaciones sociales que hacen posible la convivencia en sociedades inclusivas, solidarias y participativas. En este sentido, cuestiona tanto las posiciones individualistas – que defienden una libertad absoluta y sostienen que los individuos deben afrontar por sí solos las desventajas que padecen – como las posturas autoritarias – que, en nombre de una verdad incuestionable,

promueven la concentración del poder en una élite enfrentada al pluralismo (Tam, 2025). La relevancia contemporánea de esta perspectiva, en un contexto de auge de los populismos de extrema derecha, está fuera de discusión.

Más allá de esta dimensión política, este artículo adopta una perspectiva aplicada al ámbito de las políticas públicas. En particular, la tesis que se defiende es que la incorporación de un enfoque comunitario en las políticas públicas resulta clave para fortalecer la cohesión social, mejorar la eficacia de las políticas y elevar su calidad democrática. De este modo, la perspectiva comunitaria ofrece una respuesta a desafíos relacionados con la polarización social, la deslegitimación de las instituciones públicas y el retroceso democrático que, si bien poseen una dimensión global, se manifiestan con especial intensidad en el ámbito local y requieren, por tanto, respuestas articuladas también desde la proximidad.

Con el propósito de desarrollar este argumento general, el artículo se compone de tres partes principales. En la primera, se acota el significado y las implicaciones de la perspectiva comunitaria en políticas públicas. En la segunda, se discuten las principales potencialidades del enfoque comunitario y algunos de sus principales límites y desafíos. Por último, se exponen dos ejemplos concretos (salud y resiliencia climática) que ilustran la importancia del enfoque comunitario en campos diversos de política pública y cómo puede ser aplicada. En el apartado final, se recopilan los principales argumentos de este artículo y se concluye con una idea básica: que la relevancia de la perspectiva comunitaria en políticas públicas pasa por que esta se convierta en una mirada transversal, vinculada al abordaje de problemas sustantivos propios del cambio de época que vivimos.

2 Significado y alcance de la perspectiva comunitaria en políticas públicas

Intuitivamente, podríamos decir que lo comunitario nos remite a vínculos y relaciones sociales que enriquecen la vida de las personas; a espacios de cotidianidad clave para el bienestar personal y colectivo; a identidades y responsabilidades compartidas; y a dinámicas de reciprocidad y solidaridad. Sin embargo, conviene no perder de vista que lo comunitario también puede asociarse a la fragmentación en pequeños espacios sociales y territoriales, a prácticas de control recíproco, a la imposición de tradiciones, a la restricción de libertades individuales e incluso a la exclusión de quienes son diferentes. Más allá de esta ambivalencia, lo comunitario remite tanto a la noción de comunidad – como sujeto colectivo, normalmente barrios y grupos sociales – como a la idea de lo común: bienes compartidos (materiales e inmateriales), responsabilidades colectivas y procesos de cooperación y co-gestión. En definitiva, lo comunitario se sitúa en el cruce

entre los vínculos interpersonales y las formas de organización social, pero también de la política y de la provisión de servicios públicos.

Precisando un poco más, se propone aquí una definición de la perspectiva comunitaria en políticas públicas que, por sus principales características, se contrapone en algunos aspectos fundamentales a los modelos hegemónicos de política pública del último medio siglo.

Hablamos, en primer lugar, del **modelo burocrático**: centralista, jerárquico, basado en la especialización de las tareas y en el establecimiento de rígidas normas procedimentales que constriñen la autonomía de los órganos ejecutores de las políticas (Hughes, 2017; Peters, 2018). Un modelo sobre el que se construye el Estado del Bienestar tal y como se concibe en las décadas que siguen a la Segunda Guerra Mundial en Europa, y que se presenta de forma mucho menos desarrollada e imperfecta en el continente latinoamericano (Folleco Chalcá; Legarda Sevilla, 2020). Más allá de las connotaciones negativas que hoy se le atribuyen (lentitud, ineficiencia, exceso de cargas administrativas...), cabe recordar que la burocracia fue considerada por Max Weber como uno símbolo del proceso de modernización social, fundamental no sólo para la eficiencia del Estado, sino también para la calidad de la democracia liberal. Así, entre otras virtudes fundamentales, el modelo burocrático garantiza un funcionamiento del sector público basado en reglas y no en criterios subjetivos, un trato igualitario de la ciudadanía y un funcionamiento previsible y eficiente, fundamentado en el conocimiento experto de los cuerpos administrativos y en criterios racionales (Olsen, 2006).

Como es conocido, sin embargo, el modelo burocrático es objeto de duras críticas desde los años 70, críticas que han sido lideradas sobre todo – aunque no sólo – por teóricos neoliberales, que advierten de problemas como: la concentración de poder en manos de las élites burocráticas; los problemas asociados a los monopolios públicos y la ausencia de competencia; la fragmentación de la administración en áreas de especialidad escasamente coordinadas entre sí; su funcionamiento rígido y vertical, que actúa como límite a la innovación; el desaprovechamiento de las capacidades del sector privado y la influencia perniciosa que la administración burocrática puede ejercer sobre el mercado; así como las restricciones a las posibilidades de elección (*exit*) y voz (*voice*) por parte de la ciudadanía, que es relegada a un papel pasivo en su relación con la administración pública. En suma, se critica al modelo burocrático por su incapacidad de adaptación a un nuevo entorno socioeconómico que se ha hecho mucho más complejo, dinámico y diverso, y que, sobre todo, reclama mayor flexibilidad, más capacidades de innovación y más inteligencia administrativa (Osborne; Gaebler, 1992; Osborne; Plastrik, 1998).

Así, el debate sobre la reforma del Estado y de la administración pública pasa a estar dominado desde los años 80 por las propuestas de la nueva derecha, propuestas que sintéticamente se agrupan bajo lo que se ha denominado el **gerencialismo**, los **cuasi-**

mercados o la **Nueva Gestión Pública**. Los giros con respecto al modelo burocrático son importantes (Dunleavy; Hood, 1994; Vigoda-Gadot, 2003; Pollit; Thiel; Homburg, 2007): hacia un sector público más heterogéneo en su composición y fragmentado en su funcionamiento; con un mayor protagonismo de actores privados; con menor densidad de normas procedimentales, más autonomía gerencial y mayor orientación a resultados; basado en lógicas competitivas, estableciendo un vínculo más estrecho entre financiación y resultados; y con un mayor margen de elección por parte de la ciudadanía, que gana sobre todo en capacidad de *exit*, más que de *voice*.

Pero también son importantes las líneas de continuidad (Heckscher, 2011; Brugué Torruella, 2004): se mantiene – y de hecho se refuerza – el papel de las tecnocracias; se profundiza la fragmentación administrativa y los déficits de coordinación horizontal; se refuerzan las jerarquías por la vía del control de resultados; emergen nuevas rigideces administrativas asociadas a los contratos externos y a complejos sistemas de indicadores de resultados; y la ciudadanía continúa alejada de los poderes de decisión, ahora con más capacidad de elección y de expresión de las preferencias individuales, pero con la misma – o incluso menos – capacidad de incidencia colectiva. Se reproduce, en definitiva, el llamado “déficit democrático” que aquejaba el modelo burocrático (Brugué Torruella, 1996).

Como es sabido, la contraposición – aún vigente – entre modelos burocráticos y mercantiles empieza a ser cuestionada a finales del siglo pasado. Surgen entonces nuevas aproximaciones, una “tercera vía” basada en principios como la colaboración, las redes y la deliberación, que busca fortalecer la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas ante la creciente complejidad de los problemas colectivos. Se ha hablado, en este sentido, de modelos de “gobernanza en red” (Stoker, 2006; Sørensen; Torfing, 2007), “gobernanza colaborativa” (Barnes; Newman; Sullivan, 2007; Ansell; Gash, 2008); gobernanza “participativa” (Blanco; Gomà, 2003), o “gobernanza” a secas, además de “Nuevo Servicio Público” (Denhardt; Denhardt, 2003, 2015; Perry, 2007), o “Administración Pública Deliberativa” (Tarragó Sanfeliu; Brugué Torruella, 2015; Brugué Torruella, 2022) para hacer referencia a la proyección de este modelo en el campo específico de la gestión pública.

Es en este marco semántico y paradigmático donde debemos situar lo que denominamos la **perspectiva comunitaria en políticas públicas**, un enfoque puede definirse en contraposición con los modelos burocráticos y mercantilistas de política pública y de provisión de servicios, en los términos que se presentan a continuación (Tabla 1).

Tabla 1: La alternativa comunitaria en políticas públicas

APROXIMACIONES DOMINANTES	ALTERNATIVA COMUNITARIA
Soluciones universales y estandarizadas, iguales para todos; o bien individualizadas, a medida del “cliente”	Soluciones contextualizadas, adaptadas a comunidades y lugares, con mirada espacial
Foco en prestaciones y servicios tangibles	Foco en la densidad y calidad de las relaciones sociales
Gestión directa o externalizada de servicios públicos	Fórmulas de coproducción público-comunitaria
Modelo tecnocrático de gestión y toma de decisiones	Modelo participativo: decisiones como resultado de la deliberación pública; gestión comunitaria.

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, frente a las soluciones universales y estandarizadas propias del modelo burocrático, así como a las respuestas individualizadas promovidas por el modelo de los cuasi-mercados, el enfoque comunitario se distingue por su apuesta por **soluciones contextualizadas**, diseñadas en función de las características específicas de comunidades y territorios concretos (Subirats, 2023). Sin renunciar a marcos generales de derechos y garantías, esta perspectiva reconoce que los problemas públicos se manifiestan de forma situada y que, por tanto, requieren respuestas sensibles al contexto socio-territorial. La mirada espacial (Soja, 2010) adquiere aquí una importancia clave: los barrios, municipios o entornos de proximidad se convierten en espacios privilegiados de análisis e intervención, donde pueden identificarse las necesidades, los recursos y las dinámicas sociales específicas y desde donde pueden modularse las soluciones de política pública de carácter general.

En segundo lugar, el modelo comunitario desplaza el foco desde las prestaciones y servicios tangibles hacia la **densidad y la calidad de las relaciones sociales**. Ello no implica restar importancia a los servicios públicos, sino ampliar su comprensión: el bienestar no depende únicamente de la provisión de recursos materiales, sino también de la fortaleza de los vínculos, de la confianza mutua y de la capacidad de cooperación dentro de las comunidades (Portela *et al*, 2013; Yanjie; Lei; Yayi, 2019). En este sentido, la perspectiva comunitaria pone en valor el capital relacional de los territorios como un activo fundamental para la cohesión social y la eficacia y sostenibilidad de las políticas (Stone, 2001; Briggs, 2008; Parés; Blanco; Fernández, 2018). La intervención pública, en definitiva, no sólo debe proveer servicios e infraestructuras, sino también generar las condiciones para que el capital social aflore y se refuerce.

En tercer lugar, este enfoque apuesta por **fórmulas de coproducción público-comunitaria** en la provisión de servicios, superando la dicotomía clásica entre gestión directa y externalización (Bovaird, 2007; Bovaird *et al*, 2015). La coproducción implica reconocer a la ciudadanía no solo como destinataria de las políticas, sino como agente activo en su

definición, implementación y evaluación. Administraciones públicas, entidades sociales y comunidades locales colaboran así en la generación de respuestas compartidas, aprovechando conocimientos, recursos y capacidades diversas. Este enfoque pretende favorecer, además, una mayor apropiación social de las políticas y una mejor adecuación a las necesidades de cada territorio.

Por último, el modelo comunitario se fundamenta en un **modelo participativo de gestión y de toma de decisiones**, en contraste con los enfoques tecnocráticos que caracterizan tanto el modelo burocrático como gerencial (Taylor, 2011; Baiocchi; Ganuza, 2016). Esto supone abrir los procesos de deliberación a la ciudadanía y a los actores locales, promoviendo espacios inclusivos donde puedan confrontarse perspectivas, construirse consensos y legitimarse las decisiones públicas. La participación no se concibe únicamente como un mecanismo consultivo, sino como un elemento estructural de la gobernanza local, que contribuye tanto a la calidad democrática como a la eficacia de las políticas. Más allá de la toma de decisiones, lo común emerge como un principio de corresponsabilidad en aquello que concierne a las propias comunidades y se proyecta con fuerza en la gestión de servicios, equipamientos y espacios públicos (Blanco; Gomà; Subirats, 2018).

En conjunto, el modelo comunitario de políticas públicas representa una apuesta por reforzar la dimensión relacional, territorial y democrática de la acción pública. En un contexto marcado por la complejidad y la interdependencia, este enfoque apuesta por la implicación activa de las comunidades y la construcción colectiva de soluciones en ámbitos de proximidad física.

3 Potencialidades y desafíos de la perspectiva comunitaria

La perspectiva comunitaria en políticas públicas pretende contribuir a la capacidad de los territorios y comunidades locales para afrontar democráticamente los problemas complejos que enfrentan – problemas relacionados, por ejemplo, con la emergencia climática, la aceleración de los flujos migratorios, la emergencia de nuevas fracturas sociales de carácter interseccional, la reestructuración del empleo en la economía digital, o las crecientes necesidades de cuidados en el marco de sociedades envejecidas e individualizadas. Se trata, por tanto, de reconstruir tejidos comunitarios y capacidades colectivas desde ámbitos de proximidad territorial, para desde aquí cohesionar sociedades y reforzar su resiliencia frente a las múltiples crisis que marcan la época en la que vivimos.

Para desarrollar esta tesis, se destacarán tres potencialidades clave de la perspectiva comunitaria en políticas públicas: su contribución al bienestar subjetivo y comunitario; su

incidencia en las capacidades colectivas para la resolución de problemas complejos; y su impacto en la calidad democrática de las políticas públicas y la administración pública.

3.1 Vínculos sociales y bienestar comunitario

Empezando por la primera potencialidad, y entroncando con lo que hemos dicho anteriormente, resulta evidente que el **bienestar personal y comunitario** está muy vinculado a los entornos en los que transcurre la vida cotidiana de las personas y, como parte fundamental de los mismos, a la densidad y la calidad de los vínculos sociales. Las evidencias que nos aporta en este sentido la literatura son múltiples y contundentes. En síntesis, podríamos destacar tres grandes argumentos:

a) Los vínculos sociales como fuente de **bienestar subjetivo**.

La ausencia o mala calidad de los vínculos sociales indican aislamiento y soledad y son una fuente frecuente de malestar personal e incluso de problemas de salud (física y emocional). En cambio, la densidad y la calidad de las relaciones interpersonales – más allá de la familia y de los amigos, con colegas del trabajo, con vecinos, con personas conocidas de nuestros entornos cotidianos – son una fuente fundamental de confianza y satisfacción personal (Portela *et al*, 2013; Yanjie; Lei; Yayi, 2019). Son notables y numerosas, por ejemplo, las aportaciones de la psicología de la salud que indican cómo la calidad de las relaciones sociales influye de manera decisiva no sólo en la salud mental, sino también física, a través de mecanismos emocionales (apoyo y contención ante el estrés), psicológicos (hábitos, adherencia a tratamientos...), y procesos biológicos (con un impacto directo en sistemas como el inmunológico, cardiovascular y hormonal) (Ryff; Singer, 2001; Umberson; Montez, 2010). Del mismo modo, existe sólida evidencia científica que indica que la fragilidad y el aislamiento social aumentan significativamente las tasas de mortalidad, por ejemplo, y muy especialmente, entre adultos mayores (Hoogendijk *et al.*, 2020).

b) Los vínculos sociales como fuente de **cuidado y protección social**.

Los vínculos sociales constituyen una infraestructura fundamental de cuidado y protección social en la medida en que sostienen prácticas cotidianas de atención, responsabilidad hacia los otros y apoyo mutuo, funciones que difícilmente pueden ser cubiertas por dispositivos institucionales (Simone, 2004). Desde esta perspectiva, el cuidado no se limita a una prestación formal, sino que se configura como una práctica relacional y situada que atraviesa la vida social y que depende de la existencia de lazos de proximidad, confianza y reciprocidad. Como plantea Tronto (2013), el cuidado debe entenderse como una actividad política y moral que implica atender, asumir responsabilidad, prestar cuidado y recibirlo, dimensiones todas ellas profundamente enraizadas en relaciones sociales concretas. Así, lejos de ser un elemento accesorio, las

redes sociales y comunitarias operan como un pilar constitutivo de la protección social, especialmente en contextos donde la acción pública puede articularse con las capacidades y recursos de las comunidades.

c) Los vínculos sociales como fuente de **oportunidades**.

Es conocida también en el ámbito de la sociología la literatura que señala la importancia de los vínculos sociales como una fuente clave de acceso a diferentes tipos de oportunidades (educativas, laborales...) que, a su vez, desempeñan un papel crítico en la movilidad social. Así, las redes sociales en las que nos inserimos facilitan la circulación de información, el acceso a recursos y la obtención de apoyo en momentos críticos – como, por ejemplo, la búsqueda de un empleo. Esas redes pueden tener densidades y calidades muy diferentes para distintos grupos sociales, operando por lo tanto como mecanismos de distribución desigual de (des)ventajas. Bourdieu (2018) conceptualiza el capital social como el conjunto de recursos potenciales y actuales ligados a la pertenencia a redes duraderas de relaciones, subrayando cómo la posición de los individuos en ellas condiciona sus oportunidades vitales. Así, quienes disponen de vínculos más diversos, extensos o conectados a posiciones de poder tienden a acceder con mayor facilidad a información relevante, recomendaciones o recursos institucionales. En conjunto, esta concepción del capital social pone de relieve que los vínculos sociales no solo estructuran la vida cotidiana, sino que constituyen un factor decisivo en la generación y reproducción de oportunidades a lo largo de la vida.

En síntesis, una de las grandes particularidades del enfoque comunitario es el hecho de concebir los vínculos sociales como objeto de política pública – y no solo como un fenómeno que surge espontáneamente de las relaciones interpersonales. Al hacerlo, este enfoque pretende promover, densificar y fortalecer las relaciones sociales en ámbitos de proximidad territorial – barrios y municipios –, contribuyendo de este modo a generar mayor bienestar subjetivo y comunitario, promover el cuidado y el apoyo mutuo y generar nuevas oportunidades sociales, especialmente para los grupos más vulnerables o expuestos a vínculos comunitarios escasos o perniciosos para su bienestar.

Dos temas que más tarde serán desarrollados en este artículo adquieren una relevancia crítica en el contexto de esta discusión. El primero, la importancia de la distinción entre diferentes modalidades de capital social – particularmente entre las de tipo *bonding* (entre iguales), *bridging* (entre diversos) y *linking* (entre grupos y personas que ocupan distintas posiciones de poder) – y sus implicaciones para la construcción de comunidades más o menos inclusivas, igualitarias y participativas (Putnam, 2000). El segundo, el cruce entre la densidad y calidad de las relaciones sociales y las desigualdades socioespaciales – siendo por lo general más precario el capital social allí donde mayores son las necesidades socioeconómicas (Blanco *et al.*, 2016). De los dos temas, se deriva la necesidad de que las políticas con enfoque comunitario se orienten a fomentar vínculos

sociales que superen los muros de la segregación social y que corrijan las desigualdades preexistentes en el capital social de las personas y de los territorios.

3.2 Vínculos sociales, capacidades colectivas y problemas complejos

La segunda gran potencialidad del enfoque comunitario hace referencia a la promoción y el fortalecimiento de capacidades para la consecución de objetivos colectivos, particularmente en el contexto de problemas complejos (Stone, 2001; Briggs, 2008). En este caso, nos situamos más allá de la consideración de la importancia de los vínculos sociales para las personas, y nos trasladamos al terreno más propio de las políticas públicas, examinando de qué forma las interacciones entre diferentes tipos de actores permite alcanzar propósitos comunes como pueden ser, por ejemplo, la mejora de los resultados educativos, la promoción de la salud de la población, la resiliencia de un territorio frente al cambio climático o el cuidado de la gente mayor.

La proposición fundamental que se quiere argumentar en este apartado es que el logro de objetivos colectivos complejos – definidos por la pluralidad de perspectivas e intereses y por las incertidumbres técnicas – requiere articular soluciones igualmente complejas, basadas en el tipo de fórmulas participativas y colaborativas que el enfoque comunitario promueve en ámbitos de proximidad territorial.

Así, se parte de la premisa que los problemas públicos pueden ser clasificados en función de su complejidad política – definida por aspectos como la pluralidad de actores y el grado de discrepancia entre ellos – y su complejidad técnica – definida por el grado de (in)certidumbre sobre los medios o tecnologías que permiten alcanzar objetivos públicos –, una clasificación que da lugar a cuatro tipos de problemas que reclaman respectivamente diferentes tipos de soluciones (Christense, 1999).

Tabla 2: Modelos de política pública según su la complejidad política y técnica de los problemas

	Complejidad política baja	Complejidad política alta
Complejidad técnica baja	Modelo burocrático	Modelo de negociación
Complejidad política alta	Modelo experimental	Modelo deliberativo

Fuente: Christense (1999).

El modelo burocrático funciona particularmente bien en contextos de baja complejidad – política y técnica –, donde los objetivos de las políticas están claros y generan consensos amplios, y donde los expertos tienen claros también los procedimientos para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, este modelo encuentra dificultades crecientes a medida que se presentan nuevos elementos de complejidad política y/o técnica. Cuando la complejidad es básicamente técnica, fruto de la incertidumbre sobre los medios, resulta necesario recoger las visiones de diferentes tipos de expertos, partir de la experiencia de lugares y situaciones comparables y ensayar soluciones a partir de una lógica

experimental - de ensayo y error. También el modelo de los cuasi-mercados, a través de su estímulo de la competencia y la innovación, puede resultar útil en este tipo de circunstancias donde no existen soluciones unívocas a objetivos socialmente deseados.

A menudo, sin embargo, las dificultades no son técnicas – los expertos tienen claro qué hacer – sino que son políticas – porque la aplicación de las soluciones que prescriben los expertos genera conflictos sociales o territoriales, como ocurre por ejemplo con los casos de tipo Nimby (*Not in My Back Yard!*). En estos casos, conviene adoptar un enfoque que facilite la mediación y la negociación: que promueva, de entrada, la clarificación de las posturas de las diferentes partes implicadas en el conflicto; que integre las preocupaciones que expresan los diferentes grupos implicados; que explore posibles puntos de equilibrio en la aplicación de las medidas; y que incluso prevea contraprestaciones de diferentes tipos a los colectivos directamente afectados por decisiones tomadas en nombre del interés general.

Por último, una parte importante de los problemas actuales que se enfrentan desde las políticas públicas responden al patrón de la máxima complejidad - política y técnica. Son los llamados “wicked issues” (Brugué Torruella *et al.*, 2015; Head, 2022): temas marcados por la pluralidad de actores con recursos y capacidades de incidencia, por la diversidad de intereses y visiones en juego, por las interdependencias entre los actores y las distintas escalas territoriales en que se manifiestan los problemas; así como, también, por el carácter poliédrico de los problemas, la pluralidad de perspectivas técnicas desde los que pueden ser analizados, la incertidumbre sobre los efectos de distintos tipos de medidas, y la discrepancia entre los campos de conocimiento experto involucrados. Es ante este último tipo de problemas, de máxima complejidad, donde resulta más necesario articular arreglos institucionales inclusivos y colaborativos entre diferentes tipos de actores sociales e institucionales, así como entre diferentes tipos de visiones expertas (Rhodes, 1996; Wagenaar, 2007; Brugué Torruella *et al.*, 2015).

El enfoque comunitario en políticas públicas promueve justamente este tipo de arreglos colaborativos y lo hace desde ámbitos de proximidad territorial en los que los problemas adquieren una dimensión tratable y la colaboración resulta factible. La colaboración que promueve el enfoque comunitario pretende así promover lo que Quim Brugué Torruella (2022) denomina la “inteligencia administrativa”, entendida como la capacidad de las administraciones públicas para comprender la complejidad de los problemas a los que hace frente y para explorar soluciones innovadoras frente a problemas que, de lo contrario, tienden a enquistarse y por tanto a ser una fuente habitual de frustración y deslegitimación social.

La cuestión de la escala territorial – en particular la local – a la que se adscribe el enfoque comunitario aparece aquí como un aspecto crítico. Una objeción habitual a este enfoque es que tiende a centrarse en los síntomas más que en las causas estructurales de los

problemas, dando lugar a *end-of-the-pipe policies* o políticas de “final de tubería”. Dicho de otro modo, muchos de los problemas que abordan las políticas públicas en ámbitos de proximidad tienen su origen en dinámicas que operan en escalas territoriales superiores, lo que desborda la capacidad de intervención de los actores locales y limita potencialmente su eficacia. Sin embargo, conviene señalar que las políticas con enfoque comunitario no pretenden resolver por sí solas dichos orígenes estructurales, sino incidir en la manera en que estos problemas se manifiestan a escala local. Asimismo, este tipo de políticas pueden contribuir, desde lo local, a la identificación, experimentación y difusión de soluciones con potencial de alcance más amplio, ya sea mediante procesos de *scaling-up* o de *scaling-out*.

3.3 Calidad democrática de las políticas y legitimidad social

La última gran potencialidad del enfoque comunitario es su contribución al fortalecimiento de la calidad democrática de las políticas públicas y de su legitimidad social. El modelo burocrático de elaboración de políticas y de prestación de servicios concentra el poder de decisión en manos de las élites administrativas y se fundamenta en la aplicación de un rígido marco normativo que restringe enormemente tanto las posibilidades de voz como de salida de la ciudadanía. El modelo gerencialista amplía, a priori, las posibilidades de salida, pero no rompe con la lógica tecnocrática característica de la burocracia - por el contrario, refuerza el control jerárquico de las decisiones y de los resultados, considerando los indicadores de satisfacción de los usuarios sólo como un *input* más. El enfoque comunitario, por su parte, apuesta decididamente por la democratización de las políticas públicas, y lo hace a través de la combinación de lógicas democráticas diversas (Barnes; Newman; Sullivan, 2007) (Tabla 3).

Tabla 3: Lógicas democráticas en política pública (basado en Barnes *et al.*, 2007)

LÓGICA DEMOCRÁTICA	CONCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN	PÚBLICO PRIORITARIO
Representativa	Representativa-electoral	Ciudadanos-votantes
Consumerista	Derecho a ser escuchado / a elegir entre proveedores de servicios	Ciudadanos-usuarios
Corporativista	Intermediación entre intereses organizados	Entidades y grupos organizados
Deliberativa	Debate público para mejorar las políticas y la ciudadanía	Ciudadanía en general
Comunitaria	Acción comunitaria para la resolución de problemas comunes	Agentes comunitarios (personas, grupos, asociaciones, servicios públicos)
Radical	Autogestión, participación directa	Movimientos sociales y ciudadanía en general

Fuente: Barnes; Newman; Sullivan (2007).

La lógica representativa continúa presente, como no puede ser de otra forma, a través de la participación de los representantes electos y de los técnicos de las administraciones públicas, pero se incorporan otras lógicas que implican el reconocimiento de nuevos sujetos y dispositivos para la toma de decisiones públicas. La lógica consumerista supone el reconocimiento del derecho de los usuarios a expresar sus preferencias y opiniones en el proceso de producción de servicios, considerando dicha expresión como un *input* relevante en el (re)diseño de la actuación administrativa, que no debe limitarse únicamente a la satisfacción de los usuarios, pero tampoco puede ignorarla. La lógica corporativista conlleva el reconocimiento del papel de las organizaciones sociales, que pueden llegar a ocupar una posición destacada en procesos de coproducción de políticas. La lógica deliberativa implica ir más allá de las entidades organizadas y aspira a incorporar a la ciudadanía en espacios de deliberación orientados a enriquecer tanto el diagnóstico de los problemas como la toma de decisiones. La lógica comunitaria, propiamente dicha, nos sitúa en el ámbito de la acción orientada a la resolución de problemas comunes: ya no se trata solo de opinar o decidir, sino de implicar a las personas – individualmente, a través de sus organizaciones o en grupos informales – en acciones concretas que, de forma coordinada con los servicios públicos, permitan mejorar aspectos de la vida cotidiana considerados problemáticos. Por último, la lógica radical implica promover procesos de participación directa, ya sea en la toma de decisiones o en la gestión de bienes comunes, abiertos a la ciudadanía y con protagonismo de los movimientos sociales.

Poner el acento en una u otra lógica democrática tiene implicaciones significativas, ya que entre ellas existen contrastes importantes e incluso contradicciones que pueden influir de forma decisiva en el desarrollo de los procesos participativos: las legitimidades de cada lógica se sitúan en distintos públicos, que tienden a reclamar su propio espacio de protagonismo y que pueden entrar en conflicto entre sí, como ocurre cuando autoridades que se consideran representantes legítimas de la ciudadanía se muestran reticentes a ceder espacios de poder, o cuando organizaciones sociales se perciben como representativas de la sociedad y cuestionan el papel de la ciudadanía no organizada en los espacios participativos. Precisamente por ello, en lugar de concentrar el poder de decisión en un único sujeto o mecanismo, el enfoque comunitario permite articular diferentes lógicas y dispositivos democráticos en el desarrollo de políticas públicas – especialmente en ámbitos de proximidad territorial. Lo hace garantizando la presencia – e incluso el liderazgo – de los servicios y equipamientos públicos; aprovechando el conocimiento y la experiencia de los usuarios; canalizando la energía participativa de las organizaciones sociales; facilitando espacios deliberativos y de codecisión abiertos a la ciudadanía; y promoviendo la coproducción de políticas, así como la gestión comunitaria de bienes públicos.

Los riesgos democráticos de la participación ciudadana han sido ampliamente discutidos en las últimas décadas, incluyendo, por ejemplo, la cooptación de los mecanismos participativos por parte de los intereses mejor organizados, la falta de representatividad e inclusividad, los déficits deliberativos o la dilución de las responsabilidades públicas. Sin embargo, la activación de mecanismos participativos desde la perspectiva comunitaria no pretende reducir la democracia a un único principio, sino combinar diferentes lógicas que, en conjunto, permiten compensar sus respectivas debilidades y fortalecer la calidad democrática global del proceso.

3.4 Resituando la perspectiva comunitaria

A lo largo de este apartado se han comentado algunas de las principales potencialidades de la adopción de una perspectiva comunitaria en políticas públicas, agrupadas en tres grandes categorías: aquellas que hacen referencia a su impacto en la densidad y la calidad de las relaciones sociales; aquellas que aluden a las capacidades colectivas para abordar problemas complejos; y, finalmente, aquellas que atañen a la calidad democrática de las políticas públicas. Sin embargo, en la discusión de cada una de ellas también se han señalado algunos riesgos que conviene considerar seriamente y que invitan a matizar la contribución del enfoque comunitario al conjunto de las políticas públicas y al funcionamiento de las democracias.

El primero de estos riesgos puede conceptualizarse como la **trampa local** (Purcell, 2006), esto es, la tendencia a asumir, erróneamente, que la escala local – el barrio, la pequeña ciudad o la comunidad próxima – es necesariamente más democrática, justa y, por tanto, preferible a escalas territoriales más amplias (regional, estatal o global). Más allá del riesgo de fragmentación de la acción pública y de la consiguiente erosión del carácter universal de las políticas, el enfoque comunitario puede implicar una dependencia excesiva de las capacidades institucionales y comunitarias de cada territorio, que son profundamente desiguales. La literatura sobre segregación urbana ha mostrado, por ejemplo, cómo la población con menor nivel socioeconómico tiende a concentrarse en áreas peor provistas de servicios, con menor calidad institucional y, a menudo, con un tejido asociativo más débil y fragmentado. En estos contextos, el enfoque comunitario corre el riesgo de reproducir – e incluso intensificar – las desigualdades socioespaciales, favoreciendo a aquellos territorios que cuentan con mayores capacidades cívicas y de coordinación entre actores sociales e institucionales (Stone, 2001; Briggs, 2008).

El segundo riesgo remite a lo que podríamos denominar la **trampa comunitaria**, vinculada a una idealización de la comunidad que no siempre se corresponde con la realidad (Tam, 2025). Como se ha señalado, la comunidad no garantiza necesariamente la integración de la diversidad, el apoyo mutuo ni la asunción compartida de responsabilidades, sino que puede constituirse también como un espacio de control social, de reproducción de

desigualdades, de conflicto enquistado o incluso de comportamientos oportunistas. Nos encontramos aquí con el “lado oscuro” de la comunidad (Nussio, 2024), en términos análogos al lado oscuro del capital social: dinámicas excluyentes, jerárquicas y, en ocasiones, abiertamente contrarias a principios democráticos, como ilustra el papel que desempeñan determinadas organizaciones criminales que estructuran comunidades ofreciendo protección a cambio de lealtad. En este sentido, la comunidad igualitaria, inclusiva y participativa en la que confía el enfoque comunitario no puede darse por supuesta, sino que debe entenderse como un horizonte normativo que las propias políticas públicas han de contribuir a construir.

El tercer riesgo puede formularse como la **trampa participativa**, y afecta directamente a la supuesta superioridad democrática de la participación. La contribución del enfoque comunitario a la calidad democrática de las políticas públicas puede verse cuestionada por varios motivos. La apelación a la colaboración puede convertirse en un subterfugio para diluir responsabilidades. Las dificultades de coordinación entre actores pueden mermar la eficiencia y la capacidad de respuesta ante situaciones que requieren respuestas urgentes. Como señala la literatura sobre acción colectiva, los grupos pequeños y mejor organizados pueden ejercer una influencia desproporcionada sobre los procesos participativos. Además, estos procesos pueden derivar en decisiones erróneas o incluso socialmente injustas, sobre las que resulta difícil atribuir responsabilidades y articular mecanismos efectivos de rendición de cuentas. En definitiva, nada garantiza que un proceso participativo sea, *a priori*, más democrático que uno guiado por lógicas burocrático-representativas: solo bajo determinadas condiciones – que deben ser analizadas con detenimiento – la participación contribuye a mejorar la calidad democrática de las políticas públicas, en lugar de deteriorarla.

Por todo ello, podemos concluir que las potencialidades del enfoque comunitario se despliegan plenamente cuando se lo comprende en los siguientes términos: a) como parte de un sistema de gobernanza multinivel, en el que las iniciativas locales se sostienen sobre marcos de política pública de mayor alcance territorial, que les proporcionan orientación, recursos y garantías de equidad; b) como un enfoque que se articula con las lógicas universales y redistributivas propias del Estado del Bienestar, evitando así la fragmentación y la reproducción de desigualdades; c) como una perspectiva orientada a la construcción de comunidades inclusivas – de tipo *bridging*, y no solo *bonding* –, con una intencionalidad explícitamente antisegregadora y correctora de desigualdades; y d) como se ha argumentado, como un enfoque que se fundamenta en la combinación de distintas lógicas democráticas, sin quedar reducido a un único principio.

4 La aplicación de la perspectiva comunitaria. Algunos ejemplos

El enfoque comunitario puede dar forma a un campo específico de política pública, constituido por las llamadas políticas de acción o de desarrollo comunitario, entendidas como aquellas actuaciones públicas que aspiran a transformar las condiciones de vida a través de la participación social y de la promoción de vínculos cooperativos entre las personas diversos. Así entendidas, el objetivo de las políticas de acción comunitaria es contribuir al bienestar de las comunidades, mientras que la estrategia principal para alcanzar este propósito es la dinamización de relaciones sociales solidarias, inclusivas y participativas en ámbitos de proximidad territorial como barrios y municipios (Rebollo Izquierdo, 2012; Rebollo Izquierdo; Morales, 2013).

En España, por ejemplo, este tipo de políticas ha dado lugar a programas regionales y locales de desarrollo comunitario – como, por ejemplo, los Planes de Acción Comunitaria Inclusiva promovidos por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya –, focalizados en áreas urbanas vulnerables, normalmente circunscritos al ámbito de la política social (en particular, de los servicios sociales) y liderados por equipos técnicos especializados, procedentes mayoritariamente de la educación social, la psicología social y la sociología.

La orientación y el alcance de este tipo de iniciativas pueden ser muy diversa – incluyendo proyectos de promoción del voluntariado social, gestión comunitaria de equipamientos públicos, dinamización de espacios públicos y participación social, entre otros, ya sea en ámbitos temáticos específicos o desde una perspectiva integral del territorio –, pero, en todo caso, estas políticas vienen caracterizándose por dos grandes limitaciones. La primera es su posición circunscrita y más bien residual en la agenda de las políticas sociales, que tienden a priorizar la provisión de servicios y prestaciones, dejando en un segundo plano la promoción de vínculos y de dinámicas participativas. La segunda es su sesgo fundamentalmente metodológico, al centrarse más en las dinámicas de participación y de trabajo colaborativo que en problemas sustantivos como la educación, la salud o la resiliencia climática.

En contraposición a esta forma de entender las políticas comunitarias (como campo específico de actuación pública), se defiende aquí una aproximación transversal, que incluye pero que va más allá potencialmente de las políticas sociales y que, en lugar de convertir los vínculos participativos y las relaciones colaborativas en un fin en sí mismo, las concibe como estrategias necesarias para resolver problemas sustantivos. Así, las potencialidades – y retos – de la perspectiva comunitaria se expresan con claridad en ámbitos diversos de política pública, en los que, como se ha argumentado, la adopción de este enfoque permite lograr mejores resultados y de una forma más democrática que sus alternativas burocráticas y gerencialistas. Esta proposición general se ejemplifica aquí

con dos ámbitos temáticos diferentes, vinculado al ámbito de lo social y el otro al ámbito de lo ambiental.

El primero de estos ámbitos es el de la **promoción de la salud**, en el que, como se ha señalado anteriormente, se acumula una cantidad ingente de evidencias sobre los llamados determinantes sociales de la salud y sobre la importancia específica de los vínculos sociales y comunitarios en el bienestar de las personas. El ampliamente citado modelo de Dahlgren y Whitehead (2021) de los **determinantes sociales de la salud** (DSS), por ejemplo, sostiene que la salud depende en parte de factores demográficos, como la edad y el sexo, así como de factores hereditarios, pero también, de forma muy significativa, de aspectos sociales como los estilos de vida, las redes sociales y comunitarias en las que se insertan las personas y las condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales de los lugares en los que habitan, todo ello estrechamente conectado con las desigualdades socioespaciales.

Si el modelo de los DSS permite identificar de qué depende la salud, el enfoque de la **salud comunitaria**, impulsado por la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud (1986) – resultado de la Primera Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud organizada por la Organización Mundial de la Salud – aporta algunas de las claves para la intervención pública en este ámbito (Pasarín; Díez, 2013). Se trata, en primer lugar, de un enfoque holístico que, en lugar de entender la salud como mera ausencia de enfermedad, pone el acento en el bienestar general y en las condiciones – no solo biológicas, sino también psicológicas, relacionales, económicas, ambientales y culturales – que lo hacen posible. Asimismo, es un enfoque transversal, que desborda el ámbito estrictamente sanitario e incorpora otros campos de actuación como el deporte, la seguridad, la educación, el urbanismo o el medio ambiente; preventivo, orientado a la promoción de la salud más que a la curación de la enfermedad; participativo, en la medida en que cuestiona el monopolio del saber experto y promueve la incorporación de conocimientos diversos, incluidos los de los propios usuarios y sus comunidades; y colectivo, al basarse en diagnósticos compartidos y en respuestas articuladas a escala comunitaria, más allá de la relación individual entre profesional y paciente. Por último, se trata de un enfoque que trasciende las respuestas de carácter estrictamente clínico o farmacológico y que pone el acento en estrategias de prescripción social, como puede ser la prescripción médica de la implicación en actividades sociales (deportivas, culturales...) como forma de abordar problemas relacionados con la salud mental. Todo ello adquiere un sentido particular en ámbitos de proximidad territorial como los barrios, donde resulta factible la articulación entre distintos tipos de actores comunitarios en una estrategia compartida de promoción de la salud.

Sin desdeñar en absoluto la importancia del enfoque clásico de la salud y de su entramado de servicios y prestaciones, la literatura aporta evidencias de que la aplicación

de un enfoque comunitario permite obtener mejores resultados en aspectos clave como la salud mental y otras patologías estrechamente relacionadas con los hábitos de vida, la calidad de los vínculos interpersonales y las condiciones sociales (Barbieri *et al.*, 2017; Daban *et al.*, 2021). Entre estas últimas se incluyen, por ejemplo, enfermedades cardiovasculares, la diabetes tipo 2, la obesidad o determinadas enfermedades respiratorias, todas ellas fuertemente condicionadas por factores sociales, ambientales y relacionales.

El segundo ámbito con el que se quiere ejemplificar la relevancia sustantiva del enfoque comunitaria es el de la **resiliencia ambiental**, definida por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPPC) como “la capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales para anticipar, absorber y adaptarse a los impactos del cambio climático, manteniendo sus funciones esenciales [...], reduciendo riesgos y vulnerabilidades”.

Uno de los componentes centrales de la *policrisis* es justamente la crisis climática y su expresión en la proliferación de riesgos climáticos con fuertes impactos locales como son oleadas de calor, periodos de grave sequía, inundaciones por lluvias torrenciales e incendios de gran escala. La resiliencia climática nos habla en este sentido de la capacidad de los territorios de anticiparse al estallido de los desastres, de reaccionar eficazmente cuando estallan, de minimizar sus impactos – especialmente entre los grupos sociales más vulnerables – y de recomponerse después de que hayan ocurrido. En todas estas dimensiones, las contribuciones del enfoque comunitario pueden ser clave (Pitarch Garrido *et al.*, 2025): permite integrar conocimiento situado (vecinal, profesional, municipal); identificar y priorizar vulnerabilidades concretas (mayores que viven sola, zonas con déficits de sombra o de drenaje...); diseñar medidas adaptadas a las necesidades y recursos locales (renaturalización de espacios, redes de refugios climáticos...); difundir información crítica con rapidez y con la velocidad necesaria, por ejemplo a través de sistemas de alertas vecinales; activar redes de apoyo mutuo y garantizar el apoyo a los colectivos más vulnerables; combinar recursos públicos (financiación, regulación, datos...) con capacidades comunitarias (proximidad, voluntariado...); favorecer soluciones híbridas y sostenibles (huertos comunitarios, gestión comunitaria de espacios verdes...); promover cambios en el comportamiento de la ciudadanía (consumos energéticos, movilidad, reciclaje...); y, aumentar la legitimidad y la corresponsabilidad de la ciudadanía con las decisiones públicas y su implementación.

La aportación de las redes de acción comunitaria frente a las emergencias climáticas – y de otra índole, como recientemente se demostró con la pandemia de la covid-19 – ha sido destacada por la literatura sobre infraestructuras sociales, conceptualizadas como aquellos lugares físicos y organizaciones que facilitan y promueven las interacciones sociales más allá del ámbito privado (Klinenberg, 2018; Latham; Layton, 2019). En su

estudio sobre los impactos de la oleada de calor que se produjo en la ciudad de Chicago en 1994, con más de 700 muertes, el sociólogo norteamericano Klinenberg (2015) demostró que, con independencia de las condiciones socioeconómicas, los barrios más resilientes, con unas tasas de moralidad más bajas, fueron aquellos donde la existencia de una densa red de infraestructuras como plazas, parques, bibliotecas, instalaciones deportivas... favorecían el conocimiento mutuo y las relaciones de reciprocidad entre sus habitantes, factores que fueron clave para promover dinámicas de reciprocidad y de apoyo a los colectivos más vulnerables en aquellos barrios. En cambio, en aquellos barrios donde las infraestructuras sociales eran escasas, la población adoptó actitudes más individualistas y menos cooperativas, lo que dejó a las personas mayores viviendo solas – y a otros colectivos dependientes – a su propia suerte.

Las implicaciones del debate sobre la importancia de la infraestructura social son de gran enjundia y entroncan directamente con los argumentos que sustentan el enfoque comunitario en políticas públicas, remitiéndonos a la importancia de los vínculos sociales en el logro de objetivos relacionados, por ejemplo, con los cuidados, la resiliencia frente a las crisis y la interculturalidad; subrayando la necesidad de miradas territorialmente situadas, focalizadas en capacidades de acción colectiva y de coordinación entre distintos actores en el territorio; y reconociendo la importancia de la participación en el logro de objetivos colectivos.

Podríamos poner muchos otros ejemplos que ilustran la relevancia de este enfoque. En el campo de la educación, los trabajos de Stone (2001a; 2001b), basados en la noción de la capacidad cívica, demuestran cómo la mejora educativa descansa en buena medida en las capacidades de coordinación entre centros escolares y el conjunto de actores en el territorio con responsabilidades y recursos en este campo (asociaciones de familias, asociaciones de ocio infantil, bibliotecas, entidades y centros culturales, entidades e instalaciones deportivas, centros de salud, servicios sociales...). En el ámbito de la seguridad ciudadana, la adopción de una perspectiva comunitaria conlleva una apuesta por la prevención, una mirada holística y situada de la seguridad, una dinámica de trabajo colaborativo en ámbitos de proximidad territorial, y un foco principal en la incidencia de los entornos físicos y comunitarios – el llamado CPED, Crime Prevention Through Environmental Design, que remarca cómo el diseño del entorno urbano puede reducir oportunidades delictivas y aumentar la percepción de seguridad. Asimismo, el enfoque comunitario en seguridad permite incorporar una perspectiva de género, al visibilizar las desigualdades en la experiencia de la inseguridad y favorecer el diseño de políticas sensibles a las necesidades específicas de las mujeres, orientadas a garantizar un uso equitativo y seguro del espacio público (Sobrino-Garcés; Murriá Sangenís, 2025).

El listado de ámbitos temáticos sería extenso, permitiendo remarcar cómo la adopción de una perspectiva comunitaria, si bien no puede resolver todos los retos y enfrenta límites

significativos, sí que contribuye significativamente a mejorar la calidad democrática y la eficacia de un buen número de políticas públicas a través de la implicación activa de las comunidades y de la apuesta por la proximidad territorial.

5 Conclusiones

Empezábamos este artículo remarcando el contexto de cambios acelerados y profundos que experimenta la humanidad, vinculados a cambios intensos en el orden político mundial, la irrupción de nuevas tecnológicas – particularmente vinculadas a la Inteligencia Artificial –, el cambio climático y el retroceso de las democracias liberales. Cambios de escala mundial que exigen respuestas desde la gobernanza global y desde la acción internacional de los estados, pero ante los cuales las esferas de proximidad territorial adquieren también una importancia política notable, claramente en aumento.

La política de proximidad se va erigiendo como un espacio clave de resistencia y de esperanza democrática frente al ciclo reaccionario y sus dinámicas de deshumanización y de destrucción. En el ámbito de la Unión Europea, por ejemplo, 8 de los 27 gobiernos nacionales se encuentran sustentados por fuerzas de extrema derecha, mientras que esto no ocurre en ninguna de sus capitales, mayoritariamente progresistas. En Estados Unidos, se expande la fuerza de gobiernos locales progresistas frente al autoritarismo postdemocrático de Trump: las 8 ciudades más grandes del país están gobernadas por Demócratas, y en algunas de ellas (Chicago, Seattle...) por su ala más a la izquierda. En América Latina, la fuerza comunitaria se expresa también en clave municipalista (Ciudad de México, Montevideo, Quito, áreas metropolitanas de Santiago de Chile y Valparaíso...). Y en estas ciudades, se van forjando alternativas políticas, desde donde repensar la democracia en clave participativa, de inclusión y de diversidad; desde donde tejer comunidades cohesionadas y empoderadas; desde donde proteger los recursos naturales y la biodiversidad.

Más allá de esta perspectiva política, el propósito de este artículo ha sido ofrecer argumentos teóricos desde los que sustentar la importancia de la perspectiva comunitaria en el diseño y el desarrollo de las políticas públicas. Se ha defendido, en este sentido, la contribución de esta perspectiva a la reconstrucción de vínculos sociales que ofrecen cuidado, protección y bienestar frente a un mundo más individualizado, desigual y segregado. Se ha señalado cómo la perspectiva comunitaria en políticas fortalece nuestras capacidades de resolución de problemas colectivos relacionados con algunos de los grandes retos que enfrentamos en la actualidad – el crecimiento de los problemas relacionados con la salud mental o la emergencia climática serían sólo dos ejemplos de ello. Y se ha argumentado que, además de mejorar la eficacia de las políticas, la perspectiva comunitaria permite retejer comunidades desde la base, ampliar los horizontes participativos y equilibrar relaciones de poder.

Los límites son enormes, y los riesgos de lo que aquí hemos denominado la triple trampa – local, comunitaria y participativa – deberían alertarnos contra visiones idealizadas y desproblematizadas de lo comunitario, que bien puede ser, como se ha argumentado, un espacio de control social, de reproducción de desigualdades, y hasta de exclusión de los diferentes, como muestran ciertos proyectos políticos populistas basados en la confrontación identitaria, algunos de los cuales con fuerte penetración en barrios populares. Y precisamente por ello conviene reivindicar una visión de lo comunitario que articule la proximidad con la universalidad, la predistribución con la redistribución, las lógicas de tipo *bonding* con las de tipo *bridging*, así como diferentes lógicas democráticas.

Así entendida, la perspectiva comunitaria no puede ser concebida como un enfoque sectorial o complementario, sino como una lógica transversal que reconfigura el modo mismo de hacer políticas públicas. Su relevancia crece, precisamente, en la medida en que permite articular respuestas integrales a desafíos complejos – sociales, climáticos y democráticos – que desbordan los marcos tradicionales de intervención. Frente al cambio de época, lo comunitario debería dejar de ser concebido como un ámbito específico de acción para convertirse en una condición de posibilidad de políticas públicas más eficaces, más justas y más democráticas.

Referências

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, out. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>. Acesso em: 21 maio 2026.

BAIOCCHI, Gianpaolo; GANUZA, Ernesto. **Popular democracy: the paradox of participation**. California: Stanford University Press, 2016.

BARBIERI, Nicolás *et al.* Measuring and analysing community action for health: an indicator-based typology and its application to the case of Barcelona. **Social Indicators Research**, New York, v. 139 n. 1, p. 25-45, Jul. 2017. DOI: 10.1007/s11205-017-1703-4. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-017-1703-4>. Acesso em: 28 maio 2026.

BARNES, Marian; NEWMAN, Janet; SULLIVAN, Helen. **Power, participation and political renewal: case studies in public participation**. Bristol: Bristol University Press, 2007. DOI: 10.2307/j.ctt9qgrqs.

BLANCO, Ismael *et al.* El papel de la innovación social frente a la crisis. **Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales**, Madrid, v. 48, n. 188, 249-260, June 2016. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76478>. Acesso em: 21 maio 2026.

BLANCO, Ismael; GOMÀ CARMONA, Ricard; SUBIRATS, Joan. El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madrid, n. 20, p. 14-28, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.24965/GAPP.V0I20.10491>. Acesso em: 21 maio 2026.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. La crisis del modelode gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. **Gestión y Política Pública**, Ciudad de México, v. 12, n. 1, p. 5-42, jan. 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/133/13312101.pdf>. Acesso em: 21 maio 2026.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: GRANOVETTER, Mark; SWEDBERG, Richard (org.). **The Sociology of Economic Life**. 3rd ed. New York: Routledge, 2018. p. 78-92.

BOVAIRD, Tony *et al.* Activating citizens to participate in collective co-production of public services. **Journal of Social Policy**, Cambridge, v. 44, n. 1, p. 1-23, June 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0047279414000567>. Acesso em: 21 maio 2026.

BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: user and community co-production of public services. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 67, n. 5, p. 846-860, set. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>. Acesso em: 21 maio 2026.

BRIGGS, Xavier de Souza. **Democracy as problem solving**: civic capacity in communities across the globe. Cambridge: MIT Press Scholarship Online, 2008. DOI: 10.7551/mitpress/9780262026413.001.0001.

BRUGUÉ TORRUELLA, Quim *et al.* ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? el caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y Política Pública**, Ciudad de México, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 maio 2026.

BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. La dimensión democrática de la nueva gestión pública. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madrid, n. 5-6, p. 45-58, ago. 1996. Disponível em: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/66>. Acesso em: 21 maio 2026.

BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 29, p. 27-56, June 2004.

BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. **Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2022.

CHRISTENSE, Karen S. **Cities and complexity**: making intergovernmental decisions. London: Sage Publications, 1999.

DABAN, Ferran *et al.* Barcelona salut als barris: twelve years' experience of tackling social health inequalities through community-based interventions. **Gaceta sanitaria**, [s.l.], v. 35, n. 3, p. 282-288, June 2021. DOI: 10.1016/j.gaceta.2020.02.007. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911120300704?via%3Dihub>. Acesso em: 21 maio 2026.

DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The dahlgren-whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. **Public Health**, London, v. 199, p. 20-24, out. 2021. DOI: 10.1016/j.puhe.2021.08.009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S003335062100336X?via%3Dihub>. Acesso em: 21 maio 2026.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The new public service revisited. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 75, n. 5, p. 664-672, fev. 2015. DOI: 10.1111/puar.12347.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service**: serving, not steering. New York: Routledge, 2003.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. **Public Money & Management**, London, v. 14, n. 3, p. 9-16, jan. 1994. DOI: 10.1080/09540969409387823.

FOLLECO CHALÁ, Johnson Marcelo; LEGARDA SEVILLA, Mónica Alejandra. La administración pública: descenso de la burocracia, la nueva gestión pública y gobernanza en América Latina. **International Journal of Latest Research in Humanities and Social Science**, [s.l.], v. 3, n. 10, p. 91-106, out. 2020.

HEAD, Brian W. **Wicked problems in public policy**: understanding and responding to complex challenges. Cham: Palgrave Macmillan, 2022.

HECKSCHER, Charles. Defining the post-bureaucratic type. In: GODWYN, Mary Ellen; GITTELL, Jody Hoffer (org.). **Sociology of organizations**: structures and relationships. London: Sage Publications, 2011. p. 98-106.

HOOGENDIJK, Emiel O. *et al.* Frailty combined with loneliness or social isolation: an elevated risk for mortality in later life. **Journal of The American Geriatrics Society**, Massachusetts, v. 68, n. 11, p. 2587-2593, jul. 2020. Disponível em: <https://agsjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jgs.16716>. Acesso em: 21 maio 2026.

HUGHES, Owen E. **Public management and administration**. 5rd ed. London: Bloomsbury Publishing, 2017.

KLINENBERG, Eric. **Heat wave**: a social autopsy of disaster in Chicago. 2rded. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

KLINENBERG, Eric. **Palaces for the people**: how to build a more equal and united society. London: Bodley Head, 2018.

