

AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

JULHO/DEZEMBRO • VOL. 12 • Nº 26 • 2024



AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

Volume 12 | Número 26 |
Julho/Dezembro de 2024 | ISSN: 2176-9923

Conselho Editorial

Alcides Fernando Gussi
UFC
Alicia Ferreira Gonçalves
UFPB/UFC
Ana Cristina Brito Arcoverde
UFPE
Gil Célio de Castro Cardoso
UFC
Julimar da Silva Bichara
Universidad Autónoma de

Madrid
Lea Carvalho Rodrigues
UFC
Paulo Jannuzzi
IBGE
Paulo Peixoto
Universidade de Coimbra
Magda de Lima Lúcio
UNB
Maria Ozanira da Silva e Silva

UFMA
María Bustelo Ruesta
Universidad Complutense
de Madrid
Mathieu Arés
l’Université de Sherbrooke
(Québec, Canada)

Universidade Federal
do Ceará

Reitor
Prof. Custódio Luís Silva de Almeida

Vice-Reitora
Profª Diana Cristina Silva de Azevedo

Pró-Reitoria de Assistência Estudantil
Prof. Bruno Anderson Matias
da Rocha

Pró-Reitor de Cultura
Prof. Sandro Thomaz Gouveia

Pró-Reitoria de Extensão
Profª Bernadete de Souza Porto

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
Profª Marilene Feitosa Soares

Pró-Reitoria de Graduação
Prof. Davi Romero de Vasconcelos

Pró-Reitoria de Pesquisa e
Pós-Graduação
Profª Regina Celia Monteiro
de Paula

Pró-Reitoria de Planejamento
e Administração
Prof. João Guilherme
Nogueira Matias

Pró-Reitoria de Relações
Interinstitucionais
Profª Diana Cristina Silva
de Azevedo

Centro de
Ciências Agrárias

Diretora
Prof.ª Sônia Maria Pinheiro
de Oliveira

Vice-Diretor
Prof. Alexandre Holanda Sampaio

Programa de Pós-Graduação
em Avaliação de Políticas
Públicas (PPGAPP)

Coordenador
Gil Célio Cardoso

Vice-Coordenadora
Prof.ª Suely Salgueiro Chacon

Secretaria
Karla Maia Vieira

Mestrado Profissional em
Avaliação de Políticas
Públicas (MAPP)

Coordenador
Carlos Américo Leite Moreira

Vice-Coordenador
Prof.ª Alba Maria Pinho
de Carvalho

Secretaria
Vânia Maria Fraga Pereira

Revista Avaliação de
Políticas Públicas – AVAL

Editores
Carlos Américo Leite Moreira
Gil Célio Cardoso
Milena Marcintha Alves Braz

Editor-Chefe
Alcides Fernando Gussi

Obra da Capa
Seio da terra (s/data)
Descartes Gadelha
-

Museu de Arte daUniversidade Federal
do Ceará / Coleção Descartes Gadelha.

Secretaria
Aline Gomes

Agência NIC – Universidade de
Fortaleza (UNIFOR)

Atendimento
Antonio Thé
Thomas Fernandes

Direção de Arte e Diagramação
Ivan Canhamello
Pedro Felinto

Gestores
Prof.ª Alessandra Marinho Bouty
Prof. Diego Henrique Paiva

Volume 12 | Número 26
Julho/Dezembro de 2024
ISSN: 2176-9923

Sumário

6	Editorial	154	Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste:análise à luz do conceito de novos arranjos institucionais Alexciane Assis de Lima Hemerson Pase
10	Avaliação do programa “Fortaleza Cidade Sustentável” (FCF) à luz da ecologia política Filipe Cavalcante Porto Carlos Américo Leite Moreira	180	Panorama de reciclagem e coleta seletiva no Brasil a partir dos resultados estaduais e respectivas capitais Maria Wagna de Araújo Dantas Wagner Luiz Alves da Silva João Paulo de Lima Costa José Gomes Ferreira
34	O futuro da avaliação de políticas públicas no Maranhão: Uma análise do Plano Maranhão 2050 João Miguel Belo Carvalhêdo Hugo Mendes Leonardo Marina Scotelaro de Castro	202	Políticas públicas de fomento à leitura: competências e ações das diferentes esferas governamentais Joseane Maria de Souza e Souza Lília Penha Viana Silva Sousa Letícia Maria Monteiro do Nascimento Márcia Regina Carvalho
58	Uso e influência da avaliação de políticas públicas em países selecionados da América Latina Brissón María Eugenia	226	Prestação dos serviços de saneamento básico: as fronteiras entre o público e o privado Marcia Regina Carvalho Sousa Sandro Ribeiro Araújo da Silva Joseane Maria de Souza e Souza José de Ribamar Sá Silva
96	Gênero e agricultura familiar: A (in) visibilidade feminina na liderança dos empreendimentos Lélia Nogueira da Silva José Gomes Ferreira Winifred Knox		
122	Política pública de agroecologia: a janela de oportunidade e os pequenos agricultores Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam Liduina Farias Almeida da Costa		

EDITORIAL

É com grande alegria que apresentamos mais uma edição da AVAL. Nesta edição apresentamos artigos apresentados no V Encontro Nacional de Políticas Públicas (ENPP), além de outros trabalhos submetidos por autores e autoras desvinculados (as) do referido encontro. O ENPP foi criado em 2014 por docentes do curso de Políticas Públicas de Angra dos Reis em 2014 e rapidamente se consolidou na agenda nacional de eventos do campo de públicas. Em 2024, o V ENPP foi realizado pela primeira vez no Nordeste do Brasil, na modalidade presencial, na cidade de Fortaleza (Ceará). O evento foi sediado pela Universidade Federal do Ceará (UFC), entre os dias 26 e 28 de novembro de 2024. Com o tema “Políticas Públicas, planejamento e regionalidades: novos e velhos desafios na atualidade”, o encontro reuniu especialistas, estudantes e profissionais da área para discutir questões relevantes e atuais. O evento contou, inclusive, com uma sessão temática específica para a apresentação de trabalhos sobre avaliação de políticas de políticas. Um dos coordenadores dessa sessão foi o professor Júlio Alfredo Racchumi Romero, que também participou desta edição da AVAL como editor convidado.

Os três primeiros artigos contemplam reflexões acerca de perspectivas teórico-metodológicas empregadas para a avaliação de políticas públicas. O primeiro manuscrito, intitulado *Avaliação do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCF) à luz da ecologia política*, de autoria de Filipe Cavalcante Porto e Carlos Américo Leite Moreira, reflete acerca das possibilidades analíticas da ecologia política enquanto orientação crítica da pesquisa em políticas ambientais, através da avaliação do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS). O segundo texto, de João Miguel Belo Carvalhêdo, Hugo Mendes Leonardo e Marina Scotelaro de Castro, intitulado *O futuro da avaliação de políticas públicas no Maranhão: Uma análise do Plano Maranhão 2050*, objetiva estudar o Plano Maranhão 2050, e como este pode servir de ponto de partida para a institucionalização da avaliação de políticas públicas com base no método dialético-discursivo. O último desse bloco, de María Eugenia Brissón, intitula-se *Uso e influencia de la evaluación de políticas públicas en países*

seleccionados de América Latina. O artigo aborda teorias, definições, tipologias, modelos, dimensões, fatores afetantes, o papel dos avaliadores e das partes interessadas, mecanismos de facilitação, entre outros. A autora apresenta exemplos de alguns países da América Latina que adotaram tais debates, implementaram vários mecanismos para promover seu uso e influência, como plataformas, treinamentos, acompanhamento de recomendações.

Em seguida, apresentam-se cinco artigos que, em suas análises, privilegiam o protagonismo da sociedade civil no desenvolvimento das políticas públicas. O primeiro denominado *Gênero e agricultura familiar: a (in)visibilidade feminina na liderança dos empreendimentos* dos autores Lélia Nogueira da Silva, José Gomes Ferreira e Winifred Knox, discute o tema da agricultura familiar a partir da revisão da literatura e análise dos resultados do Censo Agrícola no recorte da região do Brejo paraibano, microrregião da qual fazem parte oito municípios buscando discutir o papel da mulher na dinamização dos espaços produtivos e de participação social. O segundo texto é de Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam e Liduina Farias Almeida da Costa, intitulado *Política pública de agroecologia: a janela de oportunidade e os pequenos agricultores*, que analisa as ações governamentais de nível federal direcionadas ao setor agrário, de maio de 2016 a dezembro de 2022, buscando compreender se essas afetaram a política pública de agroecologia. Concluem que, contrariando essa política adotada pelo governo federal no período, a agroecologia permanece ativa, devido às agências dos pequenos agricultores e ao engajamento de atores coletivos. O terceiro manuscrito *Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste: análise à luz do conceito de novos arranjos institucionais* de Alexciane Assis de Lima e Hemerson Pase, examina o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE). Os resultados preliminares do estudo sugeriram a presença das dimensões analisadas, tendo em vista que o programa busca integrar políticas públicas, articulando diferentes atores políticos e sociais. O quarto artigo do bloco, tem como título *Panorama da reciclagem e coleta seletiva no Brasil a partir dos resultados estaduais e respectivas capitais*, de autoria de Maria Wagna de Araújo Dantas, Wagner Luiz Alves da Silva, João

Paulo de Lima Costa e José Gomes Ferreira, o artigo analisa, por um lado, o debate sobre a temática da coleta seletiva e reciclagem como um problema socioambiental que, como tal, necessita do engajamento da sociedade na implementação da política pública, na medida em que o tema diz respeito a todos e atravessa o seu cotidiano. Por outro lado, analisa igualmente a temática no Brasil a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos, abordando a reciclagem, a coleta seletiva e o papel dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. O último artigo do bloco se intitula *Políticas públicas de fomento à leitura: competências e ações das diferentes esferas governamentais* e foi produzido pelas autoras Joseane Maria de Souza e Souza, Lília Penha Viana Silva Sousa, Letícia Maria Monteiro do Nascimento, Márcia Regina Carvalho. O presente artigo analisa a Política cultural na área do livro e da leitura em nível federal e busca identificar de que forma a política de leitura se insere na agenda governamental do Estado do Maranhão e sua convergência com os programas federais, dando ênfase ao Plano Nacional do Livro e Leitura e sua articulação com os sujeitos envolvidos.

Encerrando a edição, apresentamos o texto de Marcia Regina Carvalho Sousa, Sandro Ribeiro Araújo da Silva, Joseane Maria de Souza e Souza e José de Ribamar Sá Silva, com o título *A prestação dos serviços de saneamento básico: as fronteiras entre o público e o privado*. O trabalho apresentou uma breve análise a respeito das fronteiras estabelecidas para o saneamento básico sob o viés da prestação dos serviços em caráter público e privado, com vistas à universalização e ao acesso efetivo.

Desejamos a todos/as uma boa leitura!

Editores

Alcides Gussi

Milena Braz

Editor convidado

Júlio Racchumi Romero

✓ Avaliação do programa “Fortaleza Cidade Sustentável” (FCF) à luz da ecologia política¹

Filipe Cavalcante Porto
Universidade Federal do Ceará (UFC)
filipeportoufc@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0000-4544-894X>

Carlos Américo Leite Moreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)
americo@ufc.br
<https://orcid.org/0000-0002-5364-1210>

¹Artigo apresentado no V Encontro Nacional de Políticas Públicas (ENPP) em 2024.

Resumo: O presente trabalho reflete acerca das possibilidades analíticas da ecologia política enquanto orientação crítica da pesquisa em políticas ambientais, através da avaliação do programa “Fortaleza Cidade Sustentável” (FCS). O pensamento proposto pela ecologia política mostra-se concatenado à perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade ao entender que as políticas são complexas e possuem diferentes interesses e intencionalidades que vão se distinguir de acordo com os atores sociais envolvidos. Ademais, a multidimensionalidade da análise da ecologia política permite desnudar interesses (econômicos e políticos) implícitos e explícitos existentes em uma política pública. Foi realizada pesquisa bibliográfica, documental e de campo, junto ao desenvolvimento dos eixos avaliativos propostos pela perspectiva da avaliação em profundidade. Considera-se que a confluência entre as perspectivas fornece um campo analítico bastante fértil, que permite evidenciar numa política ambiental suas particularidades e intencionalidades financeiras implícitas, mas colocadas como prioridades pela gestão municipal.

Palavras-chave: ecologia política; avaliação em profundidade; políticas ambientais.

EN Evaluation of the "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCF) program in the light of political ecology.

Abstract: The present work reflects on the analytical possibilities of political ecology as a critical orientation of research in environmental policies, through the evaluation of the "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCS) program. The thought proposed by political ecology is shown to be concatenated with the theoretical-methodological perspective of in-depth evaluation by understanding that policies are complex and have different interests and intentionalities that will be distinguished according to the social actors involved. Furthermore, the multidimensionality of the analysis of political ecology allows for the unveiling of implicit and explicit interests (economic and political) existing in a public policy. Bibliographical, documentary and field research was carried out, along with the development of the evaluative axes proposed by the perspective of in-depth evaluation. It is considered that the confluence between the perspectives provides a very fertile analytical field, which allows to evidence in an environmental policy its particularities and implicit financial intentions, but placed as priorities by the municipal management.

Key-words: political ecology; in-depth evaluation; environmental policies.

ES Evaluación del programa "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCF) a la luz de la ecología política.

Resumen: El presente trabajo reflexiona sobre las posibilidades analíticas de la ecología política como orientación crítica de la investigación en políticas ambientales, a través de la evaluación del programa "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCS). El pensamiento propuesto por la ecología política se muestra concatenado con la perspectiva teórico-metodológica de la evaluación en profundidad al comprender que las políticas son complejas y tienen diferentes intereses e intencionalidades que se distinguirán de acuerdo con los actores sociales involucrados. Además, la multidimensionalidad del análisis de la ecología política permite develar los intereses implícitos y explícitos (económicos y políticos) existentes en una política pública. Se realizó una investigación bibliográfica, documental y de campo, así como el desarrollo de los ejes evaluativos propuestos por la perspectiva de la evaluación en profundidad. Se considera que la confluencia entre las perspectivas proporciona un campo analítico muy fértil, que permite evidenciar en una política ambiental sus particularidades e intenciones financieras implícitas, pero colocadas como prioridades por la gestión municipal.

Palabras-clave: ecología política; evaluación en profundidad; políticas ambientales.

FR Évaluation du programme "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCF) à la lumière de l'écologie politique.

Résumé: Le présent travail réfléchit aux possibilités analytiques de l'écologie politique en tant qu'orientation critique de la recherche en politiques environnementales, à travers l'évaluation du programme "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCS). La pensée proposée par l'écologie politique se trouve concaténée avec la perspective théorique et méthodologique de l'évaluation approfondie en comprenant que les politiques sont complexes et ont des intérêts et des intentionnalités différents qui seront distingués en fonction des acteurs sociaux impliqués. De plus, la multidimensionnalité de l'analyse de l'écologie politique permet de dévoiler des intérêts implicites et explicites (économiques et politiques) existant dans une politique publique. Des recherches bibliographiques, documentaires et de terrain ont été menées, ainsi que le développement des axes d'évaluation proposés par la perspective de l'évaluation approfondie. On considère que la confluence entre les perspectives offre un champ d'analyse très fertile, qui permet de mettre en évidence dans une politique environnementale ses particularités et ses intentions financières implicites, mais placées en priorités par la gestion municipale.

Mots-clés: écologie politique; une évaluation approfondie; politiques environnementales.

INTRODUÇÃO

As grandes cidades latinoamericanas, devido seu crescimento acelerado e sua consequente urbanização desordenada, ainda apresentam questões socioambientais marcantes a serem resolvidas, necessitando assim resoluções. No entanto, em um cenário político-econômico de gestões públicas fundamentadas em parâmetros gerencialistas, frequentemente as ações governamentais apontam para objetivos que, prioritariamente, visam cumprir com o receituário neoliberal de aumento de arrecadação tributária, diminuição de investimentos públicos e de valorização financeira dos espaços urbanos, transformando assim a cidade em uma “vitrine”. As políticas públicas ambientais, por proporcionarem melhorias à qualidade ambiental das cidades, em muitos casos, acabam por ser utilizadas pelas gestões como meios para se atingir esses objetivos gerencialistas em detrimento das necessidades reais da população.

Portanto, no atual contexto de maior preocupação com o meio natural, situação intensificada com as consequências dos problemas ambientais vigentes, emerge a necessidade de se analisar e discutir, de forma mais contundente, os mais variados processos que envolvem as políticas ambientais. Mais do que somente propagar conceitos e métodos conservacionistas/preservacionistas, a pesquisa ambiental apresenta a necessidade de uma análise multidisciplinar crítica, que compreenda e evidencie os variados fatores que exercem influência nas políticas e programas que agem diretamente no meio ambiente, quais concepções refletem, e, sobretudo, quais os interesses e alcances dessas ações.

O presente trabalho discute a importância da integração dos paradigmas da avaliação em profundidade e da Ecologia política no sentido de direcionar essa convergência de perspectivas em uma proposta analítica de políticas ambientais. Partindo da proposição feita por Léa Rodrigues (2019), que sugere ser essa convergência uma possibilidade dentro do campo analítico da avaliação de políticas públicas, apontam-se as questões inerentes aos processos que envolvem uma política ou programa ambiental, no sentido de demonstrar que, além da possibilidade, é essa uma integração necessária.

Inicialmente, será feita uma caracterização da perspectiva teórico metodológica da avaliação em profundidade. Em seguida, se apresentará a Ecologia política enquanto campo analítico da pesquisa ambiental, sua importância para o debate, e suas possibilidades enquanto norteador da discussão ambiental. Posteriormente, se discutirá a proposta da integração de paradigmas sugerida por Rodrigues, demonstrando sua possibilidade e, ademais, sugerindo sua necessidade, a partir da proposição de Porto (2024), ao realizar a avaliação em profundidade do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), gerando um debate a partir da integração das duas perspectivas.

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

A proposta da avaliação em profundidade surge como uma reação às perspectivas hegemônicas de avaliação de políticas públicas, que abusam da mensuração de parâmetros econométricos, de eficácia e eficiência do serviço público. Dessa forma, a centralidade excessiva na objetividade se mostra demasiadamente limitante acerca da percepção sobre as políticas públicas, cuja complexidade apresenta uma multiplicidade de fatores: de atores envolvidos, suas etapas e fases, suas concepções e perspectivas.

Por ser uma perspectiva de avaliação extensa e ampla, é considerada densa pela proposta de abordagem interpretativa, que preza pela busca de significados da política estudada tanto para os que a formulam, quanto para os que executam e vivenciam, mas também pela proposta de investigação das etapas institucionais da política.

Assim, a perspectiva citada propõe que deve-se penetrar nas dimensões da política por meio dos quatro grandes eixos de análise propostos por Léa Rodrigues (2016): conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; análise de contexto de formulação dos mesmos; a trajetória institucional; e o espectro temporal e territorial abrangidos pela política ou programa. No presente trabalho, correspondente à análise da avaliação realizada por Porto (2024), foi feita uma contextualização dos

citados eixos avaliativos com as circunstâncias do programa pesquisado, que serão evidenciados posteriormente.

No primeiro eixo, é feita uma apreciação do material institucional (leis, portarias, decretos e etc) com o intuito de se compreender como ocorre a formulação da política, seus objetivos, seus conceitos centrais, os valores e paradigmas orientadores de uma política. Como forma de atribuir maior consistência à análise, Rodrigues (2019) recomenda aliar à etapa entrevistas com os sujeitos que participaram da formulação do programa pesquisado em seus diferentes momentos.

O eixo correspondente à análise de contexto propõe, através de levantamento bibliográfico, a construção de um panorama político, econômico e cultural do momento em que a política foi concebida, superpondo os vínculos existentes entre o programa estudado e as esferas locais, nacionais e internacionais.

O terceiro eixo, correspondente à análise da trajetória institucional da política mostra o percurso que o programa avaliado percorre nos espaços institucionais, evidenciando como este passa por ressignificações conforme se desloca pelas instituições envolvidas, e também pela participação dos mais variados atores sociais que o compõem (agentes institucionais, público-alvo e etc.). Busca-se verificar as alterações que a política pode sofrer ao longo da sua trajetória. (Gussi e Oliveira, 2016).

A análise do espectro temporal e territorial, o quarto eixo da avaliação em profundidade, busca analisar a trajetória da política com o contexto local, considerando as dimensões históricas e culturais de determinado lugar no qual a mesma se direciona, apontando se os aspectos da política apresentam relação com a situação local. A análise proposta neste eixo também privilegia o contato com os atores sociais, no intuito de buscar os significados de cada grupo sobre o programa analisado.

Portanto, pode-se constatar que a atenção primeira deve ser dada ao material institucional, aos textos das políticas e dos demais documentos oficiais correspondentes ao objeto de análise, para depois se realizar a apreciação do contexto político, econômico e social no qual a política analisada se insere (Veras *et al*, 2024). Em seguida, deve-se acompanhar a trajetória da política, percebendo como o programa estudado é compreendido e executado nas diferentes esferas da administração,

observando suas alterações e permanências da proposta inicial. Analisadas as dimensões mais técnicas da perspectiva avaliativa em profundidade, parte-se para a pesquisa de campo intensiva, de caráter etnográfico, utilizando-se também de entrevistas aprofundadas, que permitem compreender a experiência dos sujeitos sobre como a política é vivenciada no cotidiano pelos seus atores sociais, sendo este um dos pontos de convergência entre avaliação em profundidade e ecologia política, perspectiva crítica que será caracterizada a seguir, no sentido de demonstrar seu caráter de complementaridade à perspectiva da avaliação em profundidade.

ECOLOGIA POLÍTICA E AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

A Ecologia política surge em um cenário de tomada de consciência a respeito da emergência ambiental e dos problemas decorrentes do modelo econômico que vão ter impactos diretos no meio natural. Fundamentada por uma perspectiva crítica, aponta para as implicações econômicas, sociais e políticas das questões ambientais, evidenciando os protagonistas sociais envolvidos e observando as relações de poder existentes entre eles, e como isso vai se refletir no meio ambiente e, conseqüentemente, na sociedade e nas políticas públicas. (Porto, 2024).

Dessa forma, o debate ambiental, deve ser concebido como econômico, social e político, observando como esses aspectos se inter-relacionam e se influenciam. Diante da complexidade de uma política pública ambiental, que apresenta processos, fluxos, concepções e contextos multivariados, exige-se cada vez mais um enfoque múltiplo para o seu entendimento, uma articulação com as demais circunstâncias que compõem as discussões sobre meio ambiente, sendo assim indispensável haver um tratamento que considere essa inter-relação de dimensões.

Little (2006) ressalta que a importância da Ecologia política para a pesquisa ambiental reside no fato de que esta combina o foco da ecologia humana nas inter-relações que sociedades mantêm com seus respectivos ambientes biofísicos com con-

ceitos da economia política que analisa as relações estruturais de poder entre essas sociedades. Assim, para obter êxito nesse sentido, necessita manter uma associação mutualística entre saberes, como as Ciências Biológicas, Geografia, Antropologia, História, Ciências Políticas e etc, criando assim uma abrangente área transdisciplinar propícia para a discussão de temas complexos, como no caso de uma política pública.

Marcelo Lopes de Souza, autor de relevante contribuição para o campo da Ecologia política no Brasil, trabalha com a concepção de território como uma projeção espacial do poder (Souza, 2019). Esse território, administrado pelo Estado, que executa esse poder através de políticas, programas e demais ações, é constituído por atores sociais com diferentes cotas de influência e possibilidades de atuação, o que vai determinar como esses protagonistas irão se relacionar com o espaço.

Assim, observa-se ser a Ecologia política um campo do conhecimento complexo, que abrange em seus procedimentos analíticos os processos relativos às transformações materiais da natureza e a produção de discursos sobre ela e seus usos, procurando assim evidenciar as relações de poder (interesses, conflitos) existentes entre os protagonistas sociais envolvidos (grupos sociais, agentes públicos) que, muitas vezes, não se manifestam claramente nesses processos, e como os reflexos dessas políticas ou programas irão se refletir no território e nos atores sociais (Souza, 2019).

O presente estudo se propôs refletir acerca da possibilidade de integração da perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade com a orientação analítica da Ecologia Política, no estudo avaliativo de uma política ambiental, fundamentando-se na proposta de Léa Rodrigues (2019), que reconhece a necessidade de se trabalhar com abordagens holísticas no campo avaliativo como forma de se aproximar de uma concepção mais completa acerca de uma política ou programa.

Uma das mais relevantes contribuições da Ecologia política à perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade reside na politização do debate ambiental, por evidenciar a relação intrínseca entre os sistemas produtivos e crise ambiental, colocando, portanto, as questões ambientais contextualizadas com regime de acumulação de dominância financeira, no contex-

to do neoliberalismo. Por ser uma análise complexa, apresenta uma grande ramificação de dimensões a serem consideradas. E é justamente essa multiplicidade analítica que é apontada como uma das reações da ciência ecológica para as atuais circunstâncias políticas e ambientais que as sociedades confrontam hoje (Little, 2006). Portanto, observa-se a perspectiva holística de transdisciplinaridade proposta pela ecologia política, que sugere a superação do reducionismo científico, como um dos pontos de convergência com a proposta da avaliação em profundidade.