LATHAM, Alan; LAYTON, Jack. Social infrastructure and the public life of cities: studying urban sociality and public spaces. **Geography Compass**, London, v. 13, n. 7, e12444, July 2019. Disponível em: <https://compass.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gec3.12444>. Acesso em: 21 maio 2026.

MOURE-PEÑÍN, Leire. Policrisis y riesgos globales en relaciones internacionales: una aproximación desde la complejidad y los sistemas adaptativos complejos. **Anuario Español de Derecho Internacional**, Pamplona, v. 40, p. 155-197, abr. 2024. DOI: 10.15581/010.40.155-197. Disponível em: <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/45925>. Acesso em: 21 maio 2026.

NUSSIO, Enzo. The “dark side” of community ties: collective action and lynching in México. **American Sociological Review**, Thousand Oaks, v. 89, n. 4, p. 708-734, June 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00031224241253268>. Acesso em: 21 maio 2026.

OLSEN, Johan P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 16, n. 1, p.1-24, jan. 2006. DOI: 10.1093/jopart/mui027. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/16/1/1/886936>. Acesso em: 21 maio 2026.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. **Banishing bureaucracy**: the five strategies for reinventing government. New York: A Plume Book, 1998.

PARÉS, Marc; BLANCO, Ismael; FERNÁNDEZ, Charlotte. Facing the great recession in deprived urban areas: how civic capacity contributes to neighborhood resilience. **City & Community**, London, v. 17, n. 1, p. 65-86, mar. 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/cico.12287>. Acesso em: 21 maio 2026.

PASARÍN, M. Isabel; DíEZ, Elia. Salud comunitaria: una actuación necesaria. **Gaceta Sanitaria**, Madrid, v. 27, n. 6, p. 477-478, 2013.

PERRY, James L. Democracy and the new public service. **The American Review of Public Administration**, California, v. 37, n. 1, p. 3-16, mar. 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074006296091>. Acesso em: 21 maio 2026.

PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy**: an introduction to comparative public administration. 7rded. New York: Routledge, 2018. DOI: 10.4324/9781315813653.

PITARCH GARRIDO, María Dolores *et al.* Comunicación, educación, participación y resiliencia socio-territorial. In: CAMARASA-BELMONTE, Ana Maria; ROMERO GONZÁLES, Juan (org.). **Cambio climático y territorio en el Mediterráneo Ibérico**: efectos, estrategias y políticas. Valência: Tirant Humanidades, 2025. p. 333-362.

POLLITT, Christopher; THIEL, Sandra; HOMBURG, Vicent (org.). **New public management in Europe**: adaptation and alternatives. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. DOI: 10.1057/9780230625365.

PORTELA, Marta *et al.* Social capital and subjective wellbeing in Europe: a new approach on social capital. **Social Indicators Research**, Dordrecht, v. 114, n. 2, p. 493-511, nov. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-012-0158-x>. Acesso em: 21 maio 2026.

PURCELL, Mark. Urban democracy and the local trap. **Urban Studies**, London, v. 43, n. 11, p. 1921-1941, out. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00420980600897826>. Acesso em: 21 maio 2026.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone**: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.

REBOLLO IZQUIERDO, José Oscar. La transformación social urbana: la acción comunitaria en la ciudad globalizada. **Gestión y Política Pública**, Ciudad de México, v. 21, p. 159-186, 2012. Número especial. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000300005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 maio 2026.

REBOLLO IZQUIERDO, José Oscar; MORALES, Enersto. Hacia una política pública de acción comunitaria. In: OLIVEIRAS, Ramon Canal (org.). **Ciudades y pueblos que pueden durar**: políticas locales para una nueva época. Barcelona: Icaria Editorial, 2013. p. 303-316.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, London, v. 44, n. 4, p. 652-667, set. 1996. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.

RYFF, Carol D.; SINGER, Burton (org.). **Emotion, social relationships, and health**. Oxford: Oxford University Press, 2001. DOI: 110.1093/acprof:oso/9780195145410.001.0001.

SIMONE, AbdouMaliq. People as infrastructure: intersecting fragments in Johannesburg. **Public Culture**, Durham, v. 16, n. 3, p. 407-429, set. 2004. Disponível em: <https://read.dukeupress.edu/public-culture/article-abstract/16/3/407/31780/People-as-Infrastructure-Intersecting-Fragments-in?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 21 maio 2026.

SOBRINO-GARCÉS, Cristina; MURRIÁ SANGENÍS, Marta (org.). Barrios y políticas públicas de seguridad. **Revista Papers**, BellaTerra, n. 67, p. 1-224, 2025. Disponível em: <https://www.institutmetropoli.cat/es/revistapapers/n-67-barrios-y-politicas-publicas-de-seguridad/>. Acesso em: 21 maio 2026.

SOJA, Edward W. **Seeking spatial justice**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2010.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Theoretical approaches to democratic network governance. In: SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob (org.). **Theories of democratic network governance**, London: Palgrave Macmillan, 2007. p. 233-246. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230625006_14. Acesso em: 21 maio 2026.

STOKER, Gerry. Public value management: a new narrative for networked governance? **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

STONE, Clarence N. Civic capacity and urban education. **Urban Affairs Review**, Thousand Oaks, v. 36, n. 5, p. 595-619, 2001b. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/10780870122185019>. Acesso em: 21 maio 2026.

STONE, Clarence N.; HENING, Jeffrey R.; JONES, Bryan D.; PIERANNUNZI, Carol. **Building civic capacity**: the politics of reforming urban schools. Kansas: University Press of Kansas, 2001a.

SUBIRATS, Joan. **El poder de lo próximo**: las virtudes del municipalismo. Madrid: Catarata, 2023.

SVAMPA, Maristella. **Policrisis**: cómo enfrentar el vaciamiento de las izquierdas y la expansión de las derechas autoritarias. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2025.

TAM, Henry. **Communitarianism**: politics, society and public policy. London: Bloomsbury Publishing, 2025.

TARRAGÓ SANFELIU, Daniel; BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. **La administración deliberativa**: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación. Brasília, DF: Cepal Brasil/Ipea, 2015. (Textos para discussão Cepal/Ipea, 58). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_058.pdf. Acesso em: 28 maio 2026.

TAYLOR, Marilyn. **Public policy in the community**. London: Bloomsbury Publishing, 2011.

TRONTO, Joan C. **Caring democracy**: markets, equality, and justice. New York: New York University Press, 2013.

UMBERSON, Debra; MONTEZ, Jennifer Karas. Social relationships and health: a flashpoint for health policy. **Journal of Health and Social Behavior**, Washington, v. 51, n. 1, p. 54-66, out. 2010. Suplemento. DOI: [10.1177/0022146510383501](https://doi.org/10.1177/0022146510383501). Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022146510383501>. Acesso em: 21 maio 2026.

VIGODA-GADOT, Eran. New public management. In: RABIN, Jack (ed.). **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Marcel Dekker, 2003.

WAGENAAR, Hendrik. Governance, complexity, and democratic participation: how citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. **The American Review of Public Administration**, London, v. 37, n. 1, p. 17-50, mar. 2007. DOI: [10.1177/0275074006296208](https://doi.org/10.1177/0275074006296208). Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074006296208>. Acesso em: 21 maio 2026.

YANJIE, Bian; LEI, Zhang; YAYI, Gao. Social bonding and subjective wellbeing: findings from the 2017 ISSP module. **International Journal of Sociology**, London, v. 50, n. 1, p. 26-47, dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00207659.2019.1701320>. Acesso em: 21 maio 2026.

Direitos humanos, trabalho e reconhecimento social: uma análise do trabalho das pessoas com deficiência nas universidades públicas à luz de Karl Marx e Christophe Dejours

Human rights, labor, and social recognition: an analysis of the work of people with disabilities in public universities in light of Karl Marx and Christophe Dejours

Bianca Spode Beltrame¹   

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, Brasil

RESUMO

O presente artigo analisa o direito ao trabalho das pessoas com deficiência nas universidades públicas brasileiras sob a perspectiva do reconhecimento social. Apesar dos avanços normativos e da implementação de políticas de acessibilidade, observa-se uma contradição entre a inclusão formal e a realidade das relações laborais, marcadas por lógicas produtivistas e capacitistas. Metodologicamente, a investigação caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, fundamentada no método dialético e na análise bibliográfica e documental. O referencial teórico articula a ontologia do ser social e o conceito de alienação em Karl Marx com a psicodinâmica do trabalho de Christophe Dejours, evidenciando como a organização do trabalho pode produzir invisibilidade e sofrimento ético. Os resultados indicam que a acessibilidade institucional, quando restrita à dimensão arquitetônica e assistencialista, é insuficiente para garantir a dignidade e a saúde mental dos servidores. Conclui-se que a efetivação do direito ao trabalho exige uma transformação estrutural que transcenda o cumprimento de cotas, incorporando a diversidade como princípio da gestão de pessoas e revisando critérios de desempenho normativos em prol de uma cultura organizacional pautada na equidade e no reconhecimento substantivo.

Palavras-chave: Direito ao trabalho. Pessoa com deficiência. Reconhecimento social. Universidade pública. Acessibilidade institucional.

Recebido em: 01/01/2026

Aceito em: 24/02/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20831143](https://doi.org/10.5281/zenodo.20831143)

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: 74482923.3.0000.5346 (CAAE UFSM)

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

¹ Doutora em Administração pela UFRGS, mestre em Direção de Recursos Humanos pela UCES e graduada em Administração e Direito. É administradora na UFSM, com experiência em gestão de pessoas e gestão pública. Pesquisa sobre relações de trabalho, carreira e inclusão, com foco em marcadores sociais das diferenças.

ABSTRACT

This article analyzes the right to work for people with disabilities in Brazilian public universities from the perspective of social recognition. Despite normative advances and the implementation of accessibility policies, there is a contradiction between formal inclusion and the reality of labor relations, which are marked by productivist and ableist logics. Methodologically, the investigation is characterized as exploratory qualitative research, grounded in the dialectical method and bibliographic and documentary analysis. The theoretical framework articulates the ontology of social being and the concept of alienation in Karl Marx with Christophe Dejours' psychodynamics of work, highlighting how the organization of academic work can produce invisibility and ethical suffering. The results indicate that institutional accessibility, when restricted to architectural and welfare dimensions, is insufficient to guarantee the dignity and mental health of employees. It is concluded that the effective realization of the right to work requires a structural transformation that transcends the fulfillment of quotas, incorporating diversity as a principle of personnel management and revising normative performance criteria in favor of an organizational culture based on equity and substantive recognition.

Keywords: Right to Work. People with Disabilities. Social Recognition. Public University. Institutional Accessibility.

1 Introdução

O direito ao trabalho constitui um dos pilares fundamentais da dignidade humana, da cidadania e da participação social. Para além de sua dimensão econômica, o trabalho representa um espaço privilegiado de reconhecimento social, construção identitária e inserção do sujeito na vida coletiva (Borges; Cruz, 2022). No âmbito das universidades públicas brasileiras, esse direito assume especial relevância, uma vez que tais instituições se apresentam como referências éticas, científicas e políticas na promoção da igualdade, da diversidade e dos direitos humanos.

Todavia, a realidade concreta do trabalho universitário revela contradições profundas entre o discurso institucional inclusivo e as experiências vividas por pessoas com deficiência que atuam como docentes ou servidores técnico-administrativos. Apesar dos avanços normativos e da ampliação das políticas de acessibilidade, a inserção dessas pessoas no trabalho universitário permanece atravessada por barreiras arquitetônicas, comunicacionais, organizacionais e atitudinais que comprometem sua permanência, seu desenvolvimento profissional e seu reconhecimento social (Beltrame, 2025).

Nesse sentido, a presença formal de pessoas com deficiência nas universidades públicas não pode ser confundida com inclusão substantiva. A garantia do acesso ao cargo, por meio de concursos públicos e reservas legais de vagas, não assegura, por si só, condições equitativas de trabalho, participação institucional ou reconhecimento das contribuições profissionais desses sujeitos. Persistem práticas de gestão baseadas em critérios produtivistas, meritocráticos e normativos de corpo e desempenho, que operam como mecanismos sutis, porém eficazes, de exclusão.

A relevância desta pesquisa fundamenta-se na necessidade crítica de transcender a análise puramente técnica da acessibilidade, voltando o olhar para as dimensões subjetivas e relacionais que constituem o cotidiano laboral. Justifica-se, portanto, a investigação pela urgência em desvelar como a persistência de estigmas e a invisibilidade das competências profissionais de servidores com deficiência impactam sua saúde mental e trajetória na carreira. Ao confrontar o modelo de gestão universitário com o imperativo ético do reconhecimento, este estudo busca oferecer subsídios teóricos para a formulação de políticas institucionais que não se limitem ao cumprimento de cotas, mas que promovam uma cultura organizacional verdadeiramente inclusiva e pautada na equidade de oportunidades.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar o direito ao trabalho como condição de reconhecimento social das pessoas com deficiência nas universidades públicas, articulando fundamentos filosóficos, normativos e institucionais. Parte-se da seguinte questão central: em que medida as políticas institucionais de acessibilidade universitária têm sido capazes de assegurar não apenas o acesso formal ao trabalho, mas o reconhecimento social efetivo das pessoas com deficiência enquanto sujeitos produtivos e históricos?

2 Metodologia

A presente investigação caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, orientada pelo método dialético e pela análise bibliográfica e documental. A escolha dessa abordagem justifica-se pela necessidade de compreender as contradições estruturais entre o ordenamento jurídico inclusivo e a materialidade das relações de trabalho nas universidades públicas.

A pesquisa não se propõe à mensuração de dados empíricos, mas à análise crítica de categorias teóricas e normativas, buscando compreender como determinadas formas de organização do trabalho produzem exclusão, sofrimento e negação do reconhecimento social, mesmo em contextos institucionalmente comprometidos com os direitos humanos.

2.1 Procedimentos de análise

A construção do *corpus* analítico estruturou-se em três eixos interdependentes:

- a) fundamentação filosófica e sociológica, a partir da ontologia do ser social e do conceito de alienação em Karl Marx, para compreender o trabalho como categoria central de reconhecimento;
- b) abordagem psicodinâmica do trabalho, com base em Christophe Dejours, visando analisar o papel do reconhecimento na construção da identidade e da saúde mental;

c) análise normativa e institucional, examinando a Constituição Federal de 1988, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU e a Lei Brasileira de Inclusão, em diálogo crítico com as políticas de acessibilidade universitária.

2.2 Método dialético

O método dialético orienta a análise ao compreender a inclusão como um processo contraditório, marcado por tensões entre igualdade formal e exclusão material. A investigação buscou evidenciar como barreiras atitudinais e organizacionais permanecem operando mesmo em instituições que dispõem de políticas e estruturas formais de acessibilidade.

3 O trabalho como fundamento do reconhecimento social em Karl Marx

Na perspectiva marxiana, o trabalho constitui a atividade ontológica fundamental por meio da qual o ser humano transforma a natureza, produz a vida social e se constitui enquanto sujeito histórico (Marx, 2018; 2024). É no trabalho que se dá a objetivação das capacidades humanas e a inserção do indivíduo no conjunto das relações sociais, tornando-o um elemento central do reconhecimento social.

Entretanto, no capitalismo, o trabalho assume forma alienada, submetida à lógica da mercantilização, da produtividade e da eficiência (Araújo, Amorim; 2023). Essa alienação não se restringe ao setor privado, estendendo-se às instituições públicas, que passam a incorporar modelos gerenciais inspirados no mercado. As universidades públicas, nesse contexto, adotam critérios de desempenho, avaliação e produtividade que privilegiam padrões normativos de corpo, ritmo e rendimento (Beltrame, 2025).

Essa transposição de modelos de mercado para a esfera pública ignora que, na análise marxiana, o trabalho sob a égide do capital não é apenas uma atividade técnica, mas uma relação social de alienação estrutural. Ao ser transformado em mercadoria (força de trabalho), o fazer humano deixa de ser uma expressão da livre subjetividade para se tornar um objeto estranho ao trabalhador. Marx, em seus manuscritos (Marx, 2018) identifica que essa alienação ocorre em quatro dimensões indissociáveis: o trabalhador aliena-se do produto de seu esforço, do processo de produção (que lhe é imposto), de sua essência genérica (sua humanidade) e dos outros homens. No contexto do servidor com deficiência, essa estrutura é ainda mais nefasta: a alienação do processo produtivo manifesta-se na imposição de métodos e tempos de execução que ignoram a ergonomia da diferença, forçando o sujeito a se adaptar a uma engrenagem que, por definição, foi projetada para negá-lo. Assim, o trabalho deixa de ser o meio pelo qual o indivíduo se

objetiva e se reconhece no mundo, tornando-se um instrumento de estranhamento onde sua singularidade funcional é lida apenas como um entrave à valorização do valor.

Para as pessoas com deficiência, tais critérios operam como mecanismos estruturais de exclusão (Beltrame, 2025). A imposição de padrões universais de desempenho desconsidera a diversidade humana e transforma diferenças funcionais em desvantagens sociais. Assim, mesmo formalmente incluídas, essas pessoas permanecem à margem dos critérios que organizam o reconhecimento no trabalho universitário, configurando uma contradição entre inclusão legal e exclusão material.

No âmbito da crítica da economia política, a alienação manifesta-se como um fenômeno que despoja o trabalhador da finalidade de sua própria atividade. No contexto universitário, isso se traduz na subsunção da autonomia intelectual e pedagógica a métricas quantitativas de produtividade (Sguissardi; Silva Júnior, 2009). Para o servidor com deficiência, esse cenário é agravado pelo fato de que a organização do trabalho é desenhada para um "corpo padrão", ignorando as singularidades funcionais. Assim, a alienação atinge uma dimensão normativa e capacitista: o sujeito é cobrado a entregar resultados em um ritmo e formato que negam sua própria condição física e/ou sensorial, fazendo com que sua produção seja percebida como insuficiente perante a lógica do capital, o que esvazia o trabalho de seu potencial de realização e reconhecimento.

Essa dinâmica evidencia que o reconhecimento social não decorre automaticamente do exercício de uma função, mas depende da validação de uma identidade que é constantemente posta à prova pelas pressões institucionais. Quando as barreiras de acessibilidade e os preconceitos estruturais impedem que o servidor com deficiência demonstre sua excelência técnica, o trabalho deixa de ser um espaço de objetivação para se tornar uma fonte de invisibilidade e desvalorização. Esse descompasso entre o esforço despendido para superar as barreiras e a falta de valorização simbólica da tarefa realizada abre caminho para processos de adoecimento (Dejours, 2022). Tal problemática exige que se avance da análise macroestrutural da alienação para a compreensão dos impactos subjetivos dessa organização laboral, tema que encontra eco fundamental na psicodinâmica do trabalho.

4 Trabalho, reconhecimento e sofrimento na perspectiva de Christophe Dejours

A psicodinâmica do trabalho, desenvolvida por Christophe Dejours (2018; 2022), compreende o trabalho como um espaço central de construção da identidade e da saúde mental. Para o autor, o reconhecimento é o elemento que permite transformar o sofrimento inerente ao trabalho em prazer, sentido e realização subjetiva. O trabalho nunca é apenas a execução de uma tarefa prescrita; ele exige o engajamento da

inteligência astuciosa e a mobilização da subjetividade para lidar com o real da produção (Dejours, 2018).

O reconhecimento pode ocorrer em diferentes níveis, seja pelos pares, pela hierarquia e pela instituição; e constitui uma condição essencial para que o trabalhador atribua valor à sua atividade. O julgamento de utilidade (pela hierarquia) e o julgamento de beleza ou técnica (pelos pares) são os mecanismos que conferem pertença ao sujeito (Areosa, 2021). A ausência desse reconhecimento compromete a identidade profissional e gera sofrimento ético, especialmente quando o sujeito percebe que seu esforço não é validado socialmente, tornando-se o que Dejours denomina "sofrimento sem sentido" (Dejours, 2018).

No contexto do trabalho universitário, pessoas com deficiência frequentemente enfrentam a negação desse reconhecimento, seja pela desconfiança em relação às suas capacidades, seja pela ausência de condições adequadas de trabalho. A falta de acessibilidade e de adaptações razoáveis intensifica o sofrimento, que não decorre da deficiência em si, mas da organização do trabalho que ignora a singularidade do corpo. Quando a instituição falha em prover o suporte necessário, ela implicitamente comunica que aquele trabalhador não é a prioridade do sistema, ferindo sua dignidade (Lancman; Sznclwar, 2011).

A partir de Dejours (2018; 2022), compreende-se que essa negação configura uma forma de violência institucional silenciosa, frequentemente legitimada por discursos meritocráticos que invisibilizam as desigualdades estruturais. O trabalhador com deficiência é, muitas vezes, compelido a um sobre-esforço para compensar as barreiras ambientais e atitudinais (Beltrame, 2025), uma energia psíquica e física que raramente é contabilizada nos relatórios de desempenho, resultando em uma invisibilidade penosa da realidade do seu fazer (Dejours, 2022).

Ademais, a dinâmica do reconhecimento na psicodinâmica do trabalho pressupõe a existência de um espaço de deliberação coletiva. Contudo, nas universidades contemporâneas, o enfraquecimento dos coletivos de trabalho e o isolamento dos servidores com deficiência dificultam a construção de estratégias de defesa comuns (Beltrame, 2025). O sofrimento, ao ser vivenciado de forma solitária e sem a validação do coletivo, tende a se somatizar, levando a quadros de esgotamento profissional e desestruturação psíquica.

Nesse cenário, a relação entre o sujeito e a organização torna-se puramente instrumental. A promessa de realização através do trabalho é substituída por uma luta defensiva contra a precarização das condições existenciais. Essa ruptura no ciclo do reconhecimento não apenas adoece o indivíduo, mas corrompe a própria função social da universidade

enquanto espaço ético. Torna-se imperativo, portanto, analisar como essa dinâmica de desvalorização se articula com as exigências contemporâneas de performance.

Essa transição da análise do sofrimento psíquico para o impacto das estruturas de gestão conduz ao exame das pressões por rendimento. Para compreender a profundidade desse fenômeno, é necessário investigar como o imperativo da produtividade se choca com a subjetividade e a dignidade do trabalhador com deficiência, tema que será explorado na análise integrada que segue.

5 Produtividade, alienação e sofrimento: uma análise integrada

A articulação entre Marx e Dejours permite compreender que a lógica produtivista adotada pelas universidades públicas não apenas aliena o trabalho, mas produz sofrimento psíquico e exclusão simbólica. Quando a universidade privilegia métricas quantitativas de desempenho, ela reforça padrões normativos que excluem sujeitos cujos corpos e ritmos não se enquadram na norma da produtividade capitalista. Nesse sentido, a alienação marxiana, caracterizada pela perda de controle sobre o processo produtivo, encontra o sofrimento dejoursiano no momento em que a organização do trabalho impede o reconhecimento da singularidade e da inteligência do trabalhador (Antunes, 2018; Dejours, 2018).

Para o trabalhador com deficiência, a ausência de acessibilidade e de adaptações razoáveis resulta em um esforço adicional contínuo para corresponder a exigências institucionais que desconsideram sua realidade funcional. Essa situação produz uma alienação agravada, pois o sujeito é forçado a lutar contra o próprio meio de trabalho para conseguir realizá-lo. O sofrimento ético surge quando o servidor percebe que, apesar desse empenho extraordinário, sua contribuição é medida por réguas padronizadas que invisibilizam sua superação subjetiva (Beltrame, 2025; Lancman; Sznclwar, 2011).

A inclusão meramente formal, portanto, não rompe com essa lógica. Garantir a vaga via reserva legal sem transformar a organização do trabalho significa reproduzir formas sutis de exclusão, que operam na subjetividade do trabalhador. A universidade, ao adotar o modelo gerencialista, passa a tratar a diversidade como um obstáculo à eficiência, transformando a pessoa com deficiência em um sujeito permanentemente sob suspeita de baixa produtividade, o que corrói o sentimento de pertencimento e a identidade profissional (Sguissardi; Silva Júnior, 2009).

O modelo gerencialista aqui analisado não se restringe a uma técnica administrativa, mas configura-se como uma ideologia que transpõe a lógica do setor privado para as instituições públicas, priorizando a eficiência quantitativa e o controle estrito de metas em detrimento da função social do trabalho. Sob essa ótica, as práticas avaliativas tornam-

se instrumentos de uma "gestão pelo medo", aproximando-se do que Karl Marx descreve como a subsunção real do trabalho ao capital. Ou seja, a atividade humana é reduzida a um dispêndio de energia mensurável, onde o valor do servidor é ditado pela sua capacidade de gerar excedente produtivo, alienando-o de sua própria singularidade corporal (Marx, 2024; 2018). Paralelamente, essa pressão por resultados padronizados ressoa as críticas de Christophe Dejours, pois as avaliações de desempenho ignoram o que o autor chama de "trabalho vivo" (Dejours, 2011), que significariam as estratégias e o esforço subjetivo que o servidor com deficiência mobiliza para superar barreiras arquitetônicas e organizacionais. Ao desconsiderar o hiato entre o trabalho prescrito e o trabalho real, o gerencialismo rompe os laços de solidariedade e transforma o reconhecimento, que deveria ser a recompensa simbólica do fazer, em uma sentença de insuficiência que adoece o trabalhador.

Dessa forma, a análise integrada revela que a produtividade, nos moldes atuais, é uma ferramenta de reificação. Ela reduz o servidor a uma cifra de rendimento, ignorando que o trabalho é, antes de tudo, uma relação social de cooperação e reconhecimento. O sofrimento gerado por essa estrutura não é um problema individual ou clínico da pessoa com deficiência, mas uma patologia da organização do trabalho que escolhe a padronização em detrimento da equidade (Dejours, 2018).

Além disso, a persistência dessas barreiras simbólicas e organizacionais demonstra que o direito ao trabalho tem sido interpretado de forma restritiva nas instituições, não como um dos pilares dos direitos humanos. A verdadeira integração entre o fundamento ontológico do trabalho conceituado por Marx e a saúde mental defendida por Dejours exige que a universidade reconheça o trabalho real (a superação cotidiana) em oposição ao trabalho prescrito (a meta cega) (Dejours, 2011). Sem essa mudança de paradigma, a inclusão permanece como uma retórica institucional que mascara processos de adoecimento e exclusão material.

A consolidação da lógica produtivista nas universidades públicas brasileiras é o reflexo da adoção do modelo de Nova Gestão Pública (New Public Management), que busca transpor a eficiência e o pragmatismo do setor privado para a esfera estatal. Esse fenômeno é impulsionado por políticas de financiamento vinculadas a indicadores quantitativos, onde a produção acadêmica e administrativa é submetida a métricas rigorosas de desempenho, como o volume de publicações, índices de citação e celeridade em processos burocráticos. Sob o pretexto de modernização e transparência, as instituições passam a operar como organizações operacionais que priorizam resultados mensuráveis, transformando o conhecimento em uma mercadoria e o servidor em um agente de entrega de metas, o que caracteriza a subsunção real do trabalho ao capital descrita por Marx.

Essa transição para o modelo gerencialista cria um ambiente de competitividade exacerbada que ignora as condições sociais e biológicas da produção. Ao adotar o produtivismo como régua universal, a universidade institucionaliza um padrão de "corpo ideal" e ritmo ininterrupto, tratando qualquer desvio dessa norma, como as singularidades funcionais do servidor com deficiência, como um déficit de eficiência ou um obstáculo ao rendimento institucional. Assim, a lógica produtivista não é apenas uma escolha técnica de gestão, mas uma ferramenta política que reifica o trabalhador, reduzindo sua subjetividade a cifras de produtividade e esvaziando a autonomia intelectual e pedagógica em prol de uma performance que atenda às exigências do capital acadêmico.

Essa contradição entre o discurso inclusivo e a prática excludente levanta o questionamento sobre a eficácia das garantias legais. Para que o reconhecimento e a desalienação ocorram, é preciso confrontar a realidade laboral com os marcos regulatórios vigentes. Torna-se fundamental, portanto, examinar como as diretrizes jurídicas têm pautado (ou falhado em pautar) a proteção e a promoção desse direito, tema que será abordado a seguir através da análise das normativas nacionais e internacionais.

6 O direito ao trabalho nas normativas brasileiras e internacionais

O direito ao trabalho das pessoas com deficiência encontra respaldo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que consagra a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho como fundamentos da República. Enquanto direito social fundamental, o trabalho é protegido por diretrizes que impõem ao Estado e à sociedade o dever de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação, incluindo a deficiência (Brasil, 1988).

No plano internacional, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), da ONU, representa um marco paradigmático ao adotar o modelo social da deficiência. Este modelo desloca o foco da limitação biológica do indivíduo para as barreiras impostas pelo ambiente. O Artigo 27 da Convenção é taxativo ao estabelecer o direito ao trabalho em igualdade de oportunidades, proibindo a discriminação e exigindo que os Estados garantam ambientes de trabalho abertos, inclusivos, acessíveis e providos de adaptações razoáveis (ONU, 2006).

A incorporação da CDPD ao ordenamento jurídico brasileiro com status de emenda constitucional pavimentou o caminho para a Lei Brasileira de Inclusão (LBI), também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). A LBI reforça o entendimento de que a deficiência resulta da interação entre impedimentos e barreiras que obstruem a participação plena do sujeito na sociedade. No contexto do trabalho, a lei assegura o direito à ambientes acessíveis e à tecnologia assistiva, impondo o dever

institucional de eliminar entraves que impeçam o desenvolvimento profissional (Brasil, 2015).

Todavia, a eficácia dessas normas no âmbito das universidades públicas enfrenta o desafio da adaptação razoável. Este conceito jurídico prevê que a instituição deve realizar as modificações e os ajustes necessários que não imponham um ônus desproporcional, a fim de assegurar à pessoa com deficiência o exercício de seus direitos. O problema reside na interpretação subjetiva desse ônus pelas instituições, que muitas vezes alegam restrições orçamentárias ou burocráticas para postergar a implementação de condições laborais equitativas (Beltrame, 2025).

Nesse sentido, o arcabouço normativo brasileiro vai além da reserva de vagas em concursos públicos. Ele exige uma postura ativa das instituições na promoção de uma cultura organizacional que respeite a neurodiversidade e a diversidade física. A garantia da permanência digna e da ascensão na carreira docente ou técnico-administrativa é, portanto, um imperativo legal que não se esgota no ato da nomeação, mas que se renova diariamente através da remoção de barreiras arquitetônicas, comunicacionais e atitudinais.

Essa sólida base normativa, embora avançada, encontra obstáculos significativos na sua transposição para o cotidiano institucional. A existência da lei, por si só, não garante a transformação das práticas de gestão. Para compreender o abismo entre o direito posto e a realidade vivida, é necessário investigar como as universidades têm traduzido essas obrigações legais em ações concretas. Tal transição exige um olhar detalhado sobre as estratégias de implementação e os limites das políticas internas, tema que será explorado a seguir no exame das políticas institucionais de acessibilidade.

7 Políticas institucionais de acessibilidade nas universidades públicas

Em resposta ao arcabouço normativo, as universidades públicas instituíram políticas de acessibilidade, materializadas em núcleos, comissões e coordenadorias. Essas estruturas desempenham papel relevante na promoção da acessibilidade arquitetônica, comunicacional e atitudinal, servindo como pontos de apoio para a implementação de tecnologias assistivas e para o suporte pedagógico. Entretanto, essas instâncias frequentemente operam de forma isolada, com recursos humanos e financeiros limitados, o que restringe sua capacidade de intervir nas estruturas macro-organizacionais da instituição (Beltrame, 2025; Santos, Jurdi, Moretti, 2022).

Contudo, observa-se que tais políticas permanecem concentradas na infraestrutura e no suporte pontual, apresentando limites significativos quando se trata da organização do trabalho e do reconhecimento institucional. A acessibilidade raramente é integrada aos

processos de gestão de pessoas, avaliação de desempenho, progressão funcional e participação decisória. Essa lacuna evidencia que, embora o acesso físico tenha avançado, a lógica do trabalho docente e administrativo permanece pautada em um padrão de produtividade que não contempla a diversidade das trajetórias profissionais (Beltrame, 2025).

Essa dissociação revela que a inclusão tende a assumir caráter formal, sem promover transformações estruturais capazes de assegurar reconhecimento social pleno às pessoas com deficiência no trabalho universitário. As políticas institucionais, ao focarem prioritariamente na remoção de barreiras físicas, acabam por negligenciar as barreiras organizacionais e simbólicas (Beltrame, 2025). Como resultado, o servidor com deficiência é inserido em um ambiente que, embora possua rampas ou softwares de leitura, ainda mantém dinâmicas de poder e critérios de excelência que o marginalizam.

Nesse cenário, as políticas de acessibilidade muitas vezes assumem um viés assistencialista ou de mero ajuste técnico, em vez de se constituírem como estratégias transversais de direitos humanos. A gestão universitária, ao não transversalizar a acessibilidade nos seus editais de fomento, na distribuição de encargos administrativos e didáticos e nos critérios de avaliação e progressão, acaba por imputar ao indivíduo a responsabilidade por sua própria inclusão. Essa falha institucional reforça a alienação em sua dimensão mais profunda: o sujeito é forçado a despendar sua energia vital, que deveria ser voltada à criação e ao trabalho vivo, para negociar condições básicas de labor que deveriam ser garantidas *a priori* (Oliveira; Ciantelli, 2024).

Sob a ótica marxiana, essa dinâmica configura uma dupla alienação: além de ser despojado do sentido de sua produção técnica e/ou acadêmica pela lógica produtivista, o servidor com deficiência vê sua própria subjetividade ser consumida pela burocracia do “ajuste”. O esforço despendido para tornar-se produtivo em um ambiente hostil não é reconhecido como trabalho, mas como uma falha individual a ser compensada. Assim, a força de trabalho não se aliena apenas no objeto final, mas no próprio ato de existir no espaço institucional, transformando a atividade humana, que deveria ser um meio de emancipação, em uma exaustiva jornada de sobrevivência contra as barreiras impostas pela organização do trabalho.

Além disso, a participação das pessoas com deficiência na formulação e monitoramento dessas políticas ainda é incipiente. O princípio “nada sobre nós sem nós”, que surgiu nos movimentos sociais de pessoas com deficiência na década de 1980 e estabelece que nenhuma decisão deve ser tomada sem a participação direta do grupo afetado, é frequentemente desconsiderado, resultando em ações que não atendem às demandas reais do cotidiano laboral. Sem a representatividade efetiva nos conselhos superiores e nos órgãos de decisão, as políticas de acessibilidade correm o risco de se tornarem

apenas protocolos de conformidade legal, desprovidos de impacto real na melhoria da qualidade de vida e na saúde mental do trabalhador (Santos, Jurdi, Moretti; 2022).

Portanto, o abismo entre a norma e a prática institucional exige uma análise rigorosa das experiências vividas pelos servidores. A insuficiência das políticas atuais em garantir o reconhecimento substantivo desse direito fundamental, aponta para a necessidade de confrontar os achados dessa pesquisa. A compreensão dessa realidade complexa, marcada pela tensão entre o discurso inclusivo e a prática produtivista, fundamenta a análise que se segue, dialogando com o referencial teórico estabelecido até aqui.

8 Resultados e discussão

A análise desenvolvida evidencia uma dialética complexa entre o avanço normativo e a persistência de práticas organizacionais excludentes. Embora as leis garantam o direito ao trabalho em condições de igualdade, a lógica produtivista vigente impõe barreiras que comprometem o reconhecimento social e a saúde mental das pessoas com deficiência. Os dados revelam que a inclusão se processa de forma fragmentada: enquanto o acesso é garantido pelo sistema de cotas, a permanência é atravessada por uma exclusão estrutural, onde o sujeito está presente fisicamente, mas permanece invisível em suas necessidades e contribuições específicas (Beltrame, 2025).

Os resultados indicam que a acessibilidade institucional, quando restrita ao plano arquitetônico, é insuficiente para promover justiça social. O reconhecimento pleno exige a revisão dos modelos de produtividade e a incorporação da diversidade como princípio estruturante da organização do trabalho universitário. Observou-se que a ausência de mediações institucionais obriga o servidor com deficiência a gerir, individualmente, as lacunas de acessibilidade, o que Dejours (2018) caracteriza como um custo psíquico elevado que pode levar ao esgotamento, visto que o esforço para "parecer produtivo" consome a energia que deveria ser destinada à criatividade e ao desenvolvimento profissional.

Essa dinâmica é impulsionada pela transposição de modelos gerencialistas do setor privado para a esfera pública, que redefinem a excelência laboral/acadêmica a partir de métricas quantitativas de desempenho e eficiência. Tal lógica, ao estabelecer critérios de fomento e progressão baseados na celeridade e no volume da produção, impõe um padrão de "corpo ideal" e ritmo ininterrupto que ignora a diversidade funcional. No cotidiano, isso se traduz em uma pressão constante por resultados mensuráveis que desconsidera o hiato entre o trabalho prescrito (as metas cegas da gestão) e o trabalho real (o sobre-esforço e a inteligência mobilizados pelo servidor com deficiência para superar barreiras cotidianas). Como consequência, a produtividade torna-se uma ferramenta de reificação que reduz a pluralidade subjetiva a índices de rendimento, transformando a acessibilidade em um suposto obstáculo à fluidez produtiva do sistema.

Ademais, a discussão aponta para um conflito ético fundamental: a universidade pública, embora seja o *locus* da produção de conhecimento sobre direitos humanos, reproduz internamente a reificação do trabalho descrita por Marx. O servidor com deficiência é frequentemente avaliado por métricas que ignoram o tempo e o modo diferenciado de execução das tarefas, o que resulta em um julgamento de utilidade negativo pela gestão. Essa desvalorização atinge o cerne da identidade do trabalhador, que deixa de encontrar no trabalho o espaço de objetivação de suas capacidades para encontrá-lo como um campo de negação de sua competência.

Nesse contexto, as tecnologias assistivas e as adaptações razoáveis, quando oferecidas tardiamente ou sob demanda burocrática exaustiva, perdem seu potencial emancipatório e passam a ser vistas como concessões ou privilégios, e não como direitos básicos. Sob a égide do gerencialismo, tais recursos deixam de ser compreendidos como ferramentas de equidade para serem percebidos como custos ou favores que atrasam a produtividade média do setor. Essa percepção distorcida pelos pares e pela chefia imediata alimenta o estigma e dificulta a construção de laços de solidariedade, fundamentais para a saúde mental e para o reconhecimento técnico e estético do fazer laboral.

Portanto, a discussão conclui que a efetivação do direito ao trabalho nas universidades de forma específica, e, no serviço público de forma geral, depende de uma mudança na cultura organizacional que ultrapasse o paradigma da integração para o da equidade. Não basta adaptar o sujeito ao sistema; é necessário adaptar o sistema à multiplicidade dos modos de ser e agir humanos. Essa transformação é a única via possível para mitigar a alienação e o sofrimento, garantindo que o trabalho universitário cumpra sua função social de promotor da dignidade. Esta análise, contudo, não esgota a complexidade do tema, apontando para desafios metodológicos e horizontes investigativos que ainda carecem de aprofundamento.

9 Limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras

Este estudo apresenta algumas limitações que devem ser reconhecidas. Por se tratar de uma investigação de natureza teórica e qualitativa, baseada em análise bibliográfica e documental, não contempla dados empíricos diretos oriundos de entrevistas, observações ou estudos de caso envolvendo trabalhadores com deficiência em universidades públicas específicas. Essa opção metodológica, embora adequada aos objetivos analíticos e críticos do artigo, limita a possibilidade de generalização dos achados para diferentes contextos institucionais e regionais, que podem apresentar variabilidades significativas em suas culturas organizacionais.

Além disso, a análise concentrou-se predominantemente no marco normativo brasileiro e em contribuições teóricas específicas, o que pode restringir a incorporação de outras

abordagens teóricas contemporâneas, como o modelo social da deficiência em sua segunda geração ou a *teoria crip* (Pagni; Almeida, 2025). Esta última, consolidada no início dos anos 2000 a partir da interlocução entre os estudos sobre deficiência e a *teoria queer*, propõe uma crítica radical à "compulsória habilidade física", questionando como a sociedade define o que é um corpo produtivo ou "normal". A dependência de autores como Marx e Dejours, embora ofereça uma lente crítica robusta sobre o trabalho, pode não capturar nuances específicas das barreiras atitudinais microbianas que uma abordagem fenomenológica ou etnográfica revelaria com maior precisão.

Nesse sentido, pesquisas futuras podem aprofundar empiricamente as experiências de servidores com deficiência por meio de métodos que privilegiem a voz desses sujeitos. Estudos de trajetória profissional e biografias laborais seriam fundamentais para mapear como o sofrimento ético se cronifica ao longo de décadas de carreira universitária. A utilização de métodos mistos, combinando o levantamento qualitativo de progressões funcionais com entrevistas em profundidade, poderia evidenciar o "teto de vidro" que impede esses profissionais de alcançarem cargos de gestão e tomada de decisão.

É urgente, também, que novas investigações explorem análises interseccionais, considerando como marcadores de gênero, raça e classe se articulam com a deficiência no ambiente universitário. O reconhecimento social de uma docente negra com deficiência, por exemplo, enfrenta camadas de invisibilidade e estigmas que diferem daquelas vivenciadas por um docente branco, exigindo ferramentas teóricas que deem conta dessa complexidade. Tais estudos permitiriam uma compreensão mais refinada de como o capital social e o privilégio operam dentro da lógica meritocrática universitária.

Outra sugestão relevante para o campo é a realização de estudos comparados entre universidades públicas de diferentes regiões do Brasil ou mesmo comparações internacionais. Analisar como instituições de países com diferentes regimes de bem-estar social lidam com a produtividade e a acomodação de trabalhadores com deficiência pode oferecer modelos alternativos de gestão. Além disso, a avaliação do impacto concreto de programas específicos de saúde do trabalhador e de núcleos de acessibilidade sobre a saúde mental dos servidores é um campo ainda pouco explorado e de extrema necessidade institucional.

Por fim, a transição do diagnóstico para a proposição de novas tecnologias assistivas organizacionais é um caminho promissor. Pesquisas que foquem na construção de indicadores de acessibilidade que considerem o tempo de cuidado e o ritmo funcional como variáveis legítimas na avaliação de desempenho podem fornecer subsídios para reformular as normativas vigentes. Ao reconhecer essas limitações e esses horizontes, este artigo não se encerra em si, mas convoca a comunidade acadêmica à continuidade de uma agenda de pesquisa comprometida com a emancipação e a justiça social no trabalho, cujas reflexões finais serão sintetizadas a seguir.

10 Considerações finais

Conclui-se que o direito ao trabalho das pessoas com deficiência nas universidades públicas deve ser compreendido, fundamentalmente, como um direito ao reconhecimento social, um direito humano. A análise articulada entre os fundamentos marxianos e a psicodinâmica de Dejours evidenciam que a inserção laboral não se esgota no acesso ao cargo ou na mera ocupação de uma vaga via reserva legal. Para que o trabalho cumpra sua função ontológica de constituir o sujeito, ele deve ser despojado das amarras da alienação e do produtivismo que reduzem a pluralidade humana a métricas de eficiência padronizadas.

A investigação demonstrou que a inclusão formal, embora amparada por um robusto arcabouço normativo nacional e internacional, permanece dissociada de transformações estruturais na organização do trabalho. Essa lacuna é exacerbada pelo modelo gerencialista, que transpõe a lógica mercantil para a universidade e trata a diversidade como um obstáculo à eficiência quantitativa. Quando a universidade se limita à acessibilidade arquitetônica, ela ignora que as barreiras mais impeditivas são as organizacionais, atitudinais e as simbólicas, que invisibilizam o esforço subjetivo e desvalorizam a competência profissional dos servidores com deficiência, gerando o que Dejours denomina sofrimento ético.

Portanto, a efetivação do direito ao trabalho exige a superação do capacitismo institucional, que pressupõe um corpo e um ritmo ideais como pré-requisitos para a excelência laboral. O reconhecimento substantivo passa obrigatoriamente pela validação do fazer do trabalhador, permitindo que a singularidade de sua trajetória seja vista não como uma deficiência produtiva, mas como uma expressão da diversidade humana que enriquece a instituição pública. Sem essa mudança de perspectiva, as políticas de acessibilidade continuarão a ser paliativos assistencialistas que mascaram processos de adoecimento mental e alienação agravada.

Nesse sentido, as políticas institucionais integradas devem articular, de forma transversal, a acessibilidade, a gestão de pessoas e a saúde do trabalhador. É urgente que os critérios de desempenho e as metas de produtividade sejam repensados para incorporar a equidade como valor central. A atuação dos núcleos de acessibilidade não pode ser periférica; ela deve estar no centro das decisões estratégicas da universidade, garantindo que o desenho universal se aplique também aos processos de avaliação e à divisão social do trabalho.

Somente ao confrontar a lógica da reificação e ao promover espaços de deliberação coletiva sobre o real do trabalho, as universidades públicas poderão cumprir, de forma plena, seu compromisso ético e político com os direitos humanos. A universidade deve ser o exemplo da sociedade que se deseja construir: um espaço onde a autonomia e a

solidariedade prevaleçam sobre a competição e a padronização. O direito ao trabalho, sob esta ótica, transmuta-se de uma obrigação legal em uma conquista democrática de dignidade e pertencimento.

Por fim, este estudo reafirma que o reconhecimento das pessoas com deficiência enquanto sujeitos produtivos e históricos é a única via para uma inclusão que não seja apenas estatística, mas existencial. Espera-se que as reflexões aqui apresentadas sirvam de subsídio para gestores, pesquisadores e trabalhadores/servidores, fomentando a construção de ambientes universitários onde o trabalho seja, de fato, um território de vida, saúde e emancipação social.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARAÚJO, Iara da Silva; AMORIM, Cintia. Marx e a ontologia da alienação: uma crítica à sociedade capitalista. **Revista Cacto-Ciência, Arte, Comunicação em Transdisciplinaridade**, Petrolina, v. 3, n. 2, p. e23012-e23012, 2023. Disponível em: <https://semiaridodevisu.ifsertaope.edu.br/index.php/cacto/article/view/631>. Acesso em: 30 dez. 2025.

AREOSA, João. Ensaio sobre psicodinâmica do trabalho. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 321-330, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/JdZkgTRMT3sdTcLwL9M8Bsh/?lang=pt>. Acesso em: 28 dez. 2025.

BELTRAME, Bianca Spode. **Inclusão e acessibilidade de servidores com deficiência**: reflexões sobre relações de trabalho e gestão de pessoas na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025.

BORGES, Josefa Lusitânia de Jesus; CRUZ, Maria Helena Santana. Representação social, experiência e a construção identitária no contexto da formação e do trabalho em saúde. **Revista Concilium**, v. 22, n. 4, p. 514-526, 2022. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220627051045id_/https://clium.org/index.php/edicoes/article/download/342/266. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/governanca-do-setor-de-defesa/legislacao-basica-1/arquivos/2022/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil.pdf/view>. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 4 mar. 2026.

DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

DEJOURS, Christophe. **Trabalho vivo**: trabalho e emancipação. São Paulo: Blucher, 2022.

LANCMAN, Selma; SZNELWAR, Laerte Idal (org.). **Christophe Dejours**: da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho. 3. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002297303>. Acesso em: 31 dez. 25.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Coimbra: Edições 70, 2018.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Civilização Brasileira, 2024.

MORAES, Leonard Almeida de; SANTOS, Gabriela dos. Sofrimento e adoecimento no trabalho: um diálogo entre a psicodinâmica do trabalho e a psicologia analítica. **Observatório de la economía latinoamericana**, Curitiba, v. 23, n. 3, p. e9261-e9261, 2025. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/9261>. Acesso em: 4 mar. 2026.

OLIVEIRA, Débora Chiararia de; CIANTELLI, Ana Paula Camilo. Análise das políticas de acessibilidade segundo o PDI de uma universidade estadual pública brasileira. **Debates em Educação**, Maceió, v. 16, n. 38, p. e16915, 2024. Disponível em: <https://ufal.emnuvens.com.br/debateseducacao/article/view/16915>. Acesso em: 28 dez. 25.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Nova York: ONU, 2006. Disponível em: <https://acnudh.org/pt-br/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia/>. Acesso em 20 fev. 26.

PAGNI, Pedro Angelo; ALMEIDA, Jonas Rangel de. De las insurgencias de la Teoría CRIP a su encuentro con el posthumanismo: un ensayo sobre la presencia y los pasajes de los cuerpos discapacitados en la escuela. **Revista Latinoamericana de Estudios Críticos Animales**, San Juan, v. 12, n. 1, 2025. Disponível em: <https://revistaleca.org/index.php/leca/article/view/540>. Acesso em: 21 fev. 26.

SANTOS, Maria da Conceição dos; JURDI, Andréa Perosa Saigh; MORETTI, Monica Fernanda Botiglieri. Núcleo de acessibilidade e inclusão: algumas reflexões sobre os avanços e desafios da inclusão no ensino superior. In: ASSOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES. **Políticas inclusivas de educación superior**. Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral, 2022. p. 33-49. Disponível em: https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/Libro_Politicas_Inclusivas_galera_FINAL_v1-2.pdf. Acesso em: 4 mar. 2026.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JÚNIOR, João do Reis. **Trabalho intensificado nas federais**: pós-graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009.

Análise do Plano Diretor Participativo de Lavras-MG como instrumento de ação pública

Analysis of the Participatory Master Plan of Lavras-MG as an instrument of Public Action

Mariana Silva Pereira¹   

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo, SP, Brasil

Tainá Porto Cotrim²   

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo, SP, Brasil
University of Oklahoma, Norman, OK, Estados Unidos da América

RESUMO

O presente artigo analisa o Plano Diretor Participativo (PDP) de Lavras/MG (2020) como um instrumento de ação pública. Para tanto, mobilizam-se as contribuições da teoria dos instrumentos de ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012), aplicadas à investigação da elaboração e conteúdo do plano. A análise toma como referência o pentágono da ação pública, que articula cinco dimensões: atores, representações, instituições, processos e resultados, permitindo evidenciar as complexidades, escolhas, valores e concepções que perpassam a formulação do PDP. A pesquisa adota o método qualitativo de estudo de caso e as técnicas de análise documental e de conteúdo, visando contribuir tanto para o campo das políticas públicas quanto para o urbanismo, ao integrar reflexões de interesse mútuo. Os resultados indicam que, embora o PDP de Lavras/MG (2020) cumpra formalmente as exigências legais, apresenta participação popular restrita e predominância técnico-econômica, o que limita sua efetividade democrática e equilibrada no planejamento urbano. Assim, evidencia-se que as interações político-administrativas influenciaram substantivamente o processo.

Palavras-chave: Gestão municipal. Planejamento urbano. Políticas públicas. Plano Diretor Participativo. Instrumentos de ação pública.

Recebido em: 14/10/2025

Aceito em: 04/03/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20829981](https://doi.org/10.5281/zenodo.20829981)

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 Arquitetura e Urbanismo (UFSJ), mestra interdisciplinar em Artes, Urbanidades e Sustentabilidade (UFSJ), atualmente é doutoranda em Políticas Públicas pela UFABC.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Mestra no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharelada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB).

ABSTRACT

This article analyzes the Participatory Master Plan (PDP) of Lavras/MG (2020) as an instrument of public action. To this end, it draws on the contributions of the theory of Public Action Instruments (Lascoumes; Le Galès, 2012), applied to the investigation of the plan's elaboration and content. The analysis takes as its reference the public action pentagon, which articulates five dimensions: actors, representations, institutions, processes, and results, thereby revealing the complexities, choices, values, and conceptions underlying the formulation of the PDP. The research adopts the qualitative method of case study and the techniques of documentary and content analysis, aiming to contribute both to the field of Public Policy and to Urbanism, by integrating reflections of mutual interest. The findings indicate that, although the Lavras/MG PDP (2020) formally complies with legal requirements, it presents restricted popular participation and a predominance of technical-economic perspectives, which limits its democratic and balanced effectiveness in urban planning. Thus, it is evidenced that political-administrative interactions substantively influenced the process.

Keywords: Municipal Management. Urban Planning. Public Policies. Participatory Master Plan. Public Action Instruments.

1 Introdução

O Plano Diretor Participativo (PDP) é um instrumento de planejamento urbano — estabelecido pelo Estatuto da Cidade — que visa, por meio de diretrizes, ao desenvolvimento e à expansão urbana. Serve, portanto, como um guia para o ordenamento territorial, orientando a ocupação e o uso do solo de forma a promover a função social da propriedade, o bem-estar da população e o desenvolvimento sustentável. A importância do PDP reside em sua capacidade de estruturar e organizar o crescimento urbano, assegurando que as necessidades da comunidade sejam atendidas através de políticas públicas que o contemplam. Ele estabelece diretrizes para áreas como habitação, mobilidade urbana, meio ambiente e infraestrutura, sendo fundamental para a promoção de uma cidade mais justa, inclusiva e sustentável.

Neste sentido, o presente artigo parte da análise do processo de elaboração do PDP de Lavras/MG e das diretrizes urbanas resultantes, buscando compreender de que modo as interações político-administrativas que envolvem sua formação influenciam o conteúdo do plano. A partir desse questionamento, o objetivo central traçado foi analisá-lo como instrumento de ação pública, investigando as interações político-administrativas da atual versão do plano e como essas interações refletem nas diretrizes urbanísticas adotadas.

Para alcançar esse objetivo, utilizou-se metodologia qualitativa baseada em estudo de caso, com a análise documental e análise do discurso como técnicas principais (Bardin, 2016). Foram analisados a versão de 2020 do PDP lavrense e outros documentos relacionados: as atas das reuniões do PDP, o Estatuto da Cidade, os guias elaborados pelo Ministério das Cidades, as mídias sociais e os portais eletrônicos vinculados à prefeitura. Para auxiliar na análise de conteúdo, utilizou-se o *software* NVivo que permitiu

a sistematização e codificação dos dados qualitativos e a identificação de padrões temáticos. A utilização do *software* teve como objetivo mapear empiricamente a hierarquização de dimensões no planejamento urbano municipal, revelando como diferentes aspectos (territorial-espaciais, ambientais, econômicos, patrimoniais/culturais e sociais) foram tratados nos documentos analisados. A estrutura analítica e interpretativa adotada foi o pentágono da ação pública, que permitiu explorar os cinco elementos essenciais: atores, representações, instituições, processos e resultados.