Nas políticas ambientais, pode-se observar que o relacionamento dos protagonistas sociais com uma determinada ação governamental e suas divergências de poder e participação evidenciam questões importantes no entendimento de uma política. Daí decorre uma segunda contribuição da ecologia política que converge com a avaliação em profundidade: propor uma apreciação antropológica à avaliação de políticas públicas, e, nesse caso específico, às políticas ambientais. A possibilidade de se trabalhar com a análise etnográfica, ao se atribuir importância aos protagonistas sociais dos processos políticos, permite identificar as relações existentes entre eles. Nesse sentido é que Léa Rodrigues recomenda que “deve-se perceber as interações desses atores com o meio biofísico e social e, por fim, deve sistematizar as reivindicações de cada um desses atores/grupos e os diferenciais de poder entre eles” (Rodrigues, 2019).

O horizonte analítico resultante dessa junção do paradigma hermenêutico da avaliação em profundidade com o pensamento crítico ambiental proposto pela ecologia política permite enxergar as relações de poder existentes em uma política pública, evidenciando seus interesses político econômicos existentes, que muitas vezes são captados nas nuances de um programa ou de uma política, possibilitando, através da pesquisa em avaliação de políticas públicas, responder a possíveis questionamentos: como o Estado realiza intervenções no espaço? Quais suas razões e interesses? A quem se direciona os benefícios gerados pelas políticas públicas? Quais os impactos e consequências?

A seção seguinte abordará a um exemplo da possibilidade de integração proposta, uma avaliação em profundidade do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), sugerindo uma

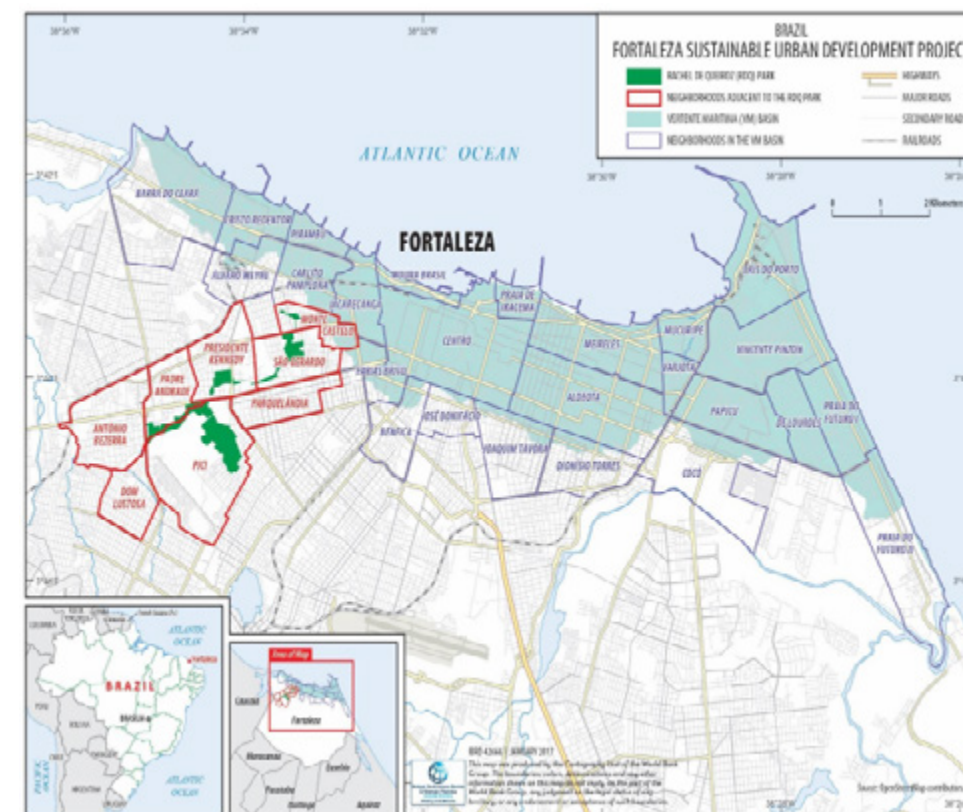
discussão fundamentada na perspectiva crítica da ecologia política, demonstrando como a política ambiental avaliada foi utilizada pela gestão municipal como oportunidade de promoção de parâmetros gerencialistas da administração pública e, dentro dessa análise, como os protagonistas sociais envolvidos com o programa (gestores, movimentos sociais e usuários) percebem e vivenciam a política. Para isso, se evidenciará a participação dos atores sociais envolvidos com a política, discutindo suas concepções e percepções acerca de suas vivências e usos das ações do programa.

PROGRAMA FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (FCS)

Financiado em parte por recursos internacionais provenientes de acordo de empréstimos com o Banco Mundial, a Prefeitura de Fortaleza, por meio da sua Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e ação conjunta de órgãos municipais e estaduais, criou o programa “Fortaleza Cidade Sustentável” (FCS). O programa tem por objetivo promover alterações ambientais urbanas no município, visando mitigar os históricos impactos socioambientais em áreas de alta vulnerabilidade socioambiental, juntamente a ações de melhoramento do planejamento urbano da cidade, trata-se de um conjunto de subprojetos, iniciados efetivamente em 2019, divididos por componentes de acordo com sua natureza e seus objetivos (Porto, 2024).

Inicialmente, as ações do programa são principalmente direcionadas à duas áreas específicas de Fortaleza: nos bairros inseridos na região da Bacia da Vertente Marítima (VM) (Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga e Pirambu) e nos bairros que compreendem o Parque Rachel de Queiroz (PRDQ) (Alagadiço/São Gerardo, Antônio Bezerra, Dom Lustosa, Monte Castelo, Padre Andrade, Pici, Presidente Kennedy e Parquelândia), ambos localizados na porção oeste da cidade (figura 1) (Fortaleza, 2017).

Figura 1: Área de atuação do FCS



Fonte: Fortaleza, 2017.

De acordo com o Manual Operativo do FCS, o programa é dividido em dois componentes: o primeiro, intitulado “Recuperação urbana e ambiental” e o segundo, denominado “Fortalecimento da capacidade de planejamento urbano e financiamento”. Esses são subdivididos em subcomponentes específicos, com atividades e execuções próprias.

O componente 1 (Recuperação Urbana e Ambiental), apresenta como principais objetivos, além dos relacionados à melhoria da balneabilidade das praias da Bacia da VM, também apresenta como prioritárias as ações de “revitalização” (conforme consta no próprio documento) e ampliação de áreas verdes, integração dos ambientes naturais e os construídos da cidade. Assim, reúne tanto os relacionados ao subcomponente “Águas da cidade” (fiscalização e financiamento de interligações domiciliares de esgotamento sanitário; captação de drenagem a tempo seco; tratamento localizado de recursos hídricos, Plano Diretor de Drenagem e etc), como também da “Rede de sistemas naturais”, que prevê a elaboração de projetos e execução do Parque Rachel

de Queiroz; execução do plano de arborização; ações na área de resíduos sólidos, entre outros investimentos em recuperação e preservação do meio ambiente..

O componente 2, (Fortalecimento da Capacidade de Planejamento Urbano e Financiamento), por sua vez, divide-se nos subcomponentes “Instrumentos de Planejamento e Controle Urbano e Ambiental” e “Oportunidades de Negócios Urbanos”, compostos por ações relacionadas à intensificação de mecanismos de gestão e governança, com o objetivo de “ampliar a eficiência e a eficácia da Secretaria no desempenho de suas atribuições de planejamento e monitoramento urbano” (Fortaleza, 2017). Assim, reúne as ações de revisão e/ou regulamentação do Plano Diretor Participativo, a criação do “Fortaleza Online”, elaboração e modernização do cadastro multifinalitário, entre outras.

Os custos do programa, US\$ 146.600.000,00 (cento e quarenta e seis milhões e seiscentos mil dólares americanos), são apresentados no MOP, dos quais 50% foram financiados por empréstimo concedido pelo BIRD à PMF, e os 50% restantes provenientes de recursos municipais. Segundo o MOP, a maior parte do empréstimo do BIRD foi destinado às obras infraestruturais do componente 1, ficando a prefeitura com um percentual maior de participação no componente 2, nas ações voltadas aos instrumentos de gestão e de aumento da arrecadação municipal.

Entre as ações presentes no escopo do FCS, a execução do parque linear Rachel de Queiroz, mais precisamente o trecho mais famoso, que compreende o equipamento de lazer localizado na avenida Gov. Parsifal Barroso (continuação da avenida Humberto Monte), é a mais conhecida pela população, e também a mais citada pelos representantes da gestão. Antes uma área degradada, tomada por despejos de esgotos e resíduos sólidos, tornou-se uma área de lazer logo adotada pela população da região, carente de áreas livres para lazer.

Trata-se de um programa que já contava com partes finalizadas desde 2022, sempre tratadas pela gestão anterior como um caso de eficiência no provimento de políticas públicas urbanas e de preocupação com as questões ambientais da cidade.

A seção seguinte abordará as discussões originadas da avaliação em profundidade do programa, realizada por Porto (2024), em dissertação de mestrado, na qual foram observados, ao

longo do desenvolvimento da pesquisa, elementos condizentes com a prática gerencialista da administração pública, mostrando o FCS enquanto (mais um) instrumento da gestão municipal no seu intuito de promoção da valorização financeira dos espaços urbanos, no aumento da arrecadação municipal.

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO FCS

Análise de conteúdo

O primeiro eixo, correspondente à análise do conteúdo do programa, apresenta uma apreciação dos textos institucionais do FCS (Manual Operativo do Programa - MOP, portal oficial da SEUMA), bem como a caracterização de seus objetivos e as impressões acerca do material institucional em suas diferentes fases. Escolheu-se integrar a esta etapa o conteúdo extraído das entrevistas realizadas com os agentes da política, como forma de enriquecer o debate.

Nos documentos da política, ao se analisar como a gestão definia os objetivos do programa, foi possível observar a coexistência tanto de objetivos de caráter ambiental, como de interesses na questão econômica que seria gerada, conforme os objetivos contidos no MOP: “fortalecer a capacidade de planejamento urbano e financiamento de Fortaleza; e conciliar os ambientes natural e construído da cidade através da execução de pilotos de saneamento e reabilitação de espaços públicos da Bacia VM e do PRDQ” (Fortaleza, 2017).

A centralidade das atenções ao PRDQ é justificada no MOP, também destacando os anseios financeiros:

não somente por possuírem grandes adensamentos com baixos índices de IDH e elevados níveis de degradação ambiental, mas por serem capazes de dar retorno mais rápido aos investimentos, visto que o Projeto proposto irá complementar outras propostas já planejadas e em execução pelo poder público municipal e estadual. (Fortaleza, 2017, p. 11).

Ao analisar os documentos, aliando com as entrevistas realizadas, observa-se que nos resultados esperados do projeto, as expectativas financeiras figuram em posições prioritárias com os resultados de alcance social e ambiental, como se pode observar em fragmento do Manual Operativo do programa, relativo aos principais indicadores e resultados: melhoria da balneabilidade em pontos selecionados da VM; ampliação do acesso da população na área de influência do PRDQ a espaços públicos de qualidade; ampliação da capacidade de planejamento e gestão urbana e ambiental do município, bem como de arrecadação, através de investimentos na revisão, regulamentação, melhorias e/ou implementação de diversos instrumentos (urbanísticos, cadastro, Fortaleza Online); e preparação e estruturação de uma Operação Urbana Consorciada modelo (Operação Urbana Consorciada Rachel de Queiroz) (Fortaleza, 2017).

No que diz respeito à etapa de execução da criação do parque, portanto, como parte integrante do programa FCS, ao analisar seus objetivos expostos no MOP, já se observam as seguintes bases conceituais: conciliação dos ambientes natural e construído; promoção do desenvolvimento do espaço urbano; impulsionamento da arrecadação da receita municipal; e promoção de parcerias com o setor privado.

Portanto, constata-se a seguinte situação: a execução do PRDQ, etapa do programa analisado, acaba por incorporar objetivos e expectativas voltados à arrecadação municipal, à oportunidade de negócios urbanos, ao desenvolvimento econômico do território, à promoção de PPPs, entre outros. As entrevistas com gestores demonstra consonância com os objetivos oficiais do PFCS. O quesito econômico se mostra fortemente presente, principalmente com os objetivos de aumento da arrecadação municipal, impulsionamento da receita, geração de negócios e do aumento da atratividade econômica da região sendo confirmadas nas entrevistas como interesses da gestão municipal (Porto, 2024).

Análise de contexto

No segundo eixo, correspondente à análise do contexto político do programa, a atenção recai sobre as condições econômicas e sociopolíticas no momento da criação do FCS, na qual averigua-se os modelos políticos, econômicos e sociais que embasam o programa, observando se existe alguma ligação entre a este e outras ações praticadas pela mesma gestão. Dessa maneira foi traçado um panorama do cenário político local no contexto do FCS, visto que ele desnuda as concepções políticas da gestão municipal, considerando também a literatura existente acerca do momento histórico da existência da política.

Observando a gestão do prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra (2013 – 2020) vê-se a forte presença de concepções gerencialistas da gestão pública, ganhando, principalmente por ter colocado a frente das políticas públicas locais o interesse em desenvolver o ambiente de negócios na cidade (Porto, 2024). Merece destaque nesse sentido a reforma administrativa implantada no início de sua gestão, na qual secretarias foram criadas, fundidas ou reformuladas. Uma delas foi a criação da nova Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), incorporando competências do desenvolvimento urbano e do planejamento, recebendo a atribuição da emissão de licenças ambientais.

Trata-se, portanto, de ser essa uma perspectiva da gestão, estando a desburocratização dos licenciamentos municipais como prioridades da nova secretaria responsável pela gestão do meio ambiente municipal, conforme é possível perceber ao observar a fala de um dos representantes de ex-gestores entrevistados:

Quando fui convidada para a secretaria, foram me passadas três tarefas: reduzir o número de processos de alvará de construção na secretaria, porque, segundo o SINDUSCON, tinha mais de 4 a 6 bilhões de Reais em VGV estocados em processos de construção na secretaria; o segundo era reduzir tempo de aprovação desses processos; e o terceiro era o Parque Rachel de Queiroz (Ex-gestora 1).

Um dos reflexos desse reordenamento foi a criação da política de emissão de licenças municipais, o “Fortaleza Online”, instituída com o intuito de desburocratizar as tramitações legais no sistema de emissão de licenças municipais, diminuindo o tempo de abertura de processos e de formalização de negócios, que Vieira (2020) explica:

juntamente à desburocratização do processo dos licenciamentos municipais, que gerou um indiscriminado volume de licenças municipais numa estrutura fiscalizatória que não foi preparada para tal, a generalização das atribuições e competências da fiscalização municipal exercida pela Agência de Fiscalização de Fortaleza, criada pela Lei Complementar nº 0190 de 22 de dezembro de 2014, marcou a dificuldade de Fortaleza crescer saudável e ordenadamente, prevalecendo a flexibilização da legislação para atender o interesse econômico em detrimento da saúde do ambiente para a cidade (Vieira, 2020; p. 55).

O fato de o programa Fortaleza Online ser incorporado às ações do programa analisado, no seu Componente 2, intitulado “Fortalecimento da Capacidade de Planejamento Urbano e Financiamento”, que tem por objetivo o aumento da eficiência e eficácia nas ações de planejamento e monitoramento urbano, evidencia como a gestão se utiliza do FCS como mais uma oportunidade para o fortalecimento das oportunidades de negócios.

Ao analisar outras políticas da mesma gestão, observa-se um compartilhamento de objetivos semelhantes. Um exemplo que merece ser citado é o do plano “Fortaleza 2040”, sobretudo no que diz respeito a aliar as dimensões ambiental e econômica em uma mesma política, no sentido de incrementar “a oferta de oportunidades apoiadas pela boa ordenação da rede de conexões de seus espaços públicos e privados; e a obtenção de controle eficiente do seu crescimento econômico” (Fortaleza, 2017).

Outra proximidade notada entre políticas da mesma gestão é entre o FCS e o programa “Fortaleza Cidade Competitiva”, de 2017, que tinha por objetivo proporcionar oportunidades de negócios urbanos. Na parte voltada ao objetivo de promoção da

desburocratização, há também a presença do programa “Fortaleza Online” como solução para os entraves dos licenciamentos municipais, mostrando a sua eficiência quanto à diminuição da espera para obtenção das licenças municipais.

Assim, através do presente eixo de análise de contexto, vê-se a prioridade dada pela gestão Roberto Cláudio à criação de circunstâncias propícias aos negócios, aos financiamentos, à captação de investimentos e de oportunidades de aumentar a receita municipal, tendo a SEUMA um relevante papel, visto ser desta secretaria a incumbência da condução de algumas das políticas que incorporam esses objetivos, como o “Fortaleza Online”.

Foi possível constatar uma continuidade entre as ações governamentais, no que diz respeito à utilização do “Fortaleza Online”, visto que o citado programa de desburocratização municipal figura em outras ações da gestão, reforçando a intencionalidade de sobrepor a criação de negócios no município, e mostrando como a pauta ambiental foi utilizada para o cumprimento dos objetivos financeiros da gestão.

Trajetória Institucional da política

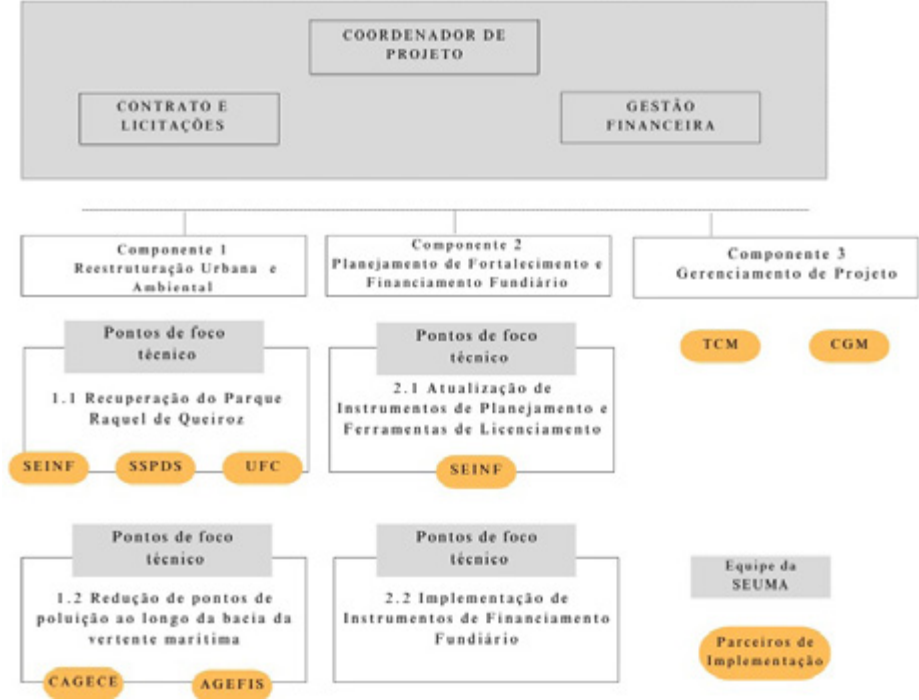
O percurso institucional da política passa pela análise da atuação da SEUMA, visto ser essa a secretaria executora do programa, desde a sua criação, observando a citada secretaria enquanto expressão da gestão municipal na condução das políticas ambientais da cidade. Faz-se importante relembrar, portanto, o processo de reordenamento que deu origem à Secretaria, não só de natureza estrutural, mas também de concepções, no qual o posicionamento hegemônico neoliberal de que meio natural não pode ser um entrave para o desenvolvimento econômico. Sendo assim, é oportuno o desenvolvimento de ações no sentido de desburocratizar os procedimentos voltados aos licenciamentos locais (Porto, 2024).

Apesar do protagonismo da SEUMA na execução do FCS, o programa apresenta tem atividades realizadas em cooperação com outros órgãos da Prefeitura de Fortaleza, tais como a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), Secretaria

Municipal de Finanças (SEFIN) Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), Universidade Federal do Ceará (UFC), Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) (Figura 2):

Figura 2: Arranjo institucional do FCS

A etapa de análise dos percursos institucionais do programa



Fonte: Fortaleza, 2017.

estudado permitiu observar a centralidade da SEUMA na A etapa de análise dos percursos institucionais do programa estudado permitiu observar a centralidade da SEUMA na condução das tarefas voltadas ao planejamento urbano e aos instrumentos de licenciamento, ficando a cargo desta a execução da desburocratização proposta pelo "Fortaleza Online", que foi incorporada ao FCS.

Espectro temporal e territorial da política

No presente eixo da avaliação em profundidade, fez-se uma caracterização histórico-geográfica da parte oeste de Fortaleza, área de influência do programa, apontando os principais

problemas de ordem socioeconômica da região. Como forma de captar os significados da política junto aos protagonistas sociais da política, optou-se pelo uso de entrevistas abertas, fazendo uma contextualização com as circunstâncias políticas e econômicas que permeiam a política estudada.

Observando a parte oeste da cidade, área de atuação inicial do FCS, é notável a grande presença de bairros com baixos índices de IDH (Antônio Bezerra, Padre Andrade, Presidente Kennedy, São Gerardo, Monte Castelo e Parquelândia) e SER XI (Dom Lustosa e Pici), bairros que compreendem as áreas do parque linear Rachel de Queiroz. Também estão localizados na parte oeste, os bairros que fazem parte da bacia da VM (Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga e Pirambu), que também foram alvos das ações do programa, mais precisamente no projeto "Se liga na rede", que também apresentam índices considerados baixos ou muito baixos.

A história da urbanização acelerada de Fortaleza elucida bem as circunstâncias nas quais a cidade se encontra, do ponto de vista dos problemas socioambientais existentes nas áreas mais periféricas. As causas desses problemas remetem ao acelerado crescimento urbano da cidade, que recebeu durante início e meados do século XX grande aporte migratório advindo do interior do estado. A consequente falta de planejamento urbano levou a um movimento de assentamentos desordenados das áreas periféricas, que logo foi tomada por ocupações irregulares em áreas de risco, como nas margens de rios, lagoas, mangues e etc, portanto, as únicas opções possíveis para essa população, tanto pelos baixos preços do terrenos, como pela maior facilidade de ocupar irregularmente (Farias, 2012). A carência de serviços ainda se faz presente nessas mesmas partes da cidade, situação ressaltada no presente estudo por ser área de influência da parte inicial do FCS, que direcionou suas ações no sentido de resolver alguns dos problemas socioambientais da região.

A partir da caracterização histórico-geográfica da área de atuação do programa, faz-se importante neste mesmo eixo incluir as concepções dos setores populares, juntamente às dos gestores, construindo assim um panorama de significados para os diferentes grupos de protagonistas sociais, atribuindo-se assim centralidade aos posicionamentos, valores e concepções

das pessoas que vivenciaram a política com posições e cotas de poder diferentes.

Assim, os grupos de atores sociais contemplados nesta pesquisa foram identificados: inicialmente os representantes da gestão, composto por gestores e ex-gestores, participantes da construção e execução da política; e os setores populares, composto por movimentos sociais (representante da associação de moradores, movimento ambientalista) e o público usuário da política (Quadro 1).

A análise das entrevistas com este primeiro grupo possibilitou constatar, conforme já observado no acervo documental do programa, uma coexistência indissociável dos benefícios ambientais e socioeconômicos, mais precisamente na importância de se promover uma política ambiental com objetivos de aumento da arrecadação e oportunidade de negócios, com os benefícios econômicos sendo bem evidenciados .

O outro grupo de atores sociais da política foi dividido entre os movimentos sociais que tiveram alguma atuação nos processos que envolvem o FCS, mais especificamente movimento ambientalista e associação de moradores, e os usuários da política. Ambos se mostraram mais atuantes nas questões condizentes à parte da política voltada ao parque. Apesar dos entrevistados considerarem que a prefeitura realizava diálogos com a comunidade, atendendo a alguns anseios do público interessado, pontuam que em algumas oportunidades isso não ocorreu, o que gerou situações indesejadas, como a desigualdade no tratamento dado aos diferentes trechos. Esse grupo também evidenciou os problemas decorrentes da criação do parque, não mencionados pelos grupos de gestores.

Entre o grupo dos usuários da política, a maior parte desconhece o programa como um todo. Embora constem totens informativos ao longo do parque, não o associam ao FCS. Demonstram conhecer somente a criação do equipamento de lazer do trecho VI, sem ter conhecimento acerca da linearidade do parque e de seus outros trechos. Observa-se quase como que um consenso entre os entrevistados a criação de um espaço de lazer para a região como benefício principal da criação do parque. Os benefícios econômicos também são observados pela população.

Quadro 1: Trechos de depoimentos com entrevistados.