O uso do pentágono da ação pública como estrutura analítica permitiu uma visão multifacetada das interações político-administrativas. Esse modelo possibilita mapear e entender as relações complexas entre os diferentes atores envolvidos, suas representações e percepções, as instituições que moldam e são moldadas pelo PDP, os processos das políticas e os resultados dessas interações. Essa abordagem ajudou a captar características das políticas urbanas contemporâneas.

Analisar o Plano Diretor Participativo de Lavras torna-se especialmente interessante ao revelar a dinâmica de inclusão e exclusão que permeia os processos decisórios. Não basta examinar apenas as ações dos governos: foi importante identificar quais setores, grupos ou atores da cidade realmente conseguem participar da elaboração do plano, quais interesses e demandas foram efetivamente contemplados nas diretrizes urbanas e, sobretudo, quem e o que ficaram à margem desse processo.

A relevância deste estudo reside na intenção de revelar as escolhas, interações, interesses, valores e concepções que influenciam as diretrizes do PDP Lavras (2020), proporcionando uma compreensão mais profunda das dinâmicas político-administrativas envolvidas. Dessa forma, o artigo buscou contribuir para as áreas de urbanismo e do campo de públicas, articulando de maneira conjunta um tema caro para ambas as áreas.³

As próximas seções que compõem o presente artigo são: o instrumento de ação pública e a governança urbana, na qual é apresentada a abordagem teórica adotada para a interpretação dos dados coletados; a análise dos dados, estruturada em subtópicos correspondentes aos cinco elementos do pentágono da ação pública; e as considerações finais, onde são discutidos os principais achados e implicações do estudo.

2 Instrumento de ação pública e a governança urbana

A governança urbana envolve um processo dinâmico e multifacetado, em que as políticas públicas são formuladas e implementadas por meio de instrumentos específicos que refletem as relações sociais e os valores subjacentes de uma comunidade. Neste estudo,

³ Este artigo provém da articulação entre temas investigados nas pesquisas de doutorado das autoras que mobilizam, respectivamente, a sociologia da ação pública e as políticas urbanas. Os documentos analisados foram obtidos a partir de fontes públicas disponíveis no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Lavras e em sua página institucional na rede social Facebook. Informações complementares foram obtidas por meio de contato telefônico com servidores da administração municipal.

o Plano Diretor Participativo de Lavras/MG é analisado como um exemplo para entender como as interações entre diversos atores — governo, setor privado e sociedade civil — influenciam as políticas urbanas. A adoção da perspectiva pragmática construtivista, ancorada na sociologia da ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012), permite um olhar às práticas e estratégias que caracterizam a governança urbana. Essa abordagem valoriza a importância das relações sociais, considerando as burocracias públicas ações coletivas, como será mais bem explicado.

Existem diversas abordagens que são utilizadas para entender as relações, complexidades e características que envolvem o estudo das políticas públicas. Neste estudo, optou-se por adotar a perspectiva pragmática construtivista que constrói a literatura que sugere a centralização das interações como oportunidades para compartilhamento, trocas e ação. A perspectiva pragmática francesa valoriza uma visão sociológica integrada, considerando as burocracias públicas ações coletivas inseridas na lógica da ação pública, destacando a importância das relações sociais e das visões de mundo dos envolvidos.

A oposição dessa abordagem, em relação à anglo-saxã (*Policy Analysis*), se dá pela aproximação com a sociologia. Mesmo podendo se observar inter-relações legítimas entre as duas abordagens, destacar as diferenças é mais um movimento teórico-metodológico do que uma indicação de superioridade/inferioridade ou uma grande ruptura. Assim ressaltado, explica-se a abordagem pragmática como uma forma de considerar as burocracias públicas como ação coletiva inscrita na lógica da ação pública, ponderando necessariamente as relações sociais (Silva, 2018).

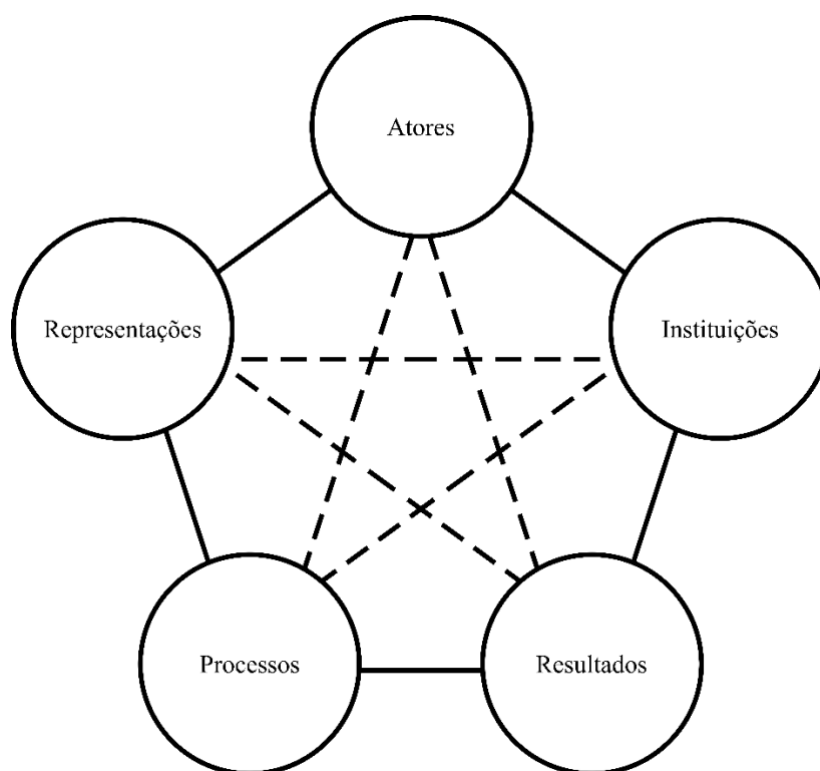
A adoção de um olhar sociológico permite entender a burocracia como feita por sujeitos que são singulares, têm trajetórias distintas e estão inseridos em processos de socialização (Bezes, 2020). Analisar o “campo burocrático” (Dubois, 2019) como um lugar para desenvolvimento político, no qual há representações sociais diferentes, interesses diferentes, em que comportamentos das atrizes e dos atores não podem ser separados do contexto em que se desenvolvem, é a proposta sociológica. Essa abordagem centraliza o impacto das “capacidades cognitivas, discursivas e analítica de atores, ou seja, à sua capacidade de definir conceitos, argumentar, implementar estratégias, adaptar-se a situações, dar-lhes sentido” (Zittoun, 2021, p. 120), o que significa entender o campo burocrático como um produto das relações sociais (Dubois, 2019).

A terminologia ação pública (*l'action publique*), relaciona-se com a sociologia da ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012), contrapondo-se ao termo *public policy*, e significa o produto das relações sociais (Dubois, 2019). Para Bezes (2020), são somas de socializações individuais herdadas interagindo em ação com culturas burocráticas institucionais que constituem o Estado em ação.

Para a consideração do PDP como objeto de análise, optou-se por observá-lo como um instrumento de ação pública. Foram atribuídas as contribuições teóricas francesas de instrumentos de ação pública (IAP) feitas por Lascoumes e Le Galès (2012), uma vez que essa perspectiva revela complexidades, escolhas, valores e concepções da prática da administração pública.

A literatura entende como funções dos instrumentos a de organizar relações sociais, a de serem utilizados como ferramentas da governabilidade e, também, um meio para repensar os modelos gerencialistas postos de políticas públicas (Lascoumes; Le Galès, 2012). A abordagem do IAP compreende cinco elementos articulados e interagindo entre si e, ainda, definem o pentágono das políticas públicas como uma possibilidade pertinente de análise e entendimento dos significados do instrumento analisado. No pentágono, os elementos equivalem aos vértices, que são *representações*, *atores*, *instituições*, *processos* e *resultados*.

Figura 1: Pentágono da ação pública



Fonte: Adaptado de Lascoumes; Le Galès (2012).

Ao adotar o pentágono para análise qualitativa da ação pública, torna-se possível entender como esses elementos interagem, produzindo um resultado que vai depender de como foi viabilizada a interação desses mesmos elementos. Os *atores* podem ser individuais ou coletivos, dotados de recursos, além de autonomia, capacidade e estratégia de escolhas que influenciam a ação. As *instituições* são as normas, as regras, os procedimentos que governam as interações. Já os *processos* vão formar as interações

no decorrer do tempo, a viabilização da ação, a materialização da rotina. Para entender as *representações*, precisa-se assumir um olhar sensível para os valores presentes nas condutas dos atores (os valores simbólicos), eles direcionarão o processo todo: missão institucional, propósitos do agir, referenciais cognitivos, concepções e visão de mundo. Finalmente, os *resultados* são as consequências, os efeitos da ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012).

A escolha por essa literatura possibilitou centralizar os significados da governança urbana, o papel das cidades e discutir como o debate sobre governança urbana contribui para entender novos modos de governança através da participação democrática, contrastando com modelos explicativos da transformação urbana (Le Galès, 2011). Essas questões refletem a complexidade de governar sociedades urbanas contemporâneas, que são influenciadas por uma variedade de forças locais, globais etc.

Neste sentido, analisar o Plano Diretor Participativo requer entender como essas interações e negociações entre atores diversos (governo, setor privado, cidadãos etc.) influenciam as políticas urbanas, refletindo em como o plano é recebido e como atende às necessidades variadas. Isso quer dizer que, para analisar um PDP, é importante observar como os atores organizam suas ações e estratégias no processo de planejamento. Isso inclui observar como as interações acontecem, quais as visões de mundo dos participantes e como isso afeta a estrutura final do plano.

3 Análise dos dados

Nessa seção, analisa-se o PDP de Lavras-MG como um Instrumento de Ação Pública, a partir dos cinco elementos interrelacionados. Fundamentado no entendimento do planejamento urbano não como um processo técnico, mas como um fenômeno intrinsecamente social (Le Galès, 2011). Objetiva-se reconhecer e analisar as interações para entender como se formam as decisões e as políticas de planejamento.

Lavras é um município de médio porte localizado no sul do estado de Minas Gerais, com população estimada em 102.728 habitantes (IBGE, 2017). O município possui relevância econômica e acadêmica regional, abrigando a Universidade Federal de Lavras (Ufla), antiga Escola Superior de Agricultura de Lavras federalizada em 1994, além de um distrito industrial estabelecido nas décadas de 1980 e 1990 (Andrade; Brito, 2021).

Segundo Andrade e Brito (2021), as questões urbanas de Lavras são caracterizadas por contradições entre uma legislação urbanística avançada e práticas administrativas que privilegiam interesses privados. Os autores (Andrade; Brito, 2021) identificam uma expansão urbana desordenada, especialmente na zona oeste do município, onde a aprovação acelerada de loteamentos entre 2009-2012, totalizando 33 empreendimentos, ocorreu sem adequado controle administrativo, evidenciando a ausência de processos

padronizados para parcelamento do solo, apesar da existência da legislação. Os autores destacam ainda a precariedade no acesso a serviços públicos nos novos bairros (saúde, educação, transporte e assistência social), que foram disponibilizados apenas após anos da ocupação dos loteamentos, demonstrando um planejamento urbano reativo e não preventivo. Essa dinâmica ilustra, conforme os autores, a preponderância do valor de troca sobre o valor de uso da cidade, caracterizando um processo de especulação imobiliária que compromete a efetivação do direito à cidade e a função social da propriedade urbana prevista no Estatuto da Cidade.

Com base nesse contexto, a análise a seguir do PDP de Lavras será desenvolvida utilizando-se o modelo analítico do pentágono da ação pública.

3.1 Instituições

As instituições correspondem ao conjunto de normas que orientam a elaboração do Plano Diretor pelos municípios brasileiros, resultado de décadas de lutas por melhores condições urbanas, lideradas principalmente pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). A trajetória do MNRU começa em 1963 e é interrompida pelo golpe de 1964 que dá início à ditadura militar brasileira. Ao longo dos anos o movimento foi se reestruturando, ao passo que a população se tornava mais e mais urbana. Nos anos 1980 o MNRU adquiriu maior protagonismo e contribuições de profissionais de outras áreas e da Igreja Católica, conseguindo articular uma participação popular heterogênea no processo da Constituinte de 1988 (Burnett, 2009).

Para os movimentos urbanos, a principal conquista na CF-88 foi a incorporação do capítulo II, sobre política urbana, disposto nos artigos 182 e 183, do Título VII que versa sobre a ordem econômica e financeira. A respeito do Plano Diretor, ele é citado em três momentos no artigo 182: no que diz respeito à obrigatoriedade de sua elaboração; à função social da propriedade, cumprida quando atende às exigências do PDP; e ao adequado aproveitamento dos solos não edificadas, subutilizados ou não utilizados.

Após a elaboração da CF-88, o MNRU continuou na luta para que os dois artigos mencionados fossem desdobrados em uma legislação mais completa. Isso só foi acontecer em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). O estatuto desde então já passou por mais duas versões, em 2007 e 2012, e visa ao desenvolvimento urbano das cidades brasileiras, traçando regras e diretrizes de ocupação e de gestão das cidades etc. No capítulo III, artigos 39 ao 42, há direcionamentos para o Plano Diretor e, no capítulo seguinte, dos artigos 43 a 45 há sobre a gestão democrática da cidade.

O capítulo III traz o conceito de função social da propriedade urbana, atrelando-o ao atendimento aos pressupostos do Plano Diretor. Deixa claro que o Plano Diretor tem

natureza de lei e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo contemplar o território do município como um todo. Estabelece, ainda, protocolos acerca da sua elaboração, revisão, das interrelações com a legislação orçamentária e os critérios de exigibilidade.

Em 2004, o Ministério das Cidades criou o guia nomeado *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*, com o objetivo de auxiliar os agentes e gestores na elaboração do plano. Nele o PDP é descrito como um documento que oferece os instrumentos necessários para que os objetivos sejam cumpridos e orienta os investimentos estruturais a serem feitos. Também é orientado que o plano:

(i) tem de definir o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; (ii) tem de prever critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários, dentre outros; e (iii) tem de prever também as ações estratégicas a serem implementadas [...] é desejável que todos os municípios brasileiros conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades (Brasil, 2004, p. 16-17).

O Plano Diretor é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana tal como preconiza o Estatuto da Cidade. A quase totalidade ou maioria dos municípios enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 do estatuto possui planos diretores aprovados, por força da lei que sujeita o prefeito a improbidade administrativa como sanção pela omissão, no caso de não tomar as providências necessárias para a sua elaboração.

Para além da obrigatoriedade prevista no Estatuto, muitos outros municípios acabaram precisando elaborar planos diretores na esteira de acordos com o Ministério Público, que entende que negligências por ação ou omissão das autoridades municipais na seara das políticas urbanas podem ser solucionadas pela via do Plano Diretor.

3.2 Processos

Como já mencionado, em 2004 o Ministério das Cidades criou o guia de elaboração do Plano Diretor e, entre outros tópicos, é apresentada a metodologia ideal a ser utilizada. Ela é dividida em quatro macro etapas (leituras técnicas e comunitárias, formular e pactuar propostas, definir os instrumentos e o sistema de gestão e planejamento do município), as quais podem ter micro etapas mais bem detalhadas. Em 2022 foi realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional outro guia de mesmo teor, intitulado *Guia para elaboração e revisão de Planos Diretores*. A divisão das macroetapas se dá de forma semelhante à versão anterior, as quais são nomeadas de Leitura, Proposta e Sistematização, considerando que há etapas anteriores e posteriores a isso. Porém,

como na época de elaboração do PDP de Lavras essa versão ainda não existia, é proposto para esse tópico o comparativo da metodologia elaborada pelo Ministério das Cidades em 2004 e a metodologia elaborada pela Prefeitura de Lavras.

Foram tidas como processo do PDP de Lavras as etapas metodológicas descritas pelos agentes técnicos da revisão do PDP, encontradas nas seis atas disponíveis no *site* da prefeitura. Essas atas representam as reuniões iniciais de revisão do PDP e, juntamente com a lista de presença, são os únicos materiais de transparência referentes aos encontros realizados. Desde a primeira reunião o conselho gestor já estava formado, mas possibilitando a entrada de novos membros de acordo com o que fosse sugerido. Os encontros tiveram como objetivo mostrar a eles como seria a metodologia da elaboração do plano e como seria a distribuição de tarefas no grupo. A metodologia foi dividida em cinco etapas e apresentada da seguinte maneira:

- 1ª fase – Capacitação: essa fase diz respeito às reuniões iniciais, contempladas pelas quatro primeiras atas analisadas. Como previsto pela metodologia, ela durou quatro meses, contando apenas com o conselho gestor, ou seja, representantes de setores e instituições tidas como relevantes para a cidade naquele assunto;
- 2ª fase – Estruturação estratégica: com duração de cinco meses, foi descrita como “onde será estudado o atual Plano Diretor para verificar quais pontos serão modificados”. Nessa etapa cada secretaria deveria escolher um funcionário para ser coordenador do grupo de trabalho. Na quinta ata encontrada há relatos dessa divisão, em que os diferentes setores se dividiram em 12 grupos de atuação.
- 3ª fase – Fóruns comunitários: quando efetivamente começaria a participação da população. Seriam apresentados no período de três meses o levantamento realizado para receber da população as percepções de problemas e propostas.
- 4ª fase – Câmaras temáticas: com duração de quatro meses, tinha como objetivo propor soluções em cada grupo de trabalho, com problemas apresentados pela população na fase anterior.
- 5ª fase – Audiências públicas: a última fase teria como objetivo levar as soluções para a população. Não é relatado nas atas quantas audiências aconteceriam ou quantos meses essa fase duraria.

Apesar de o guia não apresentar a fase de capacitação como uma das cinco etapas, como é feito no plano de Lavras, ele explora essa temática no tópico anterior, intitulado “Construir o Plano Diretor: Atividade participativa”. É pontuada a necessidade de capacitação de todos os agentes envolvidos na elaboração do PDP e da população. Também é frisado que a quantidade de profissionais contratados para a elaboração do plano deve ser proporcional à demanda da cidade etc. (a título de conhecimento, no guia

elaborado em 2022, a capacitação é considerada um processo a ocorrer na etapa de leitura do território).

Com vistas a cotejar os mapas temáticos recomendados pelo Guia do Ministério das Cidades com aqueles elaborados para a revisão do Plano Diretor, foi elaborado o Quadro 1, que se segue:

Quadro 1: Situação dos mapas temáticos listados no guia quanto à realização do PDP de Lavras/MG

MAPAS		
Realizados	Não realizados	Realizados em partes
Riscos para ocupação urbana (erosão, inundação etc.)	Evolução histórica da cidade e do território (O núcleo inicial da cidade, seus marcos de origem, referências históricas e culturais, principais períodos e fatores que determinaram a forma de ocupação)	Indicadores de mobilidade e circulação
Áreas para preservação cultural (patrimônio histórico e cultural)	Inserção regional do município (circulação de pessoas, mercadorias, serviços - não necessariamente precisam ser municípios vizinhos, eles precisam ter relações)	Infraestrutura urbana
Mapa de uso do solo - ocupação atual do território	Distribuição da população (onde tem mais moradores, faixa etária, escolaridade, renda, crescimento e evasão)	Atividade econômica
Estrutura fundiária		
Dinâmica imobiliária		

Fonte: Elaboração própria.

Acerca dos indicadores de mobilidade e circulação, era esperado pelo guia que fossem indicados e mapeados os deslocamentos da população, circulação viária, dos transportes na cidade e na região; que fossem localizadas as áreas de maior incidência de acidentes de trânsito; que fossem quantificadas a frota de veículos, ônibus, automóveis, bicicletas e polos geradores de tráfego, entre outros. Porém, apenas é pontuado no PDP os tipos de pista (arterial, coletora, local), em que há ferrovia, rodovia e estrada rural, o que não é incomum, haja vista que os deslocamentos da população implicam uma pesquisa à parte. A frota de veículos é um dado mais fácil de ser obtido no Ministério dos Transportes (Brasil, 2025).

Sobre os mapas de infraestrutura urbana, foram feitos para o PDP os de escola, bibliotecas, aeroporto, praças, saúde, drenagem e esporte (todos são considerados mapas de redes de equipamento). Era esperado, segundo o guia, que também fossem realizados os mapas de serviços e equipamentos e níveis de atendimento; redes de infraestrutura (água, luz, telefone, tv a cabo, infovias) e um mapeamento da população atendida por rede de água e esgoto.

Em relação à atividade econômica, é pedido no guia que exista um mapa das atividades predominantes – inclusive as informais – trazendo a quantidade de empresas, a importância local/regional, quantas pessoas emprega, se estão em expansão ou retração

e qual a composição dessas empresas na receita do município. No PDP de Lavras há o zoneamento de empreendimentos de porte, mas não é especificado a escala das atividades econômicas de menor porte nem é trazido as informações de maneira mais completa. Talvez elas existam devido às etapas de levantamento de informações, mas não estão registradas/disponíveis no plano.

Cabe a ressalva de que, na prática, a etapa de revisão do Plano Diretor, ainda que realizada com intervalo de mais de dez anos, não aprofunda tanto no diagnóstico quanto na elaboração do plano original. Isso não acontece apenas em Lavras, mas é bastante comum, porque muitos dos levantamentos recomendados pelo Guia do Ministério das Cidades não contribuem diretamente para o tipo de política contemplada pelo Plano Diretor, que tem o caráter de diretriz.

Ainda no âmbito das leituras, ressalta-se os levantamentos que a cidade deve fazer das legislações – não só municipais, como também estaduais e federais – e dos estudos existentes sobre a região. No caso de Lavras, foi feito o levantamento das legislações e, na quinta ata encontrada, é determinado que cada grupo de trabalho deveria fazer um levantamento dos estudos desde a promulgação do PDP anterior (2007). Porém, na sexta ata, esse processo não é mencionado e não foram encontradas mais atas das reuniões dos conselhos gestores. No decorrer dessas reuniões, o representante da Unilavras, docente em arquitetura e urbanismo, manifesta que enviará os mapas realizados pelo curso, mas não é mencionado o repasse de outros estudos elaborados, como trabalhos de conclusão de curso ou projetos de extensão. Outra instituição de ensino superior que participa das reuniões é a Universidade Federal de Lavras, com professor da área de economia de agronegócio. Desde 2010, existe na Ufla o curso de administração pública, mas não há menções de possíveis contribuições do curso, que realiza estudos sobre a temática na cidade, possui o Observatório de Políticas Públicas, projetos de extensão, trabalhos de conclusão de curso e iniciações científicas com produções que poderiam contribuir para as leituras técnicas. Além das duas instituições, existem mais duas faculdades privadas no município (Fagammon e Fadminas), que não foram convidadas para compor o conselho gestor.

Continuando as fases do PDP lavrense, a de câmaras técnicas é a junção de diferentes etapas do guia: o confronto das leituras técnica e comunitária (final da primeira etapa do guia); a segunda etapa, de formular e pactuar propostas; e a terceira etapa, que é definir os instrumentos a serem utilizados, visto que o Estatuto da Cidade apresenta mais de opções. Geralmente, todos os instrumentos listados no Estatuto da Cidade são contemplados nos planos diretores; no caso de Lavras, não foi diferente.

A última etapa do PDP de Lavras, que é a de audiências públicas, também está prevista no guia. Aconteceu apenas uma audiência pública durante a elaboração do PDP. Esse

tema será mais bem destrinchado no tópico a seguir (atores), mas vale salientar que é insuficiente dada a complexidade do plano e sua vocação de ser participativo.

A quarta etapa do guia concerne no sistema de gestão e planejamento do município, isto é, estabelecer como se dará a implementação e o monitoramento do PDP. Segundo o professor Ítalo Stephan (Stephan *et al*, 2008), essa parte demonstra “raro sucesso”, pois de nada adianta um processo participativo na elaboração do PDP se não há vontade política de aplicá-lo. De acordo com ele, “é notório o conhecimento de que muitos planos foram feitos apenas para cumprir uma exigência legal” (Stephan *et al*, 2008). Para motivar um monitoramento do PDP, uma das sugestões apresentadas no Estatuto da Cidade é a formação dos conselhos municipais voltados a esse eixo, visando monitorar a aplicação do plano. Todavia, no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Lavras, não é possível encontrar a existência desse conselho.

3.3 Atores

Neste estudo, os atores envolvidos foram analisados sob duas perspectivas principais: a primeira compreende os agentes responsáveis pela elaboração da política pública, representados pelo Poder Público municipal ou por entidades contratadas por ele, como consultorias ou consórcios; a segunda refere-se aos atores que acompanham e participam do processo de elaboração, especificamente os representantes da sociedade civil.

No que tange à primeira perspectiva, a análise das atas das reuniões da etapa inicial de elaboração do PDP revela que a administração municipal optou por centralizar a elaboração do plano internamente utilizando servidores públicos e secretarias municipais como principais responsáveis pelo processo. Essa decisão foi destacada por um dos participantes na reunião inaugural, que considerou a medida vantajosa, tendo em vista que a versão anterior do PDP, datada de 2007, é avaliada como satisfatória e os profissionais envolvidos demonstram a capacitação necessária, o que dispensaria a contratação de consultorias externas. Ademais, o Estatuto da Cidade não estabelece diretrizes específicas acerca da forma de elaboração do Plano Diretor, enfocando primordialmente a qualidade do documento final, independentemente do agente responsável pela sua produção.

Acerca da participação durante a elaboração do PDP, é pontuado no Estatuto da Cidade – capítulo III do Plano Diretor, Art. 40 § 4 – que as autoridades governamentais do município devem garantir a publicidade e acesso dos documentos produzidos e a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas de diferentes segmentos. Também são apresentadas no capítulo IV diretrizes para a Gestão Democrática da Cidade, a qual deve ser garantida por instrumentos como órgãos colegiados; debates, audiências e consultas públicas;

conferências; iniciativas populares de projetos, planos e programas. Portanto, o EC compreende que o papel da população é um papel ativo e participativo, o que não é percebido na elaboração do PDP de Lavras (que não é o único nessa situação).

Conforme registrado na ata da primeira reunião, nº 1/2017 de 27/6/2017, os membros do conselho presentes desde o começo englobavam a equipe técnica composta por membros de cinco secretarias municipais (Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Mobilidade Urbana; Obras, Regulação Urbana e Defesa Civil; Meio Ambiente; Esportes, Lazer, Turismo e Cultura; Assuntos Rurais), órgãos da administração pública (Assessoria Jurídica e Procuradoria Geral do Município), um vereador representando o Legislativo municipal, comunidade acadêmica (Universidade Federal de Lavras e Centro Universitário de Lavras), setores econômicos sindicalizados (Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção e Mobiliário; Sindicato do Comércio Varejista; Sindicato Rural); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, as companhias de energia e saneamento (Companhia Energética de Minas Gerais — Cemig — e Companhia de Saneamento de Minas Gerais — Copasa) e o Ministério Público (3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Lavras).

Essa composição configura uma exclusão simbólica que sugere que outras organizações — como movimentos sociais, coletivos, associações de bairro ou organizações do terceiro setor — não são reconhecidas como públicos relevantes ou interessados nas questões tratadas, gerando uma hegemonia no quem participa. Além disso, outro aspecto preocupante que contraria o princípio participativo de a população eleger seus próprios representantes é a constituição precoce do conselho gestor antes da primeira reunião. Embora exista a possibilidade formal de indicação de novos membros, observa-se, ao longo das atas subsequentes, que são privilegiados e considerados apenas os mesmos segmentos originalmente estabelecidos.

Os órgãos e as instituições convidados a compor o Conselho Gestor até a quarta reunião, que dizia respeito à fase de capacitação, foram: Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (Codema), Consórcio Regional de Saneamento Básico (Consane), Secretaria de Desenvolvimento Social, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde e Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção e Mobiliário. Da quinta reunião em diante (foram encontradas atas de seis reuniões e oito listas de presença) foram convidadas mais entidades, principalmente por conseguirem contribuir na leitura técnica e propostas para o PDP. São elas: Agência Regional de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Grande (Arpa), Procuradoria Jurídica Municipal, 9º Batalhão de Polícia Militar, Secretaria de Fazenda e Planejamento, Defesa Civil, Gabinete do prefeito, Associação Comercial e Industrial de Lavras (Acil), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Conselho

Regional de Corretores de Imóveis (Creci), Associação de Engenheiros e Agrônomos de Lavras e Região (Asseal), Secretaria da Cultura, Câmara de Dirigentes Lojistas e Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

De acordo com a análise de conteúdo realizada com o que é demonstrado nas atas, o predomínio de técnicos municipais e representantes setoriais produziu um padrão de fala fragmentado e tecnocrático, em que os participantes se manifestavam apenas quando o tema coincidia com sua área de atuação. O resultado disso foram reuniões com média de 19 participantes, dos quais menos de cinco participavam com alguma fala, seja ela de prestação de contas, questionamentos, dúvidas ou sugestões. A ausência de debates, conflitos ou contraposições pode dizer respeito à fase das reuniões, que eram de capacitação e posteriormente do início da leitura técnica, mas também podem ser resultado dessa homogeneidade institucional do conselho gestor. Segundo Bardin (2016), tanto o silêncio da maioria quanto a ausência de vozes populares constituem conteúdos significativos, revelando a hegemonia de um discurso técnico-administrativo sobre o planejamento urbano, em detrimento de perspectivas cidadãs e sociais.

Dois outros fatores relacionados à participação na elaboração do PDP e analisados na presente escrita dizem respeito à divulgação e comunicação com a população no decorrer das etapas de elaboração. O uso das mídias sociais foi algo iniciado na gestão municipal em questão (2017-2020), utilizando-se principalmente o Facebook e o Instagram como meio de contato oficial com a população. Portanto, foram verificadas todas as postagens realizadas pela gestão e foi constatada a existência de apenas quatro direcionadas ao Plano Diretor Participativo:

- a) 31/7/2019: convite para revisão que aconteceria no dia 7/8/2019 às 8h, uma quarta-feira. O *link* do conteúdo está inativo. Não há postagens sobre o pós-evento
- b) 24/8/2020: *post* de convite para acompanhamento da transmissão *online* do dia seguinte;
- c) 25/8/2020: transmissão *online* da audiência pública, às 19h;
- d) 17/12/2020: vídeo de três minutos do prefeito e um dos vereadores comunicando que haviam feito o PDP e tinha sido aprovado.

Observa-se a ausência de divulgação das reuniões iniciais relacionadas à elaboração do PDP, cujas atas estão registradas, nas redes sociais, tanto na fase prévia para convocação da participação quanto no período posterior à realização dos encontros, como forma de prestação de contas. Além disso, verifica-se que o número de reuniões abertas à população e audiências públicas realizadas mostra-se insuficiente para um processo participativo.

Consta nas atas a realização de uma reunião comunitária em 13 de setembro de 2018, contudo, não foram identificados registros ou publicidades que confirmem sua efetivação. Por outro lado, há registro de divulgação de uma reunião com a comunidade cerca de um ano após essa data. De fato, a única audiência pública presencial efetivada ocorreu durante pandemia de covid-19, em agosto de 2020, período em que as prioridades sociais estavam concentradas em questões sanitárias emergenciais, em razão da ausência de vacinas e do fechamento de estabelecimentos comerciais e do elevado número de óbitos diários.

O conteúdo das atas do PDP Lavras 2020 sugere que os atores envolvidos, majoritariamente órgãos governamentais e setores econômicos formalizados, desempenharam um papel central na elaboração do plano, enquanto a participação de movimentos sociais e organizações comunitárias é ausente. Essa configuração pode limitar a representatividade e dificultar a efetividade da participação popular, fator fundamental para a legitimidade e qualidade do PDP. A divulgação restrita e o baixo número de audiências públicas reforçam essa limitação, comprometendo o propósito democrático do processo. Assim, os atores presentes influenciam diretamente o conteúdo e a execução do PDP, refletindo interesses institucionais e econômicos que moldam a governança urbana no município.

3.4 Representações

No que tange às representações, entende-se nesta escrita que seriam os valores por trás do que os indivíduos envolvidos na elaboração possuem e os interesses por trás das ações. Segundo a literatura (Lascombes; Le Galès, 2012), as crenças envolvidas impactam as decisões tomadas desde a formação do conselho gestor à promulgação da lei que rege o PDP. Dividiu-se, portanto, a análise entre interesses e valores, entendendo que essas duas categorias compõem os referenciais cognitivos. Os interesses dizem respeito às motivações estratégicas que orientam a ação dos atores no processo decisório, frequentemente associadas à busca de vantagens políticas, manutenção de poder ou atendimento a agendas específicas. Já os valores dizem respeito a princípios e crenças que orientam a ação, expressando o que os atores consideram legítimo ou desejável (Jobert; Muller, 1987).

Uma das maneiras de compreender um pouco mais sobre os interesses dos atores foi compreender as nuances partidárias existentes. O segundo PDP de Lavras começou a ser elaborado em 2017 e foi entregue em 2020, tendo sido, portanto, elaborado durante a mesma gestão municipal. O prefeito em questão era o médico José Cherem, eleito aos 46 anos pelo Partido Social Democrático (PSD).

Historicamente o PSD é considerado um partido de centro, fundado em 2011 devido à insatisfação com partidos já existentes e tendo como público a classe C que se tornou

classe média durante o governo Lula, do Partido dos Trabalhadores, entre os anos de 2003-2010. Quando se fala de direita, esquerda ou centro político, considera-se em qual espectro ideológico um partido se encontra. Segundo Norberto Bobbio (1995), o centro político possui três camadas: o centro que tende à esquerda, o centro que tende à direita e o centro-centro – que pode ser considerado um terceiro incluído ou terceiro inclusivo. O centro incluído “busca um espaço entre os dois lados marginais, tentando uma atenuação, um consenso, a fim de evitar o choque frontal. O terceiro inclusivo parte da ideia de síntese dialética, ou seja, uma superação entre direita-esquerda indo além delas, sendo simultaneamente uma aceitação e síntese de ambas as partes” (Silva; Moraes, 2019, p. 181). São considerados muitas vezes como partido-pega tudo, conceito criado pelo alemão Otto Kirchheimer (1990) em 1966, para se referir aos partidos que buscavam atrair pessoas de diferentes correntes ideológicas e perspectivas, sem possuir opiniões extremas ou radicais, para agradar a todos. Ao contrário dos partidos de esquerda e direita, que visam a atrair quem simpatiza com a sua linha ideológica.

No Brasil, o bloco de partidos de centro que possuem influência no alto escalão político passaram, nos últimos anos, a ser chamados de centrão. São grupos que trocam seu apoio em votações por cargos ou emendas parlamentares. “Com alguma frequência, o termo intenciona apontar que esse tipo de negociação reflete a ausência de definição programática e perfil ideológico” (Bezerra; Vieira; 2022, p. 37). Devido a essa característica, são partidos que facilmente se unem a outros dos espectros de direita e esquerda, cujas ideias são opostas. Algo que o PSD tem conseguido desde sua fundação, reorganizando-se a cada gestão do governo federal e estando presente em todos eles (Dilma, Temer, Bolsonaro e Lula).

No *site* oficial do PSD (PSD, 2011), na aba de Princípios e Valores, não há menção a qualquer ideal extremo, condizendo com o espectro político ao qual o partido pertence. De maneira análoga, sugere-se que o PDP de Lavras tenha sido elaborado seguindo linha semelhante à do partido, de forma neutra, sem evidências de posturas extremas na abordagem de problemas e potencialidades.

A análise das atas do conselho gestor revelou padrões significativos sobre os valores envolvidos no processo. Em relação aos temas mais discutidos durante as reuniões, a preocupação central com a organização processual e metodológica da elaboração do PDP protagonizaram as discussões. As atas sugerem interesse da equipe técnica municipal em solucionar problemas de ordem operacional emergentes durante as próprias reuniões.

Outro aspecto recorrente em relação ao conteúdo das reuniões diz respeito à preocupação com “conflitos e defasagens no Código de Obras e Código de Posturas” e “dificuldades de fiscalização e divergências em legislações”. Esse interesse técnico reflete

a necessidade prática de harmonizar instrumentos legais que apresentavam contradições, gerando dificuldades operacionais para os servidores municipais.

A análise sugere a existência de tensões entre diferentes valores e interesses. De um lado, observa-se a valorização da participação social e da transparência, expressa na previsão de fóruns comunitários e audiências públicas. De outro, as atas registram a preocupação com a possibilidade de alterações no plano durante a tramitação na Câmara Municipal, conforme exemplificado na seguinte manifestação: “A lei foi criada em 2008, porém nada adiantou, já que os conselheiros não participavam das reuniões, tudo tendo sido modificado posteriormente na Câmara Municipal de Lavras”. Tal tensão revela o interesse em manter um controle técnico sobre o processo, o que pode implicar em restrições à abertura para modificações oriundas do debate político-democrático. A ênfase em possuir ‘embasamento técnico para evitar que essas questões aconteçam’ reforça uma perspectiva tecnocrática que privilegia a expertise técnica em detrimento da deliberação participativa.

Outro aspecto é a participação expressiva de entidades como CDL, Sebrae, Acil, Creci e CAU, que revela não apenas interesses econômicos específicos, mas uma estratégia deliberada de inserção do setor privado no planejamento urbano. Essa configuração merece análise aprofundada sob múltiplas perspectivas.

A presença simultânea dessas entidades configura uma coalização de interesses empresariais que abrange diferentes segmentos econômicos. O Sebrae representa os pequenos e médios empreendedores; a CDL articula os interesses do comércio varejista; a Acil congrega tanto comerciantes quanto industriais. Enquanto Creci e CAU representam os profissionais e empresas do setor imobiliário e da construção civil. Essa diversidade sugere uma articulação ampla do empresariado local para influenciar as diretrizes do PDP.

A formação de grupos temáticos dedicados especificamente à atividade econômica, dinâmica imobiliária e inserção regional não representa apenas uma divisão técnica, mas uma estratégia de segmentação que permite a cada setor econômico focar em seus interesses específicos enquanto mantém uma frente unificada. O grupo de atividade econômica concentra representantes diretos do empresariado (Acil, CDL, Sebrae), enquanto o de dinâmica imobiliária reúne os profissionais que operacionalizam o crescimento urbano (Creci, CAU, Crea).

A análise de conteúdo dos temas discutidos nas atas revela uma hierarquização de prioridades que coloca os interesses econômicos em posição central, enquanto outras dimensões fundamentais do planejamento urbano ocupam posições periféricas. Nas atas, a educação é mencionada principalmente na quarta reunião, em que a

representante da Secretaria de Educação apresenta um relato do que "tem sido feito o que era previsto no PDP" anterior, assumindo um papel de prestação de contas.

A temática referente à saúde recebe tratamento superficial, tendo sido mencionada apenas pontualmente na análise de frequência. Nas atas, a discussão concentra-se em indicadores quantitativos — “60% dos programas já são trabalhados e cumpridos” — e em aspectos relacionados à cobertura populacional. A representante da Secretaria de Saúde adota postura predominantemente defensiva, justificando as limitações orçamentárias: “o custeio das equipes dos programas é alto e o governo não realiza o pagamento integral”. Essa percepção reflete-se também na legislação, uma vez que, no PDP de 2020, a seção referente à saúde não está contemplada, embora, no plano de 2007, ela correspondesse ao capítulo 2 do título V. Assim, passados 13 anos da versão inicial, não se observam propostas de alteração, inclusão ou aprimoramento no tratamento conferido ao tema.

Aspectos centrais, tais como determinantes sociais da saúde, salubridade urbana e a relação entre ambiente construído e qualidade de vida, não são abordados conforme os registros das atas. A saúde é concebida predominantemente como um setor que deve ‘se adequar’ ao planejamento urbano, em vez de ser considerada uma dimensão capaz de influenciar de forma ativa as decisões relacionadas ao desenvolvimento territorial.

A assistência social aparece de forma ainda mais residual. Essa marginalização é particularmente problemática considerando que a assistência social deveria fornecer informações cruciais sobre vulnerabilidades territoriais, demandas habitacionais e necessidades de equipamentos sociais que deveriam orientar o desenvolvimento urbano.

A análise das atas revela a ausência de discussões sobre habitação de interesse social, movimentos urbanos ou participação popular organizada. Embora seja mencionado que “as HIS estão afastadas” (referindo-se à localização periférica da habitação de interesse social), não há discussão substantiva sobre política habitacional, regularização fundiária ou direito à moradia.

Essa hierarquização temática revela uma concepção de planejamento urbano na qual o desenvolvimento econômico é visto como motor principal, enquanto as políticas sociais são concebidas como consequências ou ajustes necessários ao crescimento econômico. A educação, saúde e assistência social aparecem como setores que devem se adaptar ao modelo de desenvolvimento urbano, não como dimensões que deveriam influenciar as escolhas de desenvolvimento territorial.

3.5 Resultados

Os resultados referentes ao PDP de Lavras 2020 foram analisados por duas abordagens: a primeira considerando referência o conteúdo mínimo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, a segunda por meio de uma análise de conteúdo do próprio PDP.

O art. 42-B do Estatuto (Brasil, 2012) apresenta questões obrigatórias para o Plano Diretor que anteriormente não apareciam na sua versão original de 2001. Segundo essa atualização, para ampliar o perímetro urbano, os municípios deverão elaborar projetos específicos com o mínimo de sete itens. Neste trabalho serão apresentados os itens já com o indicativo de como foi elaborado no PDP de Lavras:

I – Demarcação do novo perímetro urbano: no PDP de Lavras existe o macrozoneamento onde há a demarcação do perímetro urbano no perímetro total do município, portanto, é um item contemplado;

II – Delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais: no PDP de Lavras há o zoneamento urbano que cumpre justamente essa função de restringir e controlar alguns trechos para o seu melhor uso;

III – Definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais: essas questões são contempladas no zoneamento urbano;

IV – Definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda: desde a primeira versão do PDP, datado de 2007, esses parâmetros não são estabelecidos no Plano Diretor, mas em leis complementares. O Código de Obras, a Lei de Parcelamento e a Lei de Uso e Ocupação do Solo foram promulgados em 2008 e sofreram alterações quase que anuais, inclusive durante a gestão municipal 2017-2020. É percebida uma tentativa de diminuir as defasagens e incoerências apresentadas pelos servidores municipais. Há nas versões recentes, por exemplo, um aumento da quantidade de zoneamento (acréscimo das zonas de urbanização consolidada, especial de recreação e especial de chacreamento) e flexibilidade na construção (como a retirada do limite de verticalização de algumas zonas e o refazimento do coeficiente de aproveitamento) o que pode promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda.

V – A previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido: as áreas que aparecem demarcadas no zoneamento urbano já existiam antes do PDP, tanto que, no mapa de vazios urbanos, é possível identificar que a maior parte desses territórios já estão ocupados;

VI – Definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural: é um item contemplado. Não de maneira tão específica,

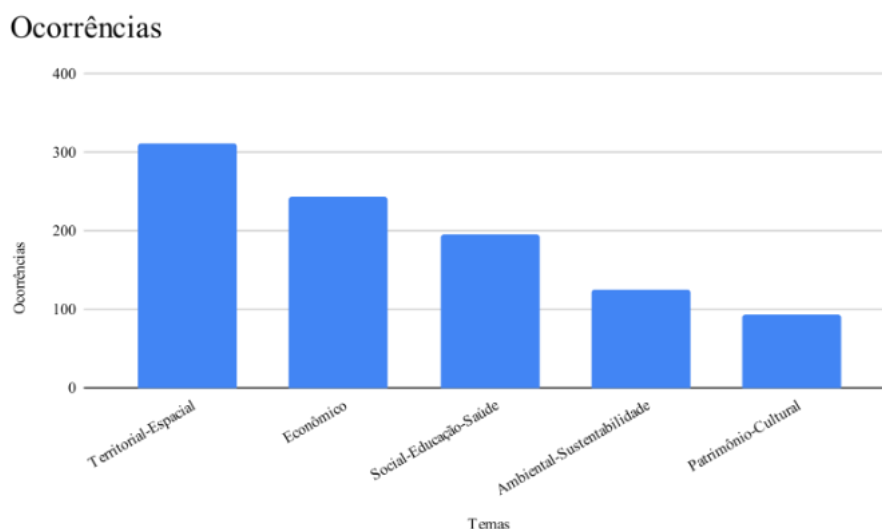
mas aparecem artigos que frisam a preocupação em conservar o existente e conscientizar a população a fazer o mesmo.

VII – Definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público [...]: é um item contemplado desde o PDP de 2007 por meio dos sete capítulos seguintes: do parcelamento, da edificação ou utilização compulsória; da transferência do direito de construir; das operações urbanas consorciadas; do direito de preempção; do direito de superfície; do estudo de impacto de vizinhança e da regularização urbanística e fundiária. Esse título não foi sujeito a alterações na versão de 2020, indicando que as diretrizes estabelecidas em 2007 foram consideradas satisfatórias e permaneceram em vigor conforme o formato de atualização legislativa.

De maneira geral, observa-se que o PDP de Lavras procurou contemplar os itens obrigatórios estabelecidos pelo estatuto, ainda que, em certos momentos, de forma incompleta ou suficiente apenas para atender aos critérios de aprovação, mas presentes no documento.

A análise de conteúdo final do PDP Lavras 2020 revelou um padrão de distribuição temática que apresentou características estruturais relevantes. A dimensão territorial-espacial assumiu protagonismo e corresponde a 33% das ocorrências analisadas, o que se mostrou consistente com a natureza essencialmente espacial dos planos diretores enquanto instrumentos de ordenamento territorial. Contudo, verificou-se uma configuração que indicava relativo equilíbrio entre as dimensões territorial e econômica. A categoria econômica atingiu 25% das ocorrências, evidenciando forte orientação para o desenvolvimento econômico e agroindustrial, refletindo a vocação regional de Lavras como centro de pesquisa e tecnologia agrícola. Essa proximidade percentual sugeriu uma tentativa de balanceamento entre ordenamento espacial e desenvolvimento produtivo. Por sua vez, a dimensão ambiental-sustentabilidade, com 12,8%, apresentou-se paradoxalmente frágil para um modelo econômico baseado fortemente em recursos naturais e no agronegócio.

Gráfico 1: Distribuição temática por frequência de ocorrências – PDP Lavras – 2020



Fonte: Elaboração própria.

As questões sociais (educação, saúde e assistência social) representaram 20% das ocorrências, indicação de um modelo de planejamento que reforça uma lógica setorial e que não centraliza a sustentabilidade social. Os aspectos patrimoniais e culturais corresponderam a 9,5% do conteúdo analisado. Na versão anterior do plano, o turismo não era contemplado como atividade a ser fomentada, considerando que o potencial histórico e turístico de Lavras e região só foi reconhecido recentemente. Embora essa proporção indique algum avanço no debate patrimonial e cultural, ela ainda permanece aquém das demandas da população.

Essa distribuição encontra ressonância nas observações de Andrade e Brito (2021) sobre as características do planejamento urbano de Lavras. Os autores identificam um padrão de planejamento reativo caracterizado pela aprovação acelerada de loteamentos sem adequado controle administrativo, seguida pela posterior provisão de serviços públicos essenciais como saúde, educação e assistência social. Tal dinâmica sugere que a ênfase nos aspectos técnico-espaciais do ordenamento territorial pode ter contribuído para uma abordagem que prioriza os instrumentos de controle do espaço, potencialmente em detrimento da articulação integrada das políticas sociais urbanas.

3.6 Análise

A análise por meio das cinco categorias do pentágono da ação pública revelou um paradoxo: embora formalmente cumpra as exigências legais, o processo apresenta limitações estruturais em sua dimensão participativa. A interação entre instituições, processos, atores, representações e resultados sugere uma tendência à prevalência de conhecimento técnico e interesses econômicos sobre mecanismos de participação popular nas decisões urbanas.

As instituições estabelecem diretrizes robustas para participação popular, mas sua implementação local revela desafios práticos. Os processos privilegiaram capacitação técnica sobre engajamento comunitário, resultando em apenas uma audiência pública, realizada em agosto de 2020, durante a pandemia. A configuração de atores consolidou hegemonia técnico-empresarial por intermédio do conselho gestor, com a ausência de movimentos sociais e organizações populares. As representações revelaram predominância de referenciais tecnocráticos, com hierarquização temática que privilegia desenvolvimento econômico.

Os resultados demonstram produto tecnicamente adequado que cumpre formalmente o Estatuto da Cidade, mas com observações substantivas. A distribuição temática evidencia desequilíbrios na sub-representação patrimonial-cultural e fragilidade na temática ambiental.

O PDP de Lavras ilustra como instrumentos democraticamente concebidos podem apresentar tendências de privilegiar temas específicos, resultando em processos que tendem a manter ao invés de transformar desigualdades territoriais. As observações identificadas: participação popular restrita, influência significativa de setores econômicos, abordagem fragmentada entre áreas e menor ênfase em sustentabilidade, sugerem desafios na efetividade dos instrumentos de democratização do planejamento urbano.

4 Considerações Finais

A análise do Plano Diretor Participativo de Lavras/MG utilizando-se o pentágono da ação pública revelou como as interações político-administrativas influenciam substantivamente as diretrizes urbanísticas. Este estudo contribui para os campos do urbanismo e da análise de políticas públicas ao demonstrar empiricamente como a interação entre valores, interesses e configurações institucionais moldam o planejamento urbano.

A estrutura analítica demonstrou potência para compreensão multidimensional, revelando representações subjacentes frequentemente invisibilizadas. Permitiu identificação de interações específicas da governança urbana em Lavras/MG.

Em termos de limitações, entende-se que a análise documental não acessou dinâmicas informais, e a ausência de entrevistas pode ter limitado a compreensão de motivações individuais. Portanto, o estudo sugere investigações futuras incluindo entrevistas e análise de implementação prática. Muito embora ele reforce a importância de perspectivas sociológicas que reconhecem políticas públicas como produtos de relações sociais complexas, contribuindo para processos de planejamento urbano mais democráticos e efetivos.

Referências

ANDRADE, Luís Fernando Silva; BRITO, Mozar José de. Política e expansão urbanas em Lavras-MG: o direito à cidade em disputa. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2206-2229, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.46096>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3. reimpr. da 1. ed. 2016. Lisboa: Edições 70, 2016.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima; VIEIRA, Márcia Paula Chaves. Interpretações e poderes em disputa: o ressurgimento do Centrão na política brasileira. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 36-59, 2022.

BEZES, Phippe. Seeing public bureaucracies like a sociologist: (a plea towards) reconnecting sociology and public administration. In: HUSTEDT, Thuriid; RANDMA-LIV, Tiina; SAVI, Riin. **Public administration and disciplines**. Leuven: Leuven University Press, 2020. p. 163-186. Disponível em https://www.jstor.org/stable/j.ctvv417th.13#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 16 mar. 2026.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1995.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [Estatuto da Cidade]. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria Nacional de Trânsito. **Frota de veículos – 2024**. Brasília, DF: SNT, atualizado em 15 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2024?form=MG0AV3>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. 2009. 526 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) — Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio De Janeiro: Ipea, 2019. cap. 3, p. 105-125. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap3.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en action**: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.

KIRCHHEIMER, Otto. The catch-all party. *In*: MAIR, Peter (ed.). **West european party system**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ci. Soc.**, São Luís, v.9 n. 18, jul/dez. 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 16 mar. 2026.

LAVRAS. Lei Complementar nº 419, de 17 de dezembro de 2020. Revisão do Plano Diretor do Município de Lavras, nos termos do Parágrafo 3º do Artigo 40 Lei Federal 10.527. **Diário Oficial do Município**, n. 2426, 17 dez. 2020.

LE GALÈS, Patrick. Urban governance in Europe: what is governed? *In*: BRIDGE, Gary; WATSON, Sophie (ed.). **The New Blackwell Companion to the City**. Malden: Blackwell, 2011. p. 747-758.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO. **Princípios e valores**. São Paulo: PSD, 2011. Disponível em: <https://psd.org.br/principios-e-valores/>. Acesso em: 10 out. 2024.

SILVA, Alessandro Soares da. A ação pública: um outro olhar sobre Estado, sociedade e políticas pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 8, p. 1, p. 194-204, 2018.

SILVA, Wainer Antonio; MORAES, Renato Almeida de. Direita e esquerda no pensamento de Norberto Bobbio. **Agenda Política**, São Carlos, v. 7, n. 1, p. 168-192, 2019. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/239>. Acesso em: 16 mar. 2026.

STEPHAN, Ítalo *et al.* Participação popular e cooperação intermunicipal: os Planos Diretores de Cruzília e Minduri MG. **Arquitextos**, São Paulo, ano 9, n. 100.03, set. 2008.

ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. *In*: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília, DF: Enap, 2021. cap. 6, p. 114-134.

Territorialização e reparação em sentido indígena: disputas da Aldeia Katurãma após o rompimento da barragem da Vale S.A. em Brumadinho

Territorialization and reparation in an Indigenous sense: disputes involving the Katurãma Village after the rupture of Vale S.A.'s dam in Brumadinho

Isadora Ribeiro Lopes¹   

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

Este artigo analisa a emergência da Aldeia Katurãma, formada por indígenas Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe, após o rompimento da barragem da Vale S.A. em Brumadinho (MG). O objetivo é compreender como o seu processo de territorialização tensiona os sentidos da reparação em disputa no contexto do desastre. O estudo demonstra que o desastre produziu efeitos que excedem os danos materiais, comprometendo vínculos territoriais, comunitários e cosmológicos. Em resposta, a constituição da Aldeia criou condições para a reconstrução da vida coletiva, a afirmação identitária e a ampliação da capacidade de interlocução política da comunidade, sem eliminar os conflitos e as disputas que seguem atravessando os processos de reparação. Com base em pesquisa etnográfica fundamentada na análise de documentos institucionais, discursos públicos de lideranças indígenas e acompanhamento situado de processos participativos vinculados à reparação, sustenta-se que a reparação reivindicada pelos indígenas não apenas se limita à compensação de perdas, mas também envolve a reconstrução das condições necessárias à continuidade de seus modos de vida. Conclui-se que a territorialização permite disputar os próprios significados do território, da conservação ambiental e da reparação, tensionando racionalidades institucionais. Essas tendem a reduzir danos a medidas compensatórias, inscrevendo, nos instrumentos reparatórios, reivindicações relacionadas à continuidade da vida coletiva indígena.

Palavras-chave: Territorialização. Reparação. Povos indígenas. Conflito socioambiental. Aldeia Katurãma.

Recebido em: 12/06/2025

Aceito em: 27/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20830208](https://doi.org/10.5281/zenodo.20830208)

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: Declara não utilização.

¹ Graduada em Administração Pública, pela Fundação João Pinheiro (MG), desenvolve linha de pesquisa em Meio Ambiente e Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article analyzes the emergence of the Katurãma Village, formed by Pataxó and Pataxó Hã-Hã-Hãe Indigenous People, following the collapse of the Vale S.A. dam in Brumadinho (Minas Gerais). The objective is to understand how their territorialization process challenges the contested meanings of reparation within the context of the disaster. The study demonstrates that the disaster produced effects extending beyond material damage, compromising territorial, community, and cosmological bonds. In response, the establishment of the Village created conditions for rebuilding collective life, affirming identity, and expanding the community's capacity for political engagement, without eliminating the conflicts and disputes that continue to shape reparation processes. Based on ethnographic research, grounded in the analysis of institutional documents, public statements by Indigenous leaders, and situated observation of participatory processes linked to reparation the article argues that the reparation demanded by Indigenous people is not only limited to compensating for losses but also involves reconstructing the conditions necessary for the continuity of their ways of life. It concludes that territorialization enables a contestation of the very meanings of territory, environmental conservation, and reparation. It challenges institutional rationales that tend to reduce damages to compensatory measures and embeds demands regarding the continuity of Indigenous collective life into reparation mechanisms.

Keywords: Territorialization. Reparation. Indigenous peoples. Socio-environmental conflict. Katurãma Village.

1 Introdução

Os indígenas dos povos Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe, que viviam na Aldeia Naô Xohã desde 2017 e estavam estabelecidos às margens do Rio Paraopeba, no município de São Joaquim de Bicas (MG), foram drasticamente atingidos pelo rompimento da barragem da Vale S.A., ocorrido em 25 de janeiro de 2019 em Brumadinho. O colapso liberou aproximadamente 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração, resultando na morte de 272 pessoas e na contaminação do Rio Paraopeba, cujo uso da água foi posteriormente suspenso pelos órgãos ambientais (Minas Gerais, 2024).

O comprometimento das fontes hídricas, do solo e da biodiversidade impôs severas restrições à reprodução dos modos de fazer, criar e viver dos Pataxós e Pataxós Hã-Hã-Hãe. Esse cenário foi agravado pela pandemia de *corona virus disease 2019* (covid-19), iniciada em 2020, que aprofundou desigualdades estruturais, atingindo, de forma desproporcional, os povos indígenas. Nesse contexto, Campos (2024) observa que se acentuaram os conflitos internos na Aldeia Naô Xohã quanto às estratégias de enfrentamento desse cenário, culminando no deslocamento de parte dos seus integrantes para áreas urbanas.

Por sua vez, a dispersão territorial dificultou a reivindicação por reparação, em meio a controvérsias relacionadas ao reconhecimento dos indígenas não aldeados como atingidos pelo rompimento da barragem, segundo denúncias na mídia (Rocha, 2023). Diante dessa realidade, lideranças, juntamente com cerca de 30 famílias indígenas, organizaram a ocupação

da Mata do Japonês, também localizada em São Joaquim de Bicas, a aproximadamente 800 metros das margens do Rio Paraopeba. Nesse território, fundaram, em 9 de junho de 2021, a Aldeia Katurãma, nome em Patxohã que significa “boa sorte” (Aika, 2022).

A área encontrava-se registrada como Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) da Associação Mineira de Cultura Nipo-brasileira (AMCNB), com a qual as lideranças indígenas negociaram a permanência no local. Inicialmente, previa-se a doação de 70% da área, enquanto os 30% restantes seriam adquiridos e quitados futuramente, utilizando recursos das indenizações que os indígenas esperavam receber da Vale S.A. No entanto, ao longo das tratativas, eles perceberam que a reserva se encontrava degradada pela ação de grileiros (Campos, 2024). Diante disso, a negociação evoluiu para a transferência legal da totalidade do território à comunidade, sob a condição de que os indígenas assumissem a preservação ambiental da área. De acordo com a AMCNB (2024), a formalização da posse ocorreu em outubro de 2022, com a averbação do registro da área de 34 hectares em nome da Associação Indígena do Povo Katurãma (Aika).

Após a conquista territorial, a comunidade indígena passou a ocupar uma nova posição nas negociações com a empresa e com os órgãos públicos, favorecendo o reconhecimento como povos atingidos. Esse processo vem sendo acompanhado por esta autora, servidora pública lotada na Superintendência Central de Reparação Pró-Brumadinho do Governo de Minas Gerais, atuando como uma das responsáveis técnicas pela condução da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs) para priorização dos projetos de reparação socioeconômica do Acordo Judicial de Reparação Integral, do qual a Aldeia Katurãma participou.

Este artigo analisa a emergência da Aldeia Katurãma, após o rompimento da barragem da Vale S.A. em Brumadinho, como estratégia autônoma de resistência indígena diante da ruptura ontológica provocada pelo desastre. A partir desse caso, examina-se de que modo a territorialização da Aldeia reconfigura os sentidos de reparação em disputa no contexto do desastre. Argumenta-se que a territorialização ultrapassa a dimensão jurídico-fundiária, constituindo-se como condição de possibilidade para uma reparação em sentido indígena. Essa se orienta não apenas pela compensação financeira dos danos sofridos, mas também pela recomposição das condições necessárias à continuidade dos modos de vida e à produção de outros mundos possíveis, a partir das margens de racionalidades hegemônicas.

2 Metodologia

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa e interpretativa, de caráter etnográfico, fundamentada na revisão bibliográfica pertinente, na análise de discursos públicos de lideranças indígenas, na análise de documentos institucionais produzidos pela própria comunidade e no acompanhamento situado das dinâmicas relacionadas à

participação da Aldeia Katurãma no Acordo Judicial de Reparação Integral ao rompimento da barragem da Vale S.A. em Brumadinho.

O acompanhamento das reuniões e dinâmicas comunitárias, nesse processo participativo, permitiu à autora estabelecer interlocução direta e colaborativa com os integrantes da aldeia, compartilhando com a cacica Ângohó e o vice-cacique Hayô o interesse em aprofundar, por meio da pesquisa, a compreensão dos processos de territorialização da Aldeia. Essa experiência inicial constitui o ponto de partida etnográfico e a motivação dessa investigação, ancorada no compromisso ético com a escuta, a reciprocidade e o fortalecimento das formas de autonomia da comunidade.

A escolha da Aldeia Katurãma, como foco da investigação, também se fundamenta na proposição de Das e Poole (2008) de que as margens do Estado constituem espaços privilegiados para a análise antropológica. Em vez de compreendê-las como zonas de ausência estatal, as autoras sugerem investigá-las como locais nos quais categorias de pertencimento, cidadania, direitos e autoridade são continuamente negociadas e reconstruídas. A trajetória da Aldeia revela precisamente esse tipo de processo: ao reivindicar reconhecimento como povo indígena atingido, disputar formas de acesso aos mecanismos de reparação e construir formas próprias de participação institucional, a comunidade torna visíveis as práticas por meio das quais os limites da reparação são produzidos, contestados e reformulados.

O material empírico mobilizado inclui documentos institucionais produzidos pela Aika, especialmente o Protocolo de Consulta Livre, Prévia e Informada, declarações públicas de lideranças indígenas veiculadas em entrevistas e reportagens entre 2022 e 2025, além da observação situada das dinâmicas de interlocução estabelecidas entre a comunidade, órgãos públicos e demais atores envolvidos nas ações de reparação.

Parte-se da compreensão de que os materiais discursivos produzidos em espaços públicos constituem fontes empíricas relevantes e complementares para a pesquisa qualitativa, na medida em que possibilitam analisar processos de construção de sentidos, formas de representação social e disputas em torno da produção de narrativas públicas (Bauer; Gaskell, 2002). Nesse contexto, as falas públicas das lideranças indígenas são compreendidas não apenas como relatos descritivos, mas também como formulações por meio das quais a comunidade expressa e disputa os seus sentidos de território, a conservação ambiental e os próprios significados atribuídos à reparação.

O trabalho culmina na elaboração de um ensaio interpretativo que articula as narrativas e práticas discursivas das lideranças indígenas às contribuições teóricas da antropologia por meio de categorias analíticas centrais, como território, reconhecimento, conservação ambiental e reparação. Busca-se, assim, evidenciar como os Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe da Aldeia Katurãma não apenas resistiram ao conflito socioambiental instaurado pelo rompimento

da barragem, mas também como produziram, a partir da territorialização, condições para a reconstrução da vida coletiva e para a formulação de sentidos próprios de reparação.

Nesse sentido, a pesquisa procura compreender a constituição da Aldeia como processo simultaneamente político, ambiental e cosmológico, no qual a retomada territorial articula reconstrução de vínculos comunitários, conservação ambiental, produção de reconhecimento institucional e afirmação de modos indígenas de fazer, criar e viver. Assim, a metodologia proposta busca produzir uma leitura antropológica sobre os processos contemporâneos de territorialização e sobre as disputas em torno da reparação, evidenciando como a constituição do território emerge como condição de possibilidade para a continuidade dos modos de vida indígenas nas margens das racionalidades associadas ao neoextrativismo e aos limites dos dispositivos estatais de reconhecimento.

3 Fundamentação teórica, análise e discussão

3.1 Formação histórica: do colonialismo ao neoextrativismo

A Aldeia Katurãma é formada pelo povo Pataxó, com origens nas aldeias Coroa Vermelha, Barra Velha, Pau Brasil, Monte Pascoal, Pedra Branca e Mata Medonha, localizadas na Bahia, e na Terra Indígena Fazenda Guarani, em Minas Gerais. Além disso, a comunidade também inclui os indígenas Pataxó Hã-Hã-Hãe, provenientes da Aldeia Caramuru, em Paraguaçu, Bahia (Aika, 2022). Trata-se, portanto, de diferentes povos indígenas, majoritariamente originados do Nordeste do Brasil, que atualmente se reorganizam na Aldeia Katurãma, situada no município mineiro de São Joaquim de Bicas. Eles vivenciam uma condição frequentemente estigmatizada como povos “misturados”, em oposição ao ideário colonial do “índio puro”.

O antropólogo João Pacheco de Oliveira Filho (1998) adverte que essa mistura dos indígenas do Nordeste não deve ser interpretada como uma perda de identidade, mas, sim, como parte de um processo histórico produzido pelo Estado-nação, que, ao longo dos séculos, impôs a assimilação desses povos como forma de garantir o projeto político de integração nacional. Esse processo é compreendido pelo autor em dois momentos distintos: inicialmente, por meio das missões jesuíticas dos séculos XVII e XVIII, que promoveram a aglomeração forçada de distintos povos indígenas; posteriormente, pela atuação das agências indigenistas estatais, associada a políticas de integração e ordenamento territorial.

Nessa trajetória de deslocamentos compulsórios, a Aldeia Katurãma se insere atualmente em um contexto de pressões territoriais e disputas pelo uso de recursos naturais, em especial pela indústria da mineração. Se, em diferentes momentos históricos, as tentativas de subordinação dos povos indígenas foram promovidas por missões religiosas

e agências indigenistas estatais, nas últimas décadas essa lógica atualizou-se sob o discurso do desenvolvimento, que passou a legitimar as intervenções sobre os territórios, por meio de megaempreendimentos em nome do progresso econômico e social. Como observa Esteva (2000), o desenvolvimento propõe-se como discurso universalizante, apresentando determinado modelo de crescimento econômico como caminho natural para a modernização de uma sociedade, mascarando as desigualdades e violações de direitos produzidas.

Conforme discutem Zhouiri e Laschefski (2010), os projetos desenvolvimentistas frequentemente produzem conflitos ao impor uma racionalidade econômica sobre territórios habitados por populações tradicionais, convertendo seus modos de vida em entraves ao crescimento e à exploração dos recursos naturais. Na América Latina, essa lógica consolidou-se no chamado neoextrativismo, modelo de acumulação baseado na exploração intensiva de bens naturais e na expansão das fronteiras produtivas voltadas à exportação de *commodities*, operando por meio da espoliação de territórios (Svampa, 2019).

Nesse sentido, observa-se uma continuidade histórica entre as práticas coloniais de assimilação e as dinâmicas contemporâneas de exploração econômica, uma vez que ambas visam formas de subalternização territorial e política dos povos indígenas. Ainda que mobilizem mecanismos distintos, tais processos compartilham a imposição de modelos hegemônicos de ocupação do território e de relação com a natureza, frequentemente incompatíveis com os modos de vida indígena.

A persistência desses processos históricos de subordinação, contudo, não alcançou o desaparecimento dos povos indígenas nem de seus modos de existência. Apesar das reiteradas tentativas de assimilação e expropriação territorial, diferentes povos indígenas mobilizaram estratégias próprias de resistência, por meio das quais reivindicam reconhecimento étnico, direitos territoriais e condições para a continuidade de seus modos de vida. Como afirma a própria comunidade da Aldeia Katurãma: “[...] mesmo sem território, mantivemos nossa organização comunitária e nossa identidade [...]” (Aika, 2022, p. 2).

3.2 O rompimento da barragem como ruptura ontológica

Para os indígenas, cuja relação entre o mundo natural tece um *continuum* inseparável com a organização social (Diegues, 1996), o rompimento representou mais um episódio de violência ambiental, inserido em um histórico de violações. Essa percepção ecoa nas palavras da cacica Ângohó, liderança Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe, em entrevista concedida à Agência Brasil: “A gente via nossas crianças, nossos anciões perguntando se o rio já estava limpo, se podia tomar um banho, se podia pescar. Foi muito difícil. A gente só não passou pior porque o meu povo é um povo guerreiro” (Ângohó *apud* Rodrigues, 2024).

A indagação recorrente sobre a possibilidade de voltar a se relacionar com o rio, que atravessa gerações da comunidade, evidencia que não está em jogo apenas a qualidade ambiental da água, mas também a própria viabilidade de um modo de vida. O rio, nesse contexto, não se configura como recurso, mas, sim, como ente relacional, fundamental à reprodução social da comunidade. A declaração pode ser compreendida ainda como expressão de uma diferença ontológica, na medida em que envolve modos próprios de se relacionar com a natureza. Nesse sentido, dialoga com as reflexões de Marisol de la Cadena (2015), para quem as lutas indígenas contemporâneas não se restringem apenas à disputa por direitos dentro de um mesmo mundo, mas também colocam em questão a própria definição do que representa “natureza”, “rio” e “vida”. Assim, a experiência narrada pela cacica da Aldeia Katurãma evidencia que não se trata apenas de diferentes interpretações da natureza, mas também da coexistência de diferentes mundos, cujas formas de existência entram em fricção no contexto do rompimento.

Essa elaboração se aprofunda na sequência da narrativa: “Se você me perguntar o que eu mais queria hoje, eu responderia que queria voltar à comunidade que eu vivia, na base do rio. Naquela época, o grupo que a gente liderava estava unido. A gente comia e bebia na mesma cuia” (Ãngohó *apud* Rodrigues, 2024). A centralidade desse enunciado reside na evocação de um modo de existência baseado na convivência, na partilha e na produção cotidiana de vínculos. O “comer e beber na mesma cuia” não representa apenas uma prática alimentar, mas também uma comensalidade que constitui o primeiro passo para a construção de uma “corporeidade compartilhada” e de um parentesco (Pissolato, 2019). A desestruturação desses vínculos sociais ajuda a compreender por que a constituição de um novo território se tornou condição fundamental para a reorganização da vida comunitária após o rompimento da barragem.

Sobre as consequências da contaminação do rio, a liderança complementa:

Estamos completando cinco anos que nossas crianças não podem ser batizadas, não podem passar pelo ritual. A gente tinha uma geladeira natural que era um rio onde a gente buscava o alimento e a água. Não precisava medir quantos litros a gente ia poder usar. Hoje, eu tenho que medir. Eu tinha peixe fresco para pescar e comer. Hoje, 30% do que a gente come dentro da nossa comunidade é industrializado e nós, que somos totalmente contra o agrotóxico e contra esses alimentos processados, estamos sendo obrigados recorrer a esse alimento com essa química. Temos a plantação orgânica, mas ainda está longe do ideal (Ãngohó *apud* Rodrigues, 2024).

A narrativa evidencia que ritual, alimentação, território e vida coletiva não aparecem como esferas separadas, mas, sim, como dimensões constitutivas de um mesmo mundo relacional. Tal compreensão aproxima-se das reflexões de Viveiros de Castro (1996), para quem as cosmologias ameríndias desafiam a separação moderna entre natureza e sociedade, concebendo humanos e não humanos como participantes de uma mesma

rede de relações. O batismo, enquanto ritual que integra o recém-nascido ao coletivo, depende da relação com elementos do território que participam ativamente da vida social indígena. Nessa perspectiva, à luz da etnologia ameríndia, a interrupção desses ritos pode ser interpretada como uma ruptura nos processos de constituição da pessoa indígena e de transmissão da ancestralidade, nos quais corpo, território e espiritualidade são indissociáveis.

Esse tensiosamento dialoga ainda com as reflexões de Kopenawa e Albert (2015) sobre os efeitos da devastação dos territórios indígenas. Ao denunciar a destruição das florestas, dos rios e das relações que sustentam a vida, Kopenawa sugere que tais processos não apenas representam perdas ambientais, mas também ameaças às próprias condições de continuidade do mundo. Em certa medida, a contaminação do rio evoca aquilo que o autor metaforiza como a “queda do céu”, considerando não apenas a devastação da natureza, mas também o comprometimento das relações que tornam a vida possível.

Dessa forma, o rompimento da barragem da Vale S.A em Brumadinho representou para os povos Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe uma ruptura ontológica, na medida em que compromete não apenas os meios materiais de existência, mas também os fundamentos relacionais, cosmológicos e afetivos que sustentam a vida coletiva dos indígenas. Nesse quadro, a poluição do rio não representa apenas um dano ambiental, mas também uma desordem nas relações que sustentam a vida, comprometendo o “corpo-território” como espaço de circulação de afetos, constituição da pessoa indígena e reprodução da vida coletiva.

3.3 A territorialização como forma de resistência

O movimento de criação da Aldeia Katurãma inscreve-se, ainda, em uma trajetória mais ampla das retomadas Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe na região metropolitana de Belo Horizonte (MG), intensificadas, nos últimos anos, como projeto político de reconstrução territorial e afirmação identitária (Campos, 2024). O rompimento atua como um evento crítico nesse percurso (Das, 1995; Souza, 2019) ao diversificar estratégias de territorialização e impulsionar novas retomadas a partir da Aldeia Naô Xohã. Já a Katurãma se destaca por articular a reivindicação por reparação à reconstrução de vínculos em um novo território.

Por sua vez, Haesbaert (2023) destaca a interdependência entre os movimentos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, que expressam a capacidade dos grupos de perder, resistir e reconstruir vínculos com o espaço. Na trajetória da Aldeia Katurãma, esse processo se manifesta na transição de uma situação de deslocamento (desterritorialização), provocada pelo rompimento da barragem, para a criação de um novo território na Mata do Japonês (reterritorialização). A experiência demonstra que a

reterritorialização não implica um retorno a uma condição anterior ao desastre, mas, sim, a produção de novas espacialidades indígenas.

Observa-se, portanto, um processo de territorialização singular, entendido nesse trabalho como fenômeno histórico, simbólico e político. Para Oliveira Filho (1989), a relação entre uma sociedade indígena e o seu território “não é natural ou de origem”, mas, sim, construída a partir de experiências e interações concretas com o espaço, que ganham sentido por meio das práticas sociais e dos processos de organização coletiva. O território, assim, não é dado, mas, sim, continuamente produzido e recriado, expressando as formas pelas quais os grupos constroem pertencimento, poder e identidade.

Em sintonia, Krenak (2021, p. 5) afirma que “[...] os territórios são os lugares das identidades daqueles que ainda não esqueceram quem são”. O autor propõe compreender o território para além de suas materialidades geográficas ou jurídicas, como espaço de continuidade entre corpo, memória e ancestralidade. Nesse sentido, o espaço geográfico refere-se à vivência que o sustenta e ao modo como um povo o habita, o narra e o reconhece como parte de si. A territorialização, portanto, é também um ato de construção da identidade, um processo de se lembrar e se reafirmar no mundo, o que se expressa nas práticas cotidianas e nos rituais evocados pela cacica Ængohó: “A gente come nossos mariscos, faz os nossos rituais para manter viva a nossa tradição. Encontramos os nossos parentes e buscamos fortalecimento da espiritualidade na nossa aldeia de origem” (*apud* Rodrigues, 2024).

A dimensão do território também é evidenciada pela cacica Ængohó em entrevista à Mongabay Brasil: “Se nós falamos nossa língua, vivemos num coletivo, temos uma comunidade, uma aldeia, uma escola bilíngue, por que para a gente ser considerado indígena a gente tem que ter uma terra demarcada? A nossa autodemarcação não vale?” (Rocha, 2023). O enunciado explicita o deslocamento da autoridade estatal como única instância legitimadora da identidade e do território. A reflexão de Ferreira e Felício (2021, p. 44) aprofunda essa perspectiva ao situar a conquista popular da terra como ato político fundante do território: “[...] é fundamental que o próprio povo conquiste as terras porque é da luta que nasce todo simbolismo que transforma a terra em território”.

As lideranças da Aldeia Katurãma relataram a essa autora que submeteram à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) um pedido de reconhecimento da área como Terra Indígena, buscando converter a atual terra indígena dominial em território oficialmente reconhecido pelo Estado brasileiro. O processo evidencia que a territorialização indígena envolve também disputas contínuas por legitimação institucional e jurídica. Conforme argumenta Gallois (2004), restringir a legitimidade dos direitos territoriais à ocupação contínua de determinada área desconsidera os deslocamentos compulsórios que marcaram a história dos povos indígenas e contraria o próprio texto constitucional, que

reconhece a ocupação tradicional a partir dos usos, dos costumes e das tradições de cada povo.

O pedido de reconhecimento junto à Funai explicita o entrelaçamento entre a territorialidade vivida e o reconhecimento estatal. Trata-se de um território já conquistado e coletivamente produzido como indígena, que busca sua legitimação formal perante o Estado. Esse movimento dialoga com a transição “de tutelados a organizados”, discutida por Souza Lima (2009), em que os povos indígenas deixam de ocupar a posição de objetos da ação estatal para se constituírem como sujeitos políticos capazes de formular demandas, conquistar direitos e conduzir autonomamente seus projetos coletivos. Assim, o Estado deixa de ser concebido como instância tutelar e passa a ser interpelado como interlocutor em um campo de disputas políticas e ontológicas.

Além da busca por legitimação jurídica, o processo de territorialização da Aldeia Katurãma também mobilizou formas próprias de gestão da natureza e de conservação ambiental que possibilitaram o seu reconhecimento como área de APP. A proposta dos indígenas confrontou o “mito moderno da natureza intocada” como ideia da existência de um mundo natural em estado primitivo, anterior à intervenção humana, tomado como modelo ideal de preservação (Diegues, 1996). Além disso, ela converge com as reflexões de Almeida (2004). O autor argumenta justamente que as populações tradicionais exercem um papel central na conservação ambiental, englobando dimensões culturais, espirituais e políticas, frequentemente de forma mais eficaz do que os modelos tecnocráticos de gestão impostos pelo Estado.

Em entrevista à Agência Brasil, a cacica Ængohó enfatizou a dimensão política e espiritual da ocupação, destacando que o processo se deu por meio das ritualísticas indígenas:

Foi uma forma que a gente negociou, porque era uma área que estava toda destruída. Então a gente precisava provar a capacidade e a força dessa comunidade indígena para saber reflorestar e para proteger essa mata. Nós não precisamos entrar em guerra contra os grileiros. Foi tudo na força dos nossos maracás, dos rituais, da espiritualidade com a força de Txôpai (Ængohó *apud* Rodrigues, 2024).

A comunidade indígena também reafirma seu compromisso coletivo com a preservação ambiental em documento institucional, no qual se apresentam:

Nós, que somos os guardiões da mata, não aceitamos que a natureza seja explorada, pois para nós ela é sagrada. O nosso território é o local de onde tiramos parte do nosso sustento através da agricultura, da caça, da pesca, do artesanato e do etnoturismo. É onde podemos viver segundo os nossos costumes tradicionais, onde cultivamos nossas plantas para a medicina tradicional, em conexão com o sagrado: a água, a terra, os animais, o culto aos nossos ancestrais, nossos Naô e nosso Txopai. É onde criamos nossos filhos, repassando nossa cultura, tradições, e onde honraremos nossos antepassados (Aika, 2022).

A declaração pode ser interpretada à luz de Salviani (2002), que acrescenta que tanto as reivindicações territoriais quanto os discursos e as práticas de conservação constituem campos de disputa marcados por interesses políticos e econômicos. Nesse contexto, a própria identificação dos povos indígenas como “protetores do meio ambiente” pode ser compreendida como a adoção de uma estratégia política que busca, a partir de oportunidades e arenas institucionais disponíveis, influenciar políticas públicas e decisões que afetam diretamente seus modos de vida, em escala nacional e internacional.

3.4 Autodeterminação e organização institucional

A territorialização da Aldeia Katurãma implicou a constituição de formas próprias de institucionalização e organização política, presentes desde seus primeiros momentos, quando a Aika foi criada para viabilizar juridicamente o recebimento da área destinada à comunidade. Nesse processo, a territorialização envolveu a construção de mecanismos internos de governança e autodeterminação capazes de sustentar a reprodução de seus modos de vida e a interlocução com agentes externos.

Tal necessidade dialoga com as reflexões de Lima (1995), para quem o Estado brasileiro historicamente transferiu às próprias comunidades indígenas parte da responsabilidade pela gestão de suas demandas, impulsionando a constituição de associações indígenas como formas de interlocução política e jurídica. A experiência da Aldeia Katurãma evidencia esse processo: diante da negligência empresarial e das limitações da ação estatal, a comunidade organizou mecanismos próprios de representação e defesa de direitos, consolidando a Aika como instrumento de resistência e autodeterminação política.

Essas formas de organização encontram expressão em seu Protocolo de Consulta Livre, Prévia e Informada² (Aika, 2022), instrumento político e normativo elaborado autonomamente pelos indígenas para estabelecer os princípios que orientam sua relação com o território, com instituições públicas e com agentes externos. Fundamentado no direito à consulta prévia assegurado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Protocolo define procedimentos, formas de representação e critérios de diálogo que devem ser respeitados em processos capazes de afetar a comunidade. O documento evidencia como os próprios indígenas interpretam o direito à consulta, garantido pela Convenção 169 da OIT:

² O Protocolo de Consulta Livre, Prévia e Informada da Aldeia Katurãma foi elaborado entre dezembro de 2021 e abril de 2022, por meio de processo conduzido pela própria comunidade, com apoio da Assessoria Técnica Independente do Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (Insea). A construção do documento envolveu ao menos dez reuniões comunitárias, voltadas à discussão dos direitos assegurados pela Convenção nº 169 da OIT e à definição dos procedimentos de consulta e representação considerados legítimos pela comunidade.

A efetivação deste direito é uma forma de garantir que povos indígenas e comunidades tradicionais, como nós, sejam ouvidos e tenham participação antes, durante e depois de qualquer projeto e processo que possa atingir, direta ou indiretamente, o nosso modo de vida e o nosso território (Aika, 2022, p. 4).

A formulação explícita que, para a comunidade, a consulta prévia não representa apenas um mecanismo formal de participação institucional, mas também um instrumento de proteção. A referência ao “modo de vida” e ao “território” evidencia que os impactos reconhecidos pela comunidade extrapolam dimensões estritamente materiais, abrangendo cosmologias que estruturam a existência indígena. Essa perspectiva é aprofundada quando, no próprio Protocolo, afirma-se que “[...] o direito à consulta é um instrumento para o fortalecimento da diversidade e autonomia dos povos” (Aika, 2022, p. 4). Mais do que ser ouvida, a comunidade Katurãma reivindica o reconhecimento de suas formas próprias de organização, decisão e produção territorial diante de projetos estatais e econômicos que historicamente buscaram subordiná-los.

Conforme descrito ao longo do Protocolo, a Aldeia Katurãma desenvolveu um modelo organizativo estruturado em três níveis complementares. O primeiro corresponde à liderança central exercida pela cacica ou pelo cacique, posição definida por sucessão geracional ou indicação em assembleia e responsável pela condução política da comunidade. O segundo nível refere-se ao corpo de lideranças e à gestão associativa, formado por representantes dos núcleos familiares e membros da Aika, na condição de associação que atua na mediação de questões jurídicas, burocráticas e institucionais. O terceiro nível fundamenta-se no respeito à ancestralidade e aos saberes tradicionais, reconhecendo o papel das lideranças mais velhas na orientação das decisões coletivas e na transmissão da memória e da cultura do povo.

O Protocolo explicita ainda essa capacidade de articulação política ao definir, de forma proativa, o papel esperado de cada parceiro institucional, atribuindo-lhes funções específicas na efetivação de direitos, no apoio técnico e no fortalecimento cultural. Entre esses atores, encontram-se órgãos públicos, organizações da sociedade civil, universidades, assessorias técnicas e colaboradores individuais. Ao estabelecer essa rede de cooperação, construída de modo autônomo e pautada no respeito ao protagonismo indígena, a comunidade demonstra sua habilidade de articular diferentes atores sociais e institucionais em torno de um projeto político próprio de governança territorial e ambiental.

Essa compreensão ajuda a explicar por que a territorialização da Katurãma constituiu elemento decisivo para o posterior reconhecimento dos indígenas como atingidos pelo rompimento da barragem. Ao consolidar formas próprias de governança e mecanismos organizativos autônomos em torno de um território, a comunidade fortaleceu sua

capacidade de interlocução política e passou a disputar, em novos termos, os enquadramentos institucionais de reconhecimento e reparação.

3.5 A disputa por sentidos de reparação

O potencial político e simbólico da territorialização também se manifesta na forma como a constituição da Aldeia Katurãma contribuiu para o enquadramento dos povos Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe nos critérios de elegibilidade adotados pelos dispositivos institucionais de reparação. Se, anteriormente, a dispersão dos indígenas, em contexto urbano, dificultava seu reconhecimento como atingidos pelo rompimento da barragem, a Aldeia transformou essa dinâmica ao consolidar um espaço político e organizacional que fortaleceu a legitimidade do grupo diante das instituições e da sociedade, resultando em sua inclusão nos processos formais de reparação, conforme observado por essa autora.

Tal processo remete ao que Oliveira Filho (1998) conceitua como “moral do reconhecimento”, segundo a qual a afirmação identitária indígena é resultado de uma relação dialógica e política, em que o autorreconhecimento depende do reconhecimento pelo Outro. Esse autor argumenta: “O índio urbano, na proporção em que invoca sua identidade étnica, é tão índio quanto o morador do território indígena” (Oliveira Filho, 1998, p. 47). A experiência da Aldeia Katurãma evidencia as dificuldades enfrentadas para o reconhecimento dos indígenas em contexto urbano e demonstra como a territorialização foi decisiva para legitimar a identidade perante o Outro.

A mudança de estratégia da empresa pode ser explicada pela perspectiva de Acselrad (2009), que argumenta que a postura das grandes corporações diante dos conflitos socioambientais muitas vezes está vinculada a uma avaliação de risco empresarial, na qual os custos de manter relações comunitárias conflituosas podem superar os benefícios da negação das demandas. Como citado pelo autor: “Há claramente custos associados a ter e manter boas relações comunitárias, mas igualmente claro que há custos significantes em não tê-las” (Humphreys, 2000 *apud* Acselrad *et al.*, 2021).

As declarações da cacica Ængohó demonstram que a disputa em torno da reparação é também uma disputa sobre os sentidos do futuro. Ao afirmar: “Tem gente que pensa que estamos aqui por causa de dinheiro de Vale. Somos chamados de invasores, mas na verdade nosso povo protege a biodiversidade” (Ængohó *apud* Rodrigues, 2024), a liderança rejeita a redução da reparação à lógica meramente indenizatória e reafirma a legitimidade da presença indígena no território a partir de sua contribuição para a proteção e continuidade da vida.

Conforme argumenta Zhouri (2015), os mecanismos de negociação e mediação de conflitos, como os acordos de reparação, frequentemente operam por meio de enquadramentos institucionais que delimitam os termos da disputa, transformando

disputas políticas em demandas passíveis de gestão e compensação. Nesse sentido, a reparação constitui também um campo de relações assimétricas de poder, marcado por limites e tensões inerentes às soluções negociadas. Ainda assim, a experiência da Aldeia Katurãma evidencia que esses instrumentos não são simplesmente aceitos ou rejeitados pela comunidade. Ao contrário, são apropriados e reconfigurados a partir de seus próprios projetos coletivos, pleiteando que reivindicações relacionadas ao território, à autonomia e à continuidade da vida indígena sejam inscritas nos processos institucionais de reparação. A liderança explica sua busca:

Eu quero uma reparação coletiva, não uma reparação individual. Eu não penso em mim, eu penso no futuro da minha comunidade. Eu já estou ficando velha, mas e os novos? Vão para onde? Como vai seguir a história desse povo? Eu acho que a gente está criando uma aldeia modelo (Ángohó *apud* Rodrigues, 2024).

A relevância atribuída à vida comunitária e ao futuro das novas gerações evidencia que a reparação reivindicada pela comunidade não se orienta apenas pela compensação dos danos sofridos, mas também pela criação de condições que assegurem a continuidade histórica do povo, de sua cultura e de seus projetos coletivos. Nesse sentido, a reparação, em sentido indígena, não se limita à recomposição de perdas materiais provocadas pelo rompimento da barragem, mas também envolve a reconstrução das condições necessárias à reprodução dos modos indígenas de habitar e significar o mundo. A territorialização da Aldeia Katurãma assume papel central nesse processo, na medida em que oferece as bases materiais, políticas, culturais e espirituais a partir das quais essa continuidade pode ser reconstruída.

No âmbito da reparação dos danos coletivos, firmada no Acordo Judicial de Reparação Integral assinado entre a Vale S.A., o Governo de Minas Gerais, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), destaca-se a participação da Aldeia Katurãma na CP-PCTs, iniciada em 2022. A Consulta teve como objetivo priorizar iniciativas de reparação socioeconômica, em respeito à cláusula 11.11 do acordo, que prevê a consideração das especificidades e singularidades dos povos e comunidades tradicionais por meio de consulta prévia, livre e informada.

Ainda que a referida consulta tenha sido implementada no âmbito do Acordo Judicial de Reparação, sua existência não decorre automaticamente das racionalidades que orientaram a construção original do instrumento. Conforme apontado por Anelli (2025), a negociação do acordo foi alvo de críticas por parte de associações, coletivos e movimentos sociais atingidos, que denunciaram a ausência de participação direta das comunidades na definição das medidas reparatórias. Assim, a consulta específica a povos e comunidades tradicionais emerge posteriormente como resultado de processos de reivindicação e incidência política conduzidos por esses grupos, configurando-se

como uma conquista construída no curso da implementação do acordo, revelando que tais instrumentos permanecem abertos a disputas, reinterpretações e rearranjos promovidos pelos sujeitos atingidos.

Nesse processo, a Aldeia Katurãma priorizou a construção de um centro de referência para comercialização da produção artesanal e agrícola indígena, chamado pela comunidade de “Patashopping”. Esse centro comercial é um projeto arquitetônico inspirado em um Maracá, no qual as lojas se organizariam em formato circular, remetendo à cabaça do instrumento, enquanto as áreas de apoio corresponderiam ao seu cabo. A relevância simbólica da proposta é evidenciada pela cacica Célia Ængohó em declaração ao Governo de Minas Gerais:

Esse projeto é um sonho sonhado por todos nós da aldeia, porque um sonho sonhado sozinho é vazio. Queríamos criar algo diferente, porque o Maracá é o nosso instrumento sagrado, é por meio dele que nós nos comunicamos com a nossa espiritualidade. O projeto foi feito pelo arquiteto da nossa comunidade e vice-diretor da aldeia, Antônio Carlos (Ængohó *apud* Minas Gerais, 2025).

A escolha do Patashopping evidencia que a reparação reivindicada pela comunidade ultrapassa dimensões estritamente indenizatórias ou compensatórias. Ao articular comercialização da produção indígena, fortalecimento econômico, espiritualidade e valorização cultural em um mesmo projeto, a comunidade afirma formas próprias de produzir o futuro a partir do território. O Maracá, tomado como referência arquitetônica e espiritual, transforma o espaço de comercialização em expressão material da continuidade coletiva, da ancestralidade e da autonomia indígena.

A disputa por sentidos de reparação, contudo, não se esgota no âmbito do Acordo Judicial de Reparação. A Aldeia Katurãma ocupa uma posição singular nesse cenário, pois, ao mesmo tempo em que participa da CP-PCTs e acessa um projeto socioeconômico específico, também integra outro instrumento reparatório voltado especificamente ao povo Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe: o Termo de Ajuste Preliminar voltado ao povo Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe, chamado de “TAP-E Pataxó”. Firmado entre o Ministério Público Federal e a Vale S.A. em 2019, o instrumento assegurou, entre outras medidas, o direito à Assessoria Técnica Independente (ATI) e a realização de estudos destinados à identificação dos impactos e danos sofridos pela comunidade (DPU, [202-]). Em 2025, foi iniciado o processo de contratação de uma consultoria independente responsável pela elaboração de um diagnóstico multidisciplinar e de um plano de reparação para os grupos indígenas atingidos, conforme observado em publicação de edital de chamamento (Funai, 2025).

Embora esse processo ainda esteja em curso e demande investigação específica, alguns elementos já permitem identificar tensões acerca dos limites das soluções negociadas para conflitos socioambientais. Em comparação ao Acordo Judicial de Reparação, o TAP-

E Pataxó apresenta avanços relevantes ao deixar em aberto a construção do diagnóstico de danos e do próprio plano de reparação, criando uma arena institucional na qual os sentidos da reparação permanecem em disputa. O instrumento incorpora princípios como a reparação integral, a participação das comunidades indígenas e a reconstrução de vínculos com os territórios atingidos. Esse último constitui aspecto particularmente significativo para essa análise, uma vez que o território foi identificado como a base material, política, cultural e espiritual que sustenta a reprodução dos modos de vida indígenas. Ao reconhecer a relevância da reconstrução desses vínculos, o TAP-E abre a possibilidade de que a reparação contemple dimensões que extrapolam perdas patrimoniais ou econômicas, alcançando aspectos relacionados à continuidade coletiva, à autonomia e à reprodução sociocultural do povo Pataxó.

Ainda assim, persistem elementos que evidenciam os limites inerentes às racionalidades negociais. A cláusula 5.2.2 do documento prevê que o plano de reparação inclua medidas indenizatórias por compensação financeira para danos que, após diálogo com a comunidade, sejam considerados insuscetíveis de outra forma de remediação. Embora apresentada como solução residual, tal previsão revela a permanência de uma lógica de gestão dos danos que tende a converter perdas complexas, históricas e territorialmente enraizadas em equivalências monetárias. É justamente nesse ponto que se manifesta a tensão apontada por Zhouri (2015): a busca por consensos negociados pode produzir enquadramentos institucionais capazes de traduzir conflitos políticos e ontológicos em problemas administráveis, abrindo espaço para que a compensação financeira opere como mecanismo de encerramento formal de controvérsias cuja reparação efetiva permanece em disputa.

Nesse sentido, sugere-se que a disputa por reparação continuará sendo travada também no âmbito do TAP-E Pataxó. Se a territorialização permitiu à comunidade ampliar sua capacidade de interlocução política e formular demandas próprias no contexto do Acordo Judicial de Reparação, é plausível supor que esse mesmo processo influenciará a forma como os indígenas participarão da elaboração do diagnóstico e do futuro desse plano de reparação. Mais do que a implementação de medidas previamente definidas, o que parece estar em jogo é a disputa sobre quais danos serão reconhecidos, quais formas de vida serão consideradas reparáveis e quais concepções de território e modos de vida orientarão a reparação em curso. Essa dinâmica aproxima-se da perspectiva de Das e Poole (2008), segundo a qual as margens constituem espaços nos quais as categorias e práticas estatais são continuamente apropriadas, reinterpretadas e redefinidas pelos sujeitos que com elas interagem.

A experiência em curso da Aldeia Katurãma evidencia como, mesmo diante dessas limitações, os indígenas mobilizam os instrumentos disponíveis para construir condições de existência em seus próprios termos. Como sintetiza a própria cacica Ængohó: “A gente

sofreu muito, mas eu não posso contar só derrota. Eu tenho que contar que a gente conseguiu essa área” (*apud* Rodrigues, 2024). Longe de representar a superação dos conflitos decorrentes do desastre, essa conquista revela a capacidade da comunidade de transformar espaços restritos de negociação em oportunidades para fortalecer sua autonomia e projetar horizontes coletivos de futuro. A territorialização da Aldeia revela, assim, a produção de novas possibilidades de vida nas ruínas do desastre, reivindicando que a reparação assuma um sentido indígena orientado não apenas pela compensação dos danos, mas também pela continuidade de mundos.

4 Considerações finais

A trajetória da Aldeia Katurãma evidencia que os conflitos socioambientais produzidos pelo neoextrativismo ultrapassam disputas materiais por terras e recursos. O rompimento da barragem da Vale S.A., em Brumadinho, produziu profundas rupturas nos modos de vida dos povos Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe, comprometendo não apenas suas condições materiais de existência, mas também vínculos territoriais, comunitários e cosmológicos. Nesse sentido, o desastre pode ser compreendido como uma ruptura ontológica, na medida em que afetou formas próprias de habitar, significar e produzir o mundo, aproximando-se das reflexões de Marisol de la Cadena (2015) acerca dos conflitos que emergem quando diferentes mundos são colocados em relação.

Partindo dessa experiência, o presente trabalho buscou analisar como a territorialização da Aldeia Katurãma emergiu como resposta coletiva à dispersão provocada pelo rompimento, articulando reconstrução comunitária, afirmação identitária, preservação ambiental e disputa por reconhecimento institucional. Argumentou-se que a sua territorialização ultrapassa a dimensão fundiária ou jurídica, constituindo condição de possibilidade da própria reparação em sentido indígena.

A conquista desse território também foi viabilizada por uma disputa em torno dos significados da conservação ambiental. Ao reivindicar a ocupação de uma área concebida segundo modelos preservacionistas, os Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe afirmaram uma concepção de conservação fundada nas relações entre coletivos humanos e não humanos, deslocando a oposição entre proteção ambiental e presença humana. A territorialização revelou, assim, que a conservação pode constituir um efeito dos próprios modos indígenas de habitar, usar e cuidar do território.

Nesse processo, a Aldeia Katurãma consolidou formas próprias de governança, autodeterminação e articulação institucional, demonstrando que os povos indígenas não apenas reivindicam reconhecimento perante o Estado e as empresas, mas também reconfiguram os próprios instrumentos institucionais a partir de outras racionalidades políticas e territoriais. O Protocolo de Consulta Livre, Prévia e Informada exemplifica esse movimento ao transformar um dispositivo jurídico em instrumento de fortalecimento da

autonomia, da diversidade e da capacidade coletiva de decisão sobre o território e o futuro da comunidade.

A territorialização também permitiu à comunidade reorganizar sua capacidade de interlocução política diante dos dispositivos de reconhecimento e reparação. A constituição da Aldeia produziu novas condições de legitimidade institucional que favoreceram o reconhecimento dos Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe como atingidos pelo rompimento da barragem, possibilitando avanços concretos nas medidas reparatórias. Contudo, a experiência analisada demonstra que tais conquistas não decorreram de um reconhecimento espontâneo dos direitos indígenas, mas, sim, da construção autônoma de um território política e simbolicamente legitimado. Foi essa territorialização que permitiu à comunidade disputar os próprios significados da reparação, orientando-os para a reconstrução das condições necessárias à continuidade da vida coletiva.

A trajetória da Aldeia Katurãma também dialoga com Das e Poole (2008), para quem as margens do Estado constituem espaços privilegiados para observar a produção e a transformação de categorias políticas. Ao reivindicar reconhecimento, disputar os significados do território e incidir sobre os instrumentos institucionais de reparação, os Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe não apenas respondem aos enquadramentos produzidos pelo Estado e pelas corporações, mas também participam ativamente de sua redefinição. A Aldeia revela, assim, que as margens não constituem espaços de ausência estatal, mas, sim, locais onde os limites do reconhecimento, da justiça e da reparação são continuamente negociados, contestados e reconstruídos.

Por se tratar de um processo ainda em curso, a implementação do TAP-E Pataxó constitui um campo particularmente relevante para investigações futuras. O acompanhamento da elaboração do diagnóstico de danos e do plano de reparação poderá revelar como diferentes concepções de território, dano e continuidade da vida serão traduzidas, negociadas ou eventualmente tensionadas nos instrumentos reparatórios. Mais do que avaliar resultados, trata-se de compreender como os sentidos da própria reparação seguirão sendo disputados pelos povos indígenas no contexto do rompimento.

Por fim, o caso analisado aponta para a necessidade de políticas públicas e processos de reparação capazes de reconhecer os territórios indígenas não apenas como espaços físicos ou jurídicos, mas também como condições fundamentais de continuidade na reprodução de modos próprios de existência. Mais do que público de políticas compensatórias, os povos indígenas afirmam-se como sujeitos políticos que disputam, reinventam e produzem outras formas de habitar o mundo diante das ruínas produzidas pelo desastre.

Referências

- ACSELRAD, Henri *et al.* Neoextrativismo e autoritarismo: afinidades eletivas. **Antropolítica**, Rio de Janeiro, n. 53, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/49961>. Acesso em: 26 jun. 2026.
- ACSELRAD, Henri; PINTO, Raquel Giffoni. A gestão empresarial do “risco social” e a neutralização da crítica. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 51-64, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.uff.br/index.php/praiavermelha/issue/view/750>. Acesso em: 26 jun. 2026.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Natal, n. 6, n. 1, p. 9-32, 2004. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/102>. Acesso em: 26 jun. 2026.
- ANELLI, Fernando Resende. **Do meramente consultivo à incidência direta**: inovações democráticas, repertórios de interação e a inserção de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no processo de reparação socioeconômica do desastre-crime da Vale S.A. em Brumadinho (2019-2024). 2025. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/5dd65e9b-b84e-46ae-8507-f5f50512058d/content>. Acesso em: 12 jun. 2026.
- ASSOCIAÇÃO INDÍGENA DO POVO KATURÃMA. **Protocolo de consulta livre, prévia e informada da comunidade indígena da Aldeia Katurãma**. São Joaquim de Bicas: AIKA, abr. 2022. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/05/Protocolo-de-Consulta-Livre-Previa-e-Informada-da-comunidade-indigena-da-Aldeia-Katurama.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.
- ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE CULTURA NIPO-BRASILEIRA. **Uma história de ação humanitária**: mata do Japonês de São Joaquim de Bicas. Belo Horizonte: AMCNB, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.amcnb.com.br/news/view/2>. Acesso em: 10 ago. 2025.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CAMPOS, Thiago Barbosa de. **Retomadas indígenas na metrópole de Belo Horizonte**: entre vulnerabilidades, alianças e práticas para r-existir. 2024. 221 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/e9ea002a-84e1-4dfd-87ba-8a4b821234f6>. Acesso em: 26 jun. 2026.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, n. 27, p. 19-52, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1809/180913917002.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2026.
- DAS, Veena. **Critical events**: an anthropological perspective on contemporary India. Delhi: Oxford University Press, 1995.
- DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (Brasil). **Indígenas que possuem acordo com a Vale S.A. devem ser contemplados em diagnóstico de danos**. Brasília, DF: DPU, [202-]. Disponível em:

<https://direitoshumanos.dpu.def.br/indigenas-que-possuem-acordo-com-a-vale-s-a-devem-ser-contemplados-em-diagnostico-de-danos>. Acesso em: 12 jun. 2026.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (org.). **Dicionário do desenvolvimento**: um guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59-83.

FERREIRA, Joelson; FELÍCIO, Erahsto. **Por terra e território**: caminhos da revolução dos povos no Brasil. Arataca: Teia dos Povos, 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (Brasil). **Edital de chamamento público**: credenciamento de entidades independentes para a realização de diagnóstico de impactos e danos e plano de reparação à comunidade indígena atingida pelo rompimento da barragem da mina do Córrego do Feijão. Brasília: Funai, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/chamadas-publicas/credenciamento-de-consultorias-socioeconomicas/TR_consultoria_RBB_texto_final_15out25.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

GALLOIS, Dominique Tilkin. Terras ocupadas?: territórios?: territorialidades? In: RICARDO, Fany Pantaleoni (org.). **Terras indígenas e unidades de conservação da natureza**: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 37-41. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/terras-indigenas-unidades-de-conservacao-da-natureza-o-desafio-das>. Acesso em: 26 jun. 2026.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2023.

HUMPHREYS, David. **Forest politics**: the evolution of international cooperation. London: Earthscan, 2000.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

KRENAK, Ailton. Território e resistência. **Cadernos PROMUSPP**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 3-12, out./dez. 2021.

LA CADENA, Marisol de. **Earth beings**: ecologies of practice across Andean worlds. Durham: Duke University Press, 2015.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. Povos indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a organizados? In: SOUSA, Cássio Noronha Inglez de et al. (org.). **Povos indígenas**: projetos e desenvolvimento II. Brasília: Paralelo 15; GTZ; Rio de Janeiro: LACED, 2009. p. 15-50.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

MINAS GERAIS. **Histórico do rompimento das barragens da Vale na mina Córrego do Feijão**. Belo Horizonte: Pro-Brumadinho, 3 maio 2024. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/historico-do-rompimento-das-barragens-da-vale-na-mina-corrego-do-feijao>. Acesso em: 28 set. 2025.

MINAS GERAIS. **Reparação Brumadinho**: iniciativa do Patashopping, da Aldeia Katurãma, é autorizada. Belo Horizonte, [s.n.], 14 jan. 2025. Disponível em:

<https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/reparacao-brumadinho-iniciativa-do-patashopping-da-aldeia-katurama-e>. Acesso em: 28 set. 2025.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (org.). **Os poderes e as terras dos índios**. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGAS; Museu Nacional, 1989. (Comunicação, n. 14).

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. Uma etnologia dos “índios misturados”? : situação colonial, territorialização e fluxos culturais. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 47-77, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/LXbFMZgsrbyVpZfdbdjy6zm/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/conven%C3%A7ao-n-169-da-oit-povos-indigenas-e-tribais>. Acesso em: 28 set. 2025.

PISSOLATO, Elizabeth. **A duração da pessoa: mobilidade, parentesco e xamanismo mbya (guarani)**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ROCHA, Nina. Vítimas indígenas de Brumadinho ainda lutam para recuperar seu território. **Mongabay Brasil**, [s.l.], 26 jun. 2023. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2023/06/vitimas-indigenas-de-brumadinho-ainda-lutam-para-recuperar-seu-territorio/>. Acesso em: 28 set. 2025.

RODRIGUES, Léo. Após desastre da Vale, Pataxós erguem nova aldeia e combatem grileiros. **Agência Brasil**, Brasília, 28 jan. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-01/apos-desastre-da-vale-pataxos-erguem-nova-aldeia-e-combatem-grileiros>. Acesso em: 23 jul. 2025.

SALVIANI, Roberto. **As propostas para participação dos povos indígenas no Brasil em projetos de desenvolvimento geridos pelo Banco Mundial: um ensaio de análise crítica**. 2002. 104 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://www.laced.etc.br/pdfs/MestradoRSalviani.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2026.

SOUZA, Jurema Machado de Andrade. **Os Pataxó Hã-Hã-Hãe e os eventos críticos da retomada: memória, política e identidade**. 2019. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. São Paulo: Elefante, 2019.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 115-144, 1996.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ZHOURI, Andréa. From ‘participation’ to ‘negotiation’: suppressing dissent in environmental conflict resolution in Brazil. In: BRYANT, Raymond L. (ed.). **The international handbook of political ecology**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 447-459.

Revisão narrativa da teoria da Visão Baseada na Atenção (VBA) aplicada ao contexto da gestão pública escolar

Attention and communication in public education: a narrative review of the Attention-Based View (ABV) theory

Lucilaine Aparecida Chaves¹   

Centro Universitário Unihorizontes, Belo Horizonte, MG, Brasil

Thaís Pinto da Rocha Torres²   

Centro Universitário Unihorizontes, Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

A teoria da Visão Baseada na Atenção (VBA) — Attention-Based View (ABV) — tem se consolidado como uma abordagem para compreender como indivíduos e organizações direcionam o foco cognitivo e comunicacional em processos estratégicos. Diante disso, este artigo tem como objetivo sistematizar as contribuições da VBA para a compreensão da atenção organizacional e da comunicação interna na gestão pública educacional, em especial no contexto das escolas públicas. A pesquisa adota uma revisão bibliográfica narrativa, com buscas nas bases SciELO, Spell, Capes e Google Scholar, abrangendo autores seminais como Ocasio (1997) e Ocasio, Laamanen e Vaara (2018), além de estudos recentes que expandem o campo teórico (Joseph *et al.*, 2024; Brielmaier; Friesl, 2023; Boynton, 2024). Salienta-se que os estudos ofertam fundamentos sobre a distribuição da atenção, a aprendizagem organizacional e as estruturas que guiam o comportamento, os quais são complementados pela análise interpretativa do Memorando-Circular nº 250/2025/SEE/SB como artefato de ancoragem prática no contexto da educação pública. Evidencia-se o papel da governança atencional e das estruturas da organização na coordenação de ações e prioridades (Ocasio, 1997; Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018) que são sustentadas pela infraestrutura de confiança no alinhamento entre os níveis do sistema educacional. As contribuições práticas incluem subsídios para gestores escolares, secretarias de educação e formuladores de políticas públicas, reforçando a relevância da VBA como lente analítica para o aprimoramento da governança e da atenção em contextos educacionais. Esclarece-se

Recebido em: 12/10/2025

Aceito em: 05/05/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20830208](https://doi.org/10.5281/zenodo.20830208)

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



¹ Mestranda em Administração Pública pela Unihorizontes. Atua como Analista Educacional, na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG). Desenvolve pesquisas voltadas à gestão pública educacional, com ênfase na Visão Baseada na Atenção (ABV), gestão de projetos e estratégias pedagógicas. Sólida trajetória na implementação e monitoramento de políticas públicas educacionais.

² Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora e Pesquisadora do Mestrado em Administração do Centro Universitário Unihorizontes.

que os resultados são frutos da interpretação dos estudos analisados, e não da teoria aplicada ou observação direta no meio educacional.

Palavras-chave: Atenção organizacional. Comunicação interna. Alinhamento estratégico. Gestão educacional. Administração pública.