Representantes da gestão (Gestores e ex-gestores)	“Os benefícios vão desde a atratividade econômica da área, que gera negócios, empreendedorismo, valorização imobiliária ”. “O programa mudou a cara da cidade: ampliação da rede de esgoto, criação de cadastro multifinalitário, planejamento e eficiência arrecadatória . Ferramentas que ao final iam trazer eficiência na gestão e na arrecadação do município”. “Sempre houve diálogo com a gestão no sentido de aliar a questão ambiental com desenvolvimento econômico . Buscar o desenvolvimento urbano sustentável. Facilitar, desburocratizar o licenciamento , dentro das regras, está dentro do FCS” .
Representantes de movimentos sociais (Associação de moradores e Movimento ambientalista)	“A prefeitura parece não ter interesse em divulgar o parque todo. O polo de lazer (Av. Sargento Hermínio) não é identificado como trecho do parque. O trecho 6 é uma área que está extremamente explorada pelo comércio . Então a concepção das obras não é primeiramente ambiental ”. “As obras do parque levam o desenvolvimento para a região, principalmente ali próximo á Humberto Monte. A especulação imobiliária está invadindo. E quem mora no bairro também sente isso. Os aluguéis estão aumentando”.
Usuários do parque	Eu vejo que houve melhoria para os negócios , para os empreendedores que trabalham lá. Sempre acontece valorização com uma construção dessas. Os shoppings, a parte comercial , se beneficiam.

Fonte: Adaptado de Porto (2024).

Com base nas entrevistas foi possível constatar as impressões de cada grupo de protagonistas sociais. As considerações feitas pelos representantes da gestão apontam para uma noção de complementaridade entre meio ambiente e desenvolvimento, em que os benefícios socioambientais e econômicos do programa figuram juntos nos lugares prioritários entre os objetivos do programa, compartilhando dos mesmos ideais e das mesmas concepções presentes nos documentos. Está evidente nas falas os objetivos almejados com o programa, de desburocratização do licenciamento, do aumento da eficiência na arrecadação e na criação de negócios urbanos.

Entre os setores populares, envolvidos com os movimentos sociais, já trazem para o debate a perspectiva da luta social, das reivindicações da população, e da crítica acerca da condução da

política, questionando suas discontinuidades e assimetrias, bem como à prioridade dada ao desenvolvimento dos negócios na região, em detrimento dos desenvolvimentos social e ambiental (Porto, 2024).

Entre os usuários da política, as entrevistas apontam para uma satisfação com os resultados da criação do parque, elogiando a criação desse equipamento público, que supre necessidade histórica de espaços verdes e de lazer na região. Demonstram uma noção de consequência entre a criação do parque e o desenvolvimento econômico. Quanto às demais ações do programa, são desconhecidas por grande parte desse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A multidimensionalidade da análise da ecologia política contribui para que se evidenciem as constatações discutidas, ao ver as políticas ambientais como um produto resultante de processos políticos, econômicos e sociais. Juntamente à perspectiva da avaliação em profundidade, que permite adentrar nos pormenores de um programa, conduzem à produção de um debate denso, que ajuda a desnudar os interesses implícitos em uma política. Ao atribuir importância aos grupos sociais que fazem parte de uma política, ajudam a compreender os significados desta.

Na proposta de avaliação em profundidade do FCS sob a orientação crítica da ecologia política aqui apresentada, foi possível observar como que a gestão utiliza-se do meio ambiente urbano como pano de fundo para se cumprir com seus objetivos gerenciais, mais precisamente o desenvolvimento dos negócios urbanos, a competitividade econômica entre porções da cidade e o aumento da arrecadação financeira do município, situações que vão apresentar reflexos nas questões sociais e nas paisagens urbanas. Quando a política eleva ao patamar prioritário as intencionalidades financeiras, produz assimetrias nos seus resultados e benefícios, impactando de forma desigual as populações das áreas abarcadas pela política, criando espaços valorizados, valorizáveis, enquanto outros permanecem esquecidos.

Enquanto os representantes da gestão acenam para a complementaridade do desenvolvimento ambiental com

o econômico, cada um dentro de suas áreas de atuação, a população compreende a construção do parque enquanto um benefício voltado sobretudo ao lazer da população. Os movimentos sociais, por sua vez, entendem os benefícios do programa, mas evidenciam as suas intencionalidades de valorização econômica, denunciando as desigualdades existentes entre as áreas de atuação do projeto do parque, e criticando o pouco alcance social e ambiental da política.

A junção de perspectivas teórico-metodológicas no caso citado, apontaram como a questão ambiental é considerada para as gestões municipais que conduziram o programa, portanto, vista como possibilidade de implantação do seu modo de gestão pública gerencialista. Assim, planejaram e executaram uma política ambiental, o FCS, com os objetivos de prover a cidade de ações de melhoria ambiental, priorizando ações que favorecem a acumulação, seja através do aumento da oportunidade de negócios urbanos, seja através da utilização de instrumentos que privilegiam o aumento da arrecadação municipal.

A proposta integradora mostra que é possível, e se mostra eficiente principalmente demonstrando como as políticas podem servir aos interesses gerencialistas de uma gestão pública, como no caso analisado no presente estudo. Dentro das possibilidades apresentadas pela proposta teórico-metodológica aqui discutidas, considera-se que outras políticas ambientais poderiam ser analisadas através desta confluência, adequada para revelar as intencionalidades políticas e econômicas que aqui foram debatidas.

No sentido de contribuir para o debate, considerando que a ecologia política tem em sua fundamentação uma concepção crítica, é importante salientar que, embora questione os paradigmas tradicionalistas avaliativos, a perspectiva da avaliação em profundidade não demonstra uma proposta substancial de superação do sistema capitalista. Questionar o Estado neoliberal e seu receitual gerencialista não significa essencialmente uma proposta de rompimento com os processos de acumulação e reprodução do capital, conforme defendido pelos teóricos da ecologia política, um campo do saber fundamentalmente crítico, que aponta as contradições do sistema e suas implicações no meio ambiente.

REFERÊNCIAS

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA. **Manual Operativo do Projeto Fortaleza Cidade Sustentável - FCS**, 2017. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/362-programa-fortaleza-cidade-sustentavel>. Acesso em 03 mai. 2024.

GUSSI, Alcides Fernandes; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016. Disponível em: https://inctpped.ie.ufrj.brdesenvolvimentoemdebate/pdf/dd_v_4_1_Gussi_Oliveira.pdf. Acesso em 26 jun. 2024.

LITTLE, Paul Elliott. **Ecologia política como etnografia**: um guia teórico e metodológico. Horizontes Antropológicos, v. 12, n. 25, p. 85–103, jun. 2006.

PORTO, Filipe Cavalcante. **Avaliação em profundidade e ecologia política: o caso do Programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS)**. 2024. 149 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-155, 2016.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Aval**. Vol. 2 julho/dezembro Nº 16. p 185 – 206. Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/42844>. Acesso em: 16 jul 2022.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Ambientes e territórios**: uma introdução à ecologia política. 1ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

VERAS, Bruna de Mesquita et al. Modelos de Avaliação de Políticas Públicas: Um Estudo Sobre as Diferentes Matrizes Paradigmáticas. **Cadernos Cajuína**, v. 9, n. 4, p. e249408, 23 jul. 2024. Disponível em: <https://v3.cadernoscajuina.pro.br/index.php/revista/article/view/221>. Acesso em: 20 out. 2025.

VIEIRA, Tainá Arruda de Lima. **A Agência de Fiscalização de Fortaleza no Contexto da Dominância Financeira**: uma avaliação da política municipal de fiscalização. 2020. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/52640/1/2020_dis_talvieira.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025

✓ **O futuro da avaliação de políticas públicas no Maranhão:**
Uma análise do Plano Maranhão 2050

João Miguel Belo Carvalhêdo

Mestrado em andamento em Políticas Públicas pela UFMA

joaomiguel_bc@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0004-7681-8869>

Hugo Mendes Leonardo

Mestrado em andamento em Políticas Públicas pela UFMA

hugo.mendes@discente.ufma.br

<https://orcid.org/0009-0005-7675-5594>

Marina Scotelaro de Castro

Doutora - SEPLAN-MA

marinascotelaro@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4836-3586>

Resumo: O presente artigo objetiva estudar o Plano Maranhão 2050, e como este pode servir de ponto de partida para a institucionalização da avaliação de políticas públicas. O trabalho tem como pergunta central “como o MA 2050 pode auxiliar numa institucionalização de avaliação de políticas públicas no Estado?”. O método utilizado trata-se do dialético-discursivo. Como conclusão temos que o Plano MA 2050 se apresenta como uma vitrine de políticas públicas, influenciando na realização de monitoramento e avaliação destas. Questiona-se se ela não pode acabar por afunilar as atividades de monitoramento, levando a essa se dedicar somente à produção de indicadores favoráveis

Palavras-chave: políticas públicas; monitoramento; avaliação; Maranhão 2050.

EN *The future of public policy evaluation in Maranhão: An analysis of the Maranhão 2050 Plan*

Abstract: This article aims to study the Maranhão 2050 Plan, and how it can serve as a starting point for the institutionalization of public policy evaluation. The central question of the work is “how can MA 2050 help to institutionalize the evaluation of public policies in the State?” The method used is dialectical-discursive. As a conclusion, we have that the MA 2050 Plan presents itself as a showcase of public policies, influencing the monitoring and evaluation of these. The question arises whether it might end up narrowing down monitoring activities, leading them to dedicate themselves solely to the production of favorable indicators.

Keywords: public policies; monitoring; evaluation; Maranhão 2050.

ES *El futuro de la evaluación de políticas públicas en Maranhão: Un análisis del Plan Maranhão 2050*

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo estudiar el Plan Maranhão 2050 y cómo este puede servir como punto de partida para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. La pregunta central del trabajo es: “¿cómo puede el MA 2050 contribuir a una institucionalización de la evaluación de políticas públicas en el Estado?”. El método utilizado es de carácter dialéctico-discursivo. Como conclusión, se observa que el Plan MA 2050 se presenta como una vitrina de políticas públicas, influyendo en la realización del monitoreo y la evaluación de las mismas. Se cuestiona si este proceso no podría terminar por limitar las actividades de monitoreo, llevándolas a dedicarse únicamente a la producción de indicadores favorables.

Palabras-clave: políticas públicas; monitoreo; evaluación; Maranhão 2050.

FR *L’avenir de l’évaluation des politiques publiques au Maranhão: Une analyse du Plan Maranhão 2050*

Résumé: Le présent article a pour objectif d’étudier le Plan Maranhão 2050 et de montrer comment celui-ci peut constituer un point de départ pour l’institutionnalisation de l’évaluation des politiques publiques. La question centrale du travail est la suivante : “comment le MA 2050 peut-il contribuer à une institutionnalisation de l’évaluation des politiques publiques dans l’État ?”. La méthode employée est de nature dialectique-discursive. En conclusion, nous constatons que le Plan MA 2050 se présente comme une vitrine de politiques publiques, influençant la réalisation du suivi et de l’évaluation de celles-ci. On s’interroge toutefois sur le risque que ce processus puisse finir par restreindre les activités de suivi, les conduisant à se consacrer uniquement à la production d’indicateurs favorables.

Mots-clés: politiques publiques; suivi; évaluation ; Maranhão 2050.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo intitulado “O futuro das políticas públicas no Maranhão: Uma análise do Plano Maranhão 2050 como meio para institucionalizar a avaliação de políticas públicas do Estado” tem como objeto de Estudo o Planejamento Estratégico de Longo Prazo do Estado do Maranhão, também nomeado de “Plano Maranhão 2050” e como este pode servir para trazer uma institucionalização da avaliação e monitoramento de políticas públicas no Estado.

O trabalho em tela situa-se no âmbito dos estudos em desenvolvimento no Curso de Mestrado em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - PPGPP/UFMA, vinculando-se neste evento, à Sessão de Trabalho 03, de título “Avaliação de Políticas Públicas”.

O objetivo geral deste trabalho trata-se de analisar o funcionamento do Plano Maranhão 2050 como meio de garantir a plena realização de avaliação e monitoramento de políticas públicas no Estado pelo Estado.

Como objetivo específico busca-se, em primeiro momento, estudar temáticas relacionadas ao monitoramento de políticas públicas, em especial as metodologias de avaliação conforme traçadas por Figueiredo e Figueiredo (1986). Em seguida, busca-se apresentar o plano Maranhão 2050 e a maneira de efetivação dos objetivos nele previstos, tendo como base o próprio plano em sua integralidade (Maranhão, 2024). Por fim, será feita análise do plano frente às metodologias em anteriores apresentadas, buscando destacar como o MA 2050 pode atuar para um avanço do monitoramento e avaliação de políticas públicas no Estado.

Tendo em mente tal construção temática, a pergunta principal que busca ser respondida com este trabalho é: Como o plano Maranhão 2050 pode auxiliar na implementação de avaliação institucionalizada de políticas públicas no Estado?

Para solucionar esses questionamentos, foi adotado o método dialético de pesquisa. Este se dá com um movimento do real para o abstrato. Inicia-se com um conceito que já existe, levando em conta a aparência do objeto de pesquisa na realidade, passando-se, então, por um conhecimento teórico que se finaliza com a síntese do objeto, buscando a essência deste (Paulo Neto, 2009).

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, de questões relacionadas à temática de políticas públicas, bem como avaliação e monitoramento dessas políticas. Buscou-se, para tanto, livros, dissertações e teses sobre a temática.

Como conclusão temos que o Plano Estratégico de Longo Prazo, se apresenta como uma vitrine das políticas públicas de interesse do Estado, podendo influenciar na realização de um amplo monitoramento e avaliação das políticas públicas, buscando aferir a eficiência e eficácia dessas. Por outro lado, levanta-se questionamento se essa possibilidade de monitoramento não pode acabar por levar para um afunilamento das atividades, buscando somente demonstrar resultados e indicadores favoráveis em detrimento daquelas políticas públicas que necessitam ser aperfeiçoadas.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A AVALIAÇÃO E SUA IMPORTÂNCIA NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No primeiro momento deste trabalho busca-se demonstrar fazer uma análise sobre o ciclo das políticas públicas, demonstrando como a avaliação e o monitoramento podem servir para garantir políticas públicas mais efetivas e eficazes.

Sobre o processo de construção e implementação de políticas públicas Silva e Melo (2000) apresenta que este é feito por constantes barganhas entre formuladores e implementadores. Uma política pública vai ser criada a partir da expressa necessidade dessa, sendo continuamente alterados na medida que passa por nós críticos e são verificadas oportunidades de melhora.

De igual maneira Dias e Matos (2012) apontam que essas negociações do início do processo de elaboração de uma política pública têm base na realização de constantes negociações. Trata-se de um projeto conjunto entre aqueles que detém o poder político e a sociedade, as quais buscam trazer suas reais necessidades para dentro da política pública.

Acrescenta-se ainda a ideia de Viana (1988), o qual visa trazer uma visão mais ampla das etapas das políticas públicas, as dividindo em seis momentos, são eles: 1. Construção de Agenda; 2. Especificação de Alternativas (Formulação); 3. Escolha de uma Alternativa (Adoção); 4. Implementação; 5. Avaliação; e 6. Reajuste.

Sobre o primeiro momento da política pública temos a construção da agenda. Neste são buscados indicadores bem como assuntos e problemas que deveriam ser de atenção do governo (Viana, 1988; Souza, 2006). O objetivo da construção da agenda é traçar os pontos em que o Estado é deficitário, necessitando de uma ampla construção de políticas públicas.

Em sequência, no ciclo das políticas públicas se tem a construção de alternativas. Este momento é descrito por Silva e Melo (2000) como a oportunidade de serem realizadas negociações para se atender às reais necessidades não vistas por aqueles que são meramente implementadores das políticas públicas.

Complementa Viana (1988), que a formulação de alternativas é dividida em três fases, uma primeira com a existência de uma massa de dados que vão a se transformar em informações relevantes, um segundo em que essas ideias são combinadas com informações de fato para produzir conhecimento sobre a ação e o último em que esse conhecimento vai ser transformado na ação pública em si.

Em continuidade, temos a escolha de alternativas, onde serão realizadas escolhas dentro da política pública. Nesse sentido, Viana (1988) expõe que se trata de uma decisão, dentre as opções existentes para a política pública que são viáveis e de interesse para a população bem como factíveis a longo prazo, daquelas que vão comprar o rol de políticas públicas do Estado.

A etapa demonstra diversas visões distintas, desde uma visão mais clássica como uma segunda etapa da formulação de políticas públicas bem como por uma visão com uma ideia de retroalimentação por meio do monitoramento de políticas públicas (Silva, Melo; 2000).

Porém, a versão que mais se adequa à ideia de Viana (1988) refere-se a noção apontada por Silva e Melo (2000) da implementação como um jogo. Nessa visão da implementação das políticas públicas essa etapa é:

representado por redes complexas de formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários que dão sustentação à política; e por “nós” críticos. Esses “nós” ou “elos críticos” representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam. (Silva, Melo; 2000, pg. 11).

Ou seja, por essa visão a implementação de políticas públicas é uma etapa de barganhas e debates, visando a melhor construção da política e sua constante revisão com base nas movimentações daqueles afetados por ela.

Por fim, se tem os dois momentos a serem analisados de maneira mais aprofundada nesta pesquisa, são eles a avaliação e os reajustes das políticas públicas. Sobre a avaliação Nemes (2001) e Silva (2013) delineiam algumas perguntas norteadoras para a realização da avaliação. Nesse momento se faz um apanhado dos textos de ambas as autoras para traçar os aspectos da avaliação a serem analisados, dessa forma chegamos às seguintes perguntas definidoras da avaliação de políticas públicas: 1) Por que avaliar?; 2) Para quê avaliar?; 3) O quê avaliar?; 4) Quando avaliar?; e 5) Como avaliar? Passa-se a uma análise de cada uma delas.

Sobre “Por que avaliar?” a autora discorre como as avaliações de políticas públicas devem servir para julgar e explicar a política pública. Assim se tem uma ideia conjunta de detectar questões de efetividade, eficiência e otimização, mas, ao mesmo tempo, julgar a política como ela está posta (NEMES, 2001).

Complementa tal ideia Arretche (2013) apontando que é necessário avaliar pois a própria avaliação é uma etapa necessária das políticas públicas. Aliás a avaliação serviria como instrumento democrático, permitindo a participação da população nas movimentações acerca dos usos dos recursos públicos.

Ressalta-se ainda a observação de Draibe (2001, pg. 17) sobre os objetivos de uma avaliação, nesse sentido:

Objetivos mais imediatos podem ainda impor-se à avaliação, tais como os de detectar dificuldades e obstáculos e produzir

recomendações, as quais possibilitem, por exemplo, corrigir os rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens (...) também busca detectar obstáculos e propor medidas de correção e alteração de programas, visando à melhoria da qualidade do seu processo de implementação e do desempenho da política.

Ou seja, de maneira geral, a avaliação terá essa ideia múltipla de buscar sanar problemas dentro das políticas públicas. Como o próprio nome sugere, a avaliação e o monitoramento serão etapas que visam entender o funcionamento da política pública e sugerir melhorias para que essa melhor se adeque ao seu objetivo precípua (Draibe, 2001; Arretche, 2013).

Em segundo momento “Para quê avaliar?” irá se referir à motivação para que seja realizada a avaliação. Nemes (2001) aponta que se deve avaliar para buscar mudar e aprimorar um ponto crítico da política pública. Silva (2013) define ainda que a avaliação não se trata meramente de um momento de controle ou fiscalização, tendo possibilidade de discutir as limitações de uma ação, identificar suas mudanças, suas potencialidades e problemas.

Em “O que avaliar?” fala-se sobre o conteúdo da avaliação que se está realizando, discutindo os seus aspectos e dimensões, bem como o funcionamento, ou não, da intervenção produzida pela política pública avaliada (Nemes, 2001; Silva, 2013).

“Quando avaliar?” define os momentos em que podem ser realizadas a avaliação da política pública. Conforme Silva (2013), a avaliação pode ocorrer em diversos momentos da implementação de um programa ou política pública, seja antes, durante ou depois de sua implementação. Maia (2008) nomeia esses tipos de avaliação como ex ante, referente aquelas avaliações realizadas antes da implementação do projeto, e ex post, feita enquanto o projeto é implementado e na gestão deste.

O tópico “Como avaliar?” se refere sobre o tipo de avaliação a ser realizada. Aqui destaca Nemes (2001) a inexistência de uma metodologia única de avaliação, sendo diferentes metodologias realizadas a depender do objeto da avaliação. Para a escolha do tipo de avaliação a ser realizada deve-se voltar o olhar para todas as perguntas anteriores, buscando entender como funciona a

política pública analisada e qual método avaliativo melhor se adequa às suas especificações (Silva, 2013).

Para finalizar a análise da etapa de avaliação de políticas públicas, cumpre traçar as diferenças entre esta e o monitoramento das políticas. Sendo ambas atividades similares e que contribuem para as transformações das políticas públicas (Silva; Melo, 2000), elas por vezes acabam sendo confundidas e vistas como um único objeto. Roche (2000, pg. 44) distingue tais métodos pelas seguintes questões:

Determinação do tempo: *O monitoramento ocorre freqüentemente, e a avaliação, periodicamente. (...) Nível analítico:* *O monitoramento é primordialmente descritivo, registrando insumos, resultados e atividades. A avaliação é mais analítica e examina os processos (...).* **Especificidade:** *O monitoramento é muito específico e compara um determinado plano e seus resultados. A avaliação faz o mesmo, mas também contempla os processos (...)* (grifos no original)

Ou seja, o que se verifica é que o monitoramento e a avaliação são atividades complementares, ocorrendo no todo decorrer da política pública e tendo diferentes graus analíticos para a compreensão de uma mesma demanda. Ambos vão atuar conjuntamente para garantir o atendimento do projeto ao desenho formulado no início do policy cycle, bem como seu devido funcionamento (Ramos; Schabbach, 2012).

Os reajustes se apresentam como uma etapa posterior e complementar à avaliação e ao monitoramento da política pública. Como aponta Viana (1988) as adequações referem-se às mudanças necessárias a serem realizadas nas políticas públicas após elas passarem por um processo avaliativo e serem destacadas suas fraquezas e pontos de melhora.

Tal qual a avaliação e o monitoramento, os reajustes são um movimento contínuo e retroalimentado, funcionando como etapa da discussão dos policy cycles. Não se fala de um único reajuste da política, mas sim constantes alterações seguidas de avaliações formadas por nós críticos da política, buscando

sempre que ela se adeque à realidade fática e às necessidades da população (Silva; Melo, 2000).

Assim, o que buscou demonstrar com esse tópico foi a importância e abrangência da avaliação e do monitoramento das políticas públicas. Buscou-se deixar claro a importância desses processos constantes no ciclo das políticas públicas e como irão atuar pela busca do aperfeiçoamento e melhoramento da ação por eles analisadas.

2.2. O PLANO MARANHÃO 2050 E O FUTURO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO

Em sequência, busca-se apresentar o Plano Maranhão 2050, seu funcionamento e suas expectativas para o futuro das políticas públicas do Maranhão. Neste tópico iremos nos valer das descrições sobre políticas públicas apresentadas em momento anterior para possibilitar uma análise aprofundada sobre o MA 2050.

O Plano Estratégico de Longo Prazo (ou Plano Maranhão 2050) apresenta em seu próprio texto detalhes da sua formulação e das etapas da sua construção. O plano se divide em quatro momentos, o primeiro deste se trata do “Onde estamos?”, onde se busca analisar a situação atual do Maranhão como vetor de políticas públicas bem como o Estado no presente (Maranhão, 2024b).

Em tal quesito é possível fazer direto paralelo com o primeiro momento da construção de uma política pública, segundo Viana (1988) e Souza (2006), ou seja, a construção da agenda. No tópico “Onde estamos?” foi realizada uma análise dos indicadores do Estado, em principal aqueles sociais e econômicos nos últimos 20 anos, buscando traçar os ativos e vantagens do Estado, bem como os passivos e fragilidades. Desse modo tinha-se como objetivo apresentar todos os indicadores de interesse do governo à longo prazo construindo-se, portanto, a agenda que vai direcionar o plano (Maranhão, 2024b);

Em sequência o plano busca traçar dois momentos “aonde podemos chegar?” e “aonde queremos chegar?”. O primeiro destes teve como objetivo verificar as potencialidades do Ma-

ranhão como Estado e o que pode ser alcançado, levando em questão as tendências e incertezas para o futuro. O segundo, por sua vez, buscou demonstrar onde se deseja chegar, dando à população voz para determinar o Maranhão que se busca para 2050 (Maranhão, 2024b).

Neste momento o plano busca, especificamente, ouvir dois atores de importância para a implementação de qualquer política pública, são eles, respectivamente, os técnicos e a população. O plano busca, portanto, elaborar as alternativas para os diferentes caminhos da política pública estadual (Viana, 1988).

Assim, neste ponto o Plano Maranhão 2050 vai aliar os conhecimentos empíricos da população e onde estes gostariam que o Estado estivesse a longo prazo com os conhecimentos de técnicos e estudiosos que mostram, entre outras questões, diversos possíveis cenários para um maranhão de 2050. Cria-se, dessa forma, em conversa com os stakeholders, alternativas que atendam as necessidades da população e a capacidade factual do Estado (Viana, 1988; Silva; Melo, 2000; Maranhão, 2024b).

Por fim, buscando trazer um objetivo final da política pública, o plano estabelece o tópico “como chegaremos lá?”. Buscou-se demonstrar os projetos que o Estado atualmente perpetra e quais dessas detêm potencialidade para trazer uma melhora do Maranhão para o futuro até o ano 2050 (Maranhão, 2024b).

Neste ponto o plano faz um apanhado das políticas públicas e ações do setor privado que são de interesse para o futuro do Maranhão e como elas podem ser implementadas para obter resultados favoráveis a longo prazo (Maranhão, 2024b). Nesse momento do ciclo das políticas públicas o plano se adequa à escolha de alternativas (Viana, 1988)

Chegamos então às três últimas etapas de uma política pública: a implementação, a avaliação e os reajustes. No momento atual não é possível já traçar uma lista de avaliação e ajustes ao plano, haja vista que este foi recém aprovado enquanto projeto de lei (Agência Assembleia, 2024a) bem como está tendo os primeiros passos para sua transformação em uma previsão concreta na constituição do Estado (Agência Assembleia, 2024b). Apesar disso o texto da proposta abre espaço para o seu aprimoramento e aplicação das demais etapas do processo de políticas públicas, nesse sentido:

Assim como o Maranhão é diverso e dinâmico, reconhecemos que este Plano precisa ser igualmente vivo. Por isso, comprometemo-nos a revisá-lo quando necessário, adaptando-o para refletir a evolução da sociedade maranhense e de suas crescentes necessidades. Acreditamos que esta proposta é viva, e é na sua constante revisão e no seu aperfeiçoamento que encontraremos o caminho para um futuro melhor. (Maranhão, 2024b, pg. 242)

Assim, resta dentro do plano há possibilidade para avaliação e reajustes, sendo tais questões, inclusive, encorajadas conforme preconiza Viana (1988). Ademais, é também encorajada a participação da comunidade (civil e acadêmica) sendo possibilitado os nós críticos essenciais para políticas públicas em movimento (Silva; Melo, 2000)

Ainda sobre a possibilidade de revisão do plano, importa ressaltar que este destaca estar atrelado ao Plano Plurianual do Estado (PPA), tendo suas revisões previstas na duração destes (Maranhão, 2024). O PPA se trata do plano orçamentário de políticas públicas da União e dos Estados abrangendo “o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente” (Garcia, 2010, pg. 431), sendo previsto na Constituição e servindo de meio para direcionar o orçamento estadual à médio prazo, permitindo o efetivo planejamento.

Ao trazer esse atrelamento entre o planejamento de médio e longo prazo, o MA 2050 busca duas questões em principal: a primeira destas trata-se de destacar a motivação para os valores destinados às políticas públicas no plano se limitarem até o período de 2027 (último ano do PPA então vigente) e a segunda refere-se aos momentos em que o plano vai abrir a possibilidade de sua revisão e alterações, ou seja, junto da construção do novo Plano Plurianual (Maranhão, 2024).

De maneira sintética, o plano visa estudar o presente e o futuro do Estado, buscando entender as transformações do Maranhão à longo prazo para se alcançar uma melhora especialmente no quesito das políticas públicas perpetradas. Conforme consta no decreto nº 38.478, de 15 de agosto de 2023, que regulamenta a comissão do Maranhão 2050, no seu art. 2º, § 2º:

O Plano Estratégico de Longo Prazo - Maranhão 2050 é um estudo do planejamento de longo prazo do Estado do Maranhão, para formação de uma carteira de projetos e investimentos estratégicos, monitorada por um sistema de indicadores, a partir de um diagnóstico do Maranhão e orientada por uma Visão de Futuro para o Estado, pactuada de forma articulada com órgãos do governo, setores produtivos, representantes dos demais Poderes do Estado e representantes da sociedade civil, objetivando a construção de um projeto de desenvolvimento socioeconômico integrado e que reduza as desigualdades sociais e regionais (Maranhão, 2023a, pg. 05)

A definição em questão foca-se no último tópico do plano, “como chegaremos lá?”, em especial tratando da chamada “carteira de iniciativas” do Estado, referente às políticas públicas (bem como ações de entes privados) como um resultado favorável ao futuro do Maranhão. Para a feitura dessa análise o Plano é dividido em quatro núcleos: 1) Economia próspera e inclusiva; 2) Meio ambiente valorizado e resiliente; 3) Sociedade saudável, segura e justa; 4) Governança efetiva, conectada e inovadora; e 5) Educação, identidade e cultura transformadoras e estruturantes (Maranhão, 2024b).

Cada um dos referidos núcleos é ainda subdividido entre órgãos, os quais têm, por sua vez, suas políticas públicas próprias conforme a necessidade de cada órgão. A título de exemplo, o núcleo “Sociedade saudável segura e justa” tem um total de 102 projetos contemplados, destes 90 se tratam de serviços públicos estaduais. Dentre essas políticas públicas se tem como exemplo a “Maranhão Seguro” da Polícia Civil e a “Infância Protegida” da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (Catálogo..., 2024).

Reforça-se ainda que cada um desses núcleos é também delimitado pelos desafios a ele destinados. Cada núcleo tem como objetivo a solução de uma lista e inúmeros desafios, destinando a cada um desses uma política pública específica, servindo como meio para garantir a solução destes desafios estaduais (Maranhão, 2024b).

Dessa forma, o plano Maranhão 2050 se mostra, ao mesmo tempo, como um conjunto de políticas públicas para alcançar um resultado desejado para o futuro do Maranhão e, também, uma política pública em si mesmo como meio de direcionar essas demais para um resultado desejado e favorável à longo prazo.

2.2. O MA 2050 COMO MEIO PARA PROPICIAR UM AVANÇO NO MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO

Em momento final deste trabalho, busca-se demonstrar como o Plano Maranhão 2050 pode servir para trazer um avanço, bem como uma institucionalização, na temática do monitoramento e da avaliação de políticas públicas no Estado.

Em uma análise direta do Plano Maranhão 2050, este vai tratar do monitoramento e avaliação de políticas públicas unicamente dentro do que nomeia de “desafio 19”, qual seja “Institucionalizar e aumentar a profissionalização da gestão pública” (Maranhão, 2024b, pg. 156).

Este tópico encontra-se dentro da área de resultado de Governança Efetiva, Conectada e Inovadora e apresenta como uma de suas soluções: “Consolidar uma cultura de planejamento que democratize, fortaleça e integre os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão e institucionalize o monitoramento e a avaliação das políticas públicas.” (Maranhão, 2024b, pg. 157).

No que se refere ao desafio em questão, a única política pública a ele relacionada é o projeto “Gestão Estratégica de Pessoas”, que se destina à capacitação de servidores e aumento de sua satisfação com os recursos humanos estatais (Maranhão, 2024b).

Apesar de prever expressamente dentro do seu texto ter como desafio o aumento do monitoramento e avaliação de políticas públicas do Estado, em seu corpo o plano MA 2050 não determina medidas a serem tomadas ou políticas públicas para sanar esse desafio.

Tal questão se dá em razão de que o Plano Maranhão 2050 se apresenta, como o próprio nome sugere, como um plano, contendo um aglutinado de políticas públicas a serem aplicadas

no Estado. Dessa forma, este não se trata de um projeto de lei que pode proporcionar alterações em si mesmo à dinâmica estatal. Por outro lado, junto do plano ocorreram diversas mudanças legislativas para que o funcionamento do planejamento estatal se adequasse às perspectivas de longo prazo (Maranhão, 2024b). Uma das principais alterações a serem mencionadas são os acréscimos realizados ao PPA do Estado do Maranhão.

Como já aventado em momento anterior, o PPA é um plano que prevê o planejamento do Estado em médio prazo, referindo-se aos quatro anos subsequentes do Estado (Garcia, 2010). Ao ser realizada a comparação entre o PPA do Estado dos quadriênios de 2020-2023 (Maranhão, 2019) e do período de 2024-2027 (Maranhão, 2023b) se percebe alterações nas seções II e III do plano.

Sobre a seção II esta refere-se ao “Plano Estratégico de Governo (PEG), do Plano Anual de Metas (PAM) e do Acordo de Resultados” (Maranhão, 2023b, pg. 15). Enquanto a versão produzida em 2019 continha unicamente dois artigos e tratava unicamente do Plano Estratégico de Governo, a versão atual vai ampliar sua abrangência, destacam-se os artigos 9º 10 e 11 do PPA 2024-2027:

Art. 9º Fica instituído, no âmbito do Plano Plurianual 2024-2027, o Plano Estratégico de Governo (PEG), cujas ações deverão estar alinhadas diretamente aos Eixos, Desafios e Indicadores Prioritários do Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050, às demandas eleitas nas audiências públicas, às agendas estratégicas, ressalvados os casos em que não haja factibilidade técnica ou financeira. (...) Art. 10 Fica instituído o Plano Anual de Metas (PAM), cujas ações correspondem ao desdobramento para um exercício financeiro do Plano Estratégico de Governo (PEG). (...). Art. 11 Fica instituído o Acordo de Resultados, instrumento de pactuação de resultados que detalhará as ações do Plano Anual de Metas, definindo as entregas prioritárias, indicadores, compromissos e metas que deverão ser alcançados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual (Maranhão, 2023b, pg. 15)

Ou seja, o PEG, o PAM e o acordo de resultados vão se tratar de desdobramentos um dos outros, sendo que todos estes vão ter como origem focal os desafios e indicadores do Plano Maranhão 2050. Chama-se a atenção ao acordo de resultados, este é retratado dentro do PPA como um acerto a ser firmado entre o governo e os seus secretários, objetivando a “qualidade do gasto público e efetividade da ação estatal” (Maranhão, 2023b, p. 43).

Assim, em primeiro momento das alterações no modo de aplicação de políticas públicas trazidas pelo Plano Maranhão 2050, temos uma busca por um trabalho que vai atuar diretamente no ciclo das políticas públicas. O acordo de resultados apresenta-se como o Governo do Estado detalhando uma agenda de políticas de interesse prioritário e buscando sua efetiva continuidade por meio de acordos para buscar resultados efetivos e eficazes ao Estado (Viana, 1988; Maranhão, 2023b).

O tópico subsequente a ser mencionado trata-se da seção III do plano. Esta trata especificamente do monitoramento e avaliação de políticas públicas. Em razão de ser uma seção que já apresentava certa extensão no plano do quadriênio de 2020-2023 traça-se uma tabela comparativa entre os dois PPAs, apontando os artigos correspondentes entre cada um destes:

PPA 2020-2023	PPA 2024-2027
Art. 10. O Poder Executivo, sob a coordenação da SEPLAN, definirá as orientações técnicas e a metodologia para o monitoramento e a avaliação do Plano Plurianual até o dia 30 de maio de 2020.	Art. 13. O Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual será coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento com o apoio da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Estaduais – CMAPE e da Rede de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão (REDE MAPP/MA), instituídas pela Lei nº 11.630, de 21 de dezembro de 2021. <u>Parágrafo Único: o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Estado contará com ciclos anuais de avaliação, com foco na Gestão Orientada para Resultados (GpR) e na análise baseada em evidências, estruturado a partir do documento “Metodologia de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão” e suas atualizações.</u>
Art. 10 (...) § 1º As orientações técnicas e a metodologia dispostas no caput deverão ser elaboradas com os seguintes objetivos: I- aprimorar as políticas públicas; II- melhorar a qualidade do gasto público; III- subsidiar a definição dos tetos orçamentários contidos nas Lei Orçamentárias Anuais; IV- subsidiar a revisão do Plano Plurianual. § 2º As atividades de monitoramento e avaliação poderão fazer uso de indicadores complementares aos publicados neste Plano.	Art. 14 O Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual deve cumprir os seguintes objetivos: I - aprimorar as políticas públicas; II - melhorar a qualidade do gasto público; III - subsidiar a definição dos tetos orçamentários contidos nas leis orçamentárias anuais; IV - subsidiar a revisão dos planos plurianuais; V - financiar gastos públicos; VI - valorizar boas práticas de gestão; VII - desenvolver capacidades técnicas para monitoramento e avaliação de políticas públicas
Sem correspondência	<u>Art. 15 As avaliações que compõem o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Estado são: I- Avaliação Sintética; II- Avaliação de Impacto; III- Avaliação de Desenho; IV- Avaliação de Gestão; §1º As avaliações deverão ser seguidas por todos os poderes, sem prejuízo à independência atribuída pelo artigo IIº da Constituição Federal, os quais deverão dar ampla divulgação quanto aos resultados obtidos. §2º Havendo necessidade, fica a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento autorizada a editar normas e orientações complementares</u>

Tabela 01: Elaborado pelo autor (Maranhão, 2019, pgs.16-17; Maranhão, 2023, pg. 15) (grifos nossos).

Art. 11. As unidades orçamentárias responsáveis pelos programas e ações constantes no Anexo VI desta Lei manterão atualizadas, na periodicidade e atributos estabelecidos pela SEPLAN, as informações qualitativas e quantitativas necessárias ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual.	Art. 16. As unidades orçamentárias responsáveis pelos programas e ações constantes no Anexo VI desta Lei manterão atualizadas, na periodicidade e atributos estabelecidos pela SEPLAN, as informações qualitativas e quantitativas necessárias ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual.
Art. 11. (...) § 1º Os órgãos e entidades que não atenderem ao disposto no caput sujeitam-se a bloqueios no SIGEF e demais restrições previstas nos decretos anuais que estabelecem normas de programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. § 2º Aplica-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público do Estado e à Defensoria Pública do Estado, responsáveis por programas e ações, o disposto neste artigo.	Art. 16. (...) Parágrafo Único. Os órgãos e entidades que não atenderem ao disposto no caput sujeitam-se a bloqueios no SIGEF e demais restrições previstas nos decretos anuais que estabelecem normas de programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.
Art. 12. As Avaliações do Plano ocorrerão anualmente. Parágrafo único. O Poder Executivo enviará a Assembleia Legislativa do Estado até o dia 15 de maio de cada ano o relatório de avaliação do Plano Plurianual referente à execução dos exercícios anteriores.	Sem correspondência

Cumpra ser destacado no referente ao PPA de 2020-2024 trata-se dos acréscimos grifados na tabela acima. O PPA mais recente tem enfoque em revisões contínuas, ligadas a ideia de gestão voltada à resultados bem como deixando claro as metodologias e técnicas avaliativas a serem utilizadas pelo Estado.

Neste momento o PPA se propõe a responder às diversas perguntas traçadas por Nemes (2001) e Silva (2013), definindo os objetivos da avaliação, quem as irá fazer (Secretaria do Estado de Planejamento e Orçamento), as técnicas utilizadas e a metodologia adotada.

Em que pese a nova redação em questão focar unicamente no próprio PPA, não tendo uma extensão para o Próprio Maranhão 2050, este não é deixado de lado quando de uma análise mais

aprofundada da lei. Ao art. 4º, inciso I, é destacado como pilar norteador do PPA 2024-2027 o “Alinhamento com o Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050” (Maranhão, 2023b, pg. 14), sendo destacado em momento subsequente a vinculação do PPA ao MA 2050.

O monitoramento a ser realizado dentro do PPA estadual irá ter relação direta com o que é buscado dentro do Maranhão 2050, de forma que a existência do Plano de Longo Prazo servirá como um guia das medidas a serem tomadas na avaliação e monitoramento das políticas públicas estaduais (Maranhão, 2023b; Maranhão, 2024b).

Ou seja, enquanto o corpo do Plano Maranhão 2050 compõe grande parte das características do ciclo de políticas públicas destacados por Viana (1988) o monitoramento e a avaliação conforme traçado por Silva (2013) se verifica dentro do PPA e dos meios para fazer valer as previsões do plano.

Para finalizar este tópico, importa serem traçadas breves observações sobre os indivíduos responsáveis pela realização dessa avaliação e monitoramento. Conforme prevê o art. 13 do PPA 2024-2027, o monitoramento será coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento, com apoio estratégico de outros órgãos (Maranhão, 2023b). A problemática a ser investigada nessa questão é a eficácia dessa avaliação quando realizada por órgão diretamente subordinado ao Estado.

Quando traça comentários sobre “quem avaliar?” Silva (2013) aponta a necessidade de a avaliação interna estar diretamente ligada com avaliadores externos ao programa, envolvendo também usuários do programa avaliado. De igual maneira, Arretche (2013) destaca a necessidade de as avaliações serem independentes, haja vista que atuam diretamente como objetivo de realizar controle sobre as ações públicas do governo, existindo grande dificuldade de plena isenção em avaliações realizadas no curso da implementação do programa.

Assim, verifica-se um possível impasse na avaliação e no monitoramento a serem realizados no Plano Maranhão 2050. Se, por um lado, este prevê toda uma alteração na política pública de monitoramento estatal, por outro seu acompanhamento também está intimamente ligado ao Estado e aos servidores a ele submetidos, dificultando uma plena isenção (Arretche, 2013).

Por outro lado, o Plano não se limita a nunca ser questionado ou alterado, pelo contrário. Na realidade o MA 2050 aponta abertamente a possibilidade de oitiva da comunidade acadêmica e da população em geral, se propondo a passar por alterações para melhor atender os interesses dos stakeholders das políticas públicas do Estado do Maranhão (Maranhão, 2024b; Viana, 1988).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a avaliar o Plano Maranhão 2050 enquanto planejamento estratégico de longo prazo do Estado e como este pode servir para garantir maior expansão da avaliação e do monitoramento de políticas públicas.

Inicialmente buscou-se traçar questões gerais sobre o ciclo das políticas públicas. Tal fato serviu para direcionar tanto a maneira como seria feita a análise e apresentação do MA 2050 bem como para expor os detalhes da realização de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Como demonstrado, o plano atende por excelência a grande maioria dos momentos do policy cycle. Assim, para além de um aglutinador de políticas públicas e um tracejado para o futuro do Estado, o Maranhão 2050 é, em si, uma política pública, tendo, portanto, passado por todas as etapas de sua construção.

Sendo uma política pública que agrupa inúmeras outras, o MA 2050 acaba por ser bem mais complexo do que o normalmente esperado. Sendo descrito no total de 328 páginas, o programa contém inúmeros detalhes que atendem todas as áreas de atuação do governo do Maranhão.

Por outro lado, quando vamos falar de monitoramento e avaliação, o plano não traz uma exploração aprofundada, limitando tal questão unicamente a um de seus desafios. Apesar disso, as mudanças que o MA 2050 trouxe junto de si, em especial no PPA 2024-2027, demonstram uma preocupação para o futuro do Estado no que se refere à realização de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Assim, o MA 2050 apresenta um caráter extremamente positivo para o Maranhão, se seguido conforme previsto. Ele demonstra caminhos para alcançar um melhor futuro do Estado,

bem como apontar políticas públicas de interesse para alcançar esses futuros.

Ocorre que, ao traçar esses diversos “possíveis futuros” para o Estado e, ao mesmo tempo, se apresentar como uma proposta de governo para um futuro melhor do Maranhão, teme-se que o MA 2050 acabe por ser utilizado unicamente como meio para destacar indicadores positivos ao Governo. Assim, em um cenário pessimista, ao invés de servir como um planejamento de longo prazo para o Estado, ele acabaria por ser unicamente como um meio para expor resultados positivos da gestão, deixando de lado aqueles indicadores que desagradam.

Tendo em vista que o Plano Maranhão 2050 teve sua aprovação somente no ano de 2024, estando, de igual maneira ligado ao PPA que começou a valer neste mesmo ano ainda se encontra muito cedo para determinar a efetividade, ou não, da avaliação de políticas públicas instituídas pelo plano. Se este terá resultados positivos ou negativos, bem como se cumprirá com um de seus objetivos de instituir uma política de monitoramento e avaliação dentro do Estado e a busca por uma gestão efetiva e eficaz somente o futuro irá responder.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ASSEMBLEIA (Maranhão). **ALEMA aprova PL do Executivo para planejamento de longo prazo “Maranhão 2050”**. 2024a. Disponível em: <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/alema-aprova-pl-do-executivo-para-planejamento-de-longo-prazo-maranhao-2050/>. Acesso em: 14 set. 2024.

AGÊNCIA ASSEMBLEIA (Maranhão). **CCJ dá parecer favorável à PEC sobre planejamento estratégico de longo prazo**. 2024b. Disponível em: <https://www.al.ma.leg.br/sitealema/ccj-da-parecer-favoravel-a-pec-sobre-planejamento-estrategico-de-longo-prazo/>. Acesso em: 14 set. 2024.

ARRETCHE, Marta TS. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013.

CATÁLOGO de Iniciativas. São Luís: Governo do Maranhão, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjEzMGM4ZTMtNWJmNi00MDRiLTgzNDktNmI5YTVkOTZjZDU4IiwidCI6IjA0YzExMDkwLTVmMWQtdmYOS1hZDBkLTRjNTRiNDRiMjY5ZCJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 14 set. 2024.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2012

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus Faria. **Avaliação política de políticas**: um quadro de referências teórico. São Paulo: IDESP, 1986

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. **Boletim de Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, n. 20, p. 431-456, 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4281/1/bps_20_artigospecial.pdf. Acesso em: 25 out. 2024.

MAIA, José Afonso Ferreira. Metodologia para avaliação ex ante e ex post da relevância social de políticas públicas. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 38, p. 35-56, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.uefs.br/index.php/sitientibus/article/view/7633/6350>. Acesso em: 22 nov. 2024.

MARANHÃO. Ato da Presidência nº 62, de 23 de maio de 2024a. Designa as magistradas e o magistrado para atuarem como membras e membro do Núcleo Estadual de Justiça Restaurativa no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado Maranhão, criado pela Resolução-GP nº 55, de 17 de julho de 2020 e alterado pela Resolução-GP nº 49, de 23 de maio de 2024. **DJE**. São Luís, Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/atos_da_presidencia/ato_da_presidencia_gp_n_62_de_23_de_maio_de_2024_24_05_2024_18_20_52.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

MARANHÃO. Decreto nº 38.478, de 15 de agosto de 2023a. Revoga o Decreto nº 37.594, de 28 de abril de 2022, que cria Comissão para elaboração do Plano Maranhão 2050, e dá outras providências: Diário Oficial do Estado do Maranhão. **DO/MA**. São Luís, MA, 15 ago. 2023.

MARANHÃO. **Plano Estratégico de Longo Prazo**: Maranhão 2050. São Luís, 2024b. 328 p.

MARANHÃO (Estado). **Plano Plurianual 2020-2023**: planejamento para o desenvolvimento do Maranhão. São Luís: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, 2019. Disponível em: <https://www.seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PPA-2020-2023-apos-revisao-em-29-10-2020.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

MARANHÃO (Estado). **Plano Plurianual 2024-2027**: planejamento para o desenvolvimento do Maranhão. São Luís: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, 2023b. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PPA_2024_2027_atualizado1.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

NEMES, Maria Ines Baptistella. **Avaliação em Saúde:** questões para programas de DST/AIDS no Brasil. Coleção ABIA – Fundamentos de Avaliação n. 1, 2001.

PAULO NETO, José. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS. ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília, DF, 2009, pág. 667-696

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2024.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. **Pesquisa avaliativa:** aspectos teóricos metodológicos. São Paulo: Veras Editora: São Luis, MA: GAEPP, 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO; Marcos André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil:** características e determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Caderno de Pesquisa n. 48. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2000.

SOUZA, Lincoln Moraes. **A agenda e as agendas no Brasil.** Cronos, Natal-RN, v. 7, n. 1, jan./jun. 2006

ROCHE, Chris. **Avaliação do impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças.** Edição adaptada para o Brasil pela ABONG. Tradução de Tisel Tradução e Interpretação Simultânea Escrita. São Paulo: Cortez; ABONG; Oxford: Oxfam, 2000.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas.** Caderno de Pesquisa n. 05. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1988.

✓ USO E INFLUENCIA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA.

Brissón María Eugenia

Universidad Nacional de Lanús.

Departamento de Planificación y

Políticas Públicas

mebrisson@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0319-220X>

Resumo: La preocupación por el uso de las evaluaciones, de larga data, se intensifica hacia finales de los años 80. La literatura se ha enfocado principalmente en aspectos teóricos y, en menor medida, en la recuperación de experiencias. Teorías, definiciones, tipologías, modelos, dimensiones, factores que afectan; rol de evaluadores e involucrados; dispositivos de facilitación; entre otros, son temas abarcados en los artículos. Estudio de casos. Basado en revisión, sistematización y análisis de documentos públicos accesibles. Los países estudiados, a la par de discutir o adoptar dichos debates, implementaron más de un mecanismo para promover el uso y la influencia tales como: plataformas, capacitaciones, seguimiento de recomendaciones, etc. La mayoría de los autores destaca la importancia de sostener el tema en la agenda de investigación y los organismos nacionales continúan considerándolo una prioridad.