ABSTRACT

The Attention-Based View (ABV) has become established as an essential approach for understanding how individuals and organizations direct cognitive and communicational focus in strategic processes. In this context, this article aims to systematize the contributions of ABV to understanding organizational attention and internal communication in public educational management, especially within public schools. The study adopts a narrative literature review, drawing on searches in the SciELO, Spell, Capes, and Google Scholar databases, covering seminal authors such as William Ocasio (1997) and William Ocasio, Laamanen e Vaara (2018), as well as recent studies that expand the theoretical field (Joseph *et al.*, 2024; Brielmaier; Friesl, 2023; Boynton, 2024), complemented by an interpretive analysis of Memorando-Circular nº 250/2025/SEE/SB as a practical anchoring artifact within the public education context. The findings highlight conceptual foundations concerning the distribution of attention, organizational learning, and behavior-guiding structures, alongside advances that articulate attention, cognition, and organizational structure, with emerging applications in the public education sector. The role of attentional governance and trust infrastructure is underscored in aligning institutional priorities across levels of the educational system, from central authorities to frontline actors. Practical contributions include insights for school administrators, education secretariats, and public policymakers, reinforcing the relevance of ABV as an analytical lens for improving governance and institutional attention in educational contexts. It should be noted that the results stem from the interpretation of the studies analyzed, rather than from applied theory or direct observation in educational settings.

Keywords: Organizational attention. Internal communication. Strategic alignment. Educational management. Public administration.

Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Houve uso pontual de Inteligência Artificial generativa durante a preparação do artigo, exclusivamente como apoio técnico à redação. Foram utilizadas as ferramentas ChatGPT (OpenAI, versão GPT-5) e NotebookLM (Google), no período de elaboração e revisão do manuscrito, para: (i) revisão gramatical; (ii) aprimoramento da clareza e organização textual de trechos específicos; (iii) apoio à tradução do resumo para o abstract; e (iv) apoio técnico na sistematização das informações apresentadas no Quadro 1. Não houve utilização dessas ferramentas na construção da articulação teórica, na interpretação dos dados, na formulação das análises ou na elaboração do conteúdo científico do estudo. As autoras assumem integral responsabilidade por todo o conteúdo do manuscrito e pelas interpretações apresentadas, nos termos da Portaria CNPq nº 2664/2026.

Agradecimento: As autoras agradecem à Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), no âmbito do projeto *Trilhas de Futuro*.

1 Introdução

A comunicação interna e a atenção organizacional configuram elementos centrais para a compreensão do funcionamento das organizações. Nesse contexto, a comunicação ultrapassa o papel de mera transmissão de informações e atua como mecanismo de orientação coletiva e de coordenação das ações institucionais diante da complexidade social e das múltiplas demandas cotidianas. A atenção organizacional, por sua vez, revela como indivíduos e grupos selecionam, priorizam e canalizam esforços diante de sobrecarga informacional e restrições de tempo, um fenômeno central para a coordenação estratégica (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018).

A teoria da Visão Baseada na Atenção (VBA) — do inglês Attention-Based View (ABV) —, proposta por Ocasio (1997), oferece um marco explicativo potente para analisar esses processos. A teoria parte da premissa de que as decisões organizacionais dependem de como a atenção é distribuída, direcionada e estruturada pelos canais de comunicação e

pelos contextos institucionais. Diferentemente das abordagens tradicionais centradas em recursos ou estruturas formais, a VBA destaca o papel da atenção seletiva na definição do comportamento organizacional, mostrando que as organizações agem de acordo com aquilo a que prestam atenção.

Embora os lócus de pesquisa da VBA tenham raízes em estudos organizacionais e corporativos, pesquisadores têm ampliado, de forma incipiente, sua aplicação em outros setores. Isso possibilita por analogia muitas contribuições para a gestão pública. Um exemplo disso é o estudo de Mengzhi *et al.* (2022), que aplicaram a teoria ao campo da inovação verde, mostrando como governos e organizações canalizam atenção para políticas sustentáveis.

A revisão revelou que não há estudos que explorem como escolas e secretarias de educação distribuem e coordenam a atenção entre demandas pedagógicas, administrativas e políticas, nem como a comunicação interna influencia essa dinâmica. Nesse sentido, Ocasio (1997) destaca o papel da comunicação na estrutura da atenção organizacional. Essa lacuna revela uma oportunidade teórica e prática relevante: compreender a atenção organizacional como variável estratégica para a implementação de políticas públicas e projetos educacionais eficazes e eficientes.

Diante disso, este artigo busca sistematizar as contribuições da VBA para a compreensão da atenção organizacional e da comunicação interna no alinhamento estratégico da gestão pública educacional. O estudo procura responder à seguinte questão de pesquisa: como a VBA pode auxiliar na análise dos processos de comunicação e de atenção no contexto da gestão pública escolar? Para alcançar o propósito central, esse estudo desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: a) identificar os pressupostos seminais e as expansões contemporâneas da VBA aplicáveis à análise organizacional, destacando sua possível aplicação na gestão pública escolar; b) analisar como os canais de comunicação (como o Memorando-Circular nº 250/2025) e a infraestrutura atencional da VBA moldam o sentido coletivo e o engajamento emocional em ambientes educacionais; c) discutir as implicações práticas da “governança atencional” para o alinhamento estratégico entre as instâncias centrais (secretarias) e o nível operacional (escolas).

Esse artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, apresenta-se a metodologia, na qual são detalhados os critérios de busca, seleção e análise dos estudos incluídos na revisão. Em seguida, a revisão da literatura é organizada em quatro eixos temáticos: fundamentos da VBA, aplicações na administração e na educação pública, comunicação interna e distribuição da atenção e lacunas e tendências futuras. Por fim, são apresentadas as considerações finais, que sintetizam as contribuições teóricas e práticas, destacam as limitações do estudo e sugerem caminhos para futuras pesquisas.

2 Metodologia

O estudo caracteriza-se como uma revisão bibliográfica narrativa, adotando o procedimento metodológico descrito por Machi e McEvoy (2016). Tal abordagem é pertinente para esse estudo por possibilitar conexões interdisciplinares e compreensão da evolução conceitual da VBA em múltiplos contextos, permitindo a construção de eixos interpretativos ajustados à interface entre as teorias organizacionais e a gestão educacional pública.

A busca bibliográfica foi realizada entre junho e outubro de 2025 em bases de dados nacionais e internacionais: Scientific Electronic Library Online (SciELO), Scientific Periodicals Electronic Library (Spell) e Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O Google Scholar foi utilizado de forma estritamente complementar para identificar estudos de vanguarda e “literatura cinzenta” em um campo ainda incipiente, como a VBA na educação. O volume inicial de 2200 resultados nessa ferramenta foi tratado como uma amostragem de descoberta. Realizou-se uma triagem manual, baseada em relevância, nos primeiros 100 registros (ordenados pelo algoritmo de busca), interrompendo-se a análise ao observar a repetição de estudos já localizados ou a presença de documentos não acadêmicos, que foram excluídos para reduzir o ruído informacional.

Foram utilizados descritores em português e em inglês que combinassem o núcleo teórico (“Attention-Based View” e “visão baseada na atenção”) com conceitos associados (“atenção organizacional”, “Organizational attention”, “comunicação interna” e “internal communication”) e contextos de aplicação (“administração pública”, “educação pública”, education, “public administration” e pública). Esses termos foram combinados de diversas formas por meio do operador booleano AND.

Os critérios de inclusão foram: a) artigos seminais que fundamentam a VBA, em especial Ocasio (1997) e Ocasio, Laamanen e Vaara (2018), independentemente do ano; b) publicações recentes, no período de 2020 a 2025, que expandem a teoria e exploram aplicações em diferentes setores, de forma exploratória, visando compreender os avanços contemporâneos da teoria; c) estudos em outros setores, levantados, de forma exploratória, para permitir uma síntese por analogia funcional aplicável à gestão educacional, dada a escassez de literatura específica no campo. Como critérios de exclusão, eliminaram-se artigos duplicados, teses, dissertações e publicações sem aderência direta ao binômio VBA-comunicação interna.

O recorte temporal privilegiou o período de 2020 a 2025 com o objetivo deliberado de capturar o estado atual da teoria e suas aplicações contemporâneas (estado da arte), incluindo-se também os trabalhos seminais indispensáveis para a sustentação teórica do estudo. O processo de análise foi conduzido em três etapas complementares: a) leitura

exploratória dos títulos e resumos dos registros identificados, destinada a mapear o conteúdo geral dos artigos e identificar a pertinência do tema em questão; b) leitura seletiva, aplicando os critérios de inclusão/exclusão; e c) leitura analítica da introdução e conclusão dos artigos para refinar os estudos alinhados ao objetivo da pesquisa. Essa etapa permitiu a sistematização dos estudos em torno de conceitos, evidências e contribuições de cada obra.

A seleção final de 16 artigos priorizou a robustez analítica e a profundidade interpretativa necessária para a compreensão da VBA no setor público educacional, conforme recomendado para revisões narrativas qualitativas. Os resultados das buscas, sintetizados na Tabela 1, evidenciam a heterogeneidade da produção e confirmam a lacuna de estudos aplicados especificamente à gestão educacional.

Complementarmente à análise do corpo bibliográfico de 16 artigos, o estudo utiliza o Memorando-Circular nº 250 (Minas Gerais, 2025) como artefato empírico de ancoragem. Esse documento administrativo não compõe o *corpus* da revisão narrativa, mas serve como base para a análise interpretativa, permitindo ilustrar como os conceitos teóricos de “canais procedimentais” (Ocasio, 1997) e “estabilidade atencional” (Rerup, 2009) manifestam-se nas organizações. Isso é observado no cotidiano da gestão pública educacional em conformidade com a aplicação da VBA no contexto governamental (Alshahrani; Dennehy; Mäntymäki, 2022).

Tabela 1: Resultados das buscas bibliográficas

String de busca	Google Scholar	Capes	SciELO	Spell
“Attention-Based View” AND public administration	533	0	0	0
“Attention-Based View” AND education	2200	13	0	0
“Attention-Based View” AND “internal communication”	131	0	0	0
“Organizational attention” AND education	1630	3	0	0
“Organizational attention” AND “internal communication”	74	0	0	0
“Atenção organizacional” AND “educação pública”	1	0	0	0
“Atenção organizacional” AND educação pública	51	0	0	0
“Atenção organizacional”	97	1	0	0
“Visão baseada na atenção”	31	2	2	0
“Visão baseada na atenção” AND “pública”	9	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

A busca inicial revelou um volume expressivo de registros em bases amplas, como o Google Scholar. Contudo, devido à natureza generalista dessa ferramenta, que recupera “literatura cinzenta”, incluindo diversos tipos de produção, trabalhos acadêmicos não publicados e documentos institucionais, seus resultados foram considerados de forma

exploratória. Dos 2200 registros identificados para o termo “Attention-Based View” AND education, realizou-se uma triagem manual baseada em relevância nos primeiros 100 resultados (ordenados pelo algoritmo de saliência da base). A análise foi interrompida ao constatar a repetição de estudos já localizados ou a presença massiva de documentos não acadêmicos, que foram excluídos.

A aplicação dos critérios de inclusão e exclusão nas bases de dados mais estruturadas, como Capes, SciELO e Spell, proporcionou um refinamento do *corpus* de análise. Logo, observou-se que, ainda que tenha um número expressivo de estudos relacionados à Attention-Based View (ABV), de modo geral, são mais restritas as pesquisas que articulam diretamente esse conceito ao contexto educacional, sobretudo na área pública.

Termos mais específicos, como “Attention-Based View” AND education, apresentaram 2200 resultados no Google Scholar, mas apenas 13 no portal Capes e nenhum no SciELO e no Spell. Essa discrepância pode ser entendida como um indicativo para a necessidade de delimitação da estratégia de busca e a seleção mais criteriosa dos estudos, considerando, inclusive, o rigor acadêmico das publicações.

Outros descritores como “Organizational attention” AND education salientaram essa tendência, visto que a busca retornou 1630 resultados no Google Scholar, contra apenas 3 no portal Capes, enquanto “Visão baseada na atenção” AND pública resultou em menos de dez publicações. Esses dados corroboram a tese de Canepelle e Serra (2020), que documentam a concentração histórica da VBA em revistas e temas de negócios, sobretudo em contextos privados e corporativos. Esse cenário de escassez justifica a exploração de novas realidades, alinhando-se à tese de Joseph *et al.* (2024) de que a metateoria deve avançar para além de seus limites tradicionais para explicar o comportamento organizacional em ambientes complexos e em transformação. Alshahrani, Dennehy e Mäntymäki (2022) confirmam explicitamente a lacuna e o atraso das pesquisas no setor público, quando comparado ao corporativo.

Diante desse cenário incipiente, o *corpus* final de 16 artigos foi selecionado com base na robustez analítica e na significância teórica para a construção da síntese interpretativa ao se aplicar os critérios de inclusão e exclusão, considerando a aderência ao objetivo do estudo e a contribuição para a compreensão da VBA. Esse número é metodologicamente adequado para revisões narrativas qualitativas que visam à compreensão profunda do estado do conhecimento em áreas emergentes (Rother, 2007).

Durante o processo de escolha, notou-se convergência com as dimensões analíticas já identificadas, como estrutura da atenção, distribuição do foco e mecanismos comunicacionais (Ocasio, 1997; Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018), em conformidade com as fronteiras de pesquisa e as lacunas no setor público apontadas por Canepelle e Serra (2020) e Joseph *et al.* (2024). Os detalhes sobre autores, bases de dados, objetivos

e principais contribuições de cada um desses 16 estudos estão sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1: Resumo da literatura selecionada

Autor(es) e ano	Base de dados	Área/setor	Objetivo do estudo	Contribuição principal para a VBA
Ocasio (1997)	Scholar	Teoria geral	Propor a Visão Baseada na Atenção (VBA) como explicação do comportamento da firma.	Define os princípios: foco, atenção situada e distribuição estrutural.
Ocasio, Laamanen e Vaara (2018)	Scholar	Mudança estratégica	Analisar a relação entre comunicação e atenção na mudança estratégica.	Canais de comunicação como arenas de sentido; papel da linguagem e discurso.
Joseph et al. (2024)	Scholar	Teoria/fronteiras	Sistematizar as fronteiras de pesquisa da VBA após 25 anos.	Atenção como engajamento social; natureza temporal e dinâmica da atenção.
Brielmaier e Friesl (2023)	Scholar	Teoria/prática	Revisar a Attention-Based View (ABV) e propor extensão para a atenção situada.	Propõe quatro fatores situacionais: materialidade, social, temporal e enquadramento.
Bartel e Rockmann (2024)	Scholar	Gestão/resiliência	Investigar como sistemas relacionais moldam a infraestrutura atencional.	Introduz o conceito de infraestrutura atencional e indiferença relacional.
Boynton (2024)	Scholar	Crescimento/ Pesquisa Desenvolvimento (P&D)	Analisar a interação entre atenção temporal e recursos no crescimento da firma.	Demonstra o impacto da orientação temporal (curto vs. longo prazo) na estratégia.
Vuori (2023)	Capes	Comportamento Organizacional	Examinar o papel das emoções no engajamento atencional.	Integra emoção ao processamento de informação e ao foco coletivo.
Alshahrani, Dennehy e Mäntymäki (2022)	Scholar	Setor público	Estudar a assimilação de Inteligência Artificial (IA) em órgãos públicos (Arábia Saudita).	VBA como lente para o setor público; atenção situada na adoção tecnológica.
Rodrigues, Martins e Marietto (2024)	Scholar	Estratégia Prática	Discutir a convergência entre SAP e VBA.	Práticas, praxis e praticantes como moldadores do fluxo atencional.
Bueno, Hollnagel e Serra (2024)	Scholar	Teoria/revisão	Mapear o passado, o presente e o futuro da pesquisa em VBA.	Identifica a governança e a metacognição como fronteiras do campo.
Caneppele e Serra (2020)	Scholar	Teoria estratégica	Detectar tendências e frentes de pesquisa na VBA.	Identifica lacunas no setor público e a necessidade de incluir emoções.
Caneppele, serra e Pinochet (2022)	Scholar	Gestão de pessoas	Avaliar influência do perfil profissional na alocação da atenção.	Perfil e ambiente (estágio) condicionam a seleção de informações.

Yanhua, Zuying e Jiaxi (2025)	Scholar	Saúde pública	Analisar distribuição de atenção na prevenção epidêmica.	Eficácia da coordenação depende da distribuição equilibrada da atenção.
Mengzhi et al. (2022)	Scholar	Meio ambiente	Analisar atenção do governo local na inovação verde.	Atenção direciona fluxos de saber e determina sucesso de programas.
Rerup (2009)	Scholar	Gestão de crise	Propor a triangulação atencional para crises raras.	Dimensões de estabilidade, vivacidade e coerência atencional.
Ardito et al. (2024)	Scholar	Tecnologia/ Chief Executive Officer (CEO)	Analisar percepções de CEOs sobre riscos e benefícios da IA.	Comunicação simbólica e cultura como mediadoras da atenção na priorização de IA.

Fonte: Elaboração própria, com apoio do NotebookLM na organização e síntese dos estudos.

A etapa de leitura analítica dos textos permitiu aprofundar a compreensão dos argumentos, métodos e resultados de cada publicação, bem como organizar as evidências, por meio de uma síntese interpretativa (Ferrari, 2015), nos seguintes eixos temáticos: a) bases teóricas da VBA; b) VBA na administração e educação públicas, englobando pesquisas com potencial de aplicação e adaptação da teoria a contextos de gestão pública e escolar; c) comunicação interna e distribuição da atenção; e d) lacunas e tendências futuras de pesquisa.

As categorias de análise não foram estritamente estabelecidas *a priori*; em vez disso, elas emergiram do diálogo entre os objetivos da pesquisa e as tendências recorrentes identificadas no *corpus* de 16 artigos. Essa organização seguiu o propósito de mapear o “estado do conhecimento” na área (Vosgerau; Romanowski, 2014), estruturando os achados em facetas que revelam a evolução da metateoria da VBA e as suas possíveis lacunas no setor da educação pública. Esse procedimento de categorização por convergência temática permite integrar achados de diferentes contextos organizacionais, priorizando a coerência argumentativa e a síntese interpretativa dos estudos (Machi; McEvoy, 2016; Ferrari, 2015).

Apesar da abrangência analítica e interpretativa, é importante abordar as limitações provenientes da revisão bibliográfica narrativa. Diferentemente das revisões sistemáticas, esse tipo de estudo não segue um protocolo rígido de seleção, como o *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (Prisma), nem tem como objetivo a exaustão quantitativa da literatura. Seu foco está na interpretação crítica e na construção teórica contextualizada, priorizando a coerência argumentativa e a integração conceitual dos estudos (Ferrari, 2015; Green; Johnson; Adams, 2006; Machi; McEvoy, 2016). Essa escolha metodológica alinha-se ao propósito exploratório da pesquisa, voltada a um campo ainda emergente, a aplicação da VBA, principalmente na gestão escolar pública, em que o objetivo principal é compreender tendências, lacunas e possibilidades de transposição teórica. Assim, a natureza narrativa não constitui uma

limitação em si, mas, sim, uma estratégia metodológica adequada para estudos qualitativos que buscam interpretar, e não quantificar, as evidências disponíveis.

3 Revisão da literatura

3.1 Bases teóricas da Visão Baseada na Atenção

A teoria da VBA emerge com os estudos de Ocasio (1997), demonstrando que o comportamento organizacional resulta do modo como as empresas canalizam e distribuem a atenção de seus tomadores de decisão. Diferente das teorias tradicionais centradas apenas em poder ou recursos, a VBA sustenta que as organizações são sistemas seletivos que, diante da racionalidade limitada, precisam priorizar algumas questões em detrimento de outras (Caneppele; Serra, 2020; Bueno; Hollnagel; Serra, 2024). A atenção, portanto, constitui um recurso estratégico escasso que orienta os rumos institucionais e a adaptação estratégica (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018).

A VBA fundamenta-se em três princípios inter-relacionados (Ocasio, 1997): a) o foco da atenção, que enfatiza a seletividade dos gestores frente à racionalidade limitada; b) a atenção situada, que vincula o foco ao contexto específico e às dimensões espaciais, temporais e procedimentais; e c) a distribuição estrutural, na qual a atenção é regulada por estruturas sociais e econômicas, como regras, jogadores, posições e recursos, que legitimam e canalizam o que deve ser priorizado pela organização.

Já o alinhamento estratégico é o processo de sincronização e integração desses diversos focos atencionais entre unidades e níveis hierárquicos, garantindo que a agenda da organização seja coerente e não fragmentada (Brielmaier; Friesl, 2023). Nesse estudo, a coordenação em análise é a coordenação institucional multinível (Joseph *et al.*, 2024). Ela refere-se ao esforço persistente de integrar as diretrizes estratégicas das instâncias de governança educacional (nível central) com as instâncias regionais (nível intermediário) e o nível operacional das escolas (Minas Gerais, 2025). Essa coordenação depende da clareza dos canais em reduzir o ruído e promover metaconversas que alinhem o foco das equipes em torno de metas comuns de aprendizagem (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018).

Para além dos canais formais, a eficácia da coordenação estratégica é sustentada pela infraestrutura atencional (Bartel; Rockmann, 2024). Essa infraestrutura é composta por sistemas relacionais baseados em confiança e respeito mútuo, que funcionam como as “estradas” por onde a atenção estratégica se move em direção à ponta do sistema. Tal base é o que garante a estabilidade atencional (foco sustentado em metas de longo prazo) e a coerência atencional (alinhamento de foco entre diferentes níveis hierárquicos) (Rerup, 2009). Quando essa infraestrutura é frágil, a organização desenvolve a “doença

da indiferença relacional”, em que as comunicações oficiais passam a ser ignoradas pelos agentes, resultando em um foco fragmentado e na incapacidade de resposta a crises (Bartel; Rockmann, 2024).

Ocasio, Laamanen e Vaara (2018) ampliaram a metateoria ao tratar a atenção como um processo organizacional de filtragem entre estímulos internos e externos. Essa perspectiva demonstra que a atenção não é apenas um recurso individual, mas também um sistema distribuído que orienta a ação coletiva por meio de canais de comunicação que funcionam como arenas de construção de sentido (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018).

Essa abordagem possibilita a análise do funcionamento das instituições escolares públicas que sempre administram uma grande quantidade de diretrizes que provêm das secretarias de educação, conforme ilustrado nesse estudo pelas orientações estratégicas de mobilização para o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2025, proveniente do órgão central de educação (Minas Gerais, 2025). A VBA possibilita a análise do sistema educacional e da capacidade de direcionar e sustentar o foco em questões estratégicas (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018).

A literatura referente à estratégia como prática — do inglês *Strategy-as-Practice* (SAP) — destaca a importância das interações e rotinas na construção e implementação da ação estratégica, ao considerar a estratégia como um conjunto de práticas do cotidiano das organizações (Rodrigues *et al.*, 2024). Dessa maneira, as dinâmicas comunicacionais são compreendidas como parte dessas práticas, o que contribui para a articulação de sentidos e coordenação das ações institucionais e traz centralidade à práxis cotidiana na formação do comportamento (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Rodrigues; Martins; Marietto, 2024).

Nessa dinâmica, a atenção revela-se processual e mediada por contextos comunicacionais formais e informais (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018). A articulação entre atenção e comunicação molda o que é priorizado durante processos de transformação estratégica (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Caneppele; Serra, 2020). A atenção organizacional emerge, portanto, tanto de estruturas institucionais quanto de interações discursivas e “metaconversas” que alinham os diversos canais e orientam múltiplos atores em relação a agendas comuns (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Caneppele; Serra, 2020).

Essa perspectiva de atenção situada foi expandida por Brielmaier e Friesl (2023), que a utilizam para explicar a variação das respostas organizacionais em contextos instáveis: materialidade, dinâmica social, temporalidade e enquadramento do cenário estratégico. Essa premissa revela como a materialidade (artefatos e ambiente físico) e a dinâmica social (relações de poder e interações) moldam o foco dos atores, direcionando as questões que se tornam salientes e legítimas em contextos específicos (Brielmaier; Friesl,

2023). Atores estratégicos, operando sob o que a teoria denomina pressão temporal, frequentemente redirecionam o foco para resoluções de conflitos imediatos ou exigências burocráticas, o que pode comprometer a estabilidade atencional necessária para metas de longo prazo (Bartel; Rockmann, 2024).

No setor público educacional, essa dinâmica transforma a gestão da atenção em um desafio de governança, pois, ao transpor a temática para a área, percebe-se que o comportamento organizacional provém da distribuição estrutural da atenção, na qual regras, recursos e posições regulam a legitimidade das questões que disputam o foco dos gestores (Caneppele; Serra, 2020; Caneppele; Serra; Pinochet, 2022). Estudos de mapeamento, como o de Caneppele e Serra (2020), mostraram que até o início da década de 2020 as pesquisas em VBA se concentravam em três grandes frentes: as capacidades cognitivas e os processos decisórios, as estruturas organizacionais como mecanismos de filtragem atencional e os sistemas de processamento de informações, emoções e estruturas cognitivas.

Essa sistematização evidenciou que, embora o campo tenha avançado, o foco predominou em contextos privados e corporativos, reforçando a lacuna existente no setor público e na educação e abrindo espaço para novas investigações sobre a atenção em ambientes coletivos, regulados e normativos (Bueno; Hollnagel; Serra, 2024). Para suprir essa lacuna, as novas fronteiras de pesquisa destacam a necessidade de incorporar dimensões simbólicas e relacionais à teoria (Joseph *et al.*, 2024). Conforme propõem Joseph *et al.* (2024), a atenção deve ser compreendida não apenas como uma propriedade cognitiva individual, mas também como um engajamento atencional coproduzido por interações sociais e práticas organizacionais que definem a qualidade da resposta estratégica diante de mudanças disruptivas.

Em síntese, a VBA consolidou-se como um referencial teórico capaz de explicar como as organizações definem prioridades e direcionam esforços (Ocasio, 1997; Caneppele; Serra, 2020). Ocasio (1997) destaca que instituições que constroem mecanismos robustos de atenção apresentam maior capacidade de formular e implementar estratégias eficazes. Embora estudos de mapeamento mostrem que a VBA se desenvolveu predominantemente em contextos privados, sua aplicação à gestão pública possibilita entender como a distribuição estrutural da atenção define o que ganha foco na agenda institucional (Caneppele; Serra, 2020; Bueno; Hollnagel; Serra, 2024).

A eficácia da governança atencional caminha junto com a infraestrutura atencional e é sustentada por sistemas relacionais baseados em confiança, transparência e respeito mútuo (Bartel; Rockmann; 2024). Esses sistemas possibilitam a coordenação e a estabilidade dos fluxos de atenção, contribuindo para a resiliência organizacional em contextos de incerteza e mudança. Embora essa proposição tenha sido desenvolvida em estudos organizacionais mais amplos, ela oferece elementos para compreender como

relações interpessoais e estruturas sociais podem influenciar a distribuição da atenção em diferentes contextos organizacionais. Nesse sentido, pode-se inferir que, em ambientes públicos complexos, a qualidade dos vínculos relacionais tende a influenciar a forma como prioridades são comunicadas, interpretadas e sustentadas ao longo dos diferentes níveis organizacionais (Bartel; Rockmann; 2024).

3.2 A VBA na administração e educação públicas

Os estudos organizacionais evidenciam a relevância da VBA, mas sua aplicação é concentrada em contextos privados e corporativos, sendo ainda incipiente em contextos complexos como a educação pública (Caneppele; Serra, 2020; Bueno; Hollnagel; Serra, 2024). Alshahrani, Dennehy e Mäntymäki (2022) transportam o debate para o setor público, ao mostrar que a adoção de tecnologias de Inteligência Artificial (IA) exige revisar os mecanismos institucionais de foco, distribuição e decisão. Sob essa perspectiva de transposição teórica para o campo educacional, ferramentas de análise de dados também remodelam a forma como gestores e docentes percebem lacunas de aprendizagem e realocam recursos pedagógicos, demandando novas práticas de coordenação e aprendizagem organizacional a partir dos princípios da atenção situada e da distribuição estrutural de atenção (Ocasio, 1997; Alshahrani; Dennehy; Mäntymäki, 2022).

O padrão de atenção organizacional é sustentado pela noção de atenção situada, o que indica que o foco dos gestores não é aleatório, mas, sim, dependente do contexto e do perfil profissional (Caneppele; Serra; Pinochet, 2022; Brielmaier; Friesl, 2023). Conforme demonstrado por Caneppele, Serra e Pinochet (2022), a formação e a experiência moldam padrões de priorização, fazendo com que diferentes profissionais selecionem informações distintas diante de um mesmo estímulo.

Sob a ótica da VBA, os canais de comunicação transcendem a mera transmissão de dados (metáfora do conduto) para atuar como contextos situacionais procedimentais e arenas de construção de sentido (*sensemaking*), nos quais as estratégias são efetivamente formuladas e interpretadas (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018). Esses canais, que englobam reuniões, memorandos e protocolos, funcionam como filtros atencionais que determinam quais problemas ganharão visibilidade e legitimidade institucional (Ocasio, 1997).

Um exemplo prático dessa dinâmica é o Memorando-Circular nº 250/2025/SEE/SB, que opera como um canal de governança ao utilizar a narrativa “Minas no Topo 2025” como âncora simbólica para alinhar a rede estadual em torno de metas comuns. Ao determinar a suspensão temporária de projetos secundários (como o “Google for Education” e o “Miguilim”) para garantir a estabilidade atencional no Saeb, o documento exemplifica como a estrutura organizacional reduz o ruído informacional e combate o fenômeno da

aglomeração (*crowding*) de demandas para forçar uma coerência atencional entre o nível central e as escolas (Minas Gerais, 2025; Bartel; Rockmann, 2024).

Nesse cenário, os gestores atuam como “tradutores” das diretrizes emanadas pela gestão central da governança educacional (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Rodrigues; Martins; Marietto, 2024). Segundo propõem Brielmaier e Friesl (2023) e Rodrigues, Martins e Marietto (2024), eles reinterpretem as demandas recebidas de acordo com a realidade material e social de cada unidade, formulando e moldando as estratégias por meio de práticas de comunicação cotidianas. Dessa forma, a robustez da infraestrutura atencional discutida anteriormente (Bartel; Rockmann, 2024) torna-se o diferencial para que o Memorando-Circular nº 250 não seja apenas um dado, mas, sim, um motor de alinhamento real nas escolas.

Contudo, a eficácia desse direcionamento pode ser comprometida por divergências de percepção entre os atores. Conforme observado por Bueno, Hollnagel e Serra (2024), o desalinhamento interpretativo entre membros de órgãos colegiados afeta diretamente o desempenho coletivo, o que torna a governança atencional uma fronteira de pesquisa. Pode-se inferir, sob esse viés, que esse fenômeno é aplicável às estruturas escolares: se as metas de proficiência e fluxo não forem interpretadas de forma similar pelos gestores (coerência), ocorre uma fragmentação da atenção, resultando em baixa execução das políticas planejadas pelas instâncias de governança educacional (Rerup, 2009; Minas Gerais, 2025).

O desafio da gestão central da política pública não reside apenas no envio de diretrizes oficiais, mas também na capacidade de converter esses artefatos comunicativos em uma infraestrutura atencional capaz de sustentar o foco estratégico diante das pressões e crises do cotidiano pedagógico (Bartel; Rockmann, 2024; Joseph *et al.*, 2024). Segundo Bartel e Rockmann (2024) e Joseph *et al.* (2024), essa infraestrutura, sustentada por sistemas relacionais e pelo engajamento social, é o que provê o suporte necessário para manter a estabilidade atencional e sustentar o foco estratégico diante das pressões e crises inerentes ao cotidiano das organizações.

A aproximação entre a VBA e a SAP, proposta por Rodrigues, Martins e Marietto (2024), reforça a ideia de que práticas, práxis e praticantes moldam o fluxo atencional. Nessa visão, a influência estratégica não decorre apenas da hierarquia formal, mas também das interações que estruturam a comunicação e a decisão. Essa leitura é particularmente fecunda para o campo educacional, no qual diretores, coordenadores e docentes atuam como *practitioners* que coproduzem a atenção estratégica no cotidiano escolar. O Memorando-Circular nº 250 exemplifica essa dinâmica em que a práxis estratégica ocorre, exigindo que os gestores “traduzam” diretrizes centrais para o contexto emocional e material de cada escola (Ocasio, 1997; Minas Gerais, 2025).

Portanto, a eficácia de instrumentos como o Saeb ou o Índice de Educação Básica (Ideb) depende de como as lideranças constroem sentidos e mobilizam o engajamento emocional das equipes (Joseph *et al.*, 2024; Minas Gerais, 2025). A atenção estratégica, na educação pública, consolida-se, assim, como um fenômeno relacional, no qual a clareza dos canais comunicativos e a infraestrutura de confiança entre os atores determinam a resiliência e o sucesso das políticas pedagógicas (Bartel; Rockmann, 2024).

Na área da saúde, Yanhua, Zuying e Jiaxi (2025) aplicaram a VBA à prevenção epidêmica comunitária e mostraram que a coordenação depende da distribuição eficaz da atenção entre atores públicos. Ainda que o estudo tenha sido conduzido no campo da saúde, seus achados podem ser analisados com base nos pressupostos principais da VBA, sobretudo no que se refere à alocação da atenção em contextos organizacionais complexos. Assim, a aproximação com a área da educação não ocorre por equivalência entre os setores, mas, sim, pela similaridade dos arranjos organizacionais, que definem as prioridades e viabilizam a coordenação da ação organizacional, conforme preconizado na VBA (Ocasio, 1997; Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Bartel; Rockmann, 2024).

Em conjunto, essas pesquisas consolidam a VBA como ferramenta analítica para compreender como o setor público estrutura suas prioridades. Sob essa perspectiva de transposição teórica para o campo educacional, a teoria permite examinar por que alguns projetos estratégicos prosperam enquanto outros se dissipam na rotina burocrática (Joseph *et al.*, 2024). Entender os mecanismos cognitivos, simbólicos e comunicacionais de atenção torna-se, portanto, a chave para alinhar estratégias, fortalecer políticas e aprimorar a governança institucional na educação (Joseph *et al.*, 2024).

Em suma, a evolução da VBA de um modelo de processamento de informações para um arcabouço relacional e situado permite compreender a gestão educacional como um exercício de governança atencional (Bartel; Rockmann, 2024). Sob essa lente, a eficácia das políticas públicas coordenadas pelas instâncias centrais da secretaria não depende apenas do conteúdo normativo de instrumentos como o Memorando-Circular nº 250, mas também de uma robustez da infraestrutura atencional que sustente o alinhamento entre o centro estratégico e a prática pedagógica na ponta. A seção seguinte analisa como esses mecanismos se manifestam na literatura selecionada.

3.3 Comunicação interna e distribuição da atenção

A partir da consolidação dos pressupostos de Bartel e Rockmann (2024) sobre resiliência em contextos corporativos, especialmente em contextos de crise, a transposição analítica para o setor público educacional oferece subsídios para interpretar a comunicação como um mecanismo dinâmico de coordenação institucional e pedagogia multinível. Sob essa ótica, pode-se inferir que, em situações de ruptura ou de necessidade de alinhamento

estratégico, como ilustrado na mobilização para o Saeb 2025 (Minas Gerais, 2025), a comunicação transcende a função de fluxo informacional para atuar na reorganização de canais que sincronizem as respostas entre a instância central da secretaria, as instâncias regionais e as unidades escolares (Caneppele; Serra, 2020).

Nesse processo, a eficácia da resposta institucional depende da capacidade de manter a coerência atencional, garantindo que as metas estratégicas e as interpretações permaneçam compatíveis entre os diversos níveis da rede, mesmo diante de pressões ambientais (Caneppele; Serra, 2020; Brielmaier; Friesl, 2023). Assim, a comunicação opera como o suporte para uma infraestrutura atencional resiliente, permitindo que a organização preserve o foco em prioridades estratégicas de longo prazo ao converter diretrizes administrativas em ações coordenadas no cotidiano da instituição (Caneppele; Serra, 2020; Bartel; Rockmann, 2024). Essa dinâmica de distribuição e sincronização da atenção, conforme discutido nas fronteiras de pesquisa de Joseph *et al.* (2024) e Ocasio, Laamanen e Vaara (2018), revela-se essencial para que a gestão pública lide com a fragmentação do foco e sustente o engajamento coletivo em sistemas complexos de ensino.

O comportamento organizacional é moldado pela seletividade da atenção. Nenhuma instituição consegue abarcar todas as demandas simultaneamente, por isso, o que é priorizado decorre das estruturas de poder, das rotinas institucionais e dos fluxos de comunicação. Essa seletividade explica por que algumas ações ganham destaque enquanto outras são negligenciadas (Ocasio, 1997).

Ocasio (1997) identificou três princípios que estruturam a atenção: o foco, que aciona o que é percebido e considerado importantes; o contexto, que faz fluir a informação pelos canais formais e informais de comunicação; e a estruturação, que orienta os mecanismos de distribuição da atenção no interior da organização. A atenção é conduzida por ações institucionais que direcionam o comportamento coletivo, não sendo aleatória (Caneppele; Serra, 2020). Compreender as decisões organizacionais exige analisar tanto as ações priorizadas quanto os contextos nos quais elas emergem (Caneppele; Serra; Pinochet, 2022; Brielmaier; Friesl, 2023).

Com base em Joseph *et al.* (2024), a transição de um modelo de cognição individual para um engajamento social mediado por práticas coletivas é o que garante a estabilidade e a coerência do foco estratégico. A ausência dessa base relacional pode induzir à "doença da indiferença", na qual a desatenção intencional aos vínculos cria "circuitos abertos" que impedem o fluxo de recursos cognitivos e tornam a organização propensa à fragmentação e à descontinuidade de projetos estratégicos (Bartel; Rockmann, 2024).

A dimensão emocional atua como um regulador central nesse processo. As emoções moldam a intensidade e a duração do engajamento atencional, funcionando como o

combustível que sustenta o esforço coletivo em metas de longo prazo (Vuori, 2023). Lideranças empáticas que mobilizam afetos e valores compartilhados conseguem diminuir o ruído comunicacional e a inércia institucional, especialmente em situações de alta complexidade e sobrecarga de demandas administrativas (Vuori, 2023). Assim, a governança atencional nas instituições consolida-se como um fenômeno relacional, no qual a estrutura formal de canais procedimentais deve ser suportada por interações sociais que confirmam vitalidade e sentido à agenda institucional (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018).

A gestão da atenção envolve a seleção e hierarquização de temas, moldando o que ganha centralidade na agenda institucional (Caneppele; Serra, 2020). Embora o estudo de Mengzhi *et al.* (2022) tenha focado na alocação de atenção do governo local para a inovação verde, os achados demonstram que a priorização atencional governamental é o que direciona fluxos de recursos e determina o sucesso de políticas específicas. A partir disso, pode-se inferir que, em contextos educacionais públicos, a ênfase comunicacional dada pelas secretarias a programas específicos (como o Saeb ou os planos de recomposição) atua como um canal de governança que legitima ações locais e reduz a dispersão estratégica, funcionando como um filtro atencional necessário para alinhar o foco institucional (Bueno; Hollnagel; Serra, 2024; Minas Gerais, 2025).

A convergência entre a VBA e a SAP reforça que a atenção estratégica é coproduzida por meio de “metaconversas”, múltiplas interações discursivas distribuídas que são vinculadas por elementos comuns, narrativas compartilhadas, símbolos e práticas discursivas que engajam as emoções dos atores (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Vuori, 2023). Diretores e coordenadores não atuam como meros repetidores de normas, mas, sim, como tradutores estratégicos que reinterpretam as diretrizes para a realidade material e social da instituição (Rodrigues; Martins; Marietto, 2024). Assim, a comunicação interna consolida-se como o mecanismo que transforma textos administrativos em sentidos coletivos, permitindo que a rede preserve a estabilidade do foco em objetivos centrais de longo prazo mesmo diante de pressões ambientais imediatas (Caneppele; Serra, 2020).

Quando bem estruturada, a comunicação interna torna-se um mecanismo de alinhamento estratégico. Ao integrar fluxos verticais (entre níveis hierárquicos) e horizontais (entre escolas e comunidades), ela promove coerência atencional entre objetivos centrais e práticas locais. Joseph *et al.* (2024) destacam que essa coerência é fundamental para sustentar estratégias em ambientes complexos, nos quais múltiplas pressões exigem clareza de propósito e coordenação contínua.

Sob a ótica da VBA, a análise da comunicação interna é decisiva para compreender a distribuição da atenção nas instituições e é resultado da forma como a organização canaliza e regula a atenção de seus tomadores de decisão por meio da distribuição

estrutural (Ocasio, 1997). Os fluxos comunicacionais definem o que se torna prioridade e o que é esquecido, atuando como canais procedimentais (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018). Essa compreensão tem implicações práticas diretas: fortalecer canais claros, participativos e bidirecionais é essencial para que a atenção coletiva se concentre em objetivos de grande impacto social, especialmente em situações marcadas por alta complexidade e necessidade de sincronização multinível (Yanhua; Zuying; Jiaxi, 2025).

Yanhua, Zuying e Jiaxi (2025) avançam ao propor medidas para melhorar o alinhamento estratégico em contextos de crise, ressaltando a importância de mecanismos institucionais de retorno de informação. Seus estudos indicam que a eficácia da coordenação institucional e da resposta governamental depende de uma distribuição estratégica e equilibrada da atenção. Esses achados oferecem pistas metodológicas para futuras pesquisas sobre como estruturas comunicacionais modulam a atenção organizacional, entendida agora como um engajamento social mediado por práticas e interações situadas (Caneppele; Serra, 2020; Joseph *et al.*, 2024).

Com base nas contribuições da VBA, é possível traçar mecanismos práticos de gestão atencional que fortaleçam a coerência estratégica e a comunicação interna nas instituições. A institucionalização de reuniões focadas, com pautas curtas e prioridades claramente definidas, favorece a concentração da atenção coletiva em temas estratégicos e reduz a dispersão informacional, promovendo maior clareza de propósito entre os atores organizacionais (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Bartel; Rockmann, 2024). A padronização da comunicação interna, mediante protocolos para ofícios, relatórios e devolutivas, constitui outro mecanismo relevante de filtragem e priorização atencional, assegurando coerência e clareza na circulação de informações estratégicas (Brielmaier; Friesl, 2023; Bueno; Hollnagel; Serra, 2024).

Além disso, a adoção de mapas atencionais institucionais permite diagnosticar como o foco das equipes é distribuído entre diferentes horizontes temporais e demandas, possibilitando o redirecionamento das prioridades quando necessário (Joseph *et al.*, 2024; Boynton, 2024). Tais mapeamentos podem ser complementados por indicadores de atenção estratégica, que mensuram o tempo e os recursos dedicados a projetos prioritários, tornando o alinhamento entre discurso e ação mais verificável (Brielmaier; Friesl, 2023). Essa prática, juntamente com as adaptações da VBA para o setor público, propostas por Alshahrani, Dennehy e Märtymäki (2022), utiliza o indicador-chave de desempenho — do inglês *key performance indicator* (KPI) — para avaliar o processamento atencional, tornando o alinhamento entre o discurso institucional e a ação prática passível de verificação.

Por fim, a incorporação de rotinas reflexivas coletivas, como sínteses mensais de aprendizagem ou encontros de revisão de prioridades, contribui para reorientar o foco organizacional diante das mudanças de contexto e fortalecer a atenção compartilhada

entre gestores e equipes (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Rodrigues; Martins; Marietto, 2024). Esses mecanismos traduzem a VBA em práticas concretas de governança atencional. Eles evidenciam que a gestão da comunicação não se limita à transmissão de informações, mas, sim, constitui o principal meio de coordenação do foco coletivo e de sustentação do alinhamento estratégico nas instituições (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Rodrigues; Martins; Marietto, 2024).

3.4 Lacunas e tendências futuras

A literatura recente sobre a VBA demonstra avanços conceituais expressivos, mas ainda evidencia *gaps* teóricos e metodológicos que abrem amplas possibilidades de aplicação na educação pública. Segundo Joseph *et al.* (2024), o campo da VBA encontra-se em expansão, porém ainda carece de estudos empíricos capazes de capturar a dinâmica da atenção em ambientes complexos e regulados.

Em primeiro lugar, destaca-se a lacuna da atenção comunicacional nas políticas educacionais. Embora a literatura reconheça a comunicação como o tecido da atenção (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Rodrigues; Martins; Marietto, 2024), observa-se uma possível limitação de estudos que examinem como os canais procedimentais e de comunicação, como ofícios, memorandos, reuniões e discursos institucionais, estruturam o foco coletivo das escolas. Conforme argumentam Rodrigues, Martins e Marietto, (2024), existe uma baixa incidência de investigações que descrevam como as mensagens oficiais competem ou se complementam com as vozes dos praticantes que reinterpretam a estratégia no cotidiano das instituições.

Outra lacuna refere-se aos níveis intermediários da atenção organizacional. A maioria dos estudos da VBA privilegia executivos do alto escalão, segundo Joseph *et al.* (2024), negligenciando atores intermediários e da parte operacional que efetivamente implementam e sustentam a direção atencional em situações particulares. Compreender como se distribui atenção entre demandas administrativas e pedagógicas é essencial para aprimorar a coerência entre o discurso da secretaria e a ação cotidiana da escola.

Conforme demonstram Caneppele e Serra (2020), a integração entre VBA e gestão do conhecimento é uma lacuna de alta relevância para o avanço da compreensão sobre a dinâmica das instituições. Nesse contexto a atenção direciona os fluxos de saber, determinando o que é compartilhado e o que é perdido nas organizações. No campo educacional, compreender como a comunicação interna facilita a conversão do conhecimento tácito dos professores em aprendizado institucional pode redefinir a gestão estratégica da informação.

Emerge também a necessidade de integrar a dimensão emocional e a temporalidade atencional (Boynton, 2024). Conforme Vuori (2023), as emoções moldam a intensidade

e a persistência do engajamento atencional, funcionando como catalizadoras ou inibidoras do foco coletivo. Em paralelo, Boynton (2024) demonstra que a orientação temporal dos líderes e o equilíbrio entre o curto e o longo prazo definem como recursos complexos são compreendidos e quais oportunidades estratégicas são priorizadas.

Assim, pesquisas futuras podem propor modelos sobre como as instituições equilibram a dimensionalidade da atenção (estabilidade, vivacidade e coerência) para gerenciar a carga cognitiva de múltiplos objetivos. Essa integração é essencial para explicar como as organizações alternam o foco entre metas imediatas e horizontes de longo prazo, garantindo a resiliência e a continuidade estratégica em cenários caracterizados por mudanças dinâmicas e oscilações políticas (Joseph *et al.*, 2024).

Percebe-se que há um déficit na mensuração empírica da atenção nas instituições, decorrente da escassez de métodos científicos confiáveis para analisar o processo decisório (Bueno; Hollnagel; Serra, 2024). Sugere-se a adoção de métodos mistos que articulem indicadores qualitativos com ferramentas de IA e modelos de linguagem para análise de fluxos comunicacionais, permitindo identificar temas recorrentes e sentimentos predominantes em larga escala (Ardito *et al.*, 2024; Joseph *et al.*, 2024).

O futuro da VBA depende da compreensão de como tecnologias de análise de dados e IA podem ser integradas à governança para ampliar a capacidade cognitiva sem fragmentar a atenção dos líderes e auxiliar no processamento de interdependências complexas (Joseph *et al.*, 2024). Conforme sugerem Alshahrani, Dennehy e Mäntymäki (2022), essa integração deve focar na redução de cargas administrativas rotineiras por meio de KPIs que monitorem o foco organizacional, garantindo que a percepção de valor sobre a eficiência tecnológica resulte em um engajamento atencional voltado à inovação e aos resultados de maior impacto (Ardito *et al.*, 2024).

Observa-se a necessidade de um avanço epistemológico que compreenda a atenção como um fenômeno dinâmico, situado e relacional, articulando cognição, comunicação e emoção em processos organizacionais. A integração entre a VBA, a SAP (Rodrigues; Martins; Marietto, 2024) e a psicologia organizacional (Caneppelle; Serra, 2020) pode contribuir para a construção de um arcabouço analítico mais abrangente e sensível às interações humanas nas instituições públicas de educação.

Diante disso, a educação pública desponta como campo fértil para expandir a VBA, oferecendo tanto contribuições práticas quanto teóricas. Do ponto de vista prático, a análise da comunicação interna e da atenção pode apoiar gestores escolares e dirigentes de órgãos institucionais de educação no alinhamento estratégico de projetos. Do ponto de vista teórico, a inserção da VBA, no campo educacional, contribui para consolidar a teoria em novos contextos, enriquecendo o debate sobre governança, liderança e comunicação organizacional.

4 Considerações finais

O presente estudo buscou sistematizar as contribuições da VBA para a compreensão da atenção organizacional e da comunicação interna na gestão pública educacional. Ao adotar a atenção como recurso cognitivo e estrutural, evidenciou-se que o foco organizacional não é um mero reflexo da racionalidade técnica, mas, sim, um processo social e comunicativo que orienta as decisões e define o rumo estratégico das instituições educacionais.

Verificou-se que a maior parte dos estudos empíricos sobre VBA concentra-se em contextos corporativos e privados, havendo uma lacuna significativa em sua aplicação direta à administração pública e, de forma ainda mais acentuada, à educação pública. Dessa forma, as aproximações realizadas nesse estudo devem ser compreendidas como inferências teóricas fundamentadas, e não como evidências empíricas diretas. Ainda assim, tais inferências permitem vislumbrar o potencial analítico da VBA para compreender dinâmicas organizacionais marcadas por múltiplas demandas, disputas por prioridade e necessidade de alinhamento estratégico, características presentes em diversos contextos públicos.

A partir da revisão narrativa, opção metodológica que privilegia a análise interpretativa em detrimento da exaustividade sistemática, foi possível articular o arcabouço seminal de Ocasio (1997) com os avanços recentes de Ocasio; Laamanen; Vaara (2018) e de pesquisadores contemporâneos como Brielmaier e Friesl (2023), Joseph *et al.* (2024) e Boynton (2024). Essa integração, fundamentada na analogia funcional — do inglês *Classification of the Functions of Government* (Cofog) —, permitiu o uso de estudos de outros setores públicos para iluminar o papel da atenção como um elo entre a formulação de estratégias e sua execução prática. A análise foi ancorada pelo Memorando-Circular nº 250, que exemplificou como instrumentos procedimentais atuam como filtros atencionais capazes de reduzir o ruído informacional e forçar uma coerência estratégica entre o nível central e as escolas.

No âmbito da educação pública, a VBA mostrou-se como uma abordagem consistente para compreender a gestão. As escolas, compreendidas como sistemas de atenção coletiva, revelam que a maneira como diretores, coordenadores e docentes direcionam o foco e constroem sentido compartilhado define a capacidade institucional de implementar políticas e sustentar coerência estratégica. Nesse cenário, a atenção não é apenas um estado mental, mas também um ato organizacional sustentado pela comunicação. É o canal pelo qual circulam prioridades, significados e emoções, sendo o principal vetor de coordenação entre os níveis estratégicos e operacionais (Ocasio; Laamanen; Vaara, 2018; Brielmaier; Friesl, 2023).

Do ponto de vista prático, três contribuições se destacam: a) a proposição da educação pública como fronteira de aplicação da VBA; b) a identificação da atenção como mecanismo de coordenação institucional multinível; e c) a valorização das práticas comunicacionais como instrumentos de governança atencional capazes de favorecer o engajamento coletivo (Bartel; Rockmann, 2024; Bueno; Hollnagel; Serra, 2024; Rodrigues; Martins; Marietto, 2024).

Reconhece-se, contudo, que a literatura ainda carece de estudos empíricos robustos em contextos públicos. Diante disso, propõe-se uma agenda de pesquisa futura voltada à integração entre VBA e comunicação interna, conforme os estudos de Ocasio; Laamanen; Vaara (2018), explorando como agentes escolares filtram e reinterpretem informações em meio a múltiplas pressões. Pautando-se em Brielmaier e Friesl (2023) e Joseph *et al* (2024), sugere-se que pesquisas qualitativas identifiquem os mecanismos de redistribuição da atenção situada nas práticas diárias, com foco nos níveis intermediários e operacionais (inspetores, gestores regionais e professores), na dimensão emocional e na temporalidade atencional. Tal agenda, conforme Joseph *et al* (2024), amplia o alcance da VBA e contribui para consolidar o campo da governança atencional em redes escolares.

Entretanto, o estudo apresenta limitações importantes. A primeira refere-se à predominância de estudos oriundos de contextos não públicos, o que restringe a generalização direta dos achados. Além disso, a revisão concentrou-se em um conjunto delimitado de bases de dados, o que pode ter restringido o *corpus* analisado. Indica-se a ampliação do escopo de busca em revisões futuras, com a inclusão de bases internacionais por meio do Portal de Periódicos da Capes — via acesso por Comunidade Acadêmica Federada (CAFe) —, possibilitando a consulta a bases como Web of Science e Scopus, de modo a fortalecer a abrangência e a robustez das análises.

Diante disso, como agenda para pesquisas futuras, sugere-se o desenvolvimento de estudos empíricos que investiguem a VBA em contextos de educação pública, especialmente no nível das organizações escolares e das instâncias intermediárias de gestão. Recomenda-se, ainda, a adoção de abordagens metodológicas que permitam captar os fundamentos psicológicos da atenção, como experimentos e estudos de decisão, conforme sugerido por Canepelle e Serra (2020).

Referências

- ALSHAHRANI, Albandari; DENNEHY, Denis; MÄNTYMÄKI, Matti. An attention-based view of al assimilation in public sector organizations: the case of Saudi Arabia. **Government Information Quarterly**, Amsterdam, v. 39, n. 4, e101617, 2022. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101617.
- ARDITO, Daniel Barros de *et al.* A percepção dos executivos sobre os benefícios e riscos da inteligência artificial: uma análise das publicações no LinkedIn. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO, PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE, 12., 2024. **Anais [...]**. São Paulo: Singep, 2024. Disponível em: <https://submissao.singep.org.br/12singep/proceedings/arquivos/85.pdf>. Acesso em: 7 maio 2026.
- BARTEL, Caroline A.; ROCKMANN, Kevin. The disease of indifference: how relational systems provide the attentional infrastructure for organizational resilience. **Strategic Organization**, Thousand Oaks, v. 22, n. 1, p. 18-48, 2024. DOI: 10.1177/14761270231183441.
- BOYNTON, Dylan. Temporal attention, knowledge breadth, and firm growth. **Strategic Organization**, Thousand Oaks, v. 22, n. 1, p. 91-117, 2024. DOI: [10.1177/14761270231196213](https://doi.org/10.1177/14761270231196213).
- BRIELMAIER, Christoph; FRIESL, Martin. The attention-based view: review and conceptual extension towards situated attention. **International Journal of Management Reviews**, v. 25, n. 1, p. 99-129, 2023. DOI 10.1111/ijmr.12306.
- BUENO, Ricardo Luiz Pereira; HOLLNAGEL, Heloisa Candia; SERRA, Fernando Antonio Ribeiro. Attention-based view: past, present and future. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. e23714, 2024. DOI: 10.5585/2024.23714. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/riae/article/view/23714>. Acesso em: 7 maio 2026.
- CANEPPELE, Nairana Radtke; SERRA, Fernando Antonio Ribeiro; PINOCHET, Luis Hernan Contreras. The allocation of attention: an analysis of the influence of the professional profile and the organizational environment. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 46., 2022. **Anais eletrônicos [...]**. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/2ba61cc3a8f44143e1f2f13b2b729ab3.pdf>. Acesso em: 7 maio 2026.
- CANEPPELE, Nairana Radtke; SERRA, Fernando Antonio Ribeiro. Frentes de pesquisa no campo da visão baseada na atenção. *In*: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 2020, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: FEA/USP, 2020. Sigla do evento: Semead. Disponível em: <https://login.semead.com.br/23semead/anais/arquivos/1359.pdf>. Acesso em: 7 maio 2026.
- FERRARI, Rosella. Writing narrative style literature reviews. **Medical Writing**, London, v. 24, n. 4, p. 230-235, 2015. DOI: 10.1179/2047480615Z.000000000329.
- GREEN, Bart N.; JOHNSON, Claire D.; ADAMS, Alan. Writing narrative literature reviews for peer-reviewed journals: secrets of the trade. **Journal of Chiropractic Medicine**, Amsterdam, v. 5, n. 3, p. 101-117, 2006. DOI: 10.1016/S0899-3467(07)60142-6.
- JOSEPH, John *et al.* Research frontiers on the attention-based view of the firm. **Strategic Organization**, Thousand Oaks, v. 22, n. 1, p. 6-17, 2024. DOI: [10.1177/14761270231223397](https://doi.org/10.1177/14761270231223397).

MACHI, Lawrence A.; McEVOY, Brenda T. **The literature review: six steps to success**. 3. ed. Thousand Oaks, CA: Corwin, 2016. DOI: 10.4135/9781071939031.

MENGZHI, Xu *et al.* Can local government's attention allocated to green innovation improve the green innovation efficiency?: evidence from China. **Sustainability**, [s.l.], v. 14, n. 19, e12059, 2022. DOI: 10.3390/su141912059. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/19/12059>. Acesso em: 7 maio 2026.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica. **Memorando-Circular nº 250/2025/SEE/SB – orientação**. Encaminhamento dos materiais da Reunião de Alinhamento Pedagógico e orientações para repactuação dos cronogramas de projetos e formações, em função da mobilização para o SAEB 2025. Belo Horizonte, 26 ago. 2025.

OCASIO, William; LAAMANEN, Tomi; VAARA, Eero. Communication and attention dynamics: an attention-based view of strategic change. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 39, n. 1, p. 155-167, 2018. DOI: 10.1002/smj.2702.

OCASIO, William. Towards an attention-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 18, n. 1, p. 187-206, 1997. DOI: 10.1002/(SICI)1097-0266(199707)18:1+%3C187::AID-SMJ936%3E3.0.CO;2-K.

RERUP, Claus. Attentional triangulation: learning from unexpected rare crises. **Organization Science**, [s.l.], v. 20, n. 5, p. 876-893, 2009. DOI: 10.1287/orsc.1090.0467.

RODRIGUES, Luci Maria Aparecida; MARTINS, Cibele Barsalini; MARIETTO, Márcio Luiz. A convergência entre a abordagem da estratégia como prática e a teoria da visão baseada na atenção por meio da premissa da distribuição estrutural de atenção. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 1-44, e23017, 2024. DOI: 10.5585/2024.23017.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática da literatura X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/?lang=pt>. Acesso em: 7 maio 2026.

VOSGERAU, Dilmeire Sant'Anna Ramos; ROMANOWSKI, Joana Paulin. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165-189, 2014. DOI: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/2317>. Acesso em: 7 maio 2026.

VUORI, Timo O. Emotions and attentional engagement in the attention-based view of the firm. **Strategic Organization**, Thousand Oaks, v. 22, n. 1, p. 189-210, 2023. DOI: 10.1177/14761270231165356. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14761270231165356>. Acesso em: 7 maio 2026.

YANHUA, Zhang; ZUYING, Xu; JIAXI, Xu. Administrative logic of grassroots community epidemic prevention from the perspective of attention allocation: evidence from Wuhan City. **Frontiers in Public Health**, Lausanne, v. 13, n. 1604293, p. 1-13, 2025. DOI: 10.3389/fpubh.2025.1604293. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/journals/public-health/articles/10.3389/fpubh.2025.1604293/full>. Acesso em: 7 maio 2026.

Experiências pedagógicas da política pública de monitoria estudantil do Programa Mais Estudo

Pedagogical experiences of the student tutoring policy of the Programa Mais Estudo

Iara Icó¹   

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBa), Salvador, BA, Brasil

Karla Maria Lima Figueiredo Bené Barbosa²   

Universidade Federal de Feira de Santana (UEFS), Feira de Santana, BA, Brasil

RESUMO

Este artigo analisa as experiências pedagógicas desenvolvidas no âmbito do programa de monitoria estudantil Mais Estudo, uma política pública da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC-BA) na oferta da educação básica, implementada na rede estadual de ensino no período de 2019 a 2024. Parte-se da premissa de que experiências como as do Mais Estudo possuem potencial para fomentar a aprendizagem ativa e contribuir para o processo de construção do conhecimento, a partir do protagonismo estudantil e da mediação docente qualificada. Com abordagem qualitativa e caráter exploratório, esse trabalho recorreu à pesquisa bibliográfica e documental. Os referenciais teóricos dialogam com as áreas de metodologias ativas de aprendizagem, construção do conhecimento, pedagogia crítica, políticas públicas educacionais e experiências de monitoria. A análise se ancora, ainda, em dados educacionais e sociais do estado da Bahia, evidenciando um contexto marcado por desigualdades estruturais e indicadores de baixa proficiência, que tornaram urgente a adoção de estratégias pedagógicas inovadoras e inclusivas. Foi possível reconhecer o potencial transformador do programa quando há mediação docente qualificada, intencionalidade pedagógica e incentivo à autonomia discente. Por outro lado, a análise também apontou limitações relacionadas aos processos formativos, à valorização do professor orientador, ao acompanhamento pedagógico e à execução orçamentária. O trabalho oferece análises que podem subsidiar o aperfeiçoamento do programa e a formulação de políticas educacionais semelhantes com foco na equidade educacional.

Palavras-chave: Metodologias ativas de aprendizagem. Construção do conhecimento. Monitoria estudantil. Políticas públicas de educação. Educação básica.

Recebido em: 19/12/2025

Aceito em: 09/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20830434](https://doi.org/10.5281/zenodo.20830434)

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 Doutora pelo Programa Multi-Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento. Bacharel e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBa).

² Doutora em Psicologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Analista Universitária e Docente do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e Professora Permanente do Programa Multi-Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

ABSTRACT

This article analyzes the pedagogical experiences developed within the Mais Estudo student mentoring program, a public policy of the Bahia State Department of Education (SEC-BA) in the provision of basic education, implemented in the state education network from 2019 to 2024. It starts from the premise that experiences such as Mais Estudo have the potential to foster active learning and contribute to the knowledge construction process, based on student protagonism and qualified teacher mediation. With a qualitative and exploratory approach, this work used bibliographic and documentary research. The theoretical frameworks engage with the areas of active learning methodologies, knowledge construction, critical pedagogy, educational public policies, and mentoring experiences. The analysis is also anchored in educational and social data from the state of Bahia, highlighting a context marked by structural inequalities and indicators of low proficiency, which made the adoption of innovative and inclusive pedagogical strategies urgent. It was possible to recognize the transformative potential of the program when there is qualified teacher mediation, pedagogical intentionality, and encouragement of student autonomy. On the other hand, the analysis also pointed out limitations related to the training processes, valuation of the supervising teacher, pedagogical monitoring, and budget execution. The work offers analyses that can support the improvement of the program and the formulation of similar educational policies focused on educational equity.

Keywords: Active learning methodologies. Knowledge construction. Student tutoring. Public education policies. Basic education.

1 Introdução

Este trabalho tem como objetivo central investigar a relação entre o uso de metodologias ativas de aprendizagem e a construção de conhecimento no contexto da educação pública. A pesquisa se debruçou sobre a análise da política pública de monitoria estudantil intitulada Programa Mais Estudo, desenvolvida pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC-BA), desde 2019. Essa iniciativa se apresenta para a sociedade com o propósito de estimular a proficiência e o protagonismo estudantil e fortalecer a participação ativa no processo de ensino-aprendizagem entre pares, a partir da inserção de estudantes da educação básica da rede pública no papel de monitores, o que implica na orientação e na mediação docente.

No cenário da educação brasileira, os compromissos educacionais dialogam com as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, cuja vigência foi prorrogada por mais dois anos em 2024. Esse plano tem como eixos centrais da política educacional a ampliação do acesso, a melhoria da qualidade do ensino e a valorização do professor. Contudo, dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) revelam que os desafios permanecem significativos. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2026), os resultados evidenciam que os estudantes do ensino médio da rede pública apresentaram níveis de

aprendizagem abaixo do esperado, especialmente nos componentes curriculares de língua portuguesa e matemática, persistindo impactos educacionais de baixa proficiência.

Esse quadro foi agravado pelas consequências da pandemia de *corona virus disease 2019* (covid-19), que provocou retrocessos no desempenho acadêmico, aumento da evasão escolar e aprofundamento das desigualdades educacionais, conforme aponta o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, 2021). Segundo os resultados do Saeb divulgados pelo Inep (2026), em um contexto marcado por desigualdades acentuadas entre regiões, redes de ensino e grupos sociais, o estado da Bahia apresenta uma situação ainda mais preocupante quando seus resultados são comparados às médias nacionais. Esse cenário evidencia a necessidade de políticas educacionais contextualizadas, capazes de responder aos desafios locais de recuperação das aprendizagens, fortalecimento do vínculo entre escola e estudante e adoção de estratégias que promovam a permanência e o êxito escolar.

Desse modo, o estudo se insere em um momento estratégico para se repensar a educação pública, a partir de interconexões entre as agendas internacionais, as diretrizes nacionais e as políticas educacionais no estado.

No campo educacional, as metodologias ativas de aprendizagem têm se consolidado como abordagens pedagógicas que colocam o estudante no centro do processo educativo, incentivando sua participação ativa, reflexiva e colaborativa na construção do conhecimento. Esse conceito fundamenta a importância do protagonismo do aluno, da aprendizagem significativa e da interação social como elementos essenciais para o desenvolvimento do pensamento crítico e da autonomia cognitiva. Com efeito, essas metodologias se configuram como instrumentos potentes para a transformação dos processos educativos, considerando que são embasadas no incentivo ao pensamento crítico, na autonomia e na construção coletiva do conhecimento.

A construção do conhecimento, nesse contexto, deixa de ser um processo passivo de assimilação de conteúdos previamente definidos e passa a ser concebida como um processo ativo, criativo e contínuo, no qual o estudante é sujeito da sua própria aprendizagem. Essa concepção reconhece o seu potencial transformador quando construído a partir da experiência, da problematização da realidade, da ação reflexiva e da colaboração. Desse modo, ao articular metodologias ativas com a construção do conhecimento, estabelece-se uma relação pedagógica que transcende a mera transmissão de saberes, promovendo práticas educativas mais coerentes com as demandas contemporâneas da sociedade e com os princípios de uma educação crítica, democrática e inclusiva.

Nesse sentido, a opção pela análise de uma experiência desenvolvida na oferta da educação básica, reconhecendo-a como um espaço fértil que produz muitos saberes,

pretende avaliar criticamente o Programa Mais Estudo no sentido de investigar se a iniciativa, de fato, coloca o estudante no centro da ação pedagógica e satisfaz as condições de articulação entre aprendizagem ativa e construção do conhecimento.

Ademais, entende-se como basilar a compreensão do contexto da educação básica na Bahia no âmbito do sistema educacional em que é desenvolvido o programa, pois foi identificado que a situação dessa etapa de ensino é muito grave no estado, apresentando uma piora constante no desempenho dos estudantes, sobretudo no ensino médio, a partir de 2013.

Diante da necessidade de políticas de intervenção voltadas à melhoria da qualidade do ensino, a narrativa apresentada pelo Programa Mais Estudo, ao propor a valorização da experiência prática da monitoria estudantil e da resolução colaborativa de problemas, estabelece como metas declaradas: melhorar o desempenho acadêmico, promover o engajamento estudantil e mitigar a vulnerabilidade social de estudantes em situação de risco. Nesse sentido, as experiências do programa de aprendizagem escolar entre pares, monitores e monitorados (estudantes apoiados no processo de monitoria), foram investigadas com o objetivo de avaliar se, de fato, reproduzem práticas associadas à aplicação de metodologias ativas de aprendizagem e à construção do conhecimento.

Além de apresentar características voltadas ao desenvolvimento da proficiência, com foco em componentes curriculares prioritários e no fortalecimento do protagonismo estudantil, o programa busca contribuir para a redução da exposição a situações de vulnerabilidade social, por meio do pagamento de bolsa mensal aos monitores e do aumento do tempo de permanência dos estudantes participantes nas unidades escolares. Desde a sua implantação, ele tem sido ofertado em todas as escolas da rede estadual de ensino da Bahia, abrangendo mais de 1600 unidades escolares, com vagas distribuídas nos 27 Territórios de Identidade da Bahia e contemplando a totalidade dos 417 municípios.

O recorte temporal da pesquisa abrange o período de 2019 a 2024, compreendendo a implementação da ação até o ano letivo mais recente completo, em que se verificou uma ampliação crescente no quantitativo de vagas ofertadas aos monitores. Consequentemente, elevou-se potencialmente o número de estudantes monitores e monitorados atendidos pela monitoria.

Para compreender os impactos, as potencialidades e as fragilidades do programa, adotou-se uma abordagem metodológica de pesquisa exploratória, com enfoque qualitativo. Nesse sentido, foram realizadas pesquisas bibliográficas, abordando conceitos metodológicos de aprendizagem ativa e de produção do conhecimento e conceitos teórico-metodológicos necessários para apoiar a investigação. Diante da complexidade de uma investigação em larga escala, definiu-se pela execução da

pesquisa documental como procedimento mais adequado para o levantamento e a análise dos dados sobre o desenvolvimento do Mais Estudo.

A escolha desse método permitiu o exame amplo, sistemático e aprofundado das informações disponíveis, buscando evidenciar aspectos sobre a implementação, a execução, os desafios e os impactos do programa. A partir desse estudo, buscou-se identificar se a política educacional de monitoria se mostra capaz de materializar princípios das aprendizagens ativas e da construção do conhecimento na prática pedagógica proposta pelo programa, a fim de elucidar suas contribuições quanto ao pressuposto da pesquisa em curso.

O estudo não apenas se justifica pela relevância do tema, mas também se motiva pela percepção de que a educação básica pode ser ressignificada por práticas mais ativas, colaborativas, críticas e transformadoras. Além disso, espera-se influenciar e contribuir com a proposição ou o aperfeiçoamento de outras políticas públicas e práticas educacionais desenvolvidas por diversos atores envolvidos no sistema da educação, a saber: professores, estudantes, gestores escolares, coordenadores pedagógicos, técnicos, dirigentes da educação, sociedade civil engajada na educação, parceiros e sociedade em geral.

Pelo exposto, pretende-se responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida o Programa Mais Estudo satisfaz as condições de articulação entre a aprendizagem ativa e a construção do conhecimento? Como objetivo geral, o trabalho pretende: analisar as experiências pedagógicas do programa de monitoria estudantil Mais Estudo, desenvolvido pela Secretaria de Educação da Bahia (SEC-BA) na oferta de Educação Básica, com recorte entre 2019-2024, à luz de conexões entre o uso de metodologias de aprendizagem ativa e a construção do conhecimento.

Para tanto, os seguintes objetivos específicos foram definidos: estabelecer conexões entre práticas pedagógicas ativas de aprendizagem e construção do conhecimento; investigar o Programa Mais Estudo, como objeto de pesquisa, para verificar práticas de aprendizagem ativa e de construção do conhecimento e analisar criticamente experiências desenvolvidas no programa, avanços e desafios.

2 Diálogos conceituais acerca das metodologias ativas e da construção do conhecimento na política pública de monitoria

Compreende-se que o método tradicional de ensino nem sempre se mostra adequado e/ou o único caminho para gerar conhecimento e fomentar a independência intelectual do estudante (Marques *et al.*, 2021), reproduzindo situações em que os alunos não são estimulados à produção do conhecimento, mas, sim, a serem meros consumidores ou

receptores de informações. Essa referência de aprendizagem representa um sistema positivista e se baseia no mito da objetividade, nos modelos burocráticos e no movimento tecnicista do ensino.

Marques *et al.* (2017) ressaltam o fato de que os métodos de aprendizagem tradicionais, na maioria das vezes, priorizam as atividades de ouvir e falar. Ao analisarem as contribuições associadas a William Glasser, disseminadas na década de 1960, destacam que o uso exclusivo dessas práticas oportuniza um nível de retenção compatível com uma abordagem passiva. Em paralelo, não se pode desconsiderar a forte interação dos estudantes que atualmente fazem uso de ferramentas digitais, sendo capazes de manusear e consumir um grande fluxo de informações. Essas habilidades, por sua vez, exigem muito mais do que atividades mais passivas, como as mencionadas anteriormente.

A abordagem tradicional tende a obter pouco êxito entre estudantes que estão completamente imersos no mundo digital, distanciando-se da ideia de que os professores são os únicos detentores do conhecimento — o que não dispensa o papel do docente como agente crítico e reflexivo. Portanto, o uso de métodos ativos aponta para uma mudança no papel do estudante dentro do processo de aprendizagem. Além disso, diferentes estilos de aprendizagem dos estudantes são identificados e, no intuito de melhorar o aprendizado efetivo, as metodologias ativas apresentam estratégias de ensino diversificadas que podem propiciar o envolvimento de estudantes e contemplar distintos perfis. Assim, em conjunto com a aula tradicional, pode-se combinar vários métodos de ensino (Marques *et al.*, 2021).

O ensino não deve se resumir a um viés exclusivamente conteudista, construído à luz de teorias densas entre um componente curricular e outro, com atividades de absorção de conteúdo que se limitam ao ver e ouvir, sem que a participação seja fomentada. Esse entendimento da aprendizagem é considerado passivo e caracteriza uma abordagem mais tradicional. Silva e Pires (2020) observam que o ensino tradicional, nesse formato, pode levar o aluno a uma posição de receptor e reproduzidor do conhecimento. Essa maneira passiva de educar ocupa-se de transmitir os conhecimentos acumulados ao longo da história pela humanidade. Por outro lado, uma aprendizagem mais significativa pressupõe que a autonomia do aluno seja desenvolvida a partir de um viés emancipatório.

A presença sobre as discussões acerca do uso das metodologias ativas no discurso educacional brasileiro não é um fenômeno recente. Sua origem remonta ao ideário pedagógico da chamada Escola Nova, movimento que se consolidou nas primeiras décadas do século XX, inspirado nos pressupostos do pragmatismo de Dewey (1938). Para essa concepção, o processo de ensino deveria ocorrer a partir da experiência do aluno, valorizando a sua atividade, o interesse espontâneo e a interação com o meio —

em oposição à pedagogia tradicional centrada na transmissão e na memorização (Nunes, 2008; Saviani, 2019).

Segundo Aranha (2006), o movimento encontrou respaldo entre intelectuais e gestores educacionais que defendiam a modernização da escola pública, embora sua implementação tenha ocorrido de forma desigual e limitada. Ainda assim, o legado da Escola Nova contribuiu para a introdução de práticas pedagógicas mais interativas, como o trabalho em grupo, a resolução de problemas e os projetos de aprendizagem — elementos que hoje se identificam com as chamadas metodologias ativas. Contudo, a adoção plena desses princípios encontrou diversos entraves históricos, tais como: a carência de formação docente, a rigidez curricular, a estrutura verticalizada das redes de ensino e as desigualdades de acesso, permanência e êxito na escola. Portanto, prevaleceu um modelo instrucionista e conteudista, que pouco favorecia a centralidade do estudante no processo de aprendizagem.

No contexto da virada para o Século XXI, especialmente com o avanço das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), observou-se um ressurgimento e uma reconfiguração das metodologias ativas, agora impulsionadas pela cultura digital, pela flexibilização dos saberes e pelas transformações nos modos de aprender e ensinar. Dessa maneira, ambientes virtuais de aprendizagem (AVAs), plataformas educacionais, objetos digitais interativos e ferramentas colaborativas *on-line* passaram a estimular práticas pedagógicas centradas no estudante, permitindo que assuma um papel mais ativo, autônomo e investigativo no processo de construção do conhecimento (Valente, 2003; Morán, 2018).

Esse movimento de retomada, entretanto, deve ser analisado com cautela, pois se nota que nem toda prática mediada por tecnologia é, de fato, ativa ou significativa. Em muitos casos, o discurso sobre inovação esconde formas renovadas de controle e padronização, especialmente quando vinculado a avaliações externas e metas de desempenho (Frigotto, 2018). Além disso, a efetividade das metodologias ativas também depende de condições materiais, formação docente, intencionalidade pedagógica e equidade educacional, fatores que ainda se mostram desiguais no cenário educacional brasileiro.

Em paralelo, para uma aprendizagem mais ativa, é desejável a disseminação do processo de construção de conhecimentos e saberes. Nesse sentido, busca-se a participação efetiva de professores e alunos no ensinar e no aprender, que também pode ser potencializada por meio do desenvolvimento de projetos pedagógicos no ambiente escolar. Desse modo, o conteúdo e as competências podem ser discutidos e experimentados de tal forma que possibilitem ao sujeito aprendente se apropriar o suficiente para dominar o assunto, falar a respeito com seus pares e, quem sabe, até mesmo ensiná-los.

Esse enfoque define uma metodologia ativa de aprendizagem, abrindo, então, a possibilidade de instauração de uma *práxis* cultural de aprendizagem. No campo da aprendizagem, compreende-se a *práxis* cultural como o processo de adquirir, aplicar e transformar conhecimento a partir da interação ativa entre práticas culturais e processos de aprendizagem. Desse modo, observa-se a influência da cultura no aprendizado.

Fialho (2008) argumenta que os métodos exclusivamente tradicionais, como aulas essencialmente expositivas e sem fomento à interação, apenas transferem a informação do docente para o aluno. Enquanto isso, os métodos educacionais ativos, que consistem na reunião de um conjunto de elementos que ativam ações de ler, ouvir, escrever, refletir, debater, praticar e ensinar ao outro, aprofundam uma variedade de funções cerebrais. Desse modo, essas atividades oportunizam a capacitação dos estudantes e fomentam a criação de estruturas mentais significativas, transferíveis e duráveis.

Morán (2018) acrescenta que a educação formal enfrenta um dilema diante de tantas mudanças na sociedade, sobretudo na integração de todos os espaços e tempos após os efeitos/impactos da tecnologia. Assim, os modelos tradicionais podem ser complementados por modelos educacionais inovadores mais capazes de acompanhar essas transformações, nas quais o aprendizado ocorre a partir de problemas e situações reais que avançam no desenvolvimento da reflexão, integração cognitiva, generalização e reelaboração de novas práticas.

A pesquisa de Cunha *et al.* (2024) observa que as novas reflexões sobre o processo de ensino e aprendizagem se iniciaram no século XXI. Destina-se uma atenção especial à análise do perfil da nova geração, sobretudo em relação aos indivíduos nascidos a partir de 2010, que já imergiram num contexto de uso intenso das tecnologias digitais. Portanto, o acesso à tecnologia vem influenciando a conexão entre as pessoas tanto no ambiente de trabalho ou estudo como no de lazer. No cenário atual, nota-se que os recursos digitais, como *internet*, *smartphones*, *tablets*, computadores, aplicativos e outros, fazem parte do uso cotidiano dos indivíduos.

Dessa forma, o mundo globalizado foi modificado pela presença das tecnologias nos diferentes contextos, inclusive a escola, com a introdução de novas formas de ensinar e de aprender. Contudo, a tecnologia é somente um dos elementos de uma imensa rede de relações que influencia os modos como o ser humano ensina e aprende. Portanto, pondera-se que os desafios do ensino e da aprendizagem não estão relacionados apenas à inserção de tecnologias nas escolas, uma vez que isso não resolve todos os problemas educacionais. Deve-se considerar também o aspecto da cognição, compreendida como os processos pelos quais o ser humano aprende, especialmente em contraste com uma geração que estava adaptada à simples recepção de conhecimentos e pouco crítica em relação ao seu contexto social e histórico.

Entende-se que há a necessidade de transformação na educação e em suas práticas. Como destaca Barbosa (2024), a educação deve somar-se à vida, à sociedade e ao que a rodeia. Desse modo, o caráter inovador das metodologias ativas se consolida na medida em que pode preencher lacunas do ensino tradicional. Diante dessas perspectivas de tempo-espço, fala-se ainda, em nível de possibilidades, na ideia de um estudante ativo, crítico, participativo e protagonista do seu aprender.

Desse modo, as metodologias ativas de aprendizagem são colocadas na centralidade dos debates. Suas características são sistematizadas por Dias (2016) ao apontar que elas pretendem ser aplicadas da seguinte maneira: a) centradas no aluno; b) envolvendo métodos e técnicas que estimulam a interação aluno-professor, aluno-aluno, aluno-material didático e outros recursos de aprendizagem; c) opondo-se a métodos e técnicas que enfatizam apenas a transmissão do conhecimento; d) proporcionando aos alunos uma reflexão crítica sobre a experiência; e) promovendo maior apropriação e divisão das responsabilidades no processo de ensino-aprendizagem; f) facilitando o desenvolvimento da capacidade de autoaprendizagem; g) favorecendo uma maior retenção do conhecimento; h) produzindo melhoria no relacionamento interpessoal. Pelo exposto, as metodologias ativas buscam uma aprendizagem mais significativa para o estudante em relação à utilização exclusiva de uma abordagem tradicional de aprendizagem.

Por fim, trazendo à tona as percepções de Silva e Pires (2020), compreende-se que a educação formal e tradicionalista pode ser complementada por um tipo de educação que busque atender às necessidades educacionais dos sujeitos da atualidade. Então, no intuito de assegurar o desenvolvimento integral do indivíduo, sugere-se a superação da aprendizagem fragmentada, mecânica e decorada, focando em uma abordagem cooperadora, sistêmica e contextualizada. Como destaca Barbosa (2024), é fundamental que os estudantes se apropriem de conhecimentos que façam sentido para eles e que, ao responderem questões ou encontrarem soluções para os problemas, esse conhecimento permita esclarecer o mundo. Assim, para além da transmissão de conteúdo, propõe-se uma educação que se preocupe com a apropriação do conhecimento e, por conseguinte, que promova transformações educacionais e sociais.

Com efeito, considera-se que alguns aspectos do ensino tradicional estão ultrapassados, entretanto isso não implica necessariamente na sua superação, até porque é possível que as abordagens tradicionais possam ser apropriadas de forma crítica, reflexiva e eficaz, dependendo do contexto. Por isso, as metodologias não são excludentes, ao contrário, arranjos híbridos são reconhecidos quando novas metodologias são implementadas aos modelos de ensino e se adaptam às condições estruturais existentes nos sistemas educacionais, caracterizando práticas pedagógicas cotidianas.

3 O desenho metodológico

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, voltado à compreensão das experiências vivenciadas por estudantes participantes de um programa de aprendizagem entre pares no contexto da rede pública estadual da Bahia. Tal abordagem permite analisar fenômenos educacionais a partir de percepções, sentidos e interações dos sujeitos envolvidos, alinhando-se às contribuições de autores como Minayo (2014) e Gil (2002), que defendem a centralidade do significado e da interpretação nos estudos sociais aplicados à educação.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme sistematizada por Bardin (2016), permitindo a categorização temática e a interpretação dos sentidos atribuídos pelos participantes às suas experiências.

A operacionalização da análise dos documentos normativos e demais materiais do programa Mais Estudo ocorreu por meio de uma pesquisa documental qualitativa, apoiada principalmente pela análise de conteúdo e pela construção de categorias analíticas.

A pesquisa documental foi estruturada a luz das etapas propostas por Gil (2002), que caracterizam: a) determinação dos objetivos; b) identificação das fontes; c) localização e obtenção dos documentos; d) tratamento dos dados; e) construção lógica e interpretação dos resultados.

Cabe destacar que os documentos foram obtidos por meio de uma ampla pesquisa em diferentes fontes na *internet* e também mediante solicitação à Secretaria da Educação da Bahia (SEC-BA). A sistematização ocorreu simultaneamente à leitura dos documentos. Durante o exame do material, as informações relevantes eram destacadas, organizadas e transformadas em texto acadêmico contínuo, utilizando como guia o sumário previamente elaborado para a seção de resultados.

A operacionalização da análise de conteúdo ocorreu primeiramente com o contato com os documentos, a organização do *corpus* documental e a definição dos procedimentos de trabalho. Em seguida, os documentos foram submetidos à identificação de palavras-chave e temas recorrentes e à identificação de ideias centrais.

Ressalta-se que a análise não ficou restrita ao que estava explicitamente escrito nos documentos. Procurou-se também compreender os significados e o contexto de produção das informações. Desse modo, as categorias de análise foram construídas tomando como base os seguintes conceitos centrais do estudo: a) aprendizagem ativa; b) construção do conhecimento; c) protagonismo estudantil; d) mediação docente e monitoria estudantil; e) política pública educacional, que funcionaram como categorias orientadoras da análise.

4 O Programa Mais Estudo como estratégia de aprendizagem colaborativa e permanência escolar na rede estadual da Bahia

A análise das experiências do Programa Mais Estudo aponta para uma iniciativa que expressa a possibilidade de participação ativa dos estudantes no processo de aprendizagem e na construção do conhecimento. As práticas desenvolvidas potencializam essa formação, considerando que o programa contribui com o processo de aprendizado não apenas pela sua capacidade de promover o engajamento dos atores, mas também por conta do impacto causado pela abrangência e pelo quantitativo de estudantes envolvidos na política, pela continuidade e ampliação da execução das ações e pelo montante de investimentos empregados.

O programa aproxima-se significativamente de alguns pressupostos teóricos da aprendizagem ativa e da construção do conhecimento ao propor a atuação de estudantes monitores no acompanhamento escolar de seus pares. Essa configuração, que rompe com a lógica tradicional da transmissão unidirecional de conteúdos, mobiliza a participação discente de modo mais protagonista ao buscar envolver os monitores no planejamento, na mediação e na realização de atividades pedagógicas de reforço escolar. Tais elementos dialogam com autores como Freire (1996), para quem o ato de aprender é simultaneamente um ato de ensinar, com princípios da pedagogia da autonomia e da problematização.

Há o entendimento de que quem ensina aprende, permitindo que a monitoria amplie os conhecimentos de quem participa, porque, quanto mais o monitor se dedica a tirar dúvidas e ensinar, também elabora seus próprios questionamentos e consolida o seu aprendizado. A ação de monitoria tem potencial para consolidar a aprendizagem mútua entre pares, na condição de espaço que possibilita que o diálogo aconteça de forma direta e contextualizada, melhorando a proficiência no âmbito coletivo.

Fazendo um cruzamento com a Pirâmide da Aprendizagem, atribuída a William Glasser (década de 1960), o indivíduo eleva sua capacidade de retenção do conhecimento em cerca de 95% quando precisa acessar e potencializar habilidades necessárias para ensinar ao outro, enquanto aprende apenas 10% com a leitura e somente 20% quando se ouve. Em paralelo, Silva e Muzardo (2018) destacam que Glasser nunca reivindicou tal crédito, tampouco se localizaram estudos empíricos que embasaram a construção desse modelo. Contudo, o modelo hierárquico de formas de aprendizagem foi amplamente aceito, sendo utilizado como argumento de autoridade para defender a ideia de que a experiência direta, o uso prático ou o ensino aos outros se mostram como maneiras mais eficazes no processo de aprendizagem.

Assim, a aprendizagem entre pares, por meio da experiência de aprendizagem, coloca-se como o pressuposto básico da iniciativa de monitoria estudantil do programa Mais Estudo. Embora os monitores não substituam os professores dos componentes curriculares, possuem a atribuição de colaborar com o aumento da proficiência dos participantes das turmas de monitoria, atuando no planejamento de suas atividades e perfazendo as ações de reforço escolar.

Portanto, tal iniciativa é relevante para o aprendizado significativo (o fazer alguma coisa), podendo ser potencializada pela interação entre esses atores. O contexto analisado revela o quanto a aplicação de metodologias ativas na aprendizagem, entre elas a aprendizagem pelos pares, considerada nesse trabalho como a que mais se aproxima da monitoria estudantil, pode ser relevante nesse processo. Fundamenta-se, portanto, a defesa de que as melhores práticas pedagógicas são aquelas que favorecem a participação ativa dos estudantes.

Ao mesmo tempo, observa-se, no desenvolvimento do programa, a valorização de processos colaborativos e dialógicos entre monitores e estudantes acompanhados, os quais são coerentes com a ideia de que o conhecimento é construído coletivamente a partir da interação com o outro e com o objeto de estudo (Vygotsky, 1984; Demo, 2000). O incentivo ao uso de diferentes recursos pedagógicos, como resolução de exercícios, jogos, plataformas educacionais, entre outros, constitui-se também como uma estratégia metodológica compatível com os princípios das metodologias ativas, que pressupõem o envolvimento direto dos sujeitos da aprendizagem em situações significativas e contextualizadas.

Entre as práticas e técnicas empregadas no Mais Estudo, observou-se a utilização de: jogos; *quês*, produção de *slides*, atividades de verificação do conhecimento, uso de formulário do Google para produções e interações, videoaulas, apostilas, figuras, tirinhas, fóruns, avatar, realização de *lives* conduzidas pelos estudantes, produção de vídeos com veiculação no Youtube, criação de salas de aulas virtuais, registros no aplicativo Diário de Bordo, escrita de Relatório Mensal de Monitoria, entre outros.

O engajamento e a centralidade desses atores, os estudantes, alcançados essencialmente pelos desdobramentos originados do estímulo à autonomia e à interação, tendem a reforçar as contribuições do uso de metodologias ativas no processo de aprendizagem. A partir dessa conexão, a proposta da política investigada buscou promover a construção coletiva e o compartilhamento horizontal de conhecimentos, pensamentos, linguagens e saberes em geral entre os próprios estudantes, proporcionados pelo exercício das atividades de monitoria e por aproximações em função de interesses, faixa etária e outros aspectos em comum.

Assim, o modelo de monitoria estudantil implementado pelo Programa Mais Estudo guarda significativa relação com a metodologia ativa conhecida como aprendizagem pelos pares (*peer instruction*), proposta originalmente por Mazur (1997), ao promover a interação entre estudantes como estratégia de mediação da aprendizagem. Nesse modelo, o estudante monitor assume um papel formativo ao explicar conceitos, propor atividades, resolver dúvidas, estimular o raciocínio do colega acompanhado e fomentar a interação, gerando um ambiente propício à explicitação de hipóteses, ao enfrentamento de erros e ao refinamento de compreensões por meio do diálogo.

Como discutido por autores como Zabala Vidiella (2010), o aprendizado se intensifica quando os sujeitos são convidados a construir o conhecimento em situações contextualizadas, nas quais a escuta ativa e a colaboração ganham centralidade. Contudo, para que essa abordagem atinja plenamente seu potencial pedagógico, é imprescindível o fortalecimento da dimensão formativa do programa — especialmente no que se refere à capacitação dos monitores e ao acompanhamento pedagógico sistemático por professores orientadores, assegurando que o processo de ensino mútuo não se reduza à mera repetição de conteúdos e promova uma real construção compartilhada do conhecimento.

Identificou-se, também, que, em ambos os componentes curriculares prioritários matemática e língua portuguesa, a depender das dificuldades apresentadas pelos estudantes atendidos pela monitoria (monitorados), estavam previstos replanejamentos das atividades. Nesses espaços, mecanismos de resolução colaborativa de problemas foram utilizados, tais como discussões, fóruns, resolução de problemas e acompanhamento dos professores supervisores. A mesma metodologia esteve prevista para os demais componentes que foram incorporados posteriormente, tais como iniciação científica, história e projeto de vida.

O exame das informações pertinentes à execução do Programa Mais Estudo aponta para o fortalecimento da *práxis* cultural de construção do conhecimento a partir da aprendizagem ativa e da adoção de uma concepção ampla de saberes, englobando conhecimentos e tornando-os válidos para qualquer idade, classe social, escola, disciplina escolar, cultura, gênero, entre outros. Apreende-se que, no desenho da política de monitoria, os saberes, além das competências, foram valorizados a partir do desenvolvimento da experiência e integrados à cultura da aprendizagem ativa e da construção do conhecimento.

Com efeito, nota-se que a construção do conhecimento não é padronizada, sendo possível a adaptação e o desenvolvimento de possibilidades múltiplas no contexto de cada realidade escolar e do perfil de monitores. Portanto, o uso das metodologias ativas abre uma série de possibilidades de construção, difusão, disseminação e divulgação de conhecimentos. Nesse sentido, valoriza-se fortemente a construção de conhecimento

como elemento que contribui com as transformações sociais. No âmbito da execução do programa, percebeu-se o fomento ao protagonismo estudantil, uma vez que esse sujeito foi inserido como principal ator no processo de aprendizagem promovido pela monitoria estudantil.

Contudo, a análise revela que, apesar dessas aproximações, persistem lacunas estruturais e conceituais que limitam a consolidação plena de uma perspectiva crítica e emancipadora de aprendizagem. Dentre elas, destaca-se a fragilidade na sistematização da formação e do acompanhamento pedagógico dos monitores, questões intrinsecamente ligadas ao papel do professor, o que pode comprometer o alcance de práticas efetivamente reflexivas e criativas. Além disso, embora o papel do professor orientador tenha sido pensado como elemento chave do programa — fundamental para mediar o processo de ensino-aprendizagem e garantir o alinhamento didático-pedagógico das atividades — sua atuação mostrou-se reduzida ou flexibilizada em diferentes edições, o que enfraqueceu a sustentabilidade e a intencionalidade formativa da monitoria.

A efetivação das metodologias ativas de aprendizagem, no contexto da monitoria estudantil, pressupõe a presença de uma orientação docente qualificada, capaz de criar condições para que os estudantes envolvidos no processo — tanto monitores quanto monitorados — possam participar ativamente da construção do conhecimento. Nesse sentido, o professor orientador emerge como eixo estruturante do programa, pressupondo funções que vão muito além do acompanhamento burocrático: ele deve atuar como mediador, articulador e formador, potencializando os processos de aprendizagem pela via do diálogo, da problematização e da intencionalidade pedagógica.

Conforme argumenta Zabala Vidiella (2010), a aprendizagem significativa requer a intervenção de um educador que conheça o ponto de partida dos estudantes e que mobilize estratégias didáticas ajustadas à sua Zona de Desenvolvimento Proximal (ZDP). Quando essa mediação é fragilizada ou desvalorizada, como observado em edições do programa em que a função de professor foi flexibilizada ou desregulamentada, há riscos de esvaziamento pedagógico da proposta, reduzindo-a a uma rotina operacional e descontextualizada. Valorizar o papel do professor, portanto, é condição indispensável para que a monitoria cumpra seu propósito formativo, promova autonomia intelectual, reforce a proficiência e contribua efetivamente para a superação das desigualdades de aprendizagem.

Outro ponto relevante a ser considerado é o risco de o Programa Mais Estudo ser operado, em muitos contextos escolares, como uma resposta às demandas por reforço escolar, especialmente em decorrência das perdas de aprendizagem intensificadas no período da pandemia. Nesse sentido, alerta-se que a função de apoio ao desempenho em avaliações externas — como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) —

não deve se sobrepor à proposta de um trabalho voltado à formação integral e à autonomia intelectual dos estudantes.

Portanto, embora o programa apresente potencial para fomentar práticas coerentes com a aprendizagem ativa e a construção do conhecimento, seu aprimoramento depende de ações estruturantes, a saber: a valorização e formação continuada dos professores orientadores, a oferta de formação inicial para os monitores com base em fundamentos pedagógicos sólidos, o fortalecimento dos espaços de planejamento, a avaliação coletiva entre os sujeitos envolvidos e o enfrentamento de situações de desigualdades educacionais e sociais. Reconhecer e expandir esse potencial é fundamental para que o Mais Estudo avance como uma política pública inovadora e comprometida com a transformação das práticas escolares e com o fortalecimento da educação pública baiana.

5 O desempenho do Programa Mais Estudo

A análise do desempenho do Programa Mais Estudo, entre os anos de 2019 e 2024, constitui uma etapa fundamental para compreender sua materialização concreta nos territórios educacionais da Bahia e sua aderência às finalidades de fortalecimento da aprendizagem ativa e da construção do conhecimento. A partir da sistematização de dados, foi possível observar os principais avanços, limitações e transformações do programa ao longo de suas edições. Tal análise considera também os elementos estruturantes que sustentam sua efetividade pedagógica, como a participação dos professores orientadores, a execução da carga horária prevista, o nível de adesão e permanência dos estudantes monitores e o grau de institucionalização da política. Ao articular essas dimensões, buscou-se identificar em que medida o programa consegue concretizar sua proposta formativa e quais aspectos demandam aprimoramentos para consolidá-lo como uma estratégia consistente de recomposição das aprendizagens e enfrentamento das desigualdades educacionais no estado da Bahia.

Foram analisados os editais do programa, publicados anualmente no Diário Oficial do Estado da Bahia, com o objetivo de examinar a iniciativa em uma perspectiva longitudinal, permitindo destacar continuidades, inovações e desafios na sua condução ao longo do tempo. Uma análise comparativa dos editais do programa Mais Estudo revela a trajetória normativa desde sua implementação em 2019 até 2024, trazendo avanços significativos no desenho institucional da política, bem como ajustes operacionais e metodológicos que refletem tanto aprendizados acumulados quanto respostas a contextos específicos, como a pandemia de covid-19.

Observou-se algumas dimensões da referida política: a) vigência e periodicidade; b) objetivos e foco pedagógico; c) instrumentos de monitoramento e registro; d)

participação do professor-supervisor/orientador; e) critérios de seleção e contrapartidas; f); evolução quantitativa; g) legalização e adequações contextuais.

5.1 Vigência e periodicidade

Desde sua criação, o Programa Mais Estudo tem como eixo principal o fortalecimento da aprendizagem em componentes estratégicos, especialmente língua portuguesa e matemática, voltando-se prioritariamente para estudantes com baixo desempenho escolar. Em todas as edições, a escolha dos monitores se baseou no desempenho acadêmico aferido por avaliações internas e externas. A sua vigência variou ao longo dos anos. Em 2019, o projeto foi implementado em formato presencial de forma experimental com duração de três meses, o que se repetiu no ano posterior. Em 2020, sofreu alteração para um modelo 100% virtual em função do contexto de pandemia, sendo admitidas, desde então, as modalidades presencial, virtual e/ou híbrida. Em 2021, com a institucionalização do programa pela Lei Estadual nº 14.306/2021, a vigência foi ampliada para nove meses. Nos anos de 2022 e 2023, o período foi de sete meses. Já em 2024, a edição apresentou a maior duração, com previsão de funcionamento por dez meses.

5.2 Objetivos e foco pedagógico

Desde a primeira edição, o programa priorizou o acompanhamento de estudantes com baixo desempenho, com base nos resultados de avaliações internas e externas, como o Saeb. Em todos os anos analisados, os editais reforçaram a importância de recuperar defasagens de aprendizagem nos componentes de língua portuguesa e matemática, sendo essas áreas mantidas como prioritárias em todas as edições. A partir de 2021, houve inclusão de outras áreas do conhecimento a partir dos componentes curriculares iniciação científica, projeto de vida e/ou história, de acordo com o contexto da escola, o que aponta para as dimensões de flexibilidade e escuta da realidade escolar.

5.3 Instrumentos de monitoramento e registro

Ao longo das seis edições analisadas (2019-2024), as ferramentas e os instrumentos utilizados para o monitoramento das ações de monitoria estudantil passaram por um importante processo de consolidação e sofisticação. Em seus primeiros anos, o programa operava majoritariamente com instrumentos manuais, como relatórios mensais mais simplificados, sob a responsabilidade do professor-supervisor. A simplicidade dessa estrutura inicial refletia o caráter experimental e emergencial da política em 2019, bem como os desafios de implementação durante a pandemia em 2020.

A partir de 2021, observou-se um esforço da SEC-BA para digitalizar os processos e aprimorar o acompanhamento das atividades. Nesse contexto, foram incorporadas

ferramentas como o Relatório Mensal de Monitoria, com modelos padronizados de preenchimento, e o Diário de Bordo, no qual os monitores registraram suas atividades cotidianas, suas reflexões e seus desafios, promovendo não apenas o controle administrativo, mas também o fortalecimento pedagógico da experiência.

O avanço mais significativo, no entanto, ocorreu com a introdução e posterior institucionalização do Sistema de Gestão Mais Estudo, ferramenta *on-line* dedicada ao registro de frequência, adesão, controle de pagamentos e acompanhamento das metas estabelecidas. Em paralelo, destaca-se também o uso do AVA como suporte formativo para professores-supervisores e estudantes-monitores, ampliando a perspectiva de formação continuada integrada ao programa. A ferramenta foi utilizada desde a implantação da iniciativa, tendo apresentado níveis variados de importância e utilização de acordo com cada edição.

5.4 Participação do professor-supervisor/orientador

A análise dos editais demonstra uma trajetória oscilante quanto à centralidade da atuação docente na mediação da monitoria estudantil. Em 2019, o modelo se estruturava a partir de uma relação estreita entre professor e monitor, conferindo caráter formativo à supervisão. Em 2020, o contexto da pandemia alterou fortemente a estrutura da iniciativa, os mecanismos de aprendizagem e a relação entre monitores e professores supervisores. Ainda assim, o seu papel se manteve na centralidade da ação de monitoria.

Nos anos seguintes, embora a atuação docente se mantivesse presente, observou-se sua progressiva flexibilização, com menor obrigatoriedade de vínculo formal, o que culminou, em 2024, na supressão da função normatizada de orientador. A exceção foi em 2023, quando se instituiu um mecanismo de estímulo à adesão docente por meio da programação de 20 horas de carga horária semanal para professores que se encontravam na condição de excedentes — medida que indicava uma tentativa de retomar a articulação entre ensino e acompanhamento formativo. Mesmo assim, esse arranjo não dava conta dos professores que poderiam aderir ao programa por identificação e motivação próprias.

O movimento revela, por um lado, dificuldades institucionais na consolidação do papel docente como pilar estruturante da política; por outro, abre margem para discutir os efeitos da desarticulação entre a ação de monitoria e uma orientação docente qualificada quando não há mediação sistemática do professor no processo de aprendizagem dos monitores. Na contramão de outros processos que foram se consolidando a partir das regulamentações previstas nos editais, a atribuição do docente passou a ser facultativa e não normatizada, o que representou uma diminuição da presença do professor no acompanhamento direto da monitoria.

5.5 Critérios de seleção e contrapartidas

Em todas as edições, a seleção dos monitores foi baseada no desempenho acadêmico, em avaliações padronizadas e na frequência escolar. Os estudantes deveriam manter bom desempenho e assiduidade para participarem do programa. A seleção dos monitores foi sempre baseada em critérios de desempenho acadêmico, frequência e perfil comportamental. Com o tempo, os requisitos ficaram mais objetivos e transparentes, com destaque para: priorização de estudantes do 9º ano do ensino fundamental e ensino médio com bom desempenho em língua portuguesa e matemática, frequência mínima de 75%, participação em atividades escolares e boa convivência. As contrapartidas também foram detalhadas nas edições mais recentes: frequência em encontros de formação, entrega de relatórios e cumprimento de cronogramas.

5.6 Evolução quantitativa e legalização

O número de vagas ofertadas aumentou significativamente ao longo dos anos conforme o programa foi sendo expandido, sendo ofertadas 10.000 nos dois primeiros anos, ainda em caráter piloto, e 52.000 a partir de 2021. O aumento do período de execução anual acompanhou essa tendência, pretendendo englobar todo o ano letivo. A institucionalização em 2021, por meio da Lei Estadual nº 14.306, conferiu maior estabilidade jurídica e diretrizes mais claras à política. A legislação destacou os objetivos, a fonte de custeio e os critérios para execução da monitoria estudantil.

5.7 Adequações contextuais

De uma maneira geral, as diretrizes previstas nos editais refletiram a intencionalidade da política em alinhar o Programa Mais Estudo a dimensões estratégicas, tais como: a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) na definição de conteúdos prioritários trabalhados na monitoria, a política estadual de recomposição das aprendizagens, a partir da estratégia de reforço escolar, e as metas do Plano Estadual de Educação (PEE-BA), especialmente aquelas voltadas para a melhoria da aprendizagem, a superação das desigualdades educacionais e a aprendizagem adequada ao longo da escolarização básica.

A análise dos editais que normatizaram o programa revela um processo de amadurecimento e complexificação da política pública ao longo dos anos. Embora se observem avanços significativos em termos de investimento, estrutura, abrangência e instrumentos de gestão, nota-se também uma oscilação na participação docente e na clareza de diretrizes em algumas edições. O exame dos instrumentos normativos de 2019 a 2024, dentro de uma perspectiva daquilo que foi planejado e formalizado para cada edição, permite afirmar que o Programa Mais Estudo evoluiu significativamente em

termos normativos, operacionais e pedagógicos (Bahia, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024).

A expansão da vigência, a consolidação dos mecanismos de monitoramento, a valorização da mediação docente em 2023 e a digitalização dos processos demonstram esforços consistentes de institucionalização da política, embora nem todos tenham se mantido.

6 Considerações finais

O estudo teve como objetivo central responder à seguinte indagação: em que medida o Programa Mais Estudo satisfaz as condições de articulação entre a aprendizagem ativa e a construção do conhecimento? A trajetória investigativa permitiu não apenas uma leitura aprofundada da política pública de monitoria estudantil implementada pela SEC-BA como também possibilitou reconhecer avanços, desafios e transformações do programa à luz dos marcos teóricos que sustentam as concepções de aprendizagem ativa e construção do conhecimento. A análise desenvolvida demonstrou que os três objetivos específicos estabelecidos na introdução foram plenamente alcançados:

O primeiro, ao estabelecer conexões entre práticas pedagógicas ativas e a construção do conhecimento, foi consolidado por meio de uma robusta fundamentação teórica construída nos primeiros capítulos. A pesquisa se valeu de contribuições de autores como Freire (1996), Ausubel (2003), Zabala Vidiella (2010), entre outros, para fundamentar a importância do engajamento ativo dos estudantes em situações de aprendizagem contextualizadas, colaborativas e mediadas por orientação docente qualificada. A construção do conhecimento, nesse escopo, deixa de ser entendida como simples acumulação de conteúdos e passa a ser concebida como um processo relacional, significativo e emancipador. Somado a isso, os referenciais teóricos que fundamentaram a pesquisa dialogaram com os campos das políticas públicas educacionais e das experiências de monitoria estudantil — articulação teórica que é complementada pela análise de dados educacionais e sociais do estado da Bahia, oferecendo subsídios importantes para a contextualização das práticas investigadas e para uma leitura crítica do grave cenário educacional em que o programa se insere.

O segundo objetivo, que se propôs a investigar o Programa Mais Estudo com o intuito de verificar em que medida promove práticas que articulam a aprendizagem ativa e a construção do conhecimento, foi alcançado com a análise minuciosa de editais, legislações, dados de desempenho e documentos internos e externos da SEC-BA acerca do desempenho do programa nas seis edições examinadas. Essa abordagem permitiu identificar expansões importantes, como o aumento das vagas ofertadas, o desenvolvimento de atividades voltadas para a proficiência e o engajamento estudantil, a consolidação legal da iniciativa pela Lei nº 14.306/2021 e a implementação de

instrumentos de monitoramento e registro. Ao mesmo tempo, evidenciou limitações recorrentes, como descontinuidade no papel do professor orientador, fragilidades nos processos formativos, acompanhamento pedagógico pouco efetivo e dificuldades logísticas na ocupação das bolsas.

O terceiro objetivo, relacionado à análise crítica das experiências do programa, materializou-se na sistematização e análise dos dados. Ao articular os resultados obtidos com os marcos conceituais da pesquisa, foi possível reconhecer o potencial transformador do programa quando houve mediação qualificada, intencionalidade pedagógica e incentivo à autonomia discente. Por outro lado, a análise também apontou que esse potencial ainda é limitado pela ausência de padronização e aprofundamento nos processos de formação e acompanhamento pedagógico dos monitores e professores, assim como pelas fragilidades e dificuldades oriundas da falta de consolidação do papel do professor orientador como eixo estruturante da iniciativa, além de outros enfrentamentos de natureza logística relacionados à incapacidade de ocupação integral das 52.000 bolsas de monitoria ofertadas.

Como produto desse trabalho, destaca-se que a elaboração de um corpo analítico estruturado poderá subsidiar tanto o aprimoramento do próprio programa quanto a formulação de políticas similares em outros contextos. Com efeito, a análise empreendida oferece fundamentos críticos e construtivos para gestores, professores e demais atores envolvidos, contribuindo para a reflexão sobre os modos de operacionalização de programas de reforço e monitoria escolar no âmbito da educação básica pública brasileira.

Assim, cabe reafirmar que a experiência da monitoria estudantil no Programa Mais Estudo, dentro do contexto da política pública educacional, reúne elementos catalisadores para promover a articulação entre práticas de aprendizagem ativa e a construção do conhecimento. Contudo, esse potencial não se efetiva automaticamente, pois depende de intencionalidades políticas, pedagógicas e institucionais que garantam a valorização do papel do professor, a formação continuada de todos os envolvidos, o planejamento coletivo e a gestão democrática de ações.