Palabras-clave: políticas públicas, evaluación, uso, utilización, incidencia

EN USE AND INFLUENCE OF PUBLIC POLICY EVALUATION IN SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES

Abstract: Long-standing concern about the use of evaluations intensified toward the end of the 1980s. The literature has focused primarily on theoretical aspects and, to a lesser extent, on the recovery of experiences. Theories, definitions, typologies, models, dimensions, affecting factors; the role of evaluators and stakeholders; facilitation mechanisms, among others, are topics covered in the articles. Case study. Based on the review, systematization, and analysis of accessible public documents. The countries studied, in addition to discussing or adopting such debates, implemented several mechanisms to promote their use and influence, such as platforms, training, follow-up on recommendations, etc. Most authors emphasize the importance of keeping the topic on the research agenda, and national organizations continue to consider it a priority.

Keywords: public policies, evaluation, use, utilization, impact

PTBR USO E INFLUÊNCIA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA

Resumo: A preocupação de longa data com o uso de avaliações intensificou-se no final da década de 1980. A literatura tem se concentrado principalmente em aspectos teóricos e, em menor grau, na recuperação de experiências. Teorias, definições, tipologias, modelos, dimensões, fatores afetantes; o papel dos avaliadores e das partes interessadas; mecanismos de facilitação, entre outros, são tópicos abordados nos artigos. Estudo de caso. Baseado na revisão, sistematização e análise de documentos públicos acessíveis. Os países estudados, além de discutir ou adotar tais debates, implementaram vários mecanismos para promover seu uso e influência, como plataformas, treinamentos, acompanhamento de recomendações, etc. A maioria dos autores enfatiza a importância de manter o tema na agenda de pesquisa, e as organizações nacionais continuam a considerá-lo uma prioridade.

Palavras-chave: políticas públicas, avaliação, utilização, aproveitamento, incidência

FR USAGE ET INFLUENCE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS CERTAINS PAYS D'AMÉRIQUE LATINE

Résumé: Les préoccupations de longue date concernant l'utilisation des évaluations se sont intensifiées vers la fin des années 1980. La littérature s'est principalement concentrée sur les aspects théoriques et, dans une moindre mesure, sur la récupération des expériences. Les articles abordent les théories, les définitions, les typologies, les modèles, les dimensions, les facteurs affectants ; le rôle des évaluateurs et des parties prenantes ; les mécanismes de facilitation, entre autres. Étude de cas. Basée sur l'examen, la systématisation et l'analyse de documents publics accessibles. Les pays étudiés, en plus de discuter ou d'adopter de tels débats, ont mis en œuvre plusieurs mécanismes pour promouvoir leur utilisation et leur influence, tels que des plateformes, des formations, le suivi des recommandations, etc. La plupart des auteurs soulignent l'importance de maintenir ce sujet à l'ordre du jour de la recherche, et les organisations nationales continuent de le considérer comme une priorité.

Mots-clés: politiques publiques, évaluation, usage, utilisation, incidence.

INTRODUCCIÓN

El uso de las evaluaciones ha sido objeto de debate durante décadas. Alkin y Coyle (1988) señalan que este tema cobró relevancia en la década de 1980. Hasta el año 2000, la literatura especializada se centró en aspectos conceptuales, con menor atención a la recopilación y análisis de experiencias concretas. A partir de ese año, emergen nuevos desarrollos en la teoría integrada de la influencia y en modelos inspirados en ella. Al mismo tiempo, continúan las indagaciones sobre los distintos enfoques del uso y la utilización de las evaluaciones, así como sobre su mal uso o falta de aplicación, sus dimensiones, los factores que inciden en ellas, el papel de los evaluadores y las partes entre los más recurrentes. Esto se refleja en los debates de distinto nivel. Diversas entidades de alcance internacional que promueven el uso de las evaluaciones a través de la sistematización y el análisis de experiencias, encuestas, eventos, publicaciones, estándares, principios, lineamientos, directrices, etc. han generado también espacios de encuentros e intercambios. Entre ellas: la Asociación Americana de Evaluadores, la Red de Evaluación para América Latina y el Caribe, la Oficina de Evaluación del Banco Mundial, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Sociedad Europea de Evaluadores, la Red de Evaluación Latinoamericana y del Caribe, entre otros actores. En general, orientados a garantizar evaluaciones de calidad y promover su uso para que contribuyan a mejorar la formulación de políticas, la rendición de cuentas sobre la implementación y los resultados de los programas públicos a la ciudadanía y a las partes interesadas.

A lo largo del tiempo, los conceptos “uso” y “utilización” han sido ampliamente debatidos y existen múltiples definiciones. El primero es preferido por considerárselo menos instrumental. Alkin y King (2017) sostienen que está relacionado en gran medida con la naturaleza y el alcance de las acciones tomadas o los pensamientos concretados como consecuencia de una evaluación. Cousins y Leithwood (1986) entienden el uso de los resultados de una evaluación como el empleo de cualquier información derivada de la misma (datos, interpretaciones,

conclusiones y recomendaciones) que puede ser comunicada tanto al completarse la evaluación como durante su desarrollo. Burke Jhonson (1998) considera que el uso del proceso ocurre cuando se dan cambios de conducta y cognitivos, programáticos y organizacionales a partir de la participación, del aprendizaje y de la reflexión (1998). Cousins y Leithwood (1986) y Stake (1986) afirman que el uso implica el procesamiento y la comprensión de los resultados de la evaluación que puede darse sin informar las decisiones, sustentar acciones o cambiar el pensamiento. Mientras otros autores, como Braskamp y colaboradores (1982), evitan una definición explícita del término.

Kirkhart (2000) critica el concepto de uso por considerarlo unidireccional, episódico e instrumental, al igual que lo que, en su momento señalaba Weiss respecto a la utilización. En respuesta a ello, publica su teoría integrada de la influencia, la cual propone un marco más amplio, multidimensional e incremental para moverse de la representación simplista de la evaluación. Incluye efectos unidireccionales, inmediatos, episódicos, intencionados y basados en los hallazgos y resultados (representados por el término uso) y otros no intencionados, de mediano y largo plazo, basados en el proceso. Desde esta perspectiva, también abarca cambios en la reflexión sobre el problema que la intervención pretende atender; en el valor individual y colectivo conferido a la participación en la evaluación; en la comprensión de las dinámicas de poder y de la toma de decisiones, entre otros. Esta teoría ha sido enriquecida por numerosos autores a lo largo del tiempo (Alkin y Taut, 2002; Carcacelli, 2000; Henry y Mark, 2015, 2003a, b; Mark y Henry, 2004; Preskill y Torres, 2000). Alkin y Taut (2002) consideran que el uso y la influencia pueden analizarse en términos de proceso y resultados. La relación entre ellos se estructura en cadenas que constituyen caminos complejos a través de los cuales las evaluaciones ejercen influencia. La incidencia del proceso se entiende más limitada que la de los hallazgos, debido a que el acceso al mismo suele ser restringido en comparación con la disponibilidad de los informes.

El debate sobre uso e influencia se ha sostenido en múltiples foros y conferencias. En particular, las convocadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde el año 2009, sobre Capacidades Nacionales de Evaluación en

América Latina y el Caribe, por ser un actor de influencia y con amplia actividad en este campo en la Región de América Latina y el Caribe (Brissón, Mattalini, 2023). La primera, celebrada en 2009 en Casa Blanca (Marruecos), titulada Compartir experiencias, lecciones y limitaciones en la implementación de sistemas nacionales de monitoreo y evaluación, abordó las contribuciones de la evaluación a una mejor gestión para los resultados de desarrollo, a la rendición de cuentas y al aprendizaje públicos. En 2011, la segunda realizada en Johannesburgo, denominada Uso de la evaluación en la toma de decisiones relacionadas con Políticas y Programas Públicos, profundizó el debate de cuestiones abordadas en la anterior. La tercera, llevada a cabo en San Pablo (Brasil), bajo el lema Soluciones relacionadas con los desafíos de la independencia, la credibilidad y el uso de la evaluación se enfocó en dichos desafíos (Oficina Independiente de Evaluación del PNUD, 2013, 2011, 2009). A partir de 2015, las conferencias internacionales centraron su atención en la Agenda 2030 en asuntos tales como: las posibilidades de la evaluación del alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); del desarrollo sostenible “Sin Dejar a nadie atrás”; de las áreas críticas (personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas) y de las dimensiones (social, económica y ambiental), sin mayor acento en el uso (Oficina Independiente de Evaluación del PNUD, 2022, 2019, 2017, 2015). La conferencia de 2022, convocada con el título de Sistemas de Evaluación Resilientes para el Desarrollo Sostenible, incluyó una sesión específica sobre la promoción de la utilización de la evaluación por parte de los gobiernos, en la que se discutieron experiencias internacionales y factores para posibilitarla. Se concluyó importante implementar sistemas para asegurar que las evaluaciones se realicen, trabajar en el afianzamiento de las capacidades institucionales y, en la motivación de los distintos involucrados para facilitar su uso¹.

Otras entidades de las Naciones Unidas que también realizan evaluaciones en la Región (además del PNUD, tales como Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)², han desarrollado y promueven estrategias para facilitar la utilización

por ejemplo: la inclusión de las partes interesadas, la adopción de medidas apropiadas basadas en hallazgos y recomendaciones, la elaboración de matrices de respuestas de gestión, la formulación de planes de acción, entre las principales (Brisson, Mattalini, 2023).

Aún con estos avances, hacia 2021, la utilización limitada de las evaluaciones paradójicamente remarcaba la necesidad de estudio del uso (Yáñez Cifuentes, 2021).

El presente artículo busca describir y analizar las estrategias para promover y facilitar uso e influencia en países seleccionados de América Latina considerando el marco de la gestión, la terminología, los distintos dispositivos implementados y los desafíos que se visualizan, entre otros. Además de la Argentina (pese a que hasta la fecha carece de una entidad rectora de la evaluación de políticas públicas), se seleccionaron aquellos países con sistemas y organismos más consolidados de seguimiento y evaluación tales como el Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Brasil; el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) en Colombia; Sistema Nacional de Evaluación (SINE) en Costa Rica; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) México. Se aplica un enfoque cualitativo basado en revisión y análisis de documentos oficiales públicos accesibles en Internet. Se enmarca en la última década, iniciada en 2015, año declarado como el “Año Internacional de la Evaluación” en la tercera Conferencia Internacional de Capacidades de Evaluación (2013) con el propósito de abogar y promover tanto la evaluación como las políticas informadas por la evidencia en los planos internacional, regional, nacional y local. Finalmente, se discuten los hallazgos en relación con otras experiencias y se reflexiona a partir de lo que plantean autores reconocidos en la literatura.

EL USO Y LA INFLUENCIA EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

En las experiencias analizadas, las evaluaciones se enmarcan explícitamente en la gestión por resultados (Brasil, Colombia, Costa Rica y México).

¹ Véase : <https://nec.undpag.org/proceedings?rank=b7>

² En el período 2015-2019 en los países estudiados realizaron evaluaciones: PNUD 56, OIM 15; UNICEF 13; CEPAL 9; FAO 3; UNIDO 2 (Brissón, Mattalini, 2023).

El término uso es el más empleado, mientras influencia es de aplicación más reciente. Ambos aparecen más frecuentemente vinculados a conclusiones y recomendaciones (hallazgos) y, de manera más aspiracional, al proceso evaluativo en sí, en concordancia con lo hallado en el estudio de Shula y Cousins (1997).

Los tipos de uso más mencionados son el instrumental, conceptual y simbólico o persuasivo que coexisten con otras clasificaciones (Carpinacci, Martínez, 2024; CONEVAL, 2019b; DNP, 2022b, MIDEPLAN, 2018c). En 2024, el CONEVAL reportó en su página web que el uso de la información evaluativa en el período 2007-2024 correspondía al mayoritariamente al persuasivo seguido por el instrumental y, finalmente, el conceptual^{3,4}. En el nivel nacional de la Argentina un estudio que abarcó de 2019 a 2022 reveló que, tanto en las evaluaciones del Banco de la Jefatura de Gabinete de Ministros como en las del Registro del SIEMPRO, el uso para la generación de nuevo conocimiento sobre el problema abordado por la política tuvo preeminencia sobre el de mejora de la intervención y de otros tipos de usos como el de realizar mediciones para analizar el alcance o revisar la eficacia de las intervenciones⁵ (Carpinacci, Martínez, 2024). En Colombia, se consideran niveles de uso (operativo, gerencial, estratégico y ciudadanía) relacionados con la utilización de la información producida en cada uno de los eslabones de la cadena de valor en la toma de decisiones (DNP, 2018, 2014, 2012). En Costa Rica, en su Manual se incorporan, desde el inicio del proceso de evaluación, prácticas que “[...] fomentan el uso de la evaluación para generar oportunidades de mejora para la gestión, profundizar el conocimiento y aprendizaje sobre la intervención e identificar nuevos espacios de acción” (MIDEPLAN, 2017^a, p. 69).

Algunos países han intentado ir más allá del uso inmediato, intencional y de los hallazgos. Es interesante el caso de México, en el que el CONEVAL (2019b, p. 7) enfatizaba:

El uso que se le da a la información importa; su valor recae en el uso potencial y efectivo de la misma. De esta forma, no sólo es necesario identificar el uso o no uso de la información, sino también identificar los potenciales efectos que tiene el uso de la evidencia para la toma de decisiones.

Por ello, también resulta relevante examinar qué tipos de uso son los que se observan y cómo éstos contribuyen, en el caso de la información del CONEVAL, a la mejora de la política social.

Para promover y facilitar el uso de las evaluaciones, los países seleccionados han desplegado diversas estrategias y dispositivos. A continuación, se describen las principales estrategias y dispositivos implementados (en orden de mayor a menor frecuencia de implementación).

- *Explicitación de la intención de uso en la función de sistemas y organismos y, en la conceptualización de la evaluación.* La forma en que se define el papel de los entes evaluadores y se conceptualiza la evaluación influye en su uso. Esta explicitación orienta la finalidad de las evaluaciones, las fases que deben incluir y los parámetros bajo los cuales desarrollarse y usos posibles: Argentina⁶, Colombia (Presidencia, 2017, 2015, 2014; DNP 2022a, 2019^a, 2018, 2014, 2012), Costa Rica (MIDEPLAN, 2018a, 2017^a) y México (Presidencia, 2005).
- *Difusión y acceso a la información evaluativa (bancos, repositorios de evaluaciones, sitios web, etc.).* La difusión es considerada como una estrategia para el uso formativo y conceptual e influencia. Su falta o inadecuación puede condicionar su uso posterior. Aunque tampoco su disponibilidad garantice el uso (CONEVAL, 2022a). Si bien los países estudiados cuentan con normativas y han generado tales dispositivos, solo Costa Rica y México han explicitado esa intención⁷. En el caso de México también se cuenta con una guía de difusión (CONEVAL, 2022^a).
- *Dispositivos interinstitucionales.* Los dispositivos interinstitucionales constituyen ámbitos transversales de coordinación, de intercambio de información, de elaboración de planes, de fortalecimiento de capacidades de evaluación y promoción del uso de las evaluaciones, entre otros. Incluyen mesas nacionales interministeriales e interinstitucionales y redes de trabajo. Tales son los casos de Argentina (Carpinacci, Martínez, 2004), Brasil

³ CONEVAL (2019b) define: *instrumental: para cambio de la política o el programa; conceptual: para fortalecer las capacidades institucionales y persuasivo: para permitir una opinión informada y sustentada y argumentativa y para cumplir un rol argumentativo en un discurso político.*

⁴ Véase: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Uso-de-la-informacion-del-CONEVAL.aspx>

⁵ Carpinacci L., Martínez A. (2024). Posibles usos: “[Nuevo conocimiento: la evaluación busca generar información desconocida en el marco del problema que aborda la política. Mejoras de la intervención: la evaluación pretende descubrir información que permita una mejora la implementación de la política. Mediciones/Comparaciones: la evaluación establece algún tipo de medición que permita conocer el estado y alcance de la política, a modo de una línea de base. Seguimiento/Rendición de cuentas: la evaluación se utiliza para comprobar y revisar los objetivos propuestos a fin de corroborar su eficacia]” (p. 6:7).

⁶ Véase: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/presentacion>

⁷ Véanse sus repositorios: <https://repositorio-snpag.mideplan.go.c> y <https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/MejorasUso/Paginas/Mejoras.aspx>

(Presidencia, 2019, 2017), Colombia (DNP, 2018, 2012), Costa Rica (García, Ugalde, 2015).

- *Guías, lineamientos y manuales.* Se han identificado este tipo de documentos que orientan el seguimiento y las evaluaciones de las políticas públicas en los que existen menciones y distintos desarrollos sobre su uso: Argentina (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023, 2022; CNCPS, 2018), Brasil (Casa Civil, 2018a, b), Colombia (DNP, 2022, 2018, 2014, 2012), Costa Rica (MIDEPLAN, 2021c,b, 2017a, 2016, 2012) y México (CONEVAL, 2022, 2019^a; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, 2007). También otros particularmente elaborados para facilitar el uso en Brasil (Casa Civil, 2018a, b), Colombia (DNP, 2022b), Costa Rica (MIDEPLAN, 2018c) y México (CONEVAL, 2022a, 2019b).
- *Agendas y planes anuales de evaluación.* Las agendas y planes de evaluación establecen una hoja de ruta interinstitucional. La selección de las intervenciones a evaluar puede incluir criterios relacionados con su uso. (CNCPS, 2018; DNP, 2024; MIDEPLAN, 2024, 2018b, 2014).
- *Planes de acción, de mejora, de transferencia; informes de seguimiento, matrices de gestión de recomendaciones y de uso, etc.* Estos documentos organizados a partir de las recomendaciones orientan actividades, responsabilidades, resultados esperados, medios de verificación, entre otros, como modo de fortalecer el uso en los procesos de toma de decisiones. Se identifican ejemplos en: Argentina (CNCPS, 2018); Brasil (Casa Civil, 2018a, b); Colombia (CONPES, 2022; DNP, 2022; Presidencia 2017, 2015, 2014); Costa Rica (MIDEPLAN, 2018c, 2014, 2012) y, México (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, 2011).
- *Consideraciones presupuestarias.* El uso de la evaluación en el proceso presupuestario es mencionado en Brasil (Casa Civil, 2018b), Colombia (CONPES, 2022b), Costa Rica (MIDEPLAN, 2021c) y México (CONEVAL, 2023, 2019a).

- *Mapas de brechas de evidencia.* Esta herramienta permite organizar y sintetizar evidencia de manera visual y analítica para facilitar la toma de decisiones informadas^{8,9}. Se han desarrollado en Colombia y México (CONEVAL, 2022b,c; DNP, 2019).
- *Convocatorias y reconocimiento de buenas prácticas.* México, desde 2009, ha implementado convocatorias para reconocer y promover el uso de los resultados de las evaluaciones y acciones de monitoreo en la toma de decisiones de política pública basada en evidencia y orientada a resultados^{10,11}.
- *Incubadoras de evaluaciones de impacto.* El CONEVAL de México coordina, desde 2013, una incubadora de evaluaciones de impacto¹² que busca fomentar un diseño riguroso, generar evidencia sobre la efectividad de los programas, contribuir a la toma de decisiones de política pública basada en evidencia y fortalecer las capacidades públicas en la gestión de este tipo de evaluaciones.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En los últimos años, se han logrado avances significativos en institucionalización de la evaluación en de la gestión pública conformándose un contexto en el que la aplicación de productos y procesos evaluativos es un objetivo aspiracional de relevancia. Los países estudiados reportan el uso como poco explorado y manifiestan su preocupación por la baja utilización de las recomendaciones, su carácter no vinculante y su falta de seguimiento; la baja incidencia en el presupuesto, la no consideración del proceso evaluativo; la escasa inclusión de la información evaluativa en la toma de decisiones y en el diseño de intervenciones; la exigua discusión en los dispositivos interinstitucionales generalmente limitada al nivel de gestión; el desacople de las evaluaciones de los tiempos administrativos; la desarticulación con el ámbito parlamentario y con el ciclo presupuestario, entre otros. Uso e influencia continúan representando una prioridad para los países.

⁸ Véase : https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/Impacto/Paginas/Mapa_Brechas_Evidencia.aspx

⁹ Véase : <https://sinergia20appág.dnpág.gov.co/mbe>

¹⁰ Véase : https://www.coneval.org.mx/Eventos/ReconocimientoBuenasPracticas/Paginas/Buenas_Practicas_2024.aspx

¹¹ Véase : <https://www.coneval.org.mx/Eventos/ReconocimientoBuenasPracticas/Paginas/default.aspx>

¹² Véase: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/Impacto/Paginas/Incubadora_Impacto.aspx

En este sentido, puede mencionarse a Costa Rica que, en 2018, publicó la Política Nacional de Evaluación 2018-2030 en la que se propone institucionalizar la función y consolidar la cultura de la evaluación dentro de la gestión del gobierno nacional costarricense (MIDEPLAN; 2018a). Entre los desafíos fundamentales identificaba, el uso y la integralidad de la evaluación. En Colombia, en 2019, SINERGIA identificaba entre “[...] sus debilidades y retos pendientes se encontraba la implementación de las recomendaciones y la participación de otras direcciones de la DNP” (DNP, 2019, p.14). En 2022, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) consideraba que pese a los avances persistían cuestiones a resolver relacionadas con “[...] en el uso de la información derivada de las evaluaciones para la toma decisiones (p. 8)”. Para encarar este problema se trazó 3 objetivos directamente relacionados con el fortalecimiento de la utilización y de la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones y un Plan de Acción y Recomendaciones para lograrlo (CONPES, 2022).

Del análisis de las experiencias, surgen algunas cuestiones que, en algún caso podrían considerarse paradojas, suposiciones y dificultades que condicionan el uso y la influencia de las evaluaciones. Las primeras surgen de procesos considerados positivos tales como la institucionalización de la evaluación y la implementación de la gestión por resultados. Entre los supuestos: la evaluación tomada como insumo de la toma de decisiones, la trascendencia de la participación en el proceso evaluativo y la buena calidad de las evaluaciones. Y, entre las dificultades, la de la identificación que se haya producido uso e influencia. Abordamos cada una de ellas.

Estandarización en la institucionalización de la evaluación.

La institucionalización de la evaluación implica su incorporación como una práctica permanente, planificada y sistemática, respaldada por normativas, sostenida en alguna estructura organizacional y en un modelo organizativo que la posibilite (Garde-Roca, 2006; Leeuw y Furubo, 2008). En América Latina y el Caribe, hacia 2015, los países demostraban un compromiso creciente con la evaluación de políticas públicas, avanzando hacia mayores niveles de institucionalización (Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo, 2015). De acuerdo con las dimensiones

consideradas por las autoras, algunos incorporaron las evaluaciones de políticas públicas en sus constituciones y otros fijaron algún tipo de marco legal para la evaluación de políticas; mejoraron su planificación y desarrollos metodológicos a través de estructuras y dispositivos específicos. Estas reglas y prácticas al establecer directrices definen la vinculación con el ámbito político; determinan niveles de responsabilidad formal y legal con los hallazgos y recomendaciones, entre otras, y, paralelamente, proveen una cierta estandarización en procesos y procedimientos. Por ejemplo, Højlund (2014, 2015) quien estudió la institucionalización en la Comisión Europea, advierte que, aunque un sistema sea propicio al uso, la fuerte formalización de las prácticas evaluativas facilita la utilización de sus hallazgos y recomendaciones a la vez que dificulta el uso del proceso.

En relación con los mecanismos y dispositivos creados en estos procesos de consolidación de sistemas y organismos de evaluación, para favorecer el uso y la influencia, existe coincidencia con lo hallado en los países estudiados con estudios realizados por la OCDE (2018)¹³. En los que se encontró que sus países miembros y economías consideradas han implementado múltiples estrategias para fomentar la utilización de las evaluaciones, incluyendo su integración en el ciclo presupuestario, la creación de consejos interministeriales e interagenciales, la incorporación de paneles de expertos externos, la habilitación de plataformas digitales, servicios web, entre otros (Jacobzone, 2020; OCDE, 2020; 2019^{a,b}; 2018). Esta semejanza en los dispositivos desarrollados parece sugerir que los modelos conceptuales, los facilitadores, los mecanismos subyacentes (cómo, cuándo y en qué condiciones), entre otros, identificados en la literatura especializada han servido de inspiración a los países para los distintos esfuerzos en mejorar el uso y la influencia de las evaluaciones. También evidencian una cierta estandarización en estas prácticas que podrían tener su lado problemático en cuanto a: limitaciones a la innovación, a la consideración de diversidad de enfoques, a la adecuación a nuevas necesidades, diferentes contextos o situaciones; a su modificación (tendencia a la obsolescencia y a la burocratización), entre otras.

• **Imposiciones e inflexibilidades de la Gestión Basada en Resultados (GBR).** La GBR tuvo sus orígenes en la década

¹³ En 2018, la OCDE envió una encuesta para evaluar las características principales y la madurez de los sistemas de evaluación de políticas de los países a través de tres componentes: naturaleza y grado de institucionalización (tendencias, prácticas y desafíos); promoción de la calidad de las evaluaciones de políticas; y, promoción del uso de evaluaciones de políticas.

¹⁴ Resultados, bienes, servicios, efectos e impacto.

de 1970, en el marco de la Nueva Gestión Pública. Fue un enfoque aceptado que ganó consenso frente a las crecientes presiones sobre los gobiernos por mayor transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Essayag (2000) planteaba experiencias exitosas de implementación en el sector privado y en el sector público. Según el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas es una estrategia en la que todos los actores contribuyen al logro de un conjunto de cambios¹⁴ sentando las bases de un enfoque articulado para la planificación, supervisión y evaluación. Se concibe que esos actores integran evidencia y lecciones aprendidas sobre el desempeño pasado en la toma de decisiones gerenciales (United Nations Development Group, 2011). La GBR imprimió un cambio de énfasis en insumos (lo que se usó) y actividades (lo que se hizo) hacia los resultados logrados. Fue también adoptado por otros organismos como Naciones Unidas que comenzó a implementarlo entrados los años 90. Paralelamente, otros autores recuperan algunas controversias planteadas relacionadas con su implementación (entre otras): los desafíos técnicos y organizativos abrumadores que conlleva su puesta en práctica; los supuestos fundamentales y procesos centrales imponen rigidez en la adaptación a circunstancias que cambian rápidamente y a problemas emergentes, mal definidos, ambiguos, controvertidos e interrelacionados; la reducción de las situaciones sociales a pocos objetivos clave (como resultado de la aplicación del marco lógico) desdibujan cuestiones y conflictos políticos, no permiten manejar la complejidad y la incertidumbre del entorno y alientan al trabajo aislado (Bajwa y Kitchlew, 2019).

Sumado a estas observaciones, no pareciera visibilizarse que la aplicación de la GBR en organizaciones públicas con una racionalidad legal y decisoria burocrática muy arraigadas, pudiese generar espacios para el aprendizaje evaluativo (individual, colectivo y organizacional) orientado a la mejora de las políticas públicas. Pese a que, en alguna de sus conceptualizaciones, se hable de la utilización de las lecciones aprendidas en la reflexión crítica sobre los resultados y se consideren las evaluaciones como etapa esencial de la GBR

para modificaciones en los programas o para tomar decisiones basadas en la información que proveen (modificando metas, audiencias, nuevos presupuestos, cambios de estructura de gestión, etc.). Además, su presión por los resultados en sí hace pensar dificultosa la expansión del uso e influencia de hallazgos al de los procesos evaluativos.

• **La visión simplista de la evaluación como insumo en el proceso de toma de decisiones.** Aún persisten brechas conceptuales y relacionadas con visiones lineales relacionadas con el uso y la influencia en el proceso de toma de decisiones. Son varios los autores que señalan sus complejidades y la influencia de la ideología, valores, experiencias, ambiciones personales, posiciones institucionales, entre otros. Desde otra perspectiva, Vedung (1997) exponía su reserva con respecto a la utilidad de la evaluación en la toma de decisiones. La visión idealizada del papel de la información evaluativa como exclusivo insumo para la decisión, resulta al menos ingenua, ya que desconoce otras informaciones que compiten en el proceso de toma de decisiones. De la mano con la bastante asumida relación causal racionalista que las evaluaciones se transforman en insumos para la misma y para la mejora social sobre la base del supuesto que proporcionan retroalimentación a los funcionarios públicos y a los responsables políticos (muchas veces considerados como actor único). En esta línea, Smith y colaboradores (1988) sugieren que el rol de la evaluación en la toma de decisiones podría estar sobrevalorado. En las experiencias estudiadas se encuentra que lo mismo sucede si se tiene la pretensión de influenciar a decisores de nivel político, ya que rara vez se toma a los parlamentarios como partes interesadas de las evaluaciones. Aunque los parlamentarios algunas veces hacen uso de las evaluaciones para respaldar sus debates proponer sistemas y organismos de evaluación; propiciar determinados tipos de evaluaciones o discontinuar programas, entre otros (Brissón, Molina, 2021; Stockmann, Meyer y Szentmarjay, 2022).

Resulta interesante añadir lo que Højlund (2015, 2014) plantea sobre la despolitización de la evaluación de programas que

limita en gran medida su uso al nivel de gestión de programas. Aspecto que también preocupa a Neirotti (2019) que lo asocia al enfoque tecnocrático que desconoce la dimensión política de las evaluaciones de las políticas públicas y la participación de múltiples autores. Y, con “[...] una visión ideológica que se impone como a-valorativa” (Neirotti, 2019b, p. 29).

Por lo que, retomando la complejidad de proceso de toma de decisiones, resulta así aún pertinente, la reflexión de Smith (1988) quién advertía que las evaluaciones pueden “[...] proveer información, identificar fortalezas y debilidades y proveer información comparativa, pero no pueden decidir” (p. 7, traducción propia).

La forma en que las evaluaciones se ven afectadas por la disputa por el poder y el control dentro del sector público para que puedan ser (o no) un insumo efectivo para la toma de decisiones sigue requiriendo indagaciones y debates.

• **La suposición de la buena calidad de las evaluaciones.**

Autores que estudiaron la influencia de las evaluaciones de impacto en el proceso de decisiones y las barreras al uso señalaban que una de las precondiciones es su calidad (Balthasar, 2009; BID, 2017; Goldberg Raifman y col., 2017, Jacobzone, 2020, Jones y col., 2009; Weyrauch, Díaz Langou, 2011). Muchas veces se da por sentada la rigurosidad de las evaluaciones y la honestidad profesional de los evaluadores particularmente en el caso de las externas siendo la bibliografía rica en explicaciones relacionadas con malas evaluaciones, los sesgos de los evaluadores, el mal uso, el no uso, entre otros. Esos puntos han sido también abordados en estándares, principios, criterios, etc., que proponen orientación para la acción en evaluativa. Tal es el caso, los estándares elaborados por la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización (ReLAC) de evaluación para América Latina y el Caribe, que, para mejorar las evaluaciones, abordan las 4 dimensiones que una evaluación de alta calidad debe contemplar: la rigurosidad, la ética, el respeto a principios jurídicos, comprensión cultural; la relevancia y utilidad de los hallazgos (ReLAC, 2021).

Por otra parte, se presupone que tales estándares que son

conocidos por evaluadores y usuarios. Respecto a este punto, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (2019) advertía que, en sus evaluaciones, solo el 38% de los consultores externos tenían idea de las diferencias entre las normas y estándares de evaluación, el código de conducta para las evaluaciones y los lineamientos éticos para la evaluación de Grupo. Esto pone en duda su aplicación efectiva (Brissón, Mattalini, 2023; United Nation Evaluation Group, 2019).

• **La fragilidad de la trascendencia de la participación en la formulación y evaluación de las políticas públicas.**

Hacia 2008, Cardozo Brum mencionaba que en América Latina las evidencias mostraban avances muy limitados de la participación social en los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas, explicable por la ausencia de condiciones propicias reales y de canales efectivos generados por los gobiernos, los cuales parecían referirse a ella sólo en forma discursiva y con fines de legitimación. Coincidente, Guijt (2012) afirmaba “[...] más allá del discurso y las buenas intenciones, la práctica de la evaluación no siempre ha reflejado esta ‘vocación’ participativa” (citado por Tapella, 2021, p. 3).

La OCDE (2020) señala que realizar evaluaciones centradas en la utilización implica involucrar a las partes interesadas en cada etapa del proceso de evaluación, permitiendo que sea adecuada para su propósito y responda a las necesidades de sus usuarios. En general, los gobiernos están cada vez más dispuestos a involucrar a una vasta gama de partes interesadas en el proceso de toma de decisiones para nivelar el campo de juego y generar un acuerdo más amplio y al mismo tiempo legitimar más decisiones de política pública. La OCDE menciona que existe consenso, en que, involucrar a los interesados y afectados por las evaluaciones es fundamental para mejorar el diseño, la relevancia, la transparencia y, en consecuencia, el uso y la incidencia de la evaluación influyan en la formulación de políticas.

En 2016, en un contexto de debate continuo sobre la participación en las evaluaciones, la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC) publicó una primera versión de los Estándares de Evaluación,

revisados y actualizados en 2021. Estos estándares establecen cuatro dimensiones clave que deben estar presentes en una evaluación: Rigurosidad, Ética y principios jurídicos, Comprensión cultural y Relevancia y utilidad. En esta última dimensión se plantea el estándar Participación efectiva y consciente.

La evaluación se enriquece cuando, en su proceso, desde el diseño hasta la comunicación de los resultados, toma en cuenta las perspectivas de las distintas partes involucradas –sean beneficiarias o no– en el proyecto, programa o política que es objeto de evaluación. De allí la importancia de identificarles, reconocerles y promover su participación efectiva en la evaluación en espacios y tiempos explícitamente establecidos. (RELAC, 2021, p. 44).

En diversas reuniones internacionales han concluido que, además de garantizar que las evaluaciones se realicen, es necesario fortalecer las capacidades y la motivación en torno a su uso. En esta línea, organismos de las Naciones Unidas, como el PNUD, OIM, UNICEF, CEPAL, FAO y ONUDI, han identificado para facilitar la utilización: la inclusión de las partes interesadas; la adopción de medidas apropiadas relacionadas a los hallazgos y recomendaciones; la disponibilidad pública de las evaluaciones, la elaboración de matrices de respuestas de gestión y de planes de acción, entre las principales.

Ello de la mano con lo que se observa sobre la participación de los distintos actores involucrados. Brandon y Fukunaga (2014) señalaban que la participación de las partes interesadas en la evaluación comenzó a aparecer como parte integral de las mismas a mediados de la década de los años 70 siendo central en varios enfoques y modelos. Aunque reconocida como un componente fundamental para el aprendizaje, apropiación y uso de las evaluaciones permanece en el nivel de consulta (más allá de lo amplia que pueda ser) y no de debate público (Christie, 2003; Cousins, Whitmore, 1998; Garaway, 1995; Preskill y Caracelli, 1997). En tal sentido, Ozlack (2007) sugería que la participación ciudadana se refleja en los “[...] procesos de formación de las políticas públicas, en la ejecución de las respectivas decisiones y en el control de la gestión pública” (p. 6:7). También señalaba que la misma no se produce solo por

invitación, sino porque existen los dispositivos habilitados para ello y la disposición a hacerlo (Ozlack, 2013).

• **Dificultades en la identificación que se ha producido uso e influencia.** No hay dudas que el uso de resultados y proceso evaluativo existen, pero aún es difícil conocer cuán común lo es y, si lo es, si supera la tradicional utilización para acciones correctivas de las intervenciones. Las recomendaciones fuertemente sugeridas y sostenidas en diversos mecanismos de seguimiento, dado que deben responder a lo solicitado en términos de referencia, para en la mayoría de los casos evaluaciones externas, no pueden ser muy innovadoras. Se formulan sobre la entidad evaluada y para el nivel gerencial reforzando el uso instrumental.

Es aún difícil encontrar una conexión entre los aportes del proceso, los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones y la formulación de políticas. Existen múltiples razones, que están relacionadas con la comprensión, la oportunidad de las evaluaciones, así como con la forma en que se comunican dentro y fuera del sector público.

Hay coincidencia en que no existe un método y criterio indiscutible para determinar el alcance de la utilización e influencia de las evaluaciones (Balthasar, 2009). Una acción que facilita un uso puede obstaculizar otro lo que nos remite a Patton (1985) que explicitaba que no es posible que exista un estándar que valore acción o entendimiento, cambiar o seguir haciendo lo mismo o, tomar decisiones para hacer algo sobre la decisión o de esperar. Es difícil conocer cuán común lo es y, si lo es más que el tradicional uso de las recomendaciones correctivas de las intervenciones. Las evaluaciones transcurren en contextos políticos y organizativos complejos, conformados por diferentes niveles de acción en los cuales existen distintas interacciones entre múltiples actores. Por otra parte, padece de las mismas dificultades que la demostración del uso del conocimiento, comprensiblemente más amplio.

Entre otros autores, Pattyn y Bouterse (2020) sintetizan que, aún en organizaciones con una alta madurez en evaluación, el uso de evaluaciones no es evidente, aunque lleven a cabo esfuerzos que comúnmente se consideran fomentan el uso de

la evaluación. Para complejizar aún más, Patton, plantea que la decisión de no hacer nada también puede ser un tipo de utilización de una evaluación.

La decisión de no hacer absolutamente nada nuevo o diferente puede tener un impacto importante en la evaluación, pero no conducirá a ninguna acción o cambio observable como resultado de la evaluación. (1985, p. 7, traducción propia).

Los pasos entre la evaluación y los resultados finales, como el cambio de políticas, pueden ser largos y arduos. Según Weiss (1980), esto se relaciona con el hecho de que las decisiones a menudo maduran lentamente antes de tomarse. Leviton y Hughes (1981) señalaron que a menudo transcurre mucho tiempo entre la finalización de una evaluación y su utilización, de modo que se pierde información sobre sus interrelaciones. Asimismo, acontecen en contextos políticos y organizativos complejos, conformados por diferentes niveles de acción en los cuales existen distintas interacciones entre múltiples actores.

REFLEXIONES FINALES

Los términos **uso** y **utilización** suelen emplearse indistintamente para referirse a los efectos positivos y deseados de la evaluación. En español, ambos son sinónimos y se definen, en su primera acepción, como la acción de hacer que algo sirva para un propósito o fin determinado^{15,16}. A lo largo de los debates en el campo de la evaluación, diversas interpretaciones han llevado al empleo preferente de uno u otro término. La **influencia**, entendida como la generación progresiva de incidencia, incluye también al uso. Por lo que, manteniendo la aspiración sobre el carácter transformador de la evaluación, continuar mejorando el uso sigue resultando necesario para mejorar la influencia. Lo que requiere persistir en la comprensión de las dificultades ya identificadas y emergentes, los facilitadores, los supuestos subyacentes y las paradojas con vistas a un diálogo efectivo entre políticos, evaluadores y actores de la academia y de la sociedad civil. A la fecha, mientras la evaluación se institucionaliza, el número de evaluaciones y la información disponible aumentan, se

acumulan y sistematizan las evidencias, diversos autores institucionales, académicos, profesionales y políticos persisten en la necesidad de mantener estos temas en la agenda de investigación y debate en evaluación.

¹⁵ Véase <https://www.rae.es/drae2001/uso>, <https://dle.rae.es/uso>, <https://dle.rae.es/usar>, <https://dle.rae.es/utilizar?m=form>

¹⁶ Lo mismo ocurre en inglés.

REFERENCIAS

ALKIN M., COYLE K. Thoughts on Evaluation Utilization, Misutilization and Non-Utilization. **Studies in Educational Evaluation**, v. 14, p. 331-340, 1998. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0191491X88900272>

Alkin M., King J. Definitions of Evaluation Use and Misuse, Evaluation Influence, and Factors Affecting Use. **American Journal of Evaluation**, v. 38, n. 3, p. 434-450, 2017. Available from: <https://escholarship.org/uc/item/7gw2z6vr>

ALKIN M., TAUT, S. Unbundling evaluation use. **Journal Studies In Educational Evaluation**, v. 29, n. 1, p. 1-12, 2002. Available from: <https://escholarship.org/uc/item/2q69w6z6>

BAJWA, S.; KITCHLEW, N. Evaluating Result Based Management (RBM) and the need for complexity aware management approach for international development agencies. **Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences**, Pakistan Lahore, v. 13, Issue 3, p. 620-634, 2019. Available from: <https://hdl.handle.net/10419/205270>

BALTHASAR A. Institutional Design and Utilization of Evaluation. A Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience. **Evaluation Review**, v. 33 n. 3. p. 226-256, 2009. Available from: https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2020/06/Art_Evaluation_QCA_2006_e.pdf

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN. **Las Evaluaciones de Impacto del BID: producción, uso e influencia**. New York, Washington: Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), 2017. www.iadb.org/evaluacion

BRANDON PÁG., FUKUNAGA L. (2014) The State of the Empirical Research Literature on Stakeholder Involvement in Program Evaluation. **American Journal of Evaluation**, v. 35, n. 1, p. 26-44, 2014. Available from: <file:///C:/Users/mebri/Downloads/BrandonandFukunagaAJEMarch2014.pdf>

BRASKAMP, L. A. (1982) A definition of use. **Studies in Educational Evaluation**, v. 8, Iss. 2, p. 169-174, 1982. Available from: <https://www.doc88.com/p-1886940785441.html>

BRISSÓN M.E, MATTALINI M. **Evaluación de políticas públicas y la Agenda 2030 en cinco países de Latinoamérica. México, Costa Rica, Colombia, Brasil y Argentina. 2016-2019**. 1a ed. Remedios de Escalada, Lanús: De la UNLa, 2023. Disponible en: https://web.archive.org/web/20240325141204/http://repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Brisson_M_Evaluacion_2023.pdf

BRISSON M.E., MOLINA M.G. **La evaluación de las políticas públicas en el ámbito parlamentario nacional un análisis general y comparada de proyectos de ley de la Argentina 2003-2019**. Remedios de Escalada, Lanús: De la UNLa, 2021. Disponible en: https://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Brisson_M_Evaluacion_2021.pdf

BURKE JOHNSON R. Toward a theoretical model of evaluation utilization. **Evaluation and Program Planning**, v. 21, p. 93-10, 1998. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0149718997000487>

https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2020/06/Art_Evaluation_QCA_2006_e.pdf

CARACELLI V. Evaluation Use at the Threshold of the Twenty-First Century. **New Directions for Evaluation**, n. 88, p. 99-111, 2000. Available from: https://www.researchgate.net/publication/229739867_Evaluation_Use_at_the_Threshold_of_the_Twenty-First_Century

CARDOZO BRUM M. Gestión y evaluación participativa en políticas sociales. **Política y Cultura**, n. 30, p. 137-163, 2008. Disponible en: <https://scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a7.pdf> https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2020/06/Art_Evaluation_QCA_2006_e.pdf

CARPINACCI L. MARTÍNEZ A. Avances y desafíos del uso y la incidencia de la evaluación en Argentina (2019-2022). Ponencia presentada en las XII Jornadas de Sociología Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Mesa 17 Evaluar para la transformación. La investigación aplicada a la evaluación de políticas sociales. **Acta de Reunión realizada en diciembre de 2024**. Disponible en: <https://congresos.fahce.unlpag.edu.ar/jornadassociologia/xii-jornadas/actas/ponencia-240830121838224139>

CASA CIVIL A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Check-list do Relatório de Recomendações**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/guias-exemplos-e-manuais/check-list-relatorio-recomendacao.pdf>

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas. Guia prático de análise ex post. Volume 2**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018b. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/publicacoes/avaliacao_de_politicas_publicas_expost.pdf

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada., 2018a. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view

CHRISTIE C. What Guides Evaluation? A Study of How Evaluation Practice Maps onto Evaluation Theory. **New Directions for Evaluation**, n. 97, p. 7-35, 2003. Available from: https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u58/2015/What_Guides_Evaluation.pdf

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (CNCPS). **Resolución N° 310. Lineamientos de monitoreo y evaluación**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2018. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312801/res310.pdf>

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) Consideraciones presupuestarias 2024. Ciudad de México: CONEVAL, 2023. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/MejorasUso/IPP/Documents/CPP2024.pdf>

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). **Mapa CONEVAL de Brechas de Evidencia. Nota técnica**. Ciudad de México: CONEVAL, 2022c. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/Impacto/Paginas/Mapa_Brechas_Evidencia.aspx

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). **Manual de Usuario del Mapa CONEVAL de Brechas de Evidencia**. Ciudad de México: CONEVAL, 2022b. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/Impacto/Paginas/Mapa_Brechas_Evidencia.aspx

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). **Guía para la elaboración y difusión de información: indicaciones para facilitar su uso en la toma de decisiones**. Ciudad de México: CONEVAL, 2022a. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Documents/Guia_elaboracion_difusion_informacion.pdf

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). **Identificación y clasificación del uso de la información del CONEVAL para la mejora de la política de desarrollo social**. Ciudad de México: CONEVAL, 2019b. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/>

quienessomos/ComoNosMedimos/Documents/Usode_la_informacion_de_CONEVAL.pdf

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). **Marco normativo para la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social en el ámbito federal en México.** Ciudad de México: CONEVAL, 2019a. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. **Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.** Ciudad de México: CONEVAL, 2011. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_2011.pdf

COUSINS B., LEITHWOOD K. Current Empirical Research on Evaluation Utilization. The Ontario Institute for Studies in Education. **Review of Educational Research**, v. 56, n. 3, p. 331-364, 1986. Available from: <https://www.upeval.org/wp-content/uploads/2021/02/Cousins-J.-B.-and-Leithwood-K.A.-1986-Current-empirical-research-on-evaluation-utilization.-Review-of-Educational-Research-56-331-364.pdf>

COUSINS J., WHITMORE J. Framing Participatory Evaluation. **New Directions for Evaluation**, n. 80, p. 5-23, 1998. Available from: https://www.researchgate.net/publication/227754509_Making_sense_of_participatory_evaluation_Framing_participatory_evaluation/links/5e70e587299bf15867b8c27c/download?tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InNpZ251cCIsInBhZ2UiOiJwdWJsZWVhdGlvbiJ9fQ

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). **Agenda de evaluaciones 2024.** Bogotá, Colombia: DNP, 2024. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/>

Documentos/Agenda%20Evaluaciones_2024_Aprobada_Sep-tiembre.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE EVALUACIÓN (DNP) **Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia.** Documento CONPES Nº 4083/22. Bogotá, Colombia. DNP, 2022b.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). **Manual de Evaluación de Políticas Públicas.** Bogotá, Colombia: DNP, 2022a. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-GI-01%20Manual%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Políticas%20P%C3%ABlicas.Pu.pdf>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). **Guía metodológica para la construcción de Mapas de Brechas de Evidencia.** Bogotá, Colombia: DNP, 2019b. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/2_Guia_metodologica_para_la_construccion_de_Mapas_de_Evidencia.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) **La institucionalización de la evaluación en Colombia.** Bogotá, Colombia: DNP, 2019a.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). **Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas.** Bogotá, Colombia: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DNP, 2018. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Políticas_Publicas.PDF

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). **Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de Políticas Públicas.** Bogotá, Colombia: DNP, 2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). **Guía para la Evaluación de Políticas Públicas**. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Bogotá, Colombia: DNP, 2012. Disponible en: <https://politicaspUBLICASydeporte.files.wordpress.com/2018/09/guc3ada-para-la-evaluac3b3n-de-pp3g.pdf>

ESSAYAG S. El modelo de gestión por resultados en el sector público argentino. Congreso Internacional del CLAD, Nº 5, 2000. Disponible en: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/clad/cong5/5/5-8.pdf>

GARAWAY G. Participatory Evaluation. **Studies in Educational Evaluation**, v. 21, p. 85-102, 1995. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0191491X9500007H>

GARCÍA E., UGALDE K. El seguimiento y la evaluación en Costa Rica: Una mirada al Sistema Nacional de Evaluación. En: Pérez Yarahuan G., Maldonado Trujillo C. (Editoras) **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro Clear para América Latina, p. 191:238, 2015.

GARDE ROCA J. La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. **Auditoría Pública**, n. 39, p. 17-26, 2006. Disponible en: https://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/200607_39_17.pdf

GOLDBERG RAIFMAN J., LAM F., MADAN KELLER J., RADUNSKY A., SAVEDOFF W. (2017). **Evaluating Evaluations: Assessing the Quality of Aid Agency Evaluations in Global Health**. Working Paper 461. Washington: Center for Global Development, 2017. Available from: https://www.researchgate.net/publication/319568401_Evaluating_Evaluations_Assessing_the_Quality_of_Aid_Agency_Evaluations_in_Global_Health

HENRY G., MARK M. Más allá de la utilización. La influencia de la evaluación sobre las actitudes y las acciones. En: MALDONADO C., PÉREZ YARAHUÁN G. (Eds.). **Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina**. 1era. Edición.