Tendo em vista a expectativa de influenciar e contribuir positivamente com futuras ações de monitoria estudantil, bem como de outras iniciativas e práticas educacionais, apontam-se as seguintes recomendações para o aprimoramento do Programa Mais Estudo:

- a) reafirmar a centralidade do professor orientador, compreendido como elo estruturante entre a política pública e o fazer pedagógico, garantindo valorização, incentivo e definição normativa de sua atuação;

- b) estabelecer diretrizes claras e contínuas de formação para monitores e professores a fim de assegurar qualidade nas práticas de mediação e acompanhamento;
- c) consolidar instrumentos de monitoramento pedagógico qualitativo, que permitam acompanhar, de forma sistemática, os efeitos da monitoria na aprendizagem dos estudantes;
- d) ampliar a articulação do programa com os projetos político-pedagógicos das escolas, fortalecendo a sua inserção no cotidiano escolar e nos planos de ensino dos componentes curriculares.

Por fim, reafirma-se que o Programa Mais Estudo apresenta potencial para atuar como política educacional de enfrentamento à exclusão escolar, promoção da equidade educacional e fortalecimento da aprendizagem significativa. Sua efetividade, no entanto, dependerá do compromisso político-pedagógico dos gestores públicos, da valorização profissional dos educadores, do investimento em formação integral e de uma gestão participativa que considere o protagonismo dos estudantes como condição para a construção coletiva do conhecimento.

Referências

- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **Filosofia da educação**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2006.
- AUSUBEL, David P. **Aquisição e retenção do conhecimento**: uma perspectiva cognitiva. Lisboa: Editora Plátano, 2003.
- BAHIA (Estado). Edital nº 05/2023. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, ano 107, n. 23.662, 16 maio 2023.
- BAHIA (Estado). Edital nº 08/2024. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, ano 108, n. 23.884, 6 abr. 2024.
- BAHIA (Estado). Edital nº 11/2022. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, ano 106, n. 23.413, 11 maio 2022.
- BAHIA (Estado). Portaria nº 02/2021. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, ano 105, n. 23.103, 3 mar. 2021.
- BAHIA (Estado). Portaria nº 03/2020. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, ano 104, n. 22.847, 20 fev. 2020.
- BAHIA (Estado). Portaria nº 07/2019. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, ano 103, n. 22.733, 3 set. 2019.

BARBOSA, Karla Maria Lima Figueiredo Bené. **Entre experiências e saberes**: transições de estudantes em mobilidade acadêmica. Feira de Santana: EdUEFS, 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

CUNHA, Marcia Borin da *et al.* Metodologias ativas: em busca de uma caracterização e definição. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 40, p. 1-19, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/cSQY74VPYPJCvNLQdv4HZYn/?lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2024.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DEWEY, John. *Education and experience*. New York: Macmillan, 1938.

DIAS, Marly. M. Metodologias ativas. **Blog Tecnologia e Educação**, [S./], 15 abr. 2016.

FIALHO, Neusa Nogueira. Os jogos pedagógicos como ferramentas de ensino. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EDUCERE, 8., 2008, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: PUCPR, 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 36. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. Disponível em: http://www.letras.ufmg.br/espanhol/pdf/pedagogia_da_autonomia_-_paulofreire.pdf. Acesso em: 4 dez. 2022.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 2018.

FUNDO DA NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**: um alerta sobre os impactos da pandemia da covid-19 na educação. Brasília: Unicef, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil>. Acesso em: 15 maio 2026.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório de resultados Saeb 2023**: dados de proficiência. Brasília, DF: Inep/MEC, 2026. v.1. Disponível em: https://download.inep.gov.br/saeb/resultados/relatorio-saeb_volume_1_2023.pdf. Acesso em: 19 maio 2026.

MARQUES, Ana Paula Ambrósio Zanelato *et al.* Team Based Learning: uma metodologia ativa para auxílio no processo de aprendizagem. **Colloquium Humanarum**, São Paulo, v. 14, p. 699-707, jul./dez. 2017. Número especial.

MARQUES, Humberto Rodrigues *et al.* Inovação no ensino: uma revisão sistemática das metodologias ativas de ensino-aprendizagem. **Avaliação**: revista da avaliação da educação superior, Sorocaba, v. 26, n. 3, p.718-741, set. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/C9khps4n4BnGj6ZWkZvBk9z/?lang=pt>. Acesso em: 21 jan. 2025.

MAZUR, Eric. **Peer instruction**: a user's manual. Upper Saddle River, N. J: Prentice Hall, 1997.

MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

MORÁN, José Manuel. **Metodologias ativas para uma aprendizagem mais profunda**. São Paulo: Blog Educação Transformadora, 2018.

NUNES, Clarice. **Escola nova**: proposta de educação para a democracia. Rio de Janeiro: DP&A, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. 41. ed. Campinas: Autores Associados, 2019.

SILVA, Fábio Luiz da; MUZARDO, Fabiane Tais. Pirâmides e cones de aprendizagem: da abstração à hierarquização de estratégias de aprendizagem. **Dialogia**, São Paulo, n. 29, p. 169-179, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/7883>. Acesso em: 19 maio 2026.

SILVA, Rosimary Batista da; PIRES, Luciene Lima de Assis. Metodologias ativas de aprendizagem: construção do conhecimento. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 7., 2020, Maceió. **Anais** [...]. Campina Grande: Realize Editora, 2020. Sigla do evento: Conedu. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2020/TRABALHO_EV140_MD1_SA16_ID5081_13082020210651.pdf. Acesso em: 3 maio 2025.

VALENTE, José Armando (org.). **Formação de professores para o uso da informática na escola**. Campinas: Unicamp/Nied, 2003.

VYGOTSKY, Lev S. **A formação social da mente**: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

ZABALA VIDIELLA, Antoni. **La formación del profesorado para la enseñanza**: fundamentos y procesos. Barcelona: Graó, 2010.

A Política Nacional Aldir Blanc em Minas Gerais: implementação e indução federativa da política pública cultural

The National Aldir Blanc Policy in Minas Gerais: implementation and federative induction of cultural public policy

Nathalia Larsen¹   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

Marcelo Franco Porto²   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

Edgar Vladimiro Mantilla Carrasco³   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

Gardênia Nascimento⁴   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

Jerônimo Coura Sobrinho⁵   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

Savilly Aimée Teixeira Buttros⁶   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

A pesquisa analisa a implementação da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB) para promoção da cultura, em seu primeiro ciclo (2024), no estado de Minas Gerais, com foco em seus efeitos sobre a distribuição territorial de recursos culturais e na articulação com políticas estaduais preexistentes. A pesquisa adota uma abordagem

Recebido em: 06/10/2025

Aceito em: 22/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

¹ Doutoranda em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Ambiente Construído pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e arquiteta e urbanista pela Bauhaus-Universität Weimar (Alemanha).

² Doutor em Tratamento da Informação Espacial pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor associado da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com atuação em transportes, cidades inteligentes e modelagem da informação da construção (BIM).

³ Doutor em Engenharia Civil (Estruturas) pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com atuação em engenharia de estruturas, madeira e materiais sustentáveis.

⁴ Doutoranda em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Preservação Cultural pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e arquiteta e urbanista.

⁵ Doutorando em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Engenharia Civil pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG) e engenheiro civil.

⁶ Doutoranda em Artes pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Patrimônio Cultural, Paisagens e Cidadania pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e conservadora-restauradora.

mista, combinando revisão bibliográfica, análise documental e dados quantitativos secundários. Os resultados indicam que a PNAB ampliou a capacidade orçamentária do setor cultural mineiro, atuando de forma complementar à Lei Estadual de Incentivo à Cultura (Leic/Descentra Cultura), ao Fundo Estadual de Cultura (FEC) e ao Programa ICMS Patrimônio Cultural. Observa-se também a ampliação da adesão municipal, a expansão territorial das políticas culturais e o fortalecimento das capacidades institucionais estaduais. Conclui-se que a PNAB atua como mecanismo de coordenação interfederativa, contribuindo para a descentralização e territorialização das políticas culturais no Brasil.

Palavras-chave: Política Nacional Aldir Blanc. Federalismo cultural. Políticas públicas culturais. Descentralização. Financiamento cultural.

ABSTRACT

This article analyzes the implementation of the National Aldir Blanc Policy (PNAB) for the Promotion of Culture, during its first execution cycle (2024), in the state of Minas Gerais, Brazil, focusing on its effects on the territorial distribution of cultural resources and its articulation with preexisting state cultural policies. The study adopts a mixed-methods approach, combining bibliographic review, documentary analysis, and quantitative secondary data. The findings indicate that PNAB expanded the budgetary capacity of the cultural sector in Minas Gerais, operating in a complementary manner alongside the State Law for Cultural Incentives (Leic/Descentra Cultura), the State Cultural Fund (FEC), and the Cultural Heritage ICMS Program. The results also reveal the increased municipal participation, territorial expansion of cultural policies, and strengthening of institutional capacities. The article concludes that PNAB functions as an intergovernmental coordination mechanism, contributing to the decentralization and territorialization of cultural policies in Brazil.

Keywords: National Aldir Blanc Policy. Cultural federalism. Cultural public policies. Decentralization. Cultural funding.

DOI: [10.5281/zenodo.21073013](https://doi.org/10.5281/zenodo.21073013)

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



Conflito de interesses: No ano de 2024 (março a dezembro) a autora principal Nathalia Larsen ocupou o cargo de Subsecretária de Cultura do estado de Minas Gerais.

Financiamento: Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (processos nº 88881.909426/2023-01 e 88887.909425/2023-00) pelo apoio financeiro.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (ChatGPT, Elicit, e NotebookLM) foram utilizadas estritamente como suporte técnico para revisão gramatical e de estilo do texto, tradução de trechos específicos e auxílio na geração e refinamento visual dos gráficos apresentados. Ferramentas automatizadas (Google Tradutor) apoiaram a tradução do manuscrito, sendo toda a supervisão, validação analítica e autoria intelectual de responsabilidade integral e exclusiva dos autores humanos.

1 Introdução

Em 2020, a Lei Aldir Blanc (LAB) — Lei Federal nº 14.017/2020 — foi instituída pelo governo federal em caráter emergencial, com o objetivo de garantir a sobrevivência da classe artística, impossibilitada de desenvolver seus trabalhos e apresentá-los ao público durante a pandemia de *coronavirus disease 2019* (covid-19). Nesse período, também se tornou evidente, ao longo dos meses de confinamento, o papel da arte, das expressões e das manifestações culturais na qualidade de vida e no bem-estar das pessoas, sejam elas fazedoras, sejam organizadoras ou sejam público de cultura.

Após dois anos de aplicação da LAB, como ficou conhecida a lei emergencial, ela se consolida e se transforma na Política Nacional Aldir Blanc (PNAB) — Lei Federal nº 14.133/2022 —, a primeira política pública nacional de grande impacto voltada ao fomento da cultura brasileira.

A PNAB insere o Brasil em discussões, reflexões e pesquisas sobre políticas públicas de cultura, exigindo que o campo científico se comprometa com análises, estudos

comparativos e investigações que contribuam para o desenvolvimento e o aprimoramento da implementação de políticas nacionais.

O federalismo brasileiro, uma forma de organização estatal elaborada e assimétrica, tem historicamente enfrentado desafios na busca por equilíbrio entre a cooperação e as disputas entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Segundo Camargo e Hermany (2021, p. 116), “O termo se refere a um relacionamento formal entre um ou mais entes organizados verticalmente ou horizontalmente. Trata-se de um arranjo complexo, que visa a um equilíbrio entre competição e cooperação entre os governos”.

Os desafios da prática federalista na aplicação do modelo brasileiro, fruto da Constituição Federal de 1988, expressa maior cooperativismo e compartilhamento de funções entre os entes federados. Além de estabelecer o *federalismo trino* — incorporando à União e aos estados os municípios como entes federativos —, busca-se maior descentralização política e administrativa.

Como exemplo de cooperativismo e forma de estabelecer o federalismo trino, destaca-se a implementação da PNAB, política pública construída de forma orgânica e participativa. Nesse sentido,

A Aldir Blanc tem um potencial de impacto muito interessante, que é a questão federativa, na medida em que é uma transferência regular, programada, em cinco anos, para os governos estaduais e municípios. Se nós pensarmos em todo o esforço de construção e de implementação do Sistema Nacional de Cultura, que é um esforço que vem desde 2003, com Márcio Meira à frente da Secretaria de Articulação Institucional, a [Política Nacional] Aldir Blanc vai redimensionar o Sistema. O Sistema foi pensado há 20 anos. É preciso repensar o Sistema, repactuar o Sistema. Mas a matriz, a lógica, ou seja, a proposta do Sistema permanece. [...] A Lei Aldir Blanc vai colocar em prática a transferência fundo a fundo, que era uma das questões pendentes (Barbalho, 2023 *apud* Melo, 2024, p. 96).

A PNAB constitui um pacto federativo, no qual o financiamento parte do governo federal e é distribuído aos entes estaduais e municipais. Junto ao repasse financeiro está a implementação de diversas práticas administrativas e jurídicas orientadas pelo governo federal, que visam desencadear um processo de mudança, por indução, em aspectos de distribuição, acesso e justiça social.

A lei implementa ações afirmativas, política de cotas, elementos da descentralização e, acima de tudo, desloca a cultura popular das margens e periferias para o centro da distribuição de recursos, cuja estrutura normativa enfatiza a descentralização federativa, a territorialização das políticas culturais e o fortalecimento de mecanismos de participação social. O art. 7º, § 2º, prevê a adoção de ações afirmativas e critérios

relacionados à vulnerabilidade social, territorial e econômica na distribuição dos recursos culturais. Por sua vez, o artigo 216 (Brasil, 1988) define que:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: **I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.** § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011) § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. **§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais** (Brasil, 1988, art. 2016, grifos nossos).

A PNAB, por meio da mediação do governo federal, induziu a um percentual fixo de 30% o orçamento a ser destinado para culturas populares. Já a autonomia conferida aos entes federativos permitiu que estados e municípios operacionalizassem mecanismos próprios de segmentação cultural. Na prática administrativa, observa-se a recorrente criação de editais específicos destinados à cultura popular e tradicional, frequentemente acompanhados da reserva de aproximadamente 30% de vagas ou recursos, especialmente com o objetivo de atender às diretrizes de diversidade cultural, inclusão territorial e democratização do acesso ao fomento, previstas no Sistema Nacional de Cultura (SNC) e no Plano Nacional de Cultura (PNC). O SNC é garantido legalmente pelo art. 216-A da Constituição Federal (Brasil, 1988). O documento, ao ser

[...] organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (Brasil, 1988, art. 216-A).

A PNAB representa um avanço para a efetivação do sistema e do plano nacional, considerando que a LAB se destaca como a maior ação de descentralização de recursos

públicos na história das políticas culturais brasileiras. Ela destina três bilhões de reais anuais da União para estados e municípios ao longo de cinco anos, considerando seu primeiro ciclo em 2024, finalizado em junho de 2025 (Brasil, 2022b). O segundo ciclo, em andamento no ano de 2025, permite algumas avaliações de natureza quantitativa e qualitativa quanto à sua implementação e ao seu instrumento de indução federativa via transferência fiscal condicionada. A pesquisa avança no sentido de responder à pergunta: Como a implementação da PNAB, no primeiro ciclo (2024) da lei consolidada, induziu padrões de distribuição de recurso e reorganização das políticas culturais no estado de Minas Gerais?

O objetivo desta pesquisa é realizar uma análise inicial da implementação da PNAB (primeiro ciclo do período pós-emergencial) em Minas Gerais, observando políticas estaduais preexistentes e identificando aspectos e comportamentos da indução federativa, impulsionados pelo ente federal, na execução dessa política.

Os objetivos específicos propõem desenhar o trajeto que conduziu a efetivação da PNAB, avaliar os primeiros impactos na distribuição do recurso no estado de Minas Gerais do ponto de vista da descentralização fiscal e identificar aspectos da indução federativa nas políticas de financiamento e fomento preexistentes, como a Lei estadual de Incentivo à Cultura (Leic), Fundo Estadual de Cultura (FEC) e a política do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), política estadual mais conhecida como ICMS Patrimônio cultural. Trata-se de uma política em construção, ancorada na participação social, na descentralização e na valorização local.

Este trabalho pode contribuir com análises e perspectivas voltadas à consolidação de práticas e ao aprimoramento de mecanismos específicos, a partir de um estudo de caso que busca sintetizar resultados do modelo de política cultural federal aplicado em Minas Gerais.

2 Da construção das políticas culturais no Brasil até a PNAB

A Constituição Federal Brasileira de 1988 garantiu a diversidade cultural e a promoção da cultura como direito fundamental de todos os cidadãos, refletindo o modo como o país foi historicamente constituído e atribuindo valor à pluralidade de suas manifestações. O artigo 215 da referida Constituição (Brasil, 1988) assegura o pleno exercício dos direitos culturais, o acesso às fontes da cultura nacional e o fomento à valorização e promoção das manifestações culturais. Em seu § 3º, estabelece a criação do PNC, de duração plurianual e com vistas ao desenvolvimento cultural do Brasil e à integração entre os entes federativos, destacando a democratização do acesso aos bens culturais e a valorização da diversidade étnica e regional. Esse dispositivo constitucional antecipa princípios que

viriam a ser materializados, décadas depois, na formulação do PNAB, fruto da mobilização social, da atuação legislativa e da retomada de um papel propositivo do Estado no campo cultural.

O pesquisador Rubim (2017), que dedica grande parte do seu trabalho à política de cultura, elaborou um histórico das políticas culturais brasileiras, no qual ele conclui que a política cultural no Brasil é marcada por ausências, descontinuidades e rupturas, conceitos que ele desenvolve e amarra com contextos políticos históricos. O autor evidencia que, em todas as fases, existe um fato em comum que se caracteriza por uma fragilidade estrutural em relação ao investimento, à inclusão de agentes culturais e à execução de ações de fomento, esclarecendo que o país, com sua grande desigualdade social, insere a arte e a cultura em segundo plano diante de outras urgências. Sua escassez de recurso gera a percepção de que a cultura ocupa um lugar secundário na vida das pessoas.

Autores como Colombo e Santana (2023) organizam a trajetória das políticas culturais no Brasil, destacando que as primeiras intervenções estatais se deram no governo Vargas, a partir de 1930, com a criação de órgãos como o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Sob uma lógica autoritária (Chauí, 1995), o DIP buscava absorver e dirigir práticas culturais de acordo com orientações governamentais. Destacam-se nesse período as experiências de Mário de Andrade na Secretaria de Cultura do Município de São Paulo e de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde. A gestão de Mário de Andrade, possivelmente influenciada pela Caravana Modernista, ampliou o conceito de cultura, incorporando dimensões da cultura popular e imaterial às políticas públicas. Também foram criadas instituições estruturantes como o Conselho Nacional de Cultura, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), o Serviço Nacional de Teatro (SNT) e o Instituto Nacional do Livro (INL). Essas ações buscavam consolidar uma identidade nacional, vinculada a um projeto de Estado-nação.

Colombo e Santana (2023) afirmam que, na segunda metade do século XX, as políticas culturais apresentavam-se como registros de políticas de Estado e se tornaram inexpressivas e centralizadoras quando se considera a lógica autoritária do período. Eles descrevem que, nesse contexto, as instituições governamentais funcionavam como tutoras do setor cultural, definindo “[...] o quê, quando e como se faz cultura no Brasil” (Rubim, 2007). A redemocratização representou um marco na reformulação das políticas culturais, ao introduzir uma perspectiva participativa, descentralizadora e inclusiva. Entretanto, esse processo foi também influenciado por políticas culturais internacionais guiadas pela lógica neoliberal, as quais reduziram o papel do Estado e ampliaram a participação do mercado. Esse modelo inspirou a criação da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91), sancionada no governo Collor, que transferiu parte da gestão das políticas culturais ao setor privado, baseando-se na renúncia fiscal como principal mecanismo de

fomento. Apesar de sua importância como fonte de financiamento, a Lei manteve a centralização regional dos recursos e pouco dialogou com princípios de equidade, descentralização e participação social.

A Constituição de 1988 fortaleceu a participação cidadã e a institucionalidade participativa, estimulando conferências, conselhos e planos setoriais. O início do século XXI, foi o período em que a participação social na cultura se aprofundou, especialmente durante a gestão do ministro Gilberto Gil (2003-2008), que consolidou programas como o Cultura Viva e o Pontos de Cultura, promovendo uma política baseada na diversidade e na cidadania cultural (Melo, 2024a; Hardman; Santini, 2021). Nesse contexto, o SNC se estruturou como um pacto federativo e social que integra o Estado e a sociedade civil na formulação, na execução e no controle das políticas públicas culturais (Hardman; Santini, 2021). Embora concebida nos anos 1960 pelo escritor maranhense Josué Montello, após décadas adormecida, a ideia do SNC foi retomada durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003). Ela foi formalizada na Constituição Federal apenas em 2012, por meio da Emenda Constitucional nº 71 (Melo, 2024a).

A chegada da pandemia de covid-19, em 2020, expôs as fragilidades do setor cultural brasileiro, marcado pela informalidade e pela ausência de proteção social. O fechamento de equipamentos culturais e espaços de convivência afetou gravemente artistas, produtores e técnicos (Colombo; Santana, 2023). Muitos trabalhadores da cultura não tiveram acesso ao auxílio emergencial convencional, uma vez que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, cerca de 44% dos trabalhadores da cultural eram informais. De acordo com Santos, Canedo e Pedra (2022), essa impossibilidade de acesso ao auxílio emergencial convencional, por parte de uma grande parcela de trabalhadores vulneráveis, emergiu de uma mobilização nacional que articulou sociedade civil, parlamentares e gestores culturais, resultando na LAB, a maior política de descentralização de recursos públicos para a cultura da história do país (Hardman; Santini, 2021). A Lei destinou R\$ 3 bilhões do governo federal a estados e municípios, assegurando a sobrevivência de milhares de iniciativas culturais.

A implementação da LAB foi desafiadora, enfrentando resistência política e obstáculos burocráticos. O governo federal retardou a sanção e dificultou a regulamentação, gerando insegurança jurídica e operacional para gestores estaduais e municipais (Coelho Neto *et al.*, 2022; Barbalho; Nascimento, 2024). Ainda assim, a execução da Lei revelou a capacidade de mobilização e cooperação do campo cultural. A sociedade civil participou ativamente por meio de fóruns, conselhos e comitês gestores, promovendo um novo modelo, ainda que experimental, de governança descentralizada e participativa (Camargo; Hermany, 2021). A relatoria da Lei conduziu um processo de escuta nacional, envolvendo gestores, artistas e representantes culturais, o que fortaleceu valores democráticos de representação e deliberação (Campos, 2023).

A LAB expressa uma nova cultura política, fundamentada na cooperação interfederativa e na participação social. Ao promover o diálogo entre Estado e sociedade civil, a Lei rompeu com práticas clientelistas e promoveu o exercício da cidadania cultural em escala nacional (Hardman; Santini, 2021). Ela representa um avanço na consolidação de um federalismo cultural cooperativo, que articula autonomia local e coordenação nacional. Segundo Colombo e Santana (2023), essa legislação refletiu os dilemas federativos enfrentados no Brasil, agindo como um espelho das assimetrias federativas e regionais. Os autores demonstram que a descentralização esbarrou na fragilidade técnica de muitos municípios menores, que não conseguiram acessar os recursos por falta de *expertise* administrativa, embora também reconheçam que existe um elemento federativo importante na previsão da lei, uma vez que ela delega aos estados e municípios a função de planejar e implementar políticas, reservando à União apenas o papel de repasse financeiro.

Nesse contexto, a PNAB emerge como um desdobramento estruturante dessa experiência, incorporando princípios de continuidade, descentralização e transparência. Com a reestruturação do Ministério da Cultura (MinC) em 2023, ela passa a integrar o planejamento estratégico do setor, consolidando-se como política de Estado, e não apenas como medida emergencial. Em 2026, cerca de 5.398 (97%) municípios brasileiros aderiram ao Ciclo 1 da PNAB.

Em síntese, a trajetória das políticas culturais no Brasil reflete o tensionamento entre centralização e descentralização, entre mercado e cidadania e entre dependência institucional e autonomia criativa. A PNAB representa marcos na consolidação de um novo paradigma de política cultural, baseado na equidade territorial, na participação social e na cooperação federativa. Ao democratizar o acesso aos recursos e integrar diferentes esferas de governo e sociedade civil, ela inaugura um ciclo de políticas públicas alinhado aos preceitos constitucionais de 1988, reafirmando a cultura como dimensão essencial da democracia e do desenvolvimento humano.

3 Federalismo, descentralização e indução por políticas públicas no campo cultural

A compreensão da análise das políticas culturais no Brasil exige a compreensão do arranjo federativo que estrutura a ação estatal. O federalismo brasileiro, consolidado a partir da Constituição Federal de 1988, caracteriza-se como um modelo cooperativo, no qual a União, os estados e os municípios compartilham competências e responsabilidades na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse arranjo, a descentralização não se limita à dimensão administrativa, mas envolve a redistribuição de recursos e a coordenação entre diferentes níveis federativos.

Para Arretche (1996, 2004, 2010), no campo das políticas públicas, o federalismo pode ser analisado a partir de relações intergovernamentais, compreendidas como mecanismos institucionais e operacionais que regulam a cooperação, a coordenação e, por vezes, a competição entre os entes federados. Nesse sentido, políticas nacionais podem exercer um papel estruturante ao induzir comportamentos e organizar capacidades nos níveis estaduais e municipais, especialmente quando associados a transferências financeiras condicionadas.

A descentralização fiscal, inserida no federalismo fiscal, destaca a distribuição de recursos entre os níveis de governo como elemento central para compreender a efetividade das políticas públicas. Em contextos marcados por desigualdades regionais, como o contexto do território mineiro, a atuação da União, por meio de transferências intergovernamentais, torna-se fundamental para reduzir assimetrias e viabilizar a implementação de políticas em escala nacional. Essas transferências podem assumir diferentes formatos, sendo particularmente relevantes aquelas que operam de forma regular e estruturada, como os repasses de fundo a fundo, a exemplo do PNAB.

Para garantir a efetiva descentralização do recurso, além da regularidade e desburocratização do repasse, faz-se necessário um alinhamento de diretrizes capazes de garantir que o recurso alcance a diversidade de agentes e fazedores envolvidos com a cultural brasileira, seja ela tradicional, erudita, popular, periférica, digital, seja de tantas outras formas.

Nesse contexto emergem estratégias de indução federativa (Arretche, 1999; Sousa; Castro, 2017), entendida como a capacidade do governo central de influenciar a ação dos entes federativos, por meio de instrumentos normativos, financeiros e institucionais. Diferentemente de modelos centralizados, a indução não implica imposição direta, mas, sim, a criação de incentivos que orientam comportamentos, estimulando a adesão voluntária a diretrizes nacionais. A exemplo da PNAB, temos dois aspectos amplamente adotados, que não configuram imposição: as diretrizes para as ações afirmativas, por meio de atribuição de percentuais e a destinação de parcela maior do orçamento ao segmento da cultura popular. No estado de Minas, foram designados 40% do orçamento da PNAB a mestres e mestras. O fomento estadual, por meio do FEC, passou a adotar as mesmas diretrizes a partir das discussões da PNAB. O mecanismo de indução se manifesta sobretudo em políticas como essas, que combinam financiamento com requisitos de planejamento, execução e prestação de contas.

No âmbito da implementação política, a análise de aplicação desloca o foco da formulação normativa para os processos concretos de execução das políticas públicas. Essa abordagem reconhece que os resultados das políticas não dependem apenas do seu desenho formal, mas também das capacidades institucionais dos entes responsáveis por sua execução, das condições locais e dos arranjos de governança estabelecidos.

Assim, a implementação deve ser compreendida como um processo dinâmico, no qual normas, recursos e atores interagem de maneira contingente.

No caso brasileiro, políticas públicas federais, estruturadas como transferências regulares, têm desempenhado papel relevante na indução de capacidades estatais nos níveis estadual e municipal. Ao condicionar o acesso a recursos, à elaboração de planos, à criação de instâncias participativas e ao cumprimento de diretrizes específicas, essas políticas contribuem com a institucionalização de práticas administrativas e para a consolidação de sistemas setoriais. Esse processo é particularmente relevante em áreas historicamente marcadas por fragilidades institucionais, como o campo da cultura.

A PNAB insere-se nesse contexto como um mecanismo de transferência intergovernamental que articula financiamento contínuo, planejamento e participação social. Ao estabelecer repasses regulares da União para estados e municípios, a política não apenas amplia a disponibilidade de recursos, mas também induz à organização de estruturas administrativas, à adoção de instrumentos de gestão e ao fortalecimento da cooperação federativa. Dessa forma, a PNAB pode ser compreendida como um instrumento de indução federativa que opera por meio da combinação entre a descentralização de recursos e a coordenação nacional.

A análise da PNAB, a partir dessas perspectivas, garante uma abordagem centrada nos efeitos observáveis da política sobre a organização e a execução das ações culturais em nível federativo. Nesse sentido, o presente estudo busca compreender como uma política pública nacional, ao mobilizar recursos e estabelecer diretrizes, influencia padrões de implementação, distribuição e articulação institucional no contexto estadual.

4 Procedimentos metodológicos e estratégias de análise

A investigação apresenta uma perspectiva analítica ampliada do salto evolutivo na política cultural brasileira e na efetivação do SNC, a partir da implementação da PNAB. No Plano de Terra do estudo, estão os levantamentos de dados e as reflexões realizadas com base no estado de Minas Gerais, nos anos de 2021 a 2024. O Plano de Quadro é composto pelo aporte teórico das investigações de política pública e administrativa, que contribuem com os conceitos-chave de federalismo cooperativo, indução federativa e descentralização fiscal e social, introduzidos na linha de pensamento construída. O Ponto de Fuga são os resultados levantados a partir dos procedimentos metodológicos propostos que integram essa imagem da implementação da Lei Federal nº 14.399, de 8 de junho de 2022.

O método adotado na investigação é o estudo de caso de natureza aplicada com abordagem mista, combinando análise qualitativa exploratória e quantitativa descritiva.

A perspectiva trimétrica adotada como caminho metodológico estrutura informações e análises compostas por: a) revisão bibliográfica com foco na LAB e na PNAB; b) análise documental; c) estatística descritiva, de natureza orçamentária e de execução, a partir do levantamento de dados quantitativos secundários disponíveis no Painel Minc e nas bases da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais (Secult-MG).

A Revisão Bibliográfica da LAB e da PNAB permitiu delinear uma síntese das construções das políticas culturais no Brasil até a PNAB, por meio de vozes atuantes na pesquisa e gestão da cultura. O levantamento sistematizado utilizou como base o Portal de Periódicos da Capes, o Google Scholar e artigos disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Direitos Culturais (IBDCult). Para esse levantamento, foram visitadas 32 produções científicas que permitiram afirmar uma intensa produção de pesquisa sobre o assunto (artigos científicos e relatos de experiência), desde 2021.

As produções científicas foram resultado de filtros preestabelecidos, como estudos realizados no Brasil a partir de 2020 e uso da palavra-chave *política pública da cultura*, a fim de selecionar o foco da busca e incluir o ponto de vista dos agentes públicos, que muitas vezes são também os fazedores ou produtores de cultura. Já as formas de financiamento e os sistemas de cultura ocasionaram a leitura panorâmica e a síntese cronológica da construção da política pública na área da cultura. Por fim, as palavras *desafios*, *dificuldades* e *problemas* permitiram uma aproximação das maiores dificuldades enfrentadas pelos próprios fazedores, gestores e pareceristas na construção acelerada da PNAB. Soma-se a análise e o conhecimento prévio dos autores no campo das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais em referência à política do ICMS Patrimônio cultural, assim como a política de patrocínio indireto com geração de fundo estadual, que corresponde à Leic e ao FEC.

Na análise documental, foram identificadas e comparadas leis federais e estaduais, suas respectivas normativas, suas semelhanças administrativas e sua distribuição orçamentária. Fazem parte da análise as cartilhas, os planos de trabalho e os documentos institucionais publicados pelo Minc. O conjunto de leis estudadas incluem: a LAB, a Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022), a PNAB, o marco regulatório do SNC (Lei federal nº 14.835/2024), a Lei estadual nº 24.462/2023 e a Lei estadual nº 18.030/2009, além das respectivas instruções normativas e resoluções decorrentes das leis acima elencadas.

O levantamento estatístico descritivo das políticas públicas estaduais de Minas Gerais e da PNAB (Ciclo 1), com foco na execução financeira, adesão e distribuição territorial, aferiu o aumento substancial do número de proponentes e de inscrições realizadas em leis de fomento e patrocínio à cultura. Também considerou a identificação da diversidade dos proponentes, assim como uma adesão recorde dos municípios na política do ICMS Patrimônio Cultural. Para a coleta dos dados referentes ao primeiro e ao segundo ciclo

da PNAB, foram utilizados painéis e bases de informação do Ministério da Cultura, disponíveis em sua página institucional. O *Painel de Controle da PNAB*, atualizado diariamente, oferece uma visão geral sobre a adesão e a execução da política por diferentes entes federativos, estados e municípios, permitindo a aplicação de filtros e a obtenção de análises específicas. Seus gráficos e tabelas detalham a situação dos planos de ação e a distribuição dos recursos por tipo de iniciativa cultural (como fomento, obras e subsídios), bem como o nível de adesão de estados e municípios à política.

Para avaliar a implementação e as instâncias decisórias no estado em relação à PNAB e ao FEC, acompanhou-se, no período de março de 2024 a dezembro de 2024, todas as plenárias (presencialmente e *on-line*) do Conselho Estadual de Política Cultural (Consec). As reuniões são decisivas, uma vez que as escolhas de destinação de recurso da PNAB são definidas em plenária. Primeiro são formadas comissões e proporcionadas reuniões abertas (*on-line*) por segmento, nas quais são apresentadas e delimitadas propostas, que, após compiladas, são apresentadas para votação do Conselho. As propostas definem o recurso destinado por segmento cultural, o tipo de instrumento jurídico (execução cultural prêmio e bolsa), a forma de distribuição e os procedimentos específicos por área.

Por meio da Secult-MG, foram coletados dados referentes aos primeiros resultados da PNAB, assim como informações sobre os resultados finais do ano de 2024 de políticas estaduais correlatas: ICMS Patrimônio Cultural, Leic, FEC e Lei Paulo Gustavo, executadas em âmbito estadual.

A pesquisa utilizou ferramentas de Inteligência Artificial (IA) generativa como suporte auxiliar em etapas específicas da pesquisa e da escrita acadêmica. O uso ocorreu especialmente no apoio à organização textual, na revisão gramatical e estilística, na sistematização preliminar de informações e no refinamento descritivo de análises relacionadas aos dados quantitativos apresentados, utilizando a ferramenta NotebookLM em abril de 2025. A ferramenta ChatGPT (versão gratuita) foi empregada como ferramenta auxiliar na geração de gráficos com conjuntos de dados e análises previamente descritas pelos autores, lançadas no recurso para geração da imagem.

5 Políticas de fomento cultural em Minas Gerais: ICMS Patrimônio Cultural, Leic e FEC em paralelo à PNAB

O estado de Minas Gerais, unidade federativa com o maior número de municípios do país, 853 representações municipais, sempre se destacou pelo desenvolvimento de políticas públicas específicas voltadas à área da cultura. Ainda na década de 1990, com a publicação da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, Minas Gerais implementou a Política que ficou conhecida por ICMS Patrimônio Cultural. Por meio do órgão estadual de preservação, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

(Iepha-MG), em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP), passou a distribuir anualmente um percentual do ICMS — tributo de competência dos estados e do Distrito Federal —, conforme o art. 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Essa política consolidou-se como uma das principais fontes de recursos financeiros destinados ao incentivo de ações municipais voltadas à preservação do patrimônio cultural. Em atendimento ao artigo 216 da Constituição Federal, ela define o patrimônio cultural brasileiro como o conjunto de bens materiais e imateriais que carregam referência à identidade e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, incluindo formas de expressão, criações científicas e artísticas e obras culturais. O ICM Patrimônio Cultural também estabelece que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá esse patrimônio por meio de inventários, registros, tombamentos e outras formas de preservação, e que danos e ameaças a ele serão punidos por lei (Brasil, 1988). A partir do repasse do percentual destinado ao Estado, a legislação previu a transferência de parte dos recursos aos municípios, regulamentada posteriormente pela Lei Estadual nº 18.030/2009, cujo objetivo principal é incentivar políticas de preservação do patrimônio cultural em nível municipal.

Em 2024, o programa distribuiu R\$ 51 milhões a 839 municípios que aderiram à legislação e apresentaram, anualmente, material técnico comprobatório avaliado pelo Iepha-MG, responsável por definir o Índice de Patrimônio Cultural (IPC) de cada cidade.

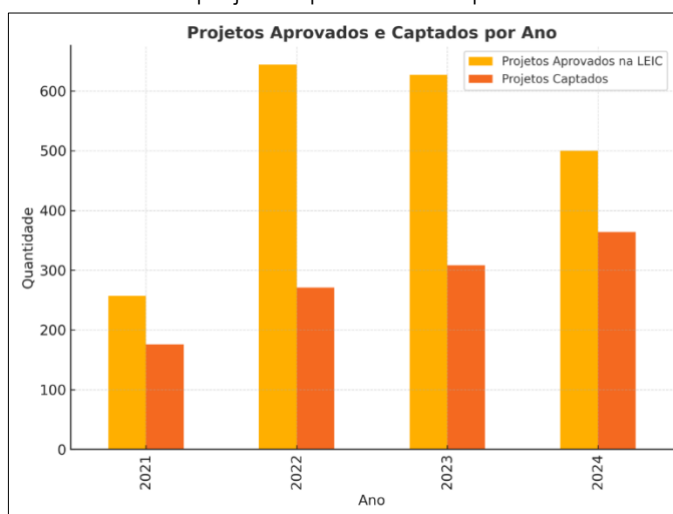
Na mesma década, em 1997, o governo mineiro, por meio da Secult-MG, instituiu uma política de patrocínio indireto conhecida como Leic, fundamentada na mesma fonte de arrecadação do ICMS. Em 2023, a política foi reformulada com novas regras que ampliaram a descentralização dos recursos, passando a ser denominada “Descentra Cultura”. Atualmente, essa política está regulamentada pela Lei Estadual nº 24.462/2023, pelo Decreto Estadual nº 48.819/2024 e disciplinada pela Resolução Secult nº 38/2024.

O valor destinado à Leic é definido anualmente pela Lei Orçamentária Anual (LOA), correspondendo ao montante recebido pelo Estado referente à arrecadação do ICMS. Em 2024, foram destinados R\$ 159 milhões (Minas Gerais, 2024d) à renúncia fiscal estadual, voltada a empresas interessadas em patrocinar projetos culturais por meio de incentivo indireto. Contudo, o montante mostrou-se insuficiente diante da alta demanda de agentes, produtores e fazedores de cultura: os recursos foram integralmente utilizados até o início de setembro de 2024. Entre janeiro e setembro de 2024, foram incentivados 711 projetos, enquanto em 2023, entre janeiro e dezembro, o número foi de 523 projetos. Em 2025, até maio, já haviam sido contemplados 466 projetos, o que evidencia um crescimento contínuo na captação e execução de projetos culturais.

Conforme demonstram os dados relativos à Leic (Gráfico 1), em 2021 foram aprovados 257 projetos, dos quais 176 foram captados — 123 no interior e 53 em Belo Horizonte

—, com uma execução orçamentária de 59,5% do teto de R\$ 116,5 milhões. Em 2022, o número de projetos aprovados saltou para 644, com 271 captações (156 na capital e 115 no interior), atingindo 84,1% do orçamento de R\$ 149,9 milhões (Gráfico 2). No ano de 2023, foram aprovados 627 projetos e captados 308 (173 em Belo Horizonte e 135 no interior), utilizando 91,2% do teto orçamentário de R\$ 156,6 milhões (Gráfico 3). Até setembro de 2024, 500 projetos foram aprovados e 364 captados — 214 na capital e 150 no interior —, alcançando 100% de execução orçamentária e totalizando R\$ 159.159.681,61 investidos.

Gráfico 1: Relação do número de projetos aprovados e captados – Minas Gerais – 2021-2024

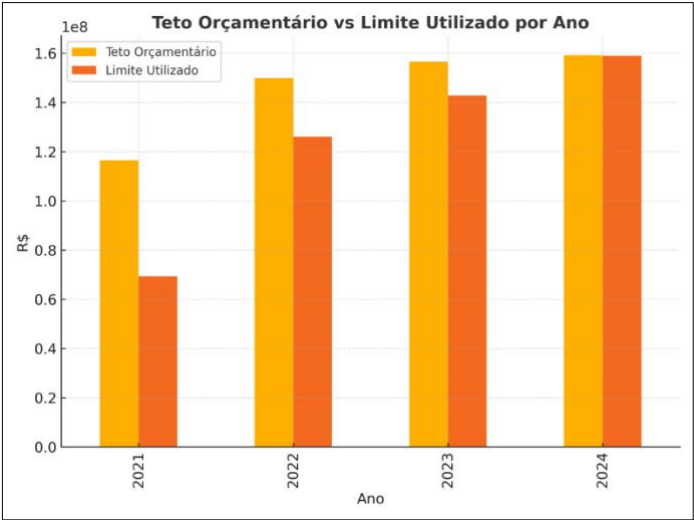


Fonte: Dados básicos: Minas Gerais (2025).

A análise e o tratamento das informações foram realizados pelos autores, sendo o descritivo analítico submetido à ferramenta de inteligência artificial ChatGPT para a geração da representação visual (2025).

Nota-se, ao longo dos anos, um aumento da capacidade de análise na aprovação de projetos, uma maior capacidade de captação de recursos por parte dos fazedores da cultura e um maior interesse das empresas em aderir à renúncia fiscal. Cabe ressaltar que, acompanhando a Leic em 2025, embora não conste nessa análise, o alcance do teto orçamentário é certo e possivelmente ocorrerá antes mesmo de setembro, conforme aconteceu em 2024. Isso demonstra uma tendência anual, a distribuição integral do valor destinado.

Gráfico 2: Relação do valor do teto orçamentário e do valor distribuído ao ano – Minas Gerais – 2021-2024

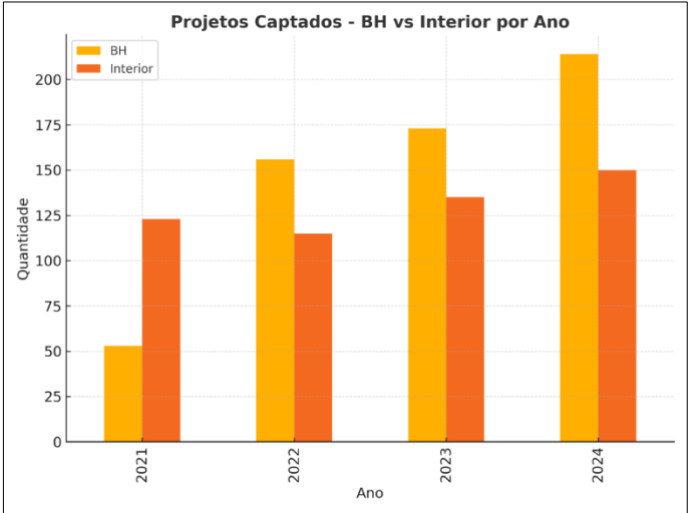


Fonte: Dados básicos: Minas Gerais (2025).

A análise e o tratamento das informações foram realizados pelos autores, sendo o descritivo analítico submetido à ferramenta de inteligência artificial ChatGPT para a geração da representação visual (2025).

Além disso, a Leic é responsável por gerar o FEC, disciplinado pelo Programa Descentra Cultura. Esse fundo prioritariamente destina recursos ao interior de Minas Gerais, atendendo projetos culturais com dificuldade de captação junto ao mercado e fomentando diretamente agentes e produtores de cultura.

Gráfico 3: Relação de projetos captados para ações – Belo Horizonte e municípios do interior – 2021-2024

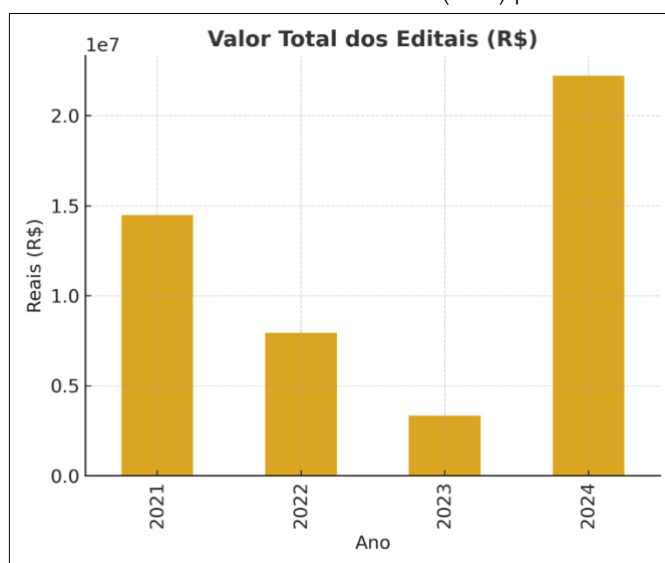


Fonte: Dados básicos: Minas Gerais (2025).

A análise e o tratamento das informações foram realizados pelos autores, sendo o descritivo analítico submetido à ferramenta de inteligência artificial ChatGPT para a geração da representação visual (2025).

O Gráfico 4 evidencia o crescimento dos recursos destinados ao FEC, passando de R\$ 14,4 milhões em 2021 para mais de R\$ 22 milhões em 2024. Quanto aos projetos inscritos por ano (Gráfico 5), houve aumento significativo em 2024, com 1.358 projetos — mais que o triplo de 2022. O número de projetos contemplados (Gráfico 6) cresceu ao longo dos anos, destacando-se 2024, com 388 iniciativas aprovadas. Apesar do aumento expressivo de inscrições, a proporção de contemplações manteve-se adequada, evidenciando fortalecimento das políticas públicas de fomento à cultura.

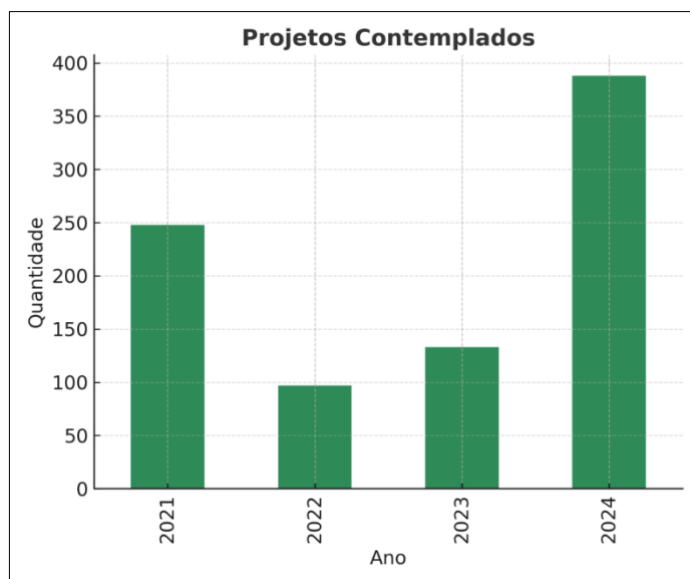
Gráfico 4: Valores destinados ao Fundo Estadual de Cultura (FEC) por ano – Minas Gerais – 2021-2024



Fonte: Dados básicos: Minas Gerais (2025).

A análise e o tratamento das informações foram realizados pelos autores, sendo o descritivo analítico submetido à ferramenta de inteligência artificial ChatGPT para a geração da representação visual (2025).

Gráfico 5: Projetos contemplados no Fundo Estadual de Cultura (FEC) por ano – Minas Gerais – 2021-2024

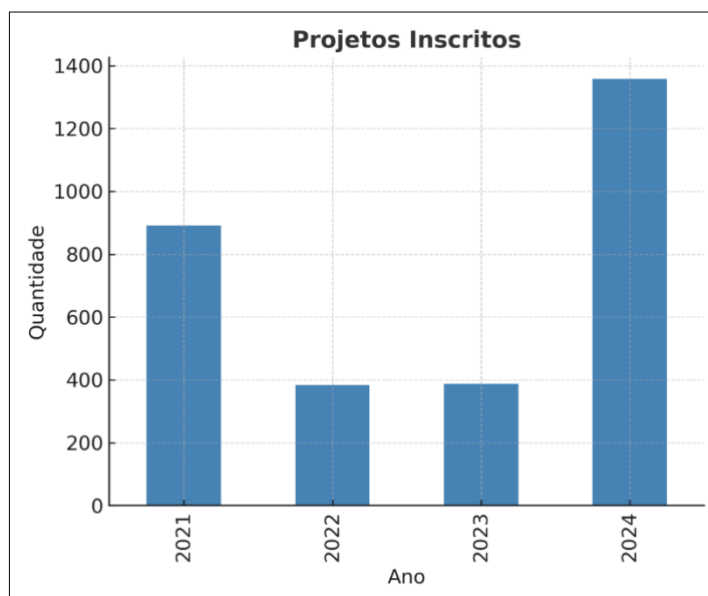


Fonte: Dados básicos: Minas Gerais (2025).

A análise e o tratamento das informações foram realizados pelos autores, sendo o descritivo analítico submetido à ferramenta de inteligência artificial ChatGPT para a geração da representação visual (2025).

De maneira similar, a PNAB tem como principal objetivo fomentar a cultura brasileira, assegurando distribuição facilitada de recursos à cultura popular, historicamente prejudicada pelas políticas culturais. Em Minas Gerais, em 2024, cerca de R\$ 132 milhões foram repassados pela União, sendo destinados a 13 editais previamente definidos pelo Consec.

Gráfico 6: Projetos inscritos no Fundo Estadual de Cultura (FEC) por ano – Minas Gerais – 2021-2024



Fonte: Dados básicos: Minas Gerais (2025).

A análise e o tratamento das informações foram realizados pelos autores, sendo o descritivo analítico submetido à ferramenta de inteligência artificial ChatGPT para a geração da representação visual (2025).

A plataforma Descentra Cultura registrou, em 2024, 18.714 projetos inscritos por agentes, produtores e fazedores de cultura, contemplando execução de projetos, prêmios à cultura popular, pontos de cultura, bolsas de estudo e intercâmbio. As inscrições envolveram 537 municípios, representando aumento de 47% em relação à edição anterior de caráter emergencial, conforme dados levantados no Painel do Minc (Brasil, 2024c) e no *site* da Secult-MG (Minas Gerais, 2024c).

Quanto ao programa de inclusão, incentivado pela União e executado pelos estados e municípios, foram registradas 8.091 autodeclarações: 7.353 de mulheres, 3.601 de pessoas negras, 2.610 de pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, *queer*, intersexo, assexuais, pansexuais, não binários, entre outras identidades e orientações (LGBTQIAPN+), 753 de pessoas idosas e 184 de pessoas com deficiência (Minas Gerais, 2024c).

Adicionalmente, cerca de R\$ 190 milhões foram destinados pela União, por meio do Fundo do Audiovisual, para implementação da Lei Paulo Gustavo nos anos de 2023 e 2024. A Lei atendeu ao período emergencial, sendo uma política com prazo de validade e sem continuidade. Foram apresentadas pouco mais de 5.000 propostas de execução, prêmios e bolsas em 11 editais lançados em 2023, considerando também a seleção de pareceristas do primeiro edital.

Os resultados indicam que a PNAB atuou como mecanismo de indução federativa, ampliando a capacidade de descentralização orçamentária por meio de estados e municípios. Houve ainda uma diversidade alcançada com as ações afirmativas e a valorização da cultura popular, com determinação na lei federal de destinação de 30% do total do recurso, o que em Minas resultou em uma ampliação para 40%.

Sugere-se que a implementação da PNAB estimulou o federalismo cooperativo com grande adesão dos municípios mineiros no Ciclo 1. O mesmo panorama é identificado na Política do ICMS Patrimônio Cultural. A cultura de editais foi ampliada, demonstrando que mais pessoas estão se inscrevendo e concorrendo ao certame.

6 Análise dos resultados: implementação e indução federativa na PNAB em Minas Gerais

6.1 Expansão da capacidade orçamentária: complementaridade entre escalas

A implementação da PNAB, no seu primeiro ciclo (2024), introduziu um volume significativo de recursos no sistema cultural mineiro, com repasse aproximado de R\$ 132 milhões ao estado. Esse montante de recurso se soma aos instrumentos estaduais já consolidados, como a Leic, que mobilizou cerca de R\$ 159 milhões no mesmo período, além de recursos do FEC e do ICMS Patrimônio Cultural.

A análise desses dados sugere um efeito de expansão da capacidade orçamentária, caracterizado pela ampliação do volume total de recursos disponíveis para o setor cultural. Em vez de deslocar ou reduzir os mecanismos existentes, a PNAB opera de forma complementar, reforçando a estrutura já estabelecida no estado.

Sob a perspectiva do federalismo fiscal, esse arranjo evidencia um padrão de transferência entre entes federados que contribui para mitigar desigualdades na capacidade fiscal dos entes municipais (Camargo; Hermany, 2021). A injeção de recursos federais, de forma regular e programada, permite não apenas a ampliação do financiamento, mas também a maior previsibilidade na execução das políticas culturais, elemento historicamente ausente no setor.

Esse resultado indica que a PNAB atua como mecanismo de fortalecimento financeiro do sistema cultural estadual, ampliando sua capacidade de resposta e intervenção, especialmente em um contexto de demanda reprimida, evidenciado pelo crescimento expressivo no número de projetos inscritos.

6.2 Descentralização territorial e ampliação da adesão municipal

Um dos efeitos mais relevantes observados na implementação da PNAB, em Minas Gerais, refere-se à ampliação da participação municipal. Em 2024, foram registradas inscrições provenientes de 537 municípios, representando um aumento significativo em relação ao período anterior.

Esse dado sugere um processo de expansão da capilaridade territorial da política cultural, indicando que os recursos federais contribuíram para ampliar o acesso de agentes culturais distribuídos pelo território estadual. A elevada adesão também aponta para um maior engajamento dos entes locais e da sociedade civil, possivelmente associado a uma maior disponibilidade de recursos e à institucionalização de mecanismos de fomento mais acessíveis.