México: Centro de investigación y Docencia Económica-Centro CLEAR para América Latina, p. 293-340, 2015. Disponible en: <https://www.eval.fr/wp-content/uploads/2018/07/S.1.2.-Antologi%CC%81a-sobre-evaluacio%CC%81n-01-Weiss-M.Bustelo-03.11.2017.pdf>

HENRY G., MARK M. Toward an Agenda for Research on Evaluation. **New Directions for Evaluation**, n. 97, p. 69-80, 2003b. Available: https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u58/2015/Toward_an_Agenda_for_Research_on_Evaluaiton_0.pdf

HENRY G., MARK, M. Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions. **American Journal of Evaluation**, n. 24, p. 293-314, 2003a. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1098214003000560>

HØJLUND, S. **Evaluation Use in Evaluation Systems: The Case of the European Commission**. PhD Series. Nº 4. Frederiksberg: Copenhagen Business School, 2015. Available: <https://hdl.handle.net/10398/9117>

HØJLUND, S. Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission. **Evaluation**, v. 20, n.4, p. 428-446, 2014. Disponible en: https://research-api.cbs.dk/ws/portal-files/portal/58810711/Steven_H_jlund.pdf

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAME. **Proceedings from the Seventh International Conference on National Evaluation Capacities**. Turín, Italia: UNDP, 2022. Available from: <https://nec.undpág.org/proceedings>

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAME. **Proceedings from the Sixth International Conference on National Evaluation Capacities**. New York: UNDP, 2019. Available from: http://web.undpág.org/evaluation/documents/NEC/2019/NEC2019_proceedings.pdf

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Proceedings from the Fifth National Evaluation Capacities Conference**. New York: UNDP, 2017. Available from: <http://web.undpág.org/evaluation/documents/NEC/2017/NEC2017.pdf>

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Proceedings from the Fourth International Conference on National Evaluation Capacities**. New York: UNDP, 2015. Available from: http://web.undpág.org/evaluation/documents/NEC/2015/NEC2015_proceedings.pdf

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Proceedings from the Third International Conference on National Evaluation Capacities**. New York: UNDP, 2013. Available from: <http://web.undpág.org/evaluation/documents/NEC/NEC-proceedings-2013.pdf>

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Proceedings from the Second international conference on national evaluation capacities**. New York: UNDP, 2011. Available from: <http://web.undpág.org/evaluation/documents/NEC/2011/NEC-2011Proceedings.pdf>

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Proceedings from the First international conference on national evaluation capacities**. New York: UNDP, 2009. Available: <https://nec.undpág.org/publications/national-evaluation-capacities-conference-nec-2009-proceedings>

JACOBZONE S. **Institutionalization, quality and use of policy evaluation. What are the lessons from the international experience?** Seminario della Ragioneria dello Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rome, 2020. 31 slides. SlideShare. Available from: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/37ac67d2-en/index.html?itemId=/content/component/37ac67d2-en>

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. **Informe de Gestión 2023**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ssfi_informe_de_gestion_2023.pdf.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS **Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, 2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/colección>

JONES, N.; JONES, H.; STEER, L.; DATTA, A. **Improving impact evaluation production and use**. London: ODI, 2009. Available from: https://www.researchgate.net/publication/260386862_Improving_Impact_Evaluation_Production_and_Use

KIRKHART K. Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. **New Directions for Evaluation**, n. 88, p. 1-23, 2000. Available from: <https://www.upeval.org/wp-content/uploads/2021/02/Kirkhart-2000-NDE-on-Reconceptualizing-Evaluation-Use-An-Integrated-Theory-of-Influence-2.pdf>

LEVITON, L. C., HUGHES, E. Research on the utilization of evaluations: A Review and Synthesis. **Evaluation Review**, v. 5., n. 4, p. 525-548, 1981. Available from: <https://doi.org/10.1177/0193841X8100500405>

LEEUW F., FURUBO J. Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them? **Evaluation**, v. 14, n. 2, p. 157-169, 2008. Available: <http://evi.sagepub.com/content/14/2/157>

MARK, M., HENRY, G. (2004). The mechanisms and outcomes of evaluation influence. **Evaluation**, v. 10., p. 35-57. Available from: https://www.researchgate.net/publication/252757095_The_Mechanisms_and_Outcomes_of_Evaluation_Influence

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Guía para la elaboración de políticas públicas**. 2ª ed. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2023. Disponible en: https://campusvirtual.icapág.ac.cr/pluginfile.php/231488/mod_resource/content/1/Gu%C3%ADa%20elaboraci%C3%B3n%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2021b. Disponible en: <http://observatorioplanificacion.cepal.org/es/node/1446>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Guía para el seguimiento de intervenciones públicas**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2021a. Disponible en: <https://mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-para-el-seguimiento>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Guía del uso de la evaluación: orientaciones para la implementación y seguimiento a recomendaciones**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2018c. Disponible en: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/DDVZ114kTjCsTAXihi5Kw>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Metodología Agenda Nacional de Evaluación 2019-2022**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2018b. Disponible en: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/KgHjkGABTQyDal4GefLYbA>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Política Nacional de Evaluación 2018-2030**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2018a. Disponible en: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Ymx1WmMJTOWe9YyjieCHKQ>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Guía de Informes de Evaluación. Orientaciones para su elaboración: estructura y contenido**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2017c. Disponible en: <file:///C:/Users/mbrisson/Downloads/DOCPLAN-03132.pdf>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Guía de términos de referencia. Orientaciones para su elaboración: estructura y contenido**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2017b. Disponible en: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/DVyxtc0OR3a0T6E2QbfQww>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2017a. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/methodology/Manual%20de%20Evaluacio%CC%81n%20para%20Intervenciones%20Pu%CC%81blicas.pdf>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Guía para la elaboración de políticas públicas**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2016. Disponible en: https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN). **Metodología para la Agenda Nacional de Evaluación del PND 2015-2018**. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 2014. Disponible en: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/fwX-3lW0RkWHNZCH8vetHg>

NEIROTTI N. Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia. En: Neirotti N. (Compilador), Mattalini M., Carpinacci L. (Eds). **Evaluación y Toma de decisiones**. 1era ed. Remedios de Escalada, Lanús: De la UNLa, pág. 23-56, 2019. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/158195/CONICET_Di-

gital_Nro.1fd39bd7-587e-4e14-a25e-3f7bcd682dba_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons from Country Experiences**. OECD Public Governance Reviews. Paris; OECD Publishing, 2020. Available from: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/06/improving-governance-with-policy-evaluation_040f9225/89b1577d-en.pdf

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Government at a Glance 2019**. Paris, OECD Publishing, 2019b. Available from: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Institutionalization, quality and use of policy evaluation**. Final Annotated Agenda. Expert group meeting. OECD Headquarters. Paris, La Muette, 2019a. Available from: <https://old.inapp.org/sites/default/files/programma%2012%20sett.pdf>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Encuesta sobre evaluación de políticas**. París: OECD Publishing, 2018.

OZLAK O. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. **Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5**. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC, 2013. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

OSZLAK O. Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. **Revista Voces del Sur**, Buenos Aires, Programa MERCOSUR Social y Solidario, 2007. Disponible en: <https://oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas,%20democracia%20y%20participacion%20ciudadana.pdf>

PATTYN V., BOUTERSE M. Explaining use and non-use of policy evaluations in a mature evaluation setting. **Humanities and Social Sciences Communications**, p. 7:85, 2020. Available from: <https://www.nature.com/articles/s41599-020-00575-y>

PATTON, MQ. Six honest serving men for evaluation. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association. Chicago, IL, 1985. Available from: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED261095.pdf>

PEREZ YARAHUÁN G., MALDONADO TRUJILLO C. (Eds). **Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina**. 1era. Edición. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro Clear para América Latina, 2015b. Disponible en: https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf

PODER EJECUTIVO NACIONAL. Decreto PEN N° 292/2018. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de políticas y Programas Sociales – establécese. **Boletín Nacional**, del 11-Abr-2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-292-2018-308653>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto N° 9.834. Establece el Consejo Asesor de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Brasil: Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasil, Planalto, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9834.htm

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto N° 2.189. Modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84945>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto N° 1.082. Expide el decreto único reglamentario del sector ad-

ministerio de Planeación Nacional. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestor-normativo/norma_pdf.php?i=77653

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto N° 1.290. Reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados Sinergia. **Boletín Oficial** N° 49.208, 10 de julio de 2014. Disponible en: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col137193.pdf>

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Decreto N° 1.814. Regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México: **Diario Oficial de la Federación**, 24 de agosto de 2005. Disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDESOL/Decretos/24082005.pdf>

PRESKILL H, TORRES R. The Learning Dimension of Evaluation Use. **New Directions for Evaluation**, n. 88, pág. 25-37, 2000. Available from: https://www.researchgate.net/publication/229747061_The_learning_dimension_of_evaluation_use
PRESKILL H., CARACELLI V. Current and Developing Conceptions of Use: Evaluation Use TIG Survey Results. **Evaluation Practice**, v. 18, n. 3, p. 209-225, 1997. Available from: https://www.academia.edu/47658496/Current_and_Developing_Conceptions_of_Use_Evaluation_Use_TIG_Survey_Results

RED DE SEGUIMIENTO EVALUACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ReLAC). **Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe**. 2a ed. revisada. Libro digital: RELAC, 2021. Disponible en: https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Externe_Publikationen/2021_Evaluation_Standards_for_Latin_America_and_the_Caribbean/Estandares_de_Evaluacion_para_America_Latina_y_el_Caribe_Edicion_2021.pdf

SHULHA L., COUSINS J. Evaluation Use: Theory, Research, and Practice Since 1986. **Evaluation Practice**, v. 18, n. 3, p. 195-

208, 1997. Available from: https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u58/2015/Evaluation_Use_Theory_Research_and_Practice.pdf

SMITH, M. Evaluation Utilization Revisited. **New Directions for Program Evaluation**, n. 39, p. 7-19, 1988. Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ev.1486>

STAKE, R. E. **Quieting reform: Social science and social action in an urban youth program**. Urbana: University of Illinois Press, 1986. Available from: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdpág.39015016193826&seq=163>

Stockmann R., Meyer W., Szentmarja L. (Eds.) **The Institutionalisation of Evaluation in the Americas**. Suiza: Springer Nature Switzerland/Palgrave Macmillan, 2022. Available from: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-81139-6>

TAPELLA E. Una evaluación 'sin' evaluadores. Participación ciudadana en la Agenda 2030. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 2, n. 10, p. 1-8, 2021. Disponible en: <https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbaval202110013/pdf/rbaval-10-2-e101321.pdf>

UNITED NATIONS EVALUATION GROUP. Mapping & Review of Evaluation Ethics. Final Report. New York: UNEG, 2019. Available from: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2689>

UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP (UNDG). **Results-Based Management Handbook. Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level**. New York: United Nations Development Group, 2011. Available from: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>

VEDUNG, E. Public Policy and Program Evaluation. **Administrative Science Quarterly**, v. 44, n. 2, p. 209-245, 1997. Available from: https://www.researchgate.net/publication/258261302_Public_Policy_and_Program_Evaluation

Weiss C. Knowledge Creep and Decision Accretion. Weiss, C. H. **Knowledge**, v. 1, n. 3, p. 381-404, 1980. Available from: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/107554708000100303>

WEYRAUCH V., DÍAZ LANGOU G. **Sound expectations: from impact evaluations to policy change**. 3ie Working Paper series. Nueva Delhi, India: **International Initiative for Impact Evaluation**. Available from: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1789.pdf>

YÁÑEZ CIFUENTES M.T. Principales usos de la Evaluación de Políticas Públicas y programas en España. Una mirada desde expertos para fomentar su utilización. **Revista de Estudios de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 27-42, 2022. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/repp/v8n1/0719-6296-repp-8-1-00027.pdf>

✓ Gênero e agricultura familiar: A (in)visibilidade feminina na liderança dos empreendimentos¹

Lélia Nogueira da Silva²
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Regional da
Universidade Estadual da Paraíba,
Universidade Estadual da Paraíba
(PPGDR-UEPB)
lelia.silva@aluno.uepb.edu.br
<https://orcid.org/0009-0009-0131-7775>

José Gomes Ferreira
Professor visitante Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento
Regional da Universidade Estadual
da Paraíba, Universidade Estadual da
Paraíba (PPGDR-UEPB) e do Programa
de Pós-graduação em Estudos Urbanos e
Regionais da Universidade Federal do Rio
Grande do Norte (PPEUR-UFRN)
jose.ferreira@outlook.com
<https://orcid.org/0000-0002-2539-1111>

Winifred Knox
Professora do Programa de Pós-
graduação em Estudos Urbanos e
Regionais da Universidade Federal do Rio
Grande do Norte (PPEUR-UFRN)
winifred.knox@ufrn.br
<https://orcid.org/0000-0002-4415-6213>

Resumo: A agricultura familiar vem-se assumindo como alternativa à produção intensiva de alimentos característica do agronegócio, alcançando 23% da produção agropecuária brasileira em termos de rentabilidade (IBGE, 2019). Mas esse não é o único dado relevante, uma vez que na sequência de várias lutas dos movimentos feministas vem dando relevância ao papel da mulher no campo, invisibilizado por conta da herança patriarcal da colonização. Por conseguinte, não são as práticas agroecológicas menos danosas ao meio ambiente, que se destacam, mas também o papel da mulher na dinamização dos espaços produtivos, de comercialização e participação social. O artigo tem como objetivo analisar a participação das mulheres na agricultura familiar na microrregião do Brejo Paraibano, procedendo para o efeito à análise dos resultados do Censo Agropecuário de 2017 e à revisão da literatura. Conclui-se que vem sendo progressiva a liderança feminina dos empreendimentos, porém, ainda se mostra distante de alcançar direitos de equidade.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Gênero; Brejo paraibano; Desenvolvimento regional; Segurança alimentar.

¹ No título referimo-nos a empreendimentos, é essa a designação atribuída no contexto da economia popular e solidária (Ministério do Trabalho e Emprego, 2023), todavia, no Censo agropecuário o IBGE (2003) refere-se estas belecimentos, pelo que mantivemos empreendimentos na perspectiva de mapeamento de associações e outras organizações coletivas do setor e fizemos uso da terminologia estabelecimentos na análise dos dados. Trabalho faz parte de relatório de dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba -UEPB.

² A pesquisadora possui uma bolsa de mestrado financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)- Programa de Redução de Assimetrias na Pós-Graduação (PRAPG) – Código de Financiamento 001-Processo 88887.990146/2024-00

EN Gender and family farming: The (in)visibility of women in business leadership

Abstract: Family farming has emerged as an alternative to the intensive food production characteristic of agribusiness, accounting for 23% of Brazilian agricultural production in terms of profitability (IBGE, 2019). However, this is not the only relevant factor, as the feminist movement's ongoing struggles have highlighted the role of women in rural areas, which had been largely invisible due to the patriarchal legacy of colonization. Consequently, it is not the less environmentally harmful agroecological practices that are highlighted, but also the role of women in the dynamization of productive spaces, marketing, and social participation. This article aims to analyze women's participation in family farming in the Brejo Paraibano microregion, analyzing the results of the 2017 Agricultural Census and reviewing the literature. The conclusion is that female leadership in these enterprises has been growing, but remains far from achieving equality.

Keywords: Family farming; Gender; Brejo Paraibano; Regional development; Food security.

ES Género y agricultura familiar: La (in)visibilidad de las mujeres en el liderazgo empresarial

Resumen: La agricultura familiar ha emergido como una alternativa a la producción intensiva de alimentos característica de la agroindustria, representando el 23% de la producción agrícola brasileña en términos de rentabilidad (IBGE, 2019). Sin embargo, este no es el único factor relevante, ya que las luchas constantes del movimiento feminista han resaltado el papel de las mujeres en las zonas rurales, que habían sido en gran medida invisibles debido al legado patriarcal de la colonización. En consecuencia, no son las prácticas agroecológicas menos perjudiciales para el medio ambiente las que se destacan, sino también el papel de las mujeres en la dinamización de los espacios productivos, la comercialización y la participación social. Este artículo busca analizar la participación de las mujeres en la agricultura familiar en la microrregión de Brejo Paraibano, analizando los resultados del Censo Agropecuario de 2017 y revisando la literatura. La conclusión es que el liderazgo femenino en estas empresas ha sido progresivo, pero aún está lejos de alcanzar la igualdad.

Palabras-clave: Agricultura familiar; Género; Ciénaga de Paraíba; Desarrollo regional; Seguridad alimentaria.

FR Genre et agriculture familiale: l'(in)visibilité des femmes dans le leadership des entreprises

Résumé: L'agriculture familiale s'est imposée comme une alternative à la production alimentaire intensive caractéristique de l'agro-industrie, représentant 23 % de la production agricole brésilienne en termes de rentabilité (IBGE, 2019). Cependant, ce n'est pas le seul facteur pertinent, car les luttes actuelles du mouvement féministe ont mis en lumière le rôle des femmes en milieu rural, jusque-là largement invisible en raison de l'héritage patriarcal de la colonisation. Par conséquent, ce ne sont pas les pratiques agroécologiques, moins néfastes pour l'environnement, qui sont mises en avant, mais aussi le rôle des femmes dans la dynamisation des espaces productifs, la commercialisation et la participation sociale. Cet article vise à analyser la participation des femmes à l'agriculture familiale dans la microrégion de Brejo Paraíba, en analysant les résultats du recensement agricole de 2017 et en passant en revue la littérature. La conclusion est que le leadership féminin dans ces entreprises a été progressiste, mais reste loin d'atteindre l'égalité.

Mots-clés: Agriculture familiale ; Genre ; Marais de Paraíba ; Développement régional ; Sécurité alimentaire.

INTRODUÇÃO

Neste artigo destacamos os aspectos principais que permeiam a invisibilidade das mulheres, que na divisão sexual do trabalho na agricultura familiar continuam tendo desvalorizado o seu trabalho produtivo, ainda mais, afastando-as dos espaços de poder e de decisão, mantendo-a numa posição subordinada ao parceiro, impedindo a conquista de liberdade, autonomia e dignidade. É atribuída de forma histórica ao homem a responsabilidade pelas tarefas no mundo público, enquanto isso, a mulher é encarregada do mundo privado, da casa, da reprodução biológica e espiritual do núcleo familiar, da manutenção da moral e das tradições (Damke; Cassol; Gomes, 2019).

A liderança dos empreendimentos da agricultura familiar atividade ainda se apresenta como formalmente liderada por homens, repercutindo os papéis tradicionais de divisão social e doméstica do trabalho. Os movimentos feministas e de defesa da agricultura familiar têm procurado reverter esta imagem, dando destaque à mulher. Tal como afirmam Schneider *et al.* (2020, p. 249), é possível observar que os papéis sociais das mulheres rurais “são marcados por inúmeras lutas na busca pelo acesso de direitos e reconhecimento enquanto cidadãs”, sendo que “Para as mulheres rurais, essas lutas também estão ligadas às reivindicações pela visibilidade e valorização de seu trabalho, bem como do reconhecimento enquanto trabalhadoras”.

A mobilização das últimas décadas tem dado visibilidade às pautas feministas, designadamente rurais, ganhando relevância através de movimentos sociais de amplitude nacional e local, protagonizando uma luta contra a violência de gênero, em defesa da agricultura familiar e contra o atual modelo de desenvolvimento, acusando-o de estar na origem de novas desigualdades e de vulnerabilizar as comunidades tradicionais na qual residem.

Este artigo foca-se na análise dos resultados do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2019) de modo a analisar as disparidades de gênero na liderança dos empreendimentos. O artigo tem como objetivo analisar a participação das mulheres na agricultura familiar na microrregião do Brejo Paraibano a partir da liderança dos empreendimentos, considerando igualmente

a tipologia dos mesmos, a área e destinação da produção”. Para tal, propomos analisar os resultados do Censo Agropecuário 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), discutindo os resultados com base no contexto regional e nacional e em face das pesquisas sobre a temática.

Segundo a nossa hipótese, apesar dos dados do Censo revelarem ainda o predomínio da presença dos homens na liderança dos estabelecimentos rurais, as mulheres têm assumido visibilidade na agricultura familiar. E a maior presença dos homens no Censo resulta da aceitação de papéis pelas mulheres, no sentido formal, de uma aparente atuação submetida aos homens, mas que tem se mostrado contrariamente evidente nos bastidores e igualmente de movimentos sociais locais.

A escolha da microrregião do Brejo Paraibano se dá pelas seguintes razões: pelo fato de um dos pesquisadores residir na área; por o tema integrar uma pesquisa mais alargada de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba; e pelo fato da microrregião se destacar pelas práticas agrícolas e pelo lastro de participação social das mulheres com pautas reivindicativas por direitos de igualdade e autonomia de gênero, assim como pelo fortalecimento do mundo rural a partir das comunidades tradicionais (Marcha das Margaridas, 2023).

A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Os pequenos agricultores sempre tiveram dificuldade em serem percebidos pela sua importância frente à questão da segurança e soberania alimentar e, assim, colocados como prioridade nas políticas públicas pelo Estado brasileiro. A reforma agrária esteve sempre na pauta das lutas sociais no campo, por vezes reprimida com violência. A Constituição de 1988 incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos, resultando em transformações ocorridas a partir da década de 1990, designadamente o surgimento da agroecologia e a consolidação do acesso a políticas públicas,

como o microcrédito à pequena propriedade pelas famílias, com grande ampliação na primeira década do séc. XXI, tornou a agricultura familiar um relevo igualmente importante na produção de alimentos no país. Percebe-se que com políticas públicas como o Programa Nacional de Alimentação Escola - PNAE, Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e outros programas de microcréditos, que falaremos mais adiante, introduz-se uma alteração não apenas na prática da agricultura para a própria alimentação da família, mas igualmente incorporam novas dinâmicas sociais. Dando destaque à transformação da economia da troca para uma economia solidária, cujos novos fundamentos organizam os papéis sociais e os sistemas produtivos em rede. A partir dessa década, as políticas públicas passaram a dar resposta a demandas reivindicativas dos movimentos sociais, que propunham um outro olhar sobre o acesso à terra e a definição de novos modelos produtivos (Delgado; Bergamasco, 2017).

As transformações advindas com a Economia Solidária permitiram a construção de novos espaços de troca, que passaram a ser um elemento-chave para novas estratégias de inclusão, não apenas em virtude do potencial retorno financeiro, mas porque eles também se constituem em importantes mecanismos de valorização dos componentes simbólicos que identificam, distinguem e qualificam os alimentos oriundos das diferentes agriculturas familiares (Delgado; Bergamasco, 2017). Por outro lado, na perspectiva do desenvolvimento regional, assim como da construção da resiliência, a inclusão de produtos em programas como o de alimentação escolar abre a possibilidade de valorizar alimentos regionais com forte identidade cultural, proporcionando segurança alimentar para os agricultores e fortalecendo o papel das comunidades locais no abastecimento do país com alimentos (Grisa; Schneider, 2015; Delgado; Bergamasco, 2017; Schneider *et al.*, 2020).

A mudança provocada resulta de um novo entendimento sobre desenvolvimento rural, por sua vez colocado em prática a partir da convergência de diversas medidas, das quais destacamos a aprovação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PRONAF), associada a outras

políticas diferenciadas de desenvolvimento rural e de aquisição de alimentação escolar pelos municípios. Entretanto, embora a reforma agrária tenha estado sempre na pauta das lutas sociais no campo, por vezes reprimida com violência, ainda não houve avanços significativos. Em 1999, registra-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e em 2001 da Secretaria da Agricultura Familiar, que acabaram institucionalizando uma dualidade da estrutura agrária e fundiária no país. Em 2006, foi regulamentada a Lei da Agricultura Familiar, que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social. Fora da esfera institucional, não podemos ignorar a importância das propostas críticas ao modelo de desenvolvimento rural vigente que consolidou o movimento agroecológico após a edição do livro de Miguel Altieri, “Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável”, publicado em 1998 (Altieri, 2004), trazido no contexto do debate sobre a temática da agricultura sustentável, impulsionada após a realização da Conferência do Rio sobre meio ambiente em 1992.

Na cronologia dos acontecimentos, Grisa e Schneider (2015) identificam três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. A primeira política surge no governo Itamar Franco, com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), cuja implementação ocorreu somente em 1994 e consistia em crédito com juros reduzidos financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além do curto período de implementação, atendeu um número reduzido de agricultores em virtude do baixo orçamento e das condições restritivas impostas pelas instituições financeiras para concessão de crédito a este público. Porém, a sua implementação serviu de ponto de partida para a criação do PRONAF, criado em 1995, e efetivamente implementado a partir de 1996. O que mais se destaca no PRONAF é a articulação com outras políticas públicas, entre as quais de assistência técnica, acesso a crédito rural, seguro de colheita, garantia de preço, venda (local) da produção e política de assentamentos e reforma agrária.

A segunda geração de políticas para a agricultura familiar passa também pela construção de um referencial social e assisten-

cial, com aproximação da agricultura familiar às políticas sociais. A partir das autoras (Grisa; Schneider, 2015), verificamos que esta geração possui avanços específicos vinculados à agricultura familiar e avanços igualmente nas políticas sociais que dialogam com as primeiras, ocorrendo cada uma em duas fases. Na fase 1 da agricultura familiar, assiste-se à criação da Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf. Na época havia o receio de que o Pronaf se confundisse com programas de assistência social, pelo que se dá um afastamento progressivo do Programa Comunidade Solidária. Outro receio foi de que as regras e normas do PRONAF reproduzissem desigualdades na agricultura familiar. Por sua vez, quanto às políticas sociais, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Comunidade Solidária, propondo avançar na parceria Estado-sociedade e contemplar ações relacionadas como a questão da alimentação, da miséria, da pobreza e da inequidade, conferindo “selo de prioridade” a 16 programas, entre essas prioridades a agricultura familiar.