À luz do campo das relações entre entes federativos, esse comportamento pode ser interpretado como resultado de um arranjo cooperativo, no qual a União, ao transferir recursos, estimula a participação ativa dos demais entes federativos. A adesão municipal, nesse sentido, não decorre de imposição, mas, sim, de incentivos institucionais e financeiros que tornam a política atrativa e viável para execução local.

Entretanto, a análise também revela um aumento expressivo da competitividade entre os projetos, uma vez que o crescimento no número de inscrições não foi acompanhado proporcionalmente pelo número de iniciativas contempladas. Esse fenômeno indica a existência de uma demanda cultural reprimida, que se torna visível a partir da ampliação das oportunidades de financiamento.

Assim, embora a PNAB contribua para a descentralização do acesso a recursos, os dados sugerem que a ampliação da oferta ainda não é suficiente para absorver a totalidade da demanda existente, o que aponta para a necessidade de aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos de distribuição.

6.3 Indução federativa e reorganização das políticas estaduais

A análise da relação entre a PNAB e as políticas culturais estaduais permite identificar evidências de indução federativa, entendida como a capacidade de uma política nacional influenciar a organização e a execução de políticas em nível estadual e municipal.

No caso de Minas Gerais, observa-se que a implementação da PNAB ocorre em um contexto já estruturado, marcado pela existência de instrumentos consolidados, como o ICMS Patrimônio Cultural, a Leic (Descentra Cultura) e o FEC. No entanto, a introdução de recursos federais, em volume significativo, parece ter produzido efeitos de reorganização e fortalecimento dessas políticas.

Entre os principais indícios, destacam-se o aumento no número de projetos inscritos e executados, a ampliação do alcance territorial das ações e o fortalecimento de mecanismos de fomento direto (como o FEC). Esses elementos sugerem que a PNAB não atua isoladamente, mas, sim, como parte de um arranjo mais amplo, no qual políticas federais e estaduais se articulam de forma complementar, compondo o SNC.

No âmbito da implementação da política, esse processo pode ser interpretado como um efeito indireto da política, no qual o desenho institucional, baseado em transferências regulares e exigências operacionais, estimula a adaptação e o aprimoramento das estruturas locais. A necessidade de execução dos recursos, aliada às diretrizes nacionais, tende a induzir melhorias nos processos administrativos, na capacidade de gestão e na articulação institucional, mesmo que em um primeiro momento, a ausência de estrutura possa ser um limitador, como foi o caso da aplicação da LAB (período emergencial).

Dessa forma, a PNAB pode ser compreendida como um instrumento que, além de ampliar o financiamento, contribui para a consolidação de capacidades estatais no nível estadual, reforçando o papel das políticas culturais como componentes estruturantes da ação pública.

6.4 Limites de implementação da PNAB e desafios para sua consolidação

Apesar dos avanços observados, a análise evidencia limites importantes na implementação da PNAB. O principal deles refere-se à dificuldade de converter o aumento de recursos em uma distribuição plenamente equitativa diante da elevada demanda e das desigualdades estruturais entre municípios.

Além disso, embora o discurso da participação social esteja presente na formulação dessa política, os dados analisados não permitem aferir, de forma direta, o grau de influência da sociedade civil nos processos decisórios, indicando a necessidade de investigações futuras com foco específico nessa dimensão.

Outro aspecto relevante diz respeito à dependência dos entes federados em relação aos recursos federais. Embora a PNAB amplie significativamente a capacidade financeira do setor cultural, sua sustentabilidade, a longo prazo, depende da continuidade dos repasses e da capacidade dos estados e municípios de consolidar estruturas próprias de financiamento.

Esses elementos reforçam que, embora a PNAB represente um avanço importante, sua efetividade está condicionada a fatores institucionais e estruturais que extrapolam o desenho da política em si.

De modo geral, os resultados analisados demonstram que a implementação da PNAB, articulada às políticas culturais estaduais já existentes em Minas Gerais, contribuiu para ampliar a capacidade de financiamento do setor cultural, fortalecer a adesão municipal e expandir a capilaridade territorial das ações de fomento. Observa-se que a política operou de forma complementar aos instrumentos estaduais, especialmente à Leic/Descentra Cultura, ao FEC e ao ICMS Patrimônio Cultural, reforçando processos de descentralização e ampliação do acesso aos recursos culturais. Ao mesmo tempo, o crescimento expressivo no número de inscrições evidencia a existência de uma demanda cultural reprimida, revelando limites importantes relacionados à competitividade entre projetos e aos desafios da distribuição equitativa de recursos. Nesse contexto, os dados sugerem que a combinação entre financiamento federal, estruturas estaduais preexistentes e participação social organizada tende a fortalecer a consolidação do SNC e das capacidades institucionais no campo das políticas culturais.

7 Conclusões sobre o impacto da PNAB e das políticas públicas estaduais

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a implementação da PNAB, em seu primeiro ciclo (2024), no estado de Minas Gerais, com foco em seus efeitos sobre a distribuição de recursos culturais e sua articulação com políticas estaduais preexistentes. A partir de um estudo de caso com abordagem mista, combinando revisão bibliográfica, análise documental e dados quantitativos secundários, buscou-se compreender como a política opera no nível estadual.

Os resultados indicam que a PNAB introduziu um volume significativo de recursos no sistema cultural mineiro, contribuindo para a ampliação da capacidade orçamentária do setor. Observa-se que esses recursos atuam de forma complementar aos instrumentos estaduais, como a Leic, o FEC e o ICMS Patrimônio Cultural, reforçando estruturas já consolidadas.

Esse movimento dialoga com a perspectiva do federalismo cooperativo, na qual mecanismos de transferência interfederativa podem reduzir desigualdades de capacidade estatal entre os entes federados (Arretche, 1996; Souza, 2005).

No que se refere à dimensão territorial, a análise evidencia o aumento da participação de agentes culturais distribuídos pelo estado, sugerindo um processo de expansão da capilaridade das políticas públicas de cultura. Esse movimento revela a existência de uma demanda cultural expressiva, que se torna mais visível à medida que os mecanismos de financiamento e fomento são ampliados. Os resultados também reforçam discussões sobre descentralização e democratização do acesso às políticas culturais, especialmente em contextos historicamente marcados por concentração regional de recursos (Calabre, 2019; Colombo; Santana, 2023).

Além disso, os achados permitem identificar indícios de indução federativa, na medida em que a PNAB, ao combinar transferências financeiras regulares com diretrizes institucionais, estimula a reorganização e o fortalecimento das políticas culturais no âmbito estadual. Esse processo se manifesta, sobretudo, na ampliação do alcance dos instrumentos existentes e no aumento da capacidade de execução das políticas públicas de cultura. Nesse sentido, os resultados corroboram interpretações que compreendem as políticas culturais como mecanismos de coordenação interfederativa e fortalecimento institucional (Arretche, 2004; Camargo; Hermany, 2021).

Contudo, a pesquisa também evidencia limites importantes. A ampliação do número de inscrições, não acompanhada proporcionalmente pelo crescimento das iniciativas contempladas, indica maior competitividade e aponta para desafios na promoção de uma distribuição mais equitativa dos recursos. Esse cenário revela a permanência de desigualdades estruturais no acesso às políticas públicas culturais, mesmo diante da ampliação do financiamento.

Diante desses resultados, conclui-se que a PNAB pode ser compreendida como um mecanismo de coordenação federativa que, ao articular financiamento e diretrizes institucionais, contribui para o fortalecimento das capacidades estatais no campo da cultura. A política evidencia como instrumentos de transferência entre os entes federados podem induzir padrões de implementação e reorganizar a ação pública em nível estadual e municipal, fortalecendo processos de descentralização e territorialização das políticas culturais (Rubim, 2007; Turino, 2009).

Por fim, destaca-se que os achados aqui apresentados se referem ao primeiro ciclo de implementação da referida política, o que impõe limites à generalização dos resultados. Estudos futuros podem aprofundar essa análise a partir de abordagens comparativas entre estados ou de investigações voltadas à dimensão qualitativa da participação social, contribuindo para o avanço do debate sobre políticas culturais e relações federativas no Brasil.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrnfF/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2026.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvP/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2026.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2026.

BARBALHO, Alexandre; NASCIMENTO, Bruna Costa Silva do. Mobilização e participação em torno da Lei Aldir Blanc: a experiência da Secretaria da Cultura do Ceará. **Inter-Legere**, Natal, v. 7, n. 41, c35212, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufm.br/interlegere/article/view/35212>. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014**. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022**. Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/lei/L14399.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.835, de 4 de abril de 2024**. Institui o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), para garantia dos direitos culturais, organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas de cultura. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L14835.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.903, de 27 de junho de 2024**. Estabelece o marco regulatório do fomento à cultura, no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L14903.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cartilha Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB)**: Lei nº 14.399/2022. Brasília, DF: Ministério da Cultura, dez. 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/politica-nacional-aldir-blanc/copy_of_cartilha012510online1.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Painel de dados da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/politica-nacional-aldir-blanc/painel-de-dados>. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.525, de 11 de maio de 2023**. Regulamenta a Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11525.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.740, de 18 de outubro de 2023**. Regulamenta a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, que institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11740.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022**. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [...]. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp195.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

CALABRE, Lia. Experiências recentes de implementação e análise de políticas públicas no campo da cultura. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 82-94, jul./dez. 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/49867/1/2019_art_lcalabre.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

CAMARGO, Daniela Aguilar; HERMANY, Ricardo. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa: uma análise da Lei Aldir Blanc em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 8, n. 21, p. 115-136, set./dez. 2021.

CAMPOS, Thiago Alexandre. **Lei Aldir Blanc**: a cultura brasileira na corda bamba de sombrinha. 2023. 96 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação, Arte e Cultura) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Braga, 2023. Disponível em: <https://repositorium.uminho.pt/entities/publication/0856b2f8-0036-45cb-81b8-a971f43a92e8>. Acesso em: 23 jun. 2026.

CHAUI, Marilena. Cultura política e política cultural. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995. Disponível em: <https://revistas.usp.br/eav/article/view/8848>. Acesso em: 18 jun. 2026.

COELHO NETO, Ernani *et al.* A LAB como choque institucional: breves reflexões a partir da Pesquisa Panorama Nacional Aldir Blanc. **Revista Boletim Observatório da Diversidade Cultural**, Belo Horizonte, v. 98, n. 3, p. 73-79, 2022.

COLOMBO, Luciléia Aparecida; SANTANA, Lucas Barbosa de. Evidência da desigualdade regional em um federalismo dissonante: a Lei Aldir Blanc no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 36, p. 214-242, set./dez. 2023. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/cdes/article/view/757>. Acesso em: 18 jun. 2026.

HARDMAN, Luísa; SANTINI, Alexandre. O percurso da Lei Aldir Blanc: da emergência cultural ao emergir de uma nova cultura política. **Revista Observatório da Diversidade Cultural**, São Paulo, v. 94, n. 2, p. 89-99, 2021. Disponível em: <https://observatoriodadiversidade.org.br/revista/index.php/odc/article/view/259>. Acesso em: 23 jun. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de informações e indicadores culturais: 2007-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 42). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101687.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2026.

MELO, Sharine Machado Cabral. Acontecimento, alteridade e iminência: percurso e desdobramentos de uma pesquisa sobre a Lei Aldir Blanc. **Galáxia**, São Paulo, v. 49, p. 1-21, 2024a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-2553202463665>. Acesso em: 23 jun. 2026.

MELO, Sharine Machado Cabral. Estamos à altura do que se anuncia?: horizontes de institucionalização nas políticas culturais brasileiras. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 17, n. 1, p. 81-104, 2024b. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/57960>. Acesso em: 23 jun. 2026.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 48.819, de 15 de maio de 2024**. Regulamenta a Lei nº 24.462, de 26 de setembro de 2023, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Cultura, o Sistema de Financiamento à Cultura – Descentra Cultura Minas Gerais e a Política Estadual de Cultura Viva. Belo Horizonte, 2024a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48819/2024/>. Acesso em: 10 maio 2026.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios [...]. Belo Horizonte, 1995. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/12040/1995/>. Acesso em: 10 maio 2026.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos

municípios. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/18030/2009/>. Acesso em: 10 maio 2026.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 24.678, de 17 de janeiro de 2024**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2024. Belo Horizonte, 2024b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/24678/2024/>. Acesso em: 23 jun. 2026.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. [Página inicial]. Belo Horizonte: Secult-MG, 2025. Disponível em: <https://www.secult.mg.gov.br/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. **Política Nacional Aldir Blanc**. Belo Horizonte: Secult-MG, 2024c. Disponível em: <https://www.secult.mg.gov.br/documentos/politica-nacional-aldir-blanc/legislacao/90-legislacao>. Acesso em: 10 maio 2026.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. **Resolução Secult nº 38, de 7 de agosto de 2024**. Regulamenta a organização e funcionamento do Sistema Estadual de Cultura [...]. Belo Horizonte, 2024d. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=462923>. Acesso em: 10 maio 2026.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Desafios e dilemas da institucionalidade cultural no Brasil. **Matrizes**, São Paulo, v.11, n. 2, p. 57-77, 2017. Disponível em <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v11i2p57-77>. Acesso em: 18 jun. 2026.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (org.). **Teorias e políticas de cultura**: visões multidisciplinares. Salvador: Edufba, 2007. p. 139-158.

SANTOS, Luiz Cláudio; CANEDO, Daniele Pereira; PEDRA, Layno Pereira. Desafios da Lei Aldir Blanc para municípios de pequeno e médio porte no Brasil profundo: uma análise a partir das experiências de municípios baianos. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 18., 2022, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Ufba, 2022. Sigla do evento: Enecult. Disponível em: <https://www.enecult.ufba.br/modulos/submissao/Upload-607/139203.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2026.

SOUSA, Karla Cristina Silva; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo cooperativo e plano de ações articuladas (PAR): algumas aproximações teóricas. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 25, n. 97, p. 874-896, out/dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/pn35t7yjws3FQms75Bh7BDB/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2026.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjb4JHqyV65vcjb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2026.

TURINO, Célio. **Ponto de cultura**: o Brasil de baixo para cima. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

Aquisições relacionadas à Inteligência Artificial na administração pública brasileira: um estudo a partir do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

Procurement related to Artificial Intelligence in the Brazilian public administration: a study based on the National Public Procurement Portal (PNCP)

Cintia Souza Machado Ferreira¹   
Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Feira de Santana, Bahia, Brasil

Edinilzo Bispo dos Santos²   
Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Feira de Santana, Bahia, Brasil

Manuella Florentino Vanderlei Paiva Santos³   
Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Feira de Santana, Bahia, Brasil

RESUMO

A administração pública brasileira se alinha ao processo de avanço da Inteligência Artificial (IA), por se tratar de uma ferramenta estratégica com potencial de otimizar processos administrativos e qualificar o atendimento às demandas do cidadão. Esse cenário impulsiona a necessidade de investimentos nessa tecnologia, inclusive em consonância com o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA). Nesse sentido, este estudo tem por objetivo analisar as aquisições públicas relacionadas a IA no Brasil, a partir do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), identificando possíveis padrões, tendências e implicações potenciais para a administração pública. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa do tipo exploratório-descritivo, configurando-se como um estudo de caso do governo federal brasileiro. Concluiu-se que o processo de aquisições/contratações de bens e serviços baseados em IA ainda é inicial, mas aponta para o interesse e/ou práticas de procedimentos com ou para a IA na administração pública brasileira como potencial de crescimento, especialmente ao se considerar que o PBIA é um plano recente, publicado no ano de 2024.

Palavras-chave: Inteligência artificial. Administração pública. Aquisições públicas. Licitações.

Recebido em: 01/03/2026
Aceito em: 30/04/2026
Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20855774](https://doi.org/10.5281/zenodo.20855774)

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 Mestra em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Analista Universitária na UEFS.

² Doutorado em Difusão do Conhecimento pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Analista Universitário na UEFS.

³ Mestra em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Analista Universitária na UEFS.

ABSTRACT

The Brazilian public administration is aligning itself with the advancement of Artificial Intelligence (AI), as it is a strategic tool with the potential to optimize administrative processes and qualify service to citizen demands. This scenario drives up the need for investments in this technology, especially considering its alignment with the Brazilian Artificial Intelligence Plan (PBIA). In this sense, this study aims to analyze public procurement related to AI in Brazil, based on the National Public Procurement Portal (PNCP), identifying possible patterns, trends, and potential implications for the Public Administration. It is a research with a qualitative approach of exploratory-descriptive nature, configured as a case study of the Brazilian federal government. It was concluded that the process of acquiring/contracting AI based goods and services is still in its initial stages, but points to the interest in and/or practice of procedures with or for AI in the Brazilian Public Administration as potential for growth, especially considering that the PBIA is a recent plan, published in the year of 2024.

Keywords: Artificial intelligence. Public administration. Public procurement. Bidding.

1 Introdução

A administração pública brasileira necessita estar atenta aos avanços no campo da inteligência artificial (IA), com vistas ao cumprimento de suas funções e à otimização de suas atividades e conseqüentemente do atendimento às demandas dos cidadãos. Para tanto, necessita realizar investimentos relacionados à IA, a exemplo de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e infraestrutura digital e computacional de ponta, além de capacitação especializada. Nesse sentido, o governo federal lançou em 2025 o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) para desenvolver uma IA adequada às características e necessidades brasileiras, inclusive na (re)qualificação da mão de obra na formação qualificada do usuário (Brasil, 2025a).

Segundo o governo federal, a disponibilização de múltiplos modelos de Inteligência Artificial Generativa (IAG) para uso público, a partir de 2022, representou um marco na evolução da IA no país, sendo essa um instrumento, potencialmente, transformador. Com o lançamento do PBIA, consolida-se o reconhecimento da importância da IA para o desenvolvimento do país, sobretudo para viabilizar as políticas públicas alinhadas com essa e outras novas tecnologias (Brasil, 2025a).

Segundo Desordi e Bona (2020), para que a administração pública possa oferecer serviços de forma eficiente, considerando uma boa governança, não deve prescindir dos avanços tecnológicos. Nesse sentido, a IA deve ser utilizada por ela como um auxílio na otimização dos processos administrativos e, conseqüentemente, para contribuir no desenvolvimento das atribuições dos agentes públicos.

A Lei nº 14.133/2021, que regula licitações e contratações públicas, incentiva a inovação tecnológica na aquisição de bens e serviços com vistas a garantir a transparência, a eficiência e a economia na utilização dos recursos públicos (Brasil, 2021). Registre-se

que o desenvolvimento tecnológico é uma necessidade social que requer investimentos, inclusive por parte dos governos. É fundamental para a eficiência e a governança que a administração pública possa acompanhar esse desenvolvimento e possibilitar a implementação de novas tecnologias, entre essas a IA.

Para que a inovação tecnológica com utilização da IA seja viabilizada, é necessário que a administração pública proceda às aquisições pertinentes com o intuito de qualificar suas estruturas, tanto físicas quanto de pessoal. Dessa forma, tal entidade necessita fomentar a compra de bens e serviços e, conseqüentemente, proceder às devidas licitações em conformidade com a legislação pertinente, em especial a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), um site eletrônico criado pela supracitada lei de licitações, configura-se como uma inovação relevante para o controle e a transparência de processos licitatórios e contratos, pois se destina à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela referida lei e à realização facultativa das contratações por órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos (Brasil, 2021). Assim, ele se apresenta como a principal fonte de consulta de despesas adquiridas no âmbito da governança estatal.

Diante do exposto, o presente estudo tem por objetivo analisar as aquisições públicas relacionadas à IA no Brasil a partir do PNCP, identificando possíveis padrões, tendências e implicações potenciais para a administração pública.

O estudo é justificado pela necessidade de se conhecer o estágio das práticas relacionadas às aquisições de governo, com vistas a viabilizar a inserção da IA na administração pública. Tal atitude pode demonstrar a disposição do governo brasileiro de enfrentar os desafios da burocracia e da demanda por prestação de serviços suficientes e de qualidade, os quais podem ser mitigados ou resolvidos com o auxílio da IA.

2 Administração pública na era da IA

A administração pública não pode se abster da utilização das tecnologias emergentes, em especial da IA, na implementação de suas políticas e para o funcionamento de suas atividades em prol do cidadão. Conforme preconiza Meirelles (2013, p. 66), essa entidade é o “[...] aparelhamento do Estado preordenado para a realização dos serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”, ou seja, o administrador público precisa utilizar os melhores recursos no cumprimento de suas responsabilidades.

Diante desse cenário, Desordi e Bona (2020) enfatizam a necessidade da utilização de novos instrumentos que auxiliem na otimização dos processos administrativos, como, por exemplo, a implantação de soluções relacionadas à tecnologia da IA para auxiliar no

desenvolvimento das atribuições dos agentes públicos, recurso já utilizado em diversos órgãos.

Nesse contexto, considerando que o avanço tecnológico constitui uma demanda social contínua e que a IA se insere como elemento estratégico para o aprimoramento da política e da gestão pública, torna-se imprescindível que a administração pública acompanhe esse movimento, viabilizando sua implementação por meio de aquisições e contratações pertinentes (Brasil, 2025a). Assim, cabe a esse setor fomentar a compra de bens e serviços relacionados à IA, bem como realizar os correspondentes processos licitatórios em conformidade com a legislação vigente, de modo a estruturar e qualificar tanto seus recursos físicos quanto seu capital humano.

O termo “Inteligência Artificial” surgiu na década de 1950, quando o professor de matemática John McCarthy, do Dartmouth College, nos Estados Unidos, decidiu organizar um grupo para esclarecer e desenvolver ideias sobre máquinas pensantes. Porém, foi a partir dos anos 2000 que houve um avanço significativo em IA, com inovações em ritmo tão acelerado e com tamanha amplitude e profundidade que a área vem mudando paradigmas na economia, nos negócios, nas empresas, nas indústrias e nos governos, bem como na forma como as pessoas interagem com a tecnologia no cotidiano (Costa; Bastos, 2020).

Segundo o PBIA, a IA é:

O conjunto de modelos, algoritmos, técnicas e metodologias que podem ser implementados como sistemas computacionais que produzem resultados como previsões, classificações, recomendações e decisões, a partir de processos de aprendizagem baseados em grande volume de dados, com potencial para influenciar ambientes físicos e virtuais (Brasil, 2025a, p. 15).

A IA consolidou-se como um dos vetores tecnológicos mais potentes da atualidade, com o poder de redesenhar quase todos os setores da sociedade. Esse potencial de transformação é intensificado pela ascensão da IAG, que, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2024), refere-se a modelos de IA que são treinados em vastos conjuntos de dados para gerar conteúdos novos e complexos que se assemelham à criação humana.

A IAG é uma tecnologia que, em vez de simplesmente selecionar páginas existentes na internet, gera automaticamente conteúdos novos em resposta a solicitações escritas por usuários. Esse conteúdo pode aparecer em diversos formatos, abrangendo as mais variadas representações simbólicas, como: textos, imagens, vídeos, áudios etc. (Fengchun; Holmes, 2023).

Diferente da IAG, que cria dados novos, tem-se a Inteligência Analítica (ou preditiva) que analisa dados existentes, partindo do aprendizado de máquina para gerar previsões,

recomendações ou classificações. Também conhecida como Inteligência Assistida, foca na previsão de um estado futuro, ensejando-se em suporte à decisão humana, a exemplo de previsão de crimes ou detecção precoce de doenças (Brasil, 2025b).

Tanto a IAG quanto a Inteligência Analítica têm potencial de contribuir no setor público, na qualidade de ferramentas capazes de: modernizar processos, automatizar tarefas repetitivas, elaborar e analisar documentos, resumir conteúdos e produzir materiais audiovisuais (Brasil, 2025b).

A implementação e o uso da IA na administração pública, em todas as suas formas, necessita ocorrer de maneira criteriosa, avaliando-se riscos e benefícios e se sua utilização respeita princípios éticos e normativos (Brasil, 2025b). Além disso, a aquisição de tecnologias de IA pelas instituições públicas não é apenas uma modernização técnica, mas também uma necessidade estratégica para alcançar o bem comum com eficiência, economia e transparência.

No Brasil, segundo Desordi e Bona (2020), o uso dessas tecnologias disruptivas ainda é pequeno se comparado a outros países, especialmente no setor público. Contudo, alguns sistemas já vêm sendo utilizados pela administração pública, tanto na operacionalização interna quanto no plano externo, em órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Suprema Corte. No setor público, assim como no privado, a busca pelo aumento da eficiência, a celeridade na realização das transações e a redução dos custos justificam o uso da IA.

Com a promessa de menos erros e maior transparência, sobretudo nas compras governamentais, a adoção da IA tem ganhado força, conforme destaca Camarão e Medeiros (2026), pois tarefas operacionais, como elaboração de documentos e análises comparativas de dados, são realizadas em um curto espaço de tempo. Através da automação de tarefas, a IA ajuda a reduzir desperdícios e a melhorar a experiência do cidadão, além de identificar padrões de risco, evitando fraudes e influenciando processos administrativos e tomada de decisão estratégica.

O governo brasileiro mostra-se atento à necessidade de investimentos relacionados à IA. Para tanto, menciona no PBIa a necessidade de ampliação substancial de investimentos em P&D, além de “[...] implementar uma infraestrutura digital e computacional de ponta, e garantir a interoperabilidade, a disponibilidade e o acesso aos dados” (Brasil, 2025a, p. 12).

Ainda em consonância com o PBIa, o governo observa oportunidades para o Brasil ao avançar no campo da IA, citando, especificamente, as áreas que podem ser atendidas ou desenvolvidas através dela, como: sustentabilidade com matriz energética limpa, meio ambiente e biodiversidade, saúde pública e Sistema Único de Saúde (SUS), agricultura, inclusão social e redução de desigualdade, desenvolvimento de modelos em português,

desenvolvimento de soluções para problemas locais, aplicação na administração pública, P&D e formação e retenção de talentos (Brasil, 2025a).

Para o desenvolvimento do PBIa, as ações estruturantes foram aglutinadas em cinco eixos (Infraestrutura e Desenvolvimento de IA, Difusão, Formação e Capacitação, IA para Melhoria do Serviço Público, IA para Inovação Empresarial e Apoio ao Processo Regulatório e de Governança da IA) na condição de representações e áreas estratégicas de atuação e no sentido de “[...] maximizar os benefícios da IA no setor público e na economia, ao mesmo tempo em que mitigam riscos” (Brasil, 2025a, p. 32). No caso específico do eixo IA para Melhoria do Serviço Público, o PBIa descreve o seguinte:

[...] este eixo se concentra no desenvolvimento e implementação de soluções de IA para abordar gargalos específicos na Administração Pública e aprimorar a eficiência governamental, melhorando a qualidade dos serviços e processos. Envolve a identificação de áreas prioritárias para aplicação de IA, como saúde, educação, agricultura, meio ambiente, e segurança pública, e o desenvolvimento de projetos ainda em fase de ideação ou conceitualização (Brasil, 2025a, p. 33).

Destacam-se, entre ações na administração pública, iniciativas no âmbito do Poder Judiciário em que a IA é uma tendência consolidada, conforme pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2024. A referida pesquisa conclui que os tribunais de justiça vêm, cada vez mais, incorporando ferramentas no sentido de otimizar a tramitação dos processos com automatização de tarefas e melhorias na tomada de decisões. Mais de 45% dos tribunais já utilizam a IA, sendo que, entre os que não usam, mais de 81% demonstraram intenção de utilizar (Pereira; Chiareli, 2025).

O desenvolvimento de atividades com a utilização da IA, no Poder Judiciário, tem base no Programa Justiça 4.0 e em diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 332/2020 e pela Portaria nº 271/2020, ambas do CNJ. O Programa tem por objetivo o desenvolvimento e aprimoramento de soluções tecnológicas, visando uma maior eficiência, eficácia e acessibilidade nos serviços oferecidos pela justiça brasileira (Pereira; Chiareli, 2025). Já o Supremo Tribunal Federal (STF), em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), utiliza o Victor, sistema que busca analisar o texto de processos para classificá-lo em algum tema reconhecido de repercussão geral (Ramos *et al.*, 2024).

No Poder Executivo, destacam-se algumas iniciativas práticas, a exemplo do recém-lançado programa de capacitação denominado “IA para Otimização de Processos e Tomada de Decisão para Gestores Públicos”. O referido programa visa capacitar os servidores públicos federais para o uso e a adoção de soluções de IA (Brasil, 2026b). Iniciativas como essa demonstram a intenção do governo em otimizar o uso da IA na expectativa que se reverta em melhores serviços prestados ao cidadão.

Outras iniciativas de sucesso com uso de IA já estão em prática no Brasil, conforme destacado por Costa e Bastos (2020). Na Controladoria Geral da União (CGU), por

exemplo, trabalha-se com o Alice (Análise de Licitações e Editais), que, de forma automática, avalia riscos e verifica situações fora do padrão nas contratações, nos editais de licitações e nas atas de pregão eletrônico. Já o Sofia (Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor), que aponta erros nos documentos produzidos pelos auditores, é utilizado para revisão em relatórios de auditoria e instruções em geral. Trata-se do uso da IA na otimização dos processos desses órgãos, promovendo celeridade no trabalho e confiança nos dados, assim como maior transparência na apresentação dos resultados.

No Poder Legislativo, algumas ferramentas com base em IA já são utilizadas e/ou colocadas à disposição do público. Na Câmara dos Deputados Federais, desde 2018, utiliza-se o Programa Ulysses, com vistas a aperfeiçoar os processos e, consequentemente, melhorar os serviços prestados à sociedade, respeitando diretrizes pré-estabelecidas em que se condiciona e/ou se preza pelo uso da IA como complementaridade e não substituição, com precisão, confiabilidade, transparência, segurança e privacidade, atualização contínua e controle de riscos (Brasil, 2026c).

No Senado Federal, uma parceria entre a Consultoria Legislativa do Senado e o programa e-Cidadania⁴ proporciona ao cidadão que possa sugerir leis (novas e aperfeiçoamentos), por meio da ferramenta "ideia legislativa", que tem base em IA (Campos, 2026). Essa iniciativa demonstra como a IA pode ser útil à sociedade, inclusive na condução de seus destinos, considerando a possibilidade de participar mais ativamente das ações do Poder Legislativo do país.

Por fim, o poder legislativo de controle externo também tem se utilizado da tecnologia de IA no desenvolvimento de suas atividades. No TCU, conforme apresentado por Costa e Bastos (2020), tem-se: o Mônica (Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições), que é um painel de visualização de compras quanto às aquisições efetuadas no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg); o Adele (Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas), que é um painel com filtros que possibilitam que sejam analisados todos os lances de um pregão de forma cronológica e todas as informações sobre as empresas participantes; o Ágata (Aplicação Geradora de Análise Textual com Aprendizado), que refina e atualiza os alertas realizado pelo sistema Alice e o Carina (*Crawler* e Analisador de Registros da Imprensa Nacional), que realiza rastreio de inconsistências a partir de publicações realizadas no Diário Oficial da União (DOU).

No âmbito de estudos que tenham por objeto a aplicação da IA na administração, destacam-se aqueles que avaliam a viabilidade técnica dessas ferramentas frente a

⁴ O e-Cidadania é um portal criado em 2012 pelo Senado Federal com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado (Brasil, 2026d).

princípios jurídicos fundamentais, como legalidade, transparência, moralidade e acesso à informação.

Estudos publicados entre 2020 e 2025 convergem no entendimento de que a IA é uma ferramenta estratégica para a gestão pública. A implementação desses sistemas otimiza o fluxo de informações e a tomada de decisão, promovendo não apenas a transparência, mas também a entrega de melhores resultados à sociedade (Lourenço, 2023; Matalon Neto, 2023; Schiefler, 2021; Zambrota, 2022).

Dos trabalhos levantados, apenas a pesquisa de Schiefler (2021) relaciona o processo de compras e a IA ao investigar a Nova Lei de Licitações e a sua relação com o paradigma da administração pública digital no exercício de suas funções. Sua pesquisa concluiu que a IA pode contribuir para o controle das compras públicas, de forma mais centralizada, estruturada, organizada e acessível ao público.

Os demais trabalhos se ocupam em analisar ou investigar o uso da IA na administração pública, em especial, com vistas a tornar a atividade estatal mais eficiente. Nessa linha têm-se o trabalho de Lourenço (2023), que estudou a eficiência do sistema tributário a partir da aplicação de técnicas de IA, concluindo que essa contribui para a desburocratização de métodos e sistemas de arrecadação de impostos.

Já Matalon Neto (2023) investigou se o emprego de *chatbots*, entre outras questões, pode tornar a administração pública mais eficiente, concluindo que a aplicação baseada em IA tem potencial de tornar os atendimentos mais céleres, simplificar processos e reduzir custos.

Por fim, Zambrota (2022) verificou a possibilidade do uso da IA para o controle da dosimetria da pena no Brasil, tendo a pesquisa retornado para uma resposta positiva, na condição de contribuição para a qualificação desse serviço jurisdicional.

Como síntese dos trabalhos apresentados, afirma-se que a IA pode contribuir com a administração pública no sentido de otimizar os seus processos, a exemplo do controle de compras, resultando em simplificação de tarefas e/ou redução de custos. Dessa forma, torna-se importante discutir o atual estágio da aplicação da IA no serviço público brasileiro, em especial diante do debate estabelecido, que culmina com a publicação do PBIA, em 2024.

3 Metodologia

A presente pesquisa é classificada como qualitativa, uma vez que se pretende analisar objetos de licitação que envolvam aquisições relacionadas à IA, a fim de conhecer padrões, tendências e implicações potenciais para a administração pública. Nesse

sentido busca-se interpretar o fenômeno e estabelecer os significados desse fenômeno, considerando causas e efeitos (Prodanov; Freitas, 2013).

A pesquisa é do tipo exploratória no sentido de buscar e/ou investigar informações referentes ao tema proposto e é descritiva ao pretender observar o fenômeno, registrá-lo e analisá-lo, sem, contudo, haver qualquer tipo de manipulação dos dados na descrição de características de determinada população ou fenômeno ou no estabelecimento de relações entre variáveis (Prodanov; Freitas, 2013).

Ao se debruçar sobre dados de um determinado ente, têm-se um estudo de caso, investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo em seu contexto real (Yin, 2015). O caso aqui estudado é do ente governamental brasileiro na esfera federal, na condição de representante da federação brasileira e, conseqüentemente, da administração pública a nível nacional.

Quanto ao procedimento, tem-se um levantamento documental por meio do PNCP, envolvendo licitações a partir do advento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na esfera do governo federal, com valores a partir de R\$ 65.492,11. Esse é o limite para dispensa do processo licitatório para compras e serviços, conforme art. 75, inciso II do Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025 (Brasil, 2021, 2025c).

A escolha do PNCP, como base determinante do recorte temporal, justifica-se por se tratar de uma inovação advinda da Nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133/2021, que representa a garantia de acesso a todos os processos licitatórios a nível do governo federal, incluindo todos os atos previstos na referida legislação. O PNCP tem por finalidade publicar informações referentes às contratações públicas, promovendo a transparência aos processos licitatórios e, conseqüentemente, dos contratos de todos os entes, representando a principal fonte de dados do referido tema. No caso específico é necessário considerar que a discussão e sistematização da política brasileira de IA no serviço público, são recentes, inclusive porque o PBIa só foi publicado em 2025 (Brasil, 2021, 2025a, 2026a).

Para obtenção dos dados a partir do PNCP, foi utilizado o termo “inteligência artificial” como palavra-chave de busca, incluindo o filtro da esfera governamental para limitar os resultados aos processos dos órgãos vinculados à estrutura do governo federal. A estratégia de busca se justifica pela necessidade de se obter dados referentes às licitações que tenham por objeto, exclusivamente, aquisições relacionadas à IA. Visto que o objeto contratual exige definição concisa e precisa sob risco de nulidade, a inclusão do termo “inteligência artificial” revela-se necessária para a exata delimitação do que se pretende adquirir (Brasil, 2025d).

O resultado da busca, no referido portal, foi analisado com foco principal nos objetos de contratação, no sentido de compreender o perfil de compras de bens e serviços do

governo federal diante da necessidade da utilização de recursos da IA na operacionalização de suas atividades e, em última instância, na implementação da política pública. Inclui-se na análise a aglutinação dos processos de contratação por função de governo, de acordo com a Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999 (Brasil, 1999).

4 Resultados e análise

Com vistas a atender os avanços tecnológicos, sobretudo quanto ao uso da IA nas atividades governamentais e, consequentemente, na melhoria do atendimento às demandas da sociedade, a partir da implementação e/ou manutenção da política pública é que se torna necessária a abertura de processos licitatórios para a contratação de bens e serviços específicos para esse fim.

Diante desse cenário, em consonância com a Lei nº 14.133/2021, o governo federal brasileiro vem adquirindo bens e serviços relacionados à utilização da IA para a concretização de sua missão institucional. As contratações dos citados bens e serviços, considerados os critérios pré-estabelecidos conforme consta do capítulo da metodologia desse trabalho, constam no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1: Contratações com objetos relacionados à Inteligência Artificial (IA)

Órgão	Vigência	Valor global contratado	Objeto resumido
Enap	jul./24 a jul./25	R\$ 115.000,00	Contratação de sistema de Inteligência Artificial (IA) para triagem e análise automatizada de currículos.
TSE	set./24 a set./25	R\$ 88.197,46	Contratação de <i>Google Cloud</i> com recursos de Inteligência Artificial Generativa (IAG).
TSE	nov./24 a nov./29	R\$ 11.807.400,00	Contratação de licenças Google com integração à ferramenta de IA <i>Gemini</i> .
JF-RN	dez./24 a maio/25	R\$ 247.184,50	Sistema de segurança com reconhecimento automatizado por IA.
JF-CE	dez./24 a maio/25	R\$ 76.580,96	Sistema de segurança eletrônica com monitoramento inteligente por IA.
INSS	dez./24 a dez./25	R\$ 3.654.700,50	Contratação de pacote Office 365 com recursos de IAG integrados.
DPU	dez./24 a dez./27	R\$ 15.688.135,16	Aquisição de licenças de <i>software</i> com assistente virtual baseado em IA.
JF-MG	jan./25 a jan./30	R\$ 3.529.000,00	Aquisição de infraestrutura de servidores para processamento de aplicações de IA.
JF-MG	jan./25 a fev./30	R\$ 3.529.000,00	Aquisição de servidores destinados a aplicações de IA.
JF-RN	fev./25 a ago./25	R\$ 471.390,76	Sistema de segurança eletrônica com recursos de IA.
MJSP	maio/25 a maio/27	R\$ 176.364,22	Manutenção de elevadores com sistema de monitoramento inteligente baseado em IA.
JF-SP	ago./25 a nov./25	R\$ 477.576,00	Aquisição de câmeras com protocolo de <i>internet</i> (IP) com funcionalidades de análise por IA.

Órgão	Vigência	Valor global contratado	Objeto resumido
JF-CE	ago./25 a jan./26	R\$ 103.583,25	Sistema de segurança com reconhecimento automatizado por IA.
JF-CE	set./25 a fev./26	R\$ 355.051,00	Sistema de segurança com monitoramento por câmeras com IA.
TSE	set./25 a set./30	R\$ 4.790.000,00	Contratação de Google Workspace com recursos de IAG.
MRE	dez./25 a dez./26	R\$ 640.000,00	Aquisição de escâneres 3D com recursos de IA.
MJSP	dez./25 a dez./26	R\$ 1.762.500,00	Aquisição de escâneres com sistemas de análise baseados em IA.
MJSP	dez/25 a dez/26	R\$ 11.045.000,00	Aquisição de escâneres modelo 6040 com tecnologia 3D e IA para inspeção.
TSE	dez./25 a jun./26	R\$ 489.106,00	Contratação de solução de videoconferência com recursos de IA integrados.
FNDE	jan./26 a jan./27	R\$ 642.000,00	Aquisição de escâneres 3D com tecnologia de IA embarcada.

Fonte: Dados básicos: Brasil (2026a).⁵

Elaboração própria.

O quadro acima traz uma visão ampla da pesquisa, destacando os principais dados de interesse desse trabalho em relação às contratações do governo federal, nas quais se registra um elenco de siglas de órgãos públicos que representam os respectivos contratantes de cada processo. O levantamento realizado no PNCP identificou um total de 20 contratações federais que utilizam explicitamente o termo "Inteligência Artificial", totalizando um montante aproximado de R\$ 57,7 milhões.

Ao analisar a natureza dos objetos contratados, observa-se que esses se dividem em: sistemas e licenças de *software*, representando 65,25% do total com um montante de R\$ 37,8 milhões destinado, predominantemente, à aquisição de licenças de *software* com recursos integrados de IAG, como o uso das ferramentas Google Cloud/Gemini pelo TSE e Office 365 pelo INSS; e a adoção de equipamentos e *hardware*, representando 34,44% do total com um montante de R\$ 19,9 milhões aplicado em infraestrutura física, a exemplo de servidores de alto desempenho, pelo JF-MG e escâneres tridimensionais pelos órgãos MJSP, MRE e FNDE.

Os resultados confirmam a tendência teórica da IAG como ferramenta para modernizar processos e automatizar tarefas repetitivas, como a elaboração de documentos e a gestão de informações. Já os investimentos em tecnologia de ponta refletem um possível direcionamento do governo, inclusive em consonância com diretrizes e estratégias estabelecidas no PBIA, especialmente quanto ao eixo de infraestrutura e

⁵ Nota: Defensoria Pública da União (DPU); Escola Nacional de Aprendizagem Pública (Enap); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Justiça Federal no Ceará (JF-CE); Justiça Federal em Minas Gerais (JF-MG); Justiça Federal no Rio Grande do Norte (JF-RN); Justiça Federal em São Paulo (JF-SP); Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

desenvolvimento, para que possam atender às demandas da sociedade com bens e serviços de qualidade (Brasil, 2025a, 2025b).

A análise temporal revela que não foram encontradas aquisições entre 2021 e 2023, seguidas por um crescimento em 2024 (7 contratos) e 2025 (12 contratos). Esse comportamento demonstra que o processo de aquisição ainda é inicial, mas apresenta uma tendência de crescimento que coincide com a vigência do PBIA, evidenciando o interesse da administração pública em cumprir as diretrizes estratégicas estabelecidas no referido plano (Brasil, 2025a).

No Quadro 2, a seguir, os dados levantados foram agrupados por função de governo, demonstrando o direcionamento das aquisições para atendimentos de determinadas áreas e/ou política pública.

Quadro 2: Relação processos com funções de governo

Função de Governo	Órgãos	Quantidade de contratos	Montante contratado
Educação	ENAP e FNDE.	2	757.000,00
Judiciária	DPU, JF-RN, JF-CE, JF-MG, JF-SP e TSE.	13	41.652.205,09
Previdência Social	INSS.	1	3.654.700,50
Relações Exteriores	MRE.	1	640.000,00
Segurança Pública	MJSP.	3	12.983.864,22

Fonte: Dados básicos: Brasil (2026a). Elaboração própria.

A **função judiciária** lidera o *ranking* de aquisições, tanto no quantitativo de contratos quanto no momento envolvido. A incorporação da IA nos tribunais, superiores e regionais, é uma realidade e as aquisições/contratações seguem a tendência de viabilizar e/ou fortalecer esse processo, sendo reflexo das demandas da sociedade por melhores serviços prestados pelo setor público. A pesquisa demonstra que o Poder Judiciário vem licitando e, consequentemente, contratando despesas relacionadas à aquisição de ferramentas/aplicativos baseados em IA, a exemplo de licenças do Google e da Microsoft e de sistemas de monitoramento e segurança pessoal e patrimonial, além de sistemas para videoconferência e servidores para a gestão e o armazenamento de dados.

Esse protagonismo ratifica a tendência consolidada de transformação digital no Poder Judiciário, exemplificada pelo Programa Justiça 4.0 e pelo uso de sistemas como o Victor, do STF, para otimizar a tramitação processual (Pereira; Chiareli, 2025; Ramos *et al.*, 2024).

Já a **função de segurança pública**, representada pelo MJSP, destaca-se com investimentos em escâneres e monitoramento inteligente, visando à utilização da IA para salvaguardar dados e facilitar o acesso à informação em meio digital. Essa prática corrobora com a necessidade de se implementar uma infraestrutura digital e computacional de ponta para garantir a disponibilidade e o acesso a dados. Conforme o PBIA, a estruturação dos recursos físicos é o primeiro passo para que a administração pública acompanhe o movimento tecnológico e qualifique a sua atuação (Brasil, 2025a).

Na **função educação**, o destaque fica para a aquisição pela Enap de um sistema para triagem automatizada de currículos, que demonstra a aplicação da IA na rotina administrativa para qualificar processos internos. Isso se conecta com o lançamento recente do Programa de capacitação "IA para Otimização de Processos e Tomada de Decisão para Gestores Públicos", que representa o esforço do governo federal em adotar medidas para (e na) utilização da IA, nesse caso, capacitando seus gestores/técnicos nesse sentido (Brasil, 2026b).

A **função previdência social** aparece contemplada no universo pesquisado, com a aquisição de solução tecnológica para a geração e gestão de dados/informações, considerando serem essas as principais finalidades das ferramentas de sistemas operacionais de computador. Os resultados mostram que o INSS adquiriu licença do Office 365 com recursos de IAG, "dialogando" com o preceito teórico de que a administração pública deve utilizar os "melhores recursos" para satisfazer as necessidades coletivas, o que justificaria a busca pela celeridade nas transações e na redução de custos. Assim, pode-se deduzir que a modernização do órgão, a exemplo do INSS, não é apenas uma atualização técnica, mas também uma necessidade estratégica para melhorar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão (Brasil, 2025b; Meirelles, 2013).

Por fim, a pesquisa apresenta que o MRE, representado pela **função de relações exteriores**, insere-se nesse processo de modernização das atividades ao adquirir escâneres voltados para a gestão e guarda de seus documentos e, conseqüentemente, para a melhoria de suas atividades. Ao considerar a missão política e administrativa do MRE, pode-se afirmar que o órgão tende a utilizar a modernização tecnológica para fortalecer a soberania nacional, evidenciando uma preocupação em equipar uma área sensível da administração pública. Essa prática se conecta diretamente à discussão teórica que posiciona a IA como um elemento estratégico para o aprimoramento da gestão pública (Brasil, 2025a).

A pesquisa aponta para avanço da IA na administração pública brasileira, tendo o Poder Judiciário como protagonista nesse processo. As iniciativas governamentais estão alinhadas ao PBIA, que busca integrar a tecnologia em áreas estratégicas como segurança, educação e previdência etc.

5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar as aquisições públicas relacionadas à IA no Brasil, utilizando como base o PNCP, a fim de identificar padrões, tendências e implicações para a administração pública.

Os resultados da pesquisa indicam que o processo de contratação de bens e serviços baseados em IA, na esfera federal, ainda se encontra em um estágio inicial, mas já apresenta um potencial de expansão, considerando que as aquisições evoluem em quantidade e em montante durante o tempo do recorte do estudo. Em certa medida, esse comportamento se alinha com o processo de discussão e publicação do PBIA.

Conforme apresentado por Pereira e Chiareli (2025), Ramos *et al.* (2024), Costa e Bastos (2020) e Campos (2026), o governo federal já utiliza várias ferramentas baseadas em IA, o que demonstra que o desenvolvimento ou uso dessa tecnologia, no âmbito governamental, nem sempre depende de investimentos/aquisições/contratações específicas e que, por certo, a estrutura instalada, tanto organizacional, processual e física quanto de pessoal, tem potencial para desenvolver e/ou utilizar tais ferramentas.

Em suma, os resultados demonstram que a administração pública brasileira está preparando suas estruturas físicas e de pessoal para um uso mais intensivo da IA. Embora estejam em estágio de investimento inicial, as aquisições já refletem a busca por atender as diretrizes do PBIA. Os dados levantados no PNCP sinalizam para o sincronismo entre aquisições e contratações e o PBIA, o que, para além de uma modernização técnica, representa uma necessidade estratégica para o aprimoramento das políticas públicas e do atendimento ao cidadão.

Apesar dos achados, a pesquisa apresenta limitações, pois se restringiu a analisar exclusivamente as aquisições e contratações do governo federal registradas no PNCP, não tendo a pretensão de apurar possíveis dados anteriores à Lei nº 14.133/2021, inclusive, a partir de outras bases. Outra limitação refere-se a não pretensão de avaliar, quantitativamente, os impactos dessas aquisições para o atendimento ao princípio da eficiência na administração pública, tratando o tema como assunto transversal, considerando sua importância, sem compor, no entanto, o objetivo deste estudo.

Como sugestões para pesquisas futuras, recomenda-se a utilização de uma abordagem quantitativa, no sentido de avaliar o impacto dos processos de aquisições em IA quanto ao princípio da eficiência na administração pública. Sugere-se também a expansão do recorte temporal e/ou espacial, com vistas a analisar as possíveis aquisições de IA antes do advento da Lei nº 14.133/2021 e, conseqüentemente, da criação do PNCP, além da inclusão de outros entes da federação, como estados e municípios, possibilitando, inclusive, uma visão comparativa.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Uso da inteligência artificial**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026c. Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/manual-de-comunicacao/uso-da-inteligencia-artificial/#:~:text=A%20C%C3%A2mara%20dos%20Deputados%20incentiva,com%20o%20avan%C3%A7o%20da%20tecnologia>. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Portal e-Cidadania**. Brasília, DF, 2026d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **IA para o bem de todos: Plano Brasileiro de Inteligência Artificial**. Brasília, DF: MCTI/ Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-mcti/plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial/pbia_mcti_2025.pdf. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **IA Generativa no serviço público: definições, usos e boas práticas**. Brasília, DF: MGI, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/inteligencia-artificial-1/ia-generativa-no-servico-publico.pdf>. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Gestão lança programa de Inteligência Artificial para otimizar processos e apoiar decisão de gestores**. Brasília, DF: MGI, 2026b. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2026/fevereiro/gestao-lanca-programa-de-inteligencia-artificial-para-otimizar-processos-e-apoiar-decisao-de-gestores>. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções [...] estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/legislacao/legislacao/portaria-mog-42-1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view. Acesso em: 19 fev. 2026.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas. **Contratações**. Brasília, DF: Portal Nacional de Contratações Públicas, 2026a. Disponível em: https://pncp.gov.br/app/editais?q=&status=recebendo_proposta&pagina=1. Acesso em: 16 jan. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025**. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília, DF, 2025c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/login/fed/decret/2025/decreto-12807-29-dezembro-2025-798615-publicacaooriginal-177646-pe.html>. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral da Presidência. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Versão 3.0. Brasília, DF: TCU, 2025d. Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-3-1-definicao-do-objeto/#_ftnref1. Acesso em: 19 abr. 2026.

CAMARÃO, Tatiana; MEDEIROS, Márcio Lima. **A governança das organizações e a importância e necessidade de aperfeiçoamento dos processos de trabalho**. Brasília: Portal L&C Capacitação, 2026. Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br/artigo/a-governanca-das-organizacoes-e-importancia-e-necessidade-aperfeicoamento-dos-processos-trabalho.php>. Acesso em: 18 fev. 2026.

CAMPOS, Alexandre. **IA vai aproximar ideias legislativas do e-Cidadania a projetos de senadores**. Brasília, DF: Rádio Senado, 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2026/01/15/ia-vai-aproximar-ideias-legislativas-do-e-cidadania-e-projetos-de-senadores>. Acesso em: 22 fev. 2026.

COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Alice, Monica, Adele, Sofia, Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. **Controle Externo**: revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 11-34, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/59/57>. Acesso em: 29 maio 2026.

DESORDI, Danubia; BONA, Carla Della. A inteligência artificial e a eficiência na administração pública. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 1-22, fev. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9112>. Acesso em: 29 maio 2026.

FENGCHUN, Miao; HOLMES, Wayne. **Guidance for generative AI in education and research**. Paris: Unesco Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/articles/guidance-generative-ai-education-and-research>. Acesso em: 19 abr. 2026.

LOURENÇO, Bruno da Silva. **Evidências da aplicação de IA como instrumentos de busca pela eficiência do sistema tributário brasileiro**. 2023. 85 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação) – Instituto Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023. Disponível em: <https://portal1.iff.edu.br/o-iffuminense/pesquisa/pos-graduacao-stricto-sensu/mestrado-profissional-em-propriedade-intelectual-e-transferencia-de-tecnologia-para-inovacao/trabalhos-finais-defendidos/evidencias-da-aplicacao-de-ia-como-instrumentos-de-busca-pela-eficiencia-do-sistema-tributario-brasileiro>. Acesso em: 22 fev. 2026.

MATALON NETO, David. **Chatbots na administração pública: a inteligência artificial à luz do princípio da eficiência administrativa, do direito de acesso à informação e da sustentabilidade**. 2023. 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2023. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/3155/2023%20-%20DISSERTA%C3%87%C3%83O%20-%20DAVID%20MATALON%20NETO.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2026.

MEDEIROS, Angélica Martins; VALÉRIO, Selma Gomes Batista; LIMA, Wagner Soares de. Princípio da eficiência na administração pública brasileira: avaliação dos resultados e limitações

da reforma de 1998. **Revista Foco**, Curitiba, v. 17, n. 12, p. 1-16, 2024. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/7290>. Acesso em: 22 fev. 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system**: OECD digital economy papers, Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/explanatory-memorandum-on-the-updated-oecd-definition-of-an-ai-system_3c815e51/623da898-en.pdf. Acesso em: 19 abr. 2026.

PEREIRA, Danielle; CHIARELI, Jessica. **Pesquisa aponta que uso de IA é tendência consolidada no Judiciário**. Brasília, DF: Agência CNJ de Notícias, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisa-aponta-que-uso-de-ia-e-tendencia-consolidada-no-judiciario/>. Acesso em: 19 fev. 2026.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, Patrícia Tatiana *et al.* Inovação em compras públicas: um mapeamento sistemático acerca da utilização da inteligência artificial. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2024, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: PPGA/FEA/USP, 2024. Sigla do evento: Semead. Disponível em: <https://login.semead.com.br/27semead/anais/arquivos/1318.pdf?>. Acesso em: 19 fev. 2026.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **Controle das compras públicas, inovação tecnológica e inteligência artificial**: o paradigma da administração pública digital e os sistemas inteligentes na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11027346. Acesso em: 22 fev. 2026.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAMBROTA, Luciano. **O controle da dosimetria da pena pela inteligência artificial**: limites e possibilidades para aprimoramento do acesso à Justiça Penal. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/236085>. Acesso em: 29 maio 2026.