Na fase 2, no referente às políticas de agricultura familiar, em 2002, foi estabelecido o Programa Garantia Safra, um seguro de colheita com funções assistenciais, e em 2003 a Infraestrutura e Serviços Municipais deu lugar ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Enquanto isso, em 2010, nas políticas sociais, o governo presidido por Lula da Silva criou o Programa Fome Zero, que entre outras medidas incluía o programa Bolsa Família. No ano seguinte, o governo de Dilma Rousseff criou o Plano Brasil Sem Miséria, dando-se um incremento do Programa Bolsa Família, e a criação do Brasil Carinhoso (2012) e do Programa Bolsa Verde (2011). Antes disso, em 2008, foi também criado o Programa Territórios da Cidadania.

Por último, segundo as autoras, a terceira geração de políticas para a agricultura familiar avança com a construção de um referencial pautado pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. Esta geração apresentava um histórico de outras políticas ou tentativas de as implementar. Destaque para a Política Nacional de Segurança Alimentar, de 1991, que acabou não sendo implementada, mas também para a mobilização “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” e “Campanha Nacional de Combate à Fome”, de 1993. E no mesmo ano de 1993, para o fato de ter

sido estabelecido o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Na sequência, o Consea foi restabelecido no governo Lula e foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – tornou-se ministro José Graziano da Silva.

Por sua vez, o programa Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação e do diagnóstico de que este não estava sendo efetivado em razão da insuficiência da demanda, da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão da população pobre do mercado. O projeto ressaltava o potencial do mercado institucional em múltiplos aspectos: na alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas etc.; na necessidade de fortalecimento da agricultura familiar; na criação de canais de comercialização e geração de renda; na dinamização da economia dos municípios e das regiões; no estabelecimento de circuitos curtos de produção/comercialização; no atendimento às necessidades alimentares da população mais vulnerável; no destaque a dar às crianças em idade escolar; e na introdução de elementos de diversidade regional em cardápios.

No sentido de garantir a concretização do PRONAF a partir da articulação com outras políticas e programas, em 2003, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), visando articular a compra de produtos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar. E em 2009, foi aprovado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) determinando que no mínimo 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados para a aquisição de alimentos da categoria social (Grisa; Schneider, 2015).

Nos anos mais recentes, ganhou visibilidade o que podemos considerar uma quarta geração de políticas familiares ao ver fortalecer o debate sobre a temática de gênero na agricultura brasileira. Por outro lado, temos assistido ao reforço das redes de venda dos produtos.

A mobilização dos movimentos feministas em defesa da agricultura familiar e das comunidades tradicionais é um dos pontos em destaque nesta quarta geração. Em particular, no estado da Paraíba, ganhou relevância pública a Marcha das Margaridas, marcha de mulheres na defesa da agricultura familiar,

que nas últimas edições tem colocado em pauta o impacto das energias renováveis no modo de vida tradicional, como também pela sustentabilidade, justiça socioambiental, autonomia e igualdade (Marcha das Margaridas, 2023). Porém, a relevância das mulheres na agricultura familiar tem expressão nacional. Tal como afirmam Schneider *et al.* (2020, p. 249), é possível observar que os papéis sociais das mulheres rurais:

são marcados por inúmeras lutas na busca pelo acesso de direitos e reconhecimento enquanto cidadãs. Para as mulheres rurais, essas lutas também estão ligadas às reivindicações pela visibilidade e valorização de seu trabalho, bem como do reconhecimento enquanto trabalhadoras.

GÊNERO E AGRICULTURA FAMILIAR

A temática de gênero vem sendo analisada no contexto rural, em particular no protagonismo das mulheres do campo no fortalecimento da agricultura familiar. Em resultado do legado histórico, que remete as mulheres à invisibilidade delas no comando da casa e na agricultura, o protagonismo feminino ainda não é percebido nos resultados dos Censos Agropecuários. Desse modo, à mulher ainda não é dado seu papel real de importância, apesar de ser indispensável para a propriedade rural, quando não é a figura principal do estabelecimento e da rede de trocas e venda dos produtos (Dos Santos; Bohn; Almeida, 2020).

A herança patriarcal predomina no Brasil, em particular no contexto rural, deixando, vez por outra, à mulher um papel público secundário ou mesmo inexistente, quando, na prática acaba sendo ela quem, muitas vezes, gere os estabelecimentos. Essa razão se explica pelo fato de que na hora de preencher o Censo as mulheres não apareçam, por cederem ao homem esse privilégio público do patriarcado de o homem representar a família, mantendo-se a tradicional divisão doméstica no trabalho com as mulheres. Pelo que a sua participação não é devidamente reconhecida e o seu papel na esfera doméstica e

reprodutiva da família acaba se naturalizando como se fosse o único papel, quando, na verdade exerce múltiplas funções no lar e na agricultura (Damke; Cassol; Gomes, 2019; Dos Santos, 2016).

Como afirmam Damke, Cassol, Gomes (2019, p.65), as relações de gênero acabam se estruturando “de modo a favorecer e suscitar a superioridade econômica, política e moral do homem sobre a mulher – havendo ainda a desvalorização do caráter economicamente produtivo desta”. O que resulta na sobrevalorização das atividades produtivas dos homens, por vezes realizadas em trabalho formal, e da secundarização do trabalho feminino na agricultura familiar e na sociedade na totalidade (Dos Santos, 2016). Como pontuam Dos Santos, Bohn, Almeida (2020), a mulher exerce um duplo papel, na sua dedicação, contando com mais de uma atividade e jornadas de trabalho, assim como a relação assimétrica historicamente estabelecida, que acaba conferindo maior protagonismo social aos homens, quando as mulheres, além da função reprodutiva e do papel tradicional de provedoras da educação dos filhos e cuidado do lar, ainda se dedicam à agricultura. Adicionalmente, na realização desses papéis, a mulher vê igualmente reconhecido o seu importante contributo na implementação de políticas de desenvolvimento rural e coesão socioterritorial (Dos Santos; Bohn; Almeida, 2020; Meus; Ethur, 2021).

Vieira *et al.* (2019), mas também Schneider *et al.* (2020), fazem uma leitura positiva da inserção das mulheres na agroecologia e agricultura familiar. Vieira *et al.* (2019, p.7) quando destaca a importância da agroecologia na manutenção das populações no campo e, em particular, no contributo “que a Agroecologia é capaz de ajudar as mulheres a construir maiores níveis de autonomia e empoderamento”, reafirmando que “O poder e a autonomia são questões centrais para as mulheres que estão envolvidas com a Agroecologia” (Vieira *et al.* (2019, p.8), ao permitir colocar em prática os seus conhecimentos e assumindo um papel fundamental na sua transmissão.

Schneider *et al.* (2020, p. 247) relembram que um dos aspectos centrais da agricultura familiar está no envolvimento de todo o núcleo familiar no trabalho e na gestão da unidade produtiva, não havendo a separação do tempo de trabalho e da família”. Assim, levando em conta que a mulher gere historicamente o espaço

doméstico, o seu papel no que se refere à sua contribuição nas unidades familiares de produção poderá ser reforçado. Nesse sentido, reforçam igualmente que o novo “rural não é apenas um espaço de produção, ele é palco de multifuncionalidades e pluriatividades, além das relações sociais existentes” (Schneider *et al.*, 2020, p.249). Desse modo, o debate alarga-se para o desenvolvimento rural e para o papel das mulheres na transformação em curso no campo, debatendo igualmente que os papéis sociais desempenhados pelas mulheres na sociedade moderna são marcados por inúmeras lutas na busca pelo acesso a direitos e reconhecimento, e reivindicações pela visibilidade e valorização de seu trabalho enquanto trabalhadoras.

Nos anos mais recentes, ganhou visibilidade o que podemos considerar uma quarta geração de políticas familiares ao ver fortalecer o debate sobre a temática de gênero na agricultura brasileira. Por outro lado, temos assistido ao reforço das redes de venda dos produtos. Em particular, no semiárido nordestino, essa quarta geração é igualmente marcada pela progressão de tecnologias sociais para lidar com a escassez de água e fazer face aos impactos das mudanças climáticas, no qual se destaca igualmente o papel das mulheres (Ferreira *et al.*, 2023).

METODOLOGIA

Para concretizar os nossos objetivos, propomos uma pesquisa de caráter quantitativo a partir dos bancos de dados existentes, na qual faremos revisão analítica da literatura sobre a agricultura familiar e a temática do gênero. Trata-se, nas palavras de Gil, de um exemplo em que “nas pesquisas quantitativas, as categorias são frequentemente estabelecidas *a priori*, o que simplifica sobremaneira o trabalho analítico” (Gil, 1999, p.134). Nesse sentido, a análise dos dados será descritiva e com base na seleção de indicadores do Censo Agropecuário de 2017, selecionando escritores espaciais, de gênero e tipologia de empreendimentos, o que permitirá a primeira leitura de resultados e debater as tendências a partir da tipologia de respostas que caracterizam a população motivo da pesquisa, com possibilidade de se desenvolver a partir daí teorias explicativas (Troia, 2019).

A análise tem por base o recorte geográfico das extintas microrregiões, que em 2017 deram lugar às regiões geográficas intermediárias e imediatas na revisão da divisão regional brasileira do IBGE. Essas microrregiões, para os nossos objetivos, agregam dimensões simbólicas, de clima, relevo e práticas socioeconômicas que merecem destaque. Nesse sentido, o recorte apresenta estatísticas a partir da especificidade da microrregião do Brejo, no estado da Paraíba.

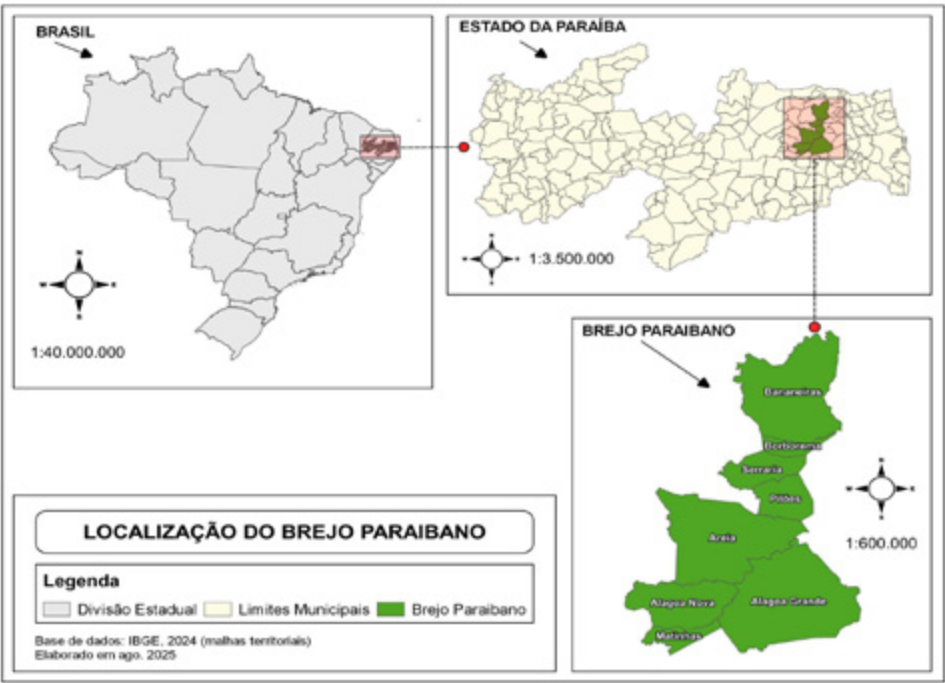
A coleta de dados estatísticos foi realizada essencialmente no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tanto dados demográficos de caracterização demográfica da microrregião quanto os dados do último Censo Demográfico (IBGE, 2023) e para a análise da tipologia de explorações, dimensão, participação das mulheres e principais produtos da agricultura familiar recorreremos igualmente aos dados do IBGE, mas neste caso relativo ao Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2019). O referido Censo Agropecuário, designadamente na versão em relatório de 2022, enfatiza a importância da agricultura familiar junto das mulheres indígenas, alinhando, aliás, a discussão com a Agenda 2030.

Procedemos igualmente a uma revisão narrativa da literatura sobre as temáticas agricultura familiar e gênero, destacando a herança patriarcal que tem permitido e invisibilidade da mulher e o movimento no sentido de reverter essa injustiça, questão em que ganham relevo os movimentos feministas, nacionais e regionais.

CARACTERIZAÇÃO DO BREJO PARAIBANO

O Brejo paraibano é uma microrregião do estado da Paraíba constituída pelos municípios de Alagoa Grande, Areia, Bananeiras, Alagoa Nova, Pilões, Serraria, Borborema e Matinhas. Por outro lado, a microrregião, em particular o município de Alagoa Grande, ganha visibilidade por estar na origem da Marcha das Margaridas, realizada em Brasília, a cada quatro anos.

Figura 1 - Localização do Brejo Paraibano



Fonte: Elaborado
Cícero Belarmino a
pedido dos autores

O movimento é inspirado em Margarida Maria Alves, conhecida trabalhadora rural e sindicalista, assassinada a 12 de agosto de 1983. Nos anos mais recentes, o movimento tem ganhado força nas pautas reivindicativas não só na necessidade de melhores condições para a agricultura familiar, como também na defesa de direitos sociais, no combate à violência contra as mulheres do campo e da floresta, mas igualmente nos impactos da aprovação de empreendimentos eólicos nas comunidades da região, afetando nas atividades tradicionais e ocupação do solo (Marcha das Margaridas, 2023).

A região situa-se a norte da cidade de Campina Grande, a segunda maior cidade do estado, e possui uma área de 1.164 km². Segundo o último censo demográfico, residem na região 113.327 habitantes, concentrando os municípios de Alagoa Grande, Alagoa Nova, Areia e Bananeiras 92.842 habitantes. Tal como mostra a Tabela 1, o número de habitantes femininos é superior em 1799 habitantes relativamente ao masculino, porém, nos municípios da Borborema e Matinhas, o número de homens é ligeiramente superior, respectivamente, 8 e 31 habitantes.

Tabela 1 - População residente no Brejo paraibano

Município	População		
	Total	Homens	Mulheres
Alagoa Grande	26.062	12.643	13.419
Alagoa Nova	21.013	10.361	10.652
Areia	22.633	11.024	11.609
Bananeiras	23.134	11.561	11.573
Borborema	4.214	2.111	2.103
Matinhas	4.571	2.301	2.270
Pilões	6.815	3.367	3.448
Serraria	4.885	2.396	2.489
Total	113.327	55.764	57.563

Fonte: IBGE (2023)

Para a construção da Tabela 2, consultamos IBGE Cidades (2024) para o Estado da Paraíba, selecionando os municípios da microrregião, o qual apresenta dados atualizados na escala municipal, exceto para o caso do IDHM municipal, que mantém a informação de 2010.

A microrregião, além de apresentar características geográficas e climáticas equivalentes, também apresenta dados econômicos semelhantes com algumas particularidades. A Tabela 2 mostra que a cidade com maior PIB per capita é a cidade de Alagoa Nova, no entanto, o salário médio mensal é o menor entre as cidades estudadas. Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), as cidades de Matinhas e Serraria apresentam um baixo índice de desenvolvimento, se encontrando abaixo de 0,55, as demais cidades encontram-se com o IDHM médio.

Tabela 2 - Dados econômicos do Brejo Paraibano

Municípios	PIB 2021	PIB per capita 2021	IDHM 2010	Salário médio mensal dos trabalhadores formais 2022
Alagoa Grande	300116	10.573,42	0,582	1,6
Alagoa Nova	335056	15.961,14	0,576	1,5
Areia	257222	11.435,64	0,594	1,7
Bananeiras	278904	13.143,47	0,568	1,8
Borborema	69205	13.030,55	0,558	1,8
Matinhas	54035	11.933,63	0,541	1,8
Pilões	95436	14.641,92	0,560	1,7
Serraria	67690	11.212,51	0,547	1,7

Fonte: IBGE (2024)

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Primeiro aspecto a destacar, é que as mulheres ganharam relevância, mas correspondem, no total do país, a apenas 23,1% dos produtores da agricultura familiar. Segundo aspecto, relativamente ao número de estabelecimentos agropecuários totais, o Brasil apresentava no citado Censo 5.073.324 estabelecimentos agropecuários abrangendo uma área de 351.289.816 hectares, sendo que 3.897.408 estabelecimentos praticavam agricultura familiar e ocupavam 80.891.084 hectares. Por sua vez, no estado da Paraíba, o total de estabelecimentos ascendia a 163.218, abrangendo 3.424.540 hectares. Já a agricultura familiar possuía 125.489 estabelecimentos em 1.441.215 hectares.

A Tabela 3 permite conhecer as diferenças em termos de propriedade rural da região, em termos de número de estabelecimentos (totais e agricultura familiar) e de área (igualmente sobre todos os estabelecimentos e aqueles dedicados à agricultura familiar. Os resultados mostram tratar-se de uma microrregião que mantém características tradicionais das propriedades rurais, com pequenas propriedades pertencentes a um número maior de proprietários. Assim, quanto ao número

de estabelecimentos na escala do país a agricultura familiar corresponde a 76,8%, a Paraíba a 76,9%, Alagoa Grande 76,1%, Alagoa Nova 76,5%, Bananeiras 81,5%, Borborema 70,5%, Matinhas 74,4%, Pilões 92,5% e Serraria 80,0%, o que equivale a dizer que se registra uma concentração da pequena propriedade ainda de base familiar.

Tabela 3 - Estabelecimentos agropecuários vs agricultura familiar, por nº e área

Municípios	Número de estabelecimentos			Área	
	Total de estabelecimentos agropecuários	Total de Agricultura familiar	%Agricultura familiar	Total de estabelecimentos agropecuários	Agricultura familiar
Brasil	5.073.324	3.897.408	76,8%	351.289.816	80.891.084
Paraíba	163.218	125.489	76,8%	3.424.540	1.441.215
Alagoa Grande	1.459	1.110	76,1%	23.858	8.567
Alagoa Nova	1.682	1.286	76,4%	7177	4.636
Areia	1.702	1.201	70,5%	18.263	6.564
Bananeiras	2.020	1.647	81,5%	18.916	9.521
Borborema	312	248	79,5%	2.045	1.106
Matinhas	937	697	74,4%	3.226	2.222
Pilões	530	490	92,4%	3.135	2.367
Serraria	579	463	80%	5.527	2.018

Fonte: IBGE (2019)

Por sua vez, a mesma análise por área permite verificar que no país a agricultura familiar corresponde apenas a 23,1% do total da área dos estabelecimentos, na Paraíba essa percentagem sobe para 42,1%, havendo depois oscilações em face dos municípios que integram a região do Brejo: Alagoa Grande 35,9%, Alagoa Nova 64,6%, Areia 35,9%, Bananeiras 50,3%, Borborema 54,1%, Matinhas 68,9% da área é ocupada por agricultura familiar, em Pilões esse percentual sobe para 75,5% e em Serraria não supera 36,2% (IBGE, 2019).

A Tabela 4 informa sobre o número de estabelecimentos e de área em face do gênero do produtor cadastrado, calculando

o percentual das agricultoras familiares sobre o número de homens, por estabelecimento e área obtemos os seguintes resultados. Por número de estabelecimentos no Brasil as mulheres são apenas proprietárias de 24,6% destes, surgindo apenas como proprietárias de 15,5% da área utilizada pela agricultura familiar, por sua vez, na Paraíba esses percentuais sobem, respectivamente, para 30,6% e 17,5%.

Tabela 4 - Agricultura familiar por nº de estabelecimentos e área em face do gênero

	Por nº de estabelecimentos		Por área	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Brasil	3127736	769672	70063640	10827444
Paraíba	95363	30126	1226714	214500
Alagoa Grande	797	313	6970	1597
Alagoa Nova	1013	273	3930	707
Areia	828	373	5204	1360
Bananeiras	1310	337	8056	1465
Borborema	207	41	1036	70
Matinhas	515	182	1704	518
Pilões	385	105	1923	444
Serraria	363	100	1770	248

Fonte: IBGE (2019).

A Tabela 3 traduzido em termos de percentagem diz-nos sobre a microrregião do Brejo paraibano o seguinte em termos de destaque das mulheres por município: em Alagoa Grande 39,3% dos estabelecimentos de agricultura familiar são administrados por mulheres, Alagoa Nova 26,9%, Areia 45,0%, Bananeiras 25,7%, Borborema 19,8%, Matinhas 35,3%, Pilões 27,4% e Serraria 27,5%. Já em termos de área as mulheres surgem como a seguinte distribuição percentual da agricultura familiar: Alagoa Grande 22,9%, Alagoa Nova 18,0%, Areia 26,1%, Bananeiras 18,2%, Borborema 6,8%, Matinhas 30,4%, Pilões 23,1% e Serraria 14,0%.

Quanto ao destino da produção, os estabelecimentos têm dinâmicas diferenciadas em face dos municípios, tal como mostra a Tabela 4. Borborema, Matinhas e Pilões destinam majoritariamente a produção para comercialização (inclusive troca ou escambo), os restantes para consumo próprio e de pessoas com laços de parentescos com o produtor, que sintetizamos em autoconsumo.

Tabela 5 - Destinação da produção

Municípios	Autoconsumo	% Autoconsumo	Comercialização	%Comercialização
Alagoa Grande	938	84,50%	172	15,50%
Alagoa Nova	838	65,16%	448	34,84%
Areia	901	75,02%	300	24,98%
Bananeiras	1266	76,87%	381	23,13%
Borborema	35	14,11%	213	85,89%
Matinhas	266	38,16%	431	61,84%
Pilões	207	42,24%	283	57,76%
Serraria	418	90,28%	45	9,72%

Fonte: IBGE (2019)

Outro dado relevante refere-se à condição do produtor em relação às terras. Os dados organizados na Tabela 6, também expostos por gênero do proprietário, mostram uma prevalência de terras próprias na generalidade dos municípios. Ainda assim, destacam-se em segundo plano terras concedidas por órgão fundiário ainda sem titulação definitiva, bem como terras em regime de comodato e ocupadas. São disso exemplo os municípios de Alagoa Grande, Areia, Bananeiras e Pilões.

Tabela 6 - Condição do produtor perante as terras

Municípios	Gênero	Próprias	Concedidas por órgão fundiário ainda sem titulação definitiva	Arrendadas	Em parceria	Em regime de comodato	Ocupadas
Alagoa Grande	Total	540	318	45	27	111	100
	Homens	389	235	30	12	79	74
	Mulheres	151	83	15	15	32	26
Alagoa Nova	Total	1249	2	1	7	31	11
	Homens	988	1	-	5	21	7
	Mulheres	261	1	1	2	10	4
Areia	Total	712	175	9	126	81	139
	Homens	493	131	7	76	53	97
	Mulheres	219	44	2	50	28	42
Bananeiras	Total	1165	200	11	59	195	96
	Homens	919	158	11	52	160	84
	Mulheres	246	42	-	7	35	12
Borborema	Total	210	-	3	-	31	1
	Homens	177	-	3	-	24	-
	Mulheres	33	-	-	-	7	1
Matinhas	Total	670	22	1	1	3	1
	Homens	496	15	1	1	2	1
	Mulheres	174	7	-	-	1	-
Pilões	Total	273	173	11	17	8	13
	Homens	222	131	9	13	6	9
	Mulheres	51	42	2	4	2	4
Serraria	Total	298	74	1	1	102	-
	Homens	234	65	1	-	73	-
	Mulheres	64	9	-	1	29	-

Fonte: IBGE (2019).

Outro dado que pode, em futuros aprofundamentos, dar informações sobre o papel da mulher na agricultura familiar diz respeito a quem dirige o estabelecimento agropecuário, tomando-se para análise apenas os dados da agricultura familiar. A codireção do casal é a segunda modalidade mais observada.

Tabela 7 - Quem dirige o estabelecimento

Municípios	Produtor (titular diretamente)	Casal (codireção)	Produtor(a) titular através de um encarregado ou pessoa com laços de parentesco com o mesmo	Produtores (explorações comunitárias)	Outra pessoa
Alagoa Grande	672	423	11		4
Alagoa Nova	1008	216	58		4
Areia	797	367	34	2	1
Bananeiras	1069	534	42		2
Borborema	230	5	13		
Matinhas	585	105	6		1
Pilões	394	75	21		
Serraria	445	8	8		2

Fonte: IBGE (2019)

Sobre os produtos resultantes dos estabelecimentos de agricultura familiar nos oito municípios, em termos quantitativos, destacam-se em um primeiro grupo os estabelecimentos com a seguinte produção: pecuária e criação de outros animais (2454 estabelecimentos), produção de lavouras permanentes (1968), produção de lavouras temporárias (1945), cultivo de frutas da lavoura permanente, exceto laranja e uva (1815), Cultivo de outros produtos da lavoura temporária (1484), criação de bovinos (1467). Em um segundo grupo, identificamos Criação de aves (624), produção florestal - florestas nativas (437), cultivo de cereais (333), horticultura e floricultura (291), cultivo de hortaliças, legumes e outros produtos da horticultura (288), criação de suínos (195), cultivo de cana-de-açúcar (126), criação de ovinos e caprinos (124) e Cultivo de outros produtos de lavoura permanente (113 estabelecimentos). Finalmente, em um grupo com menor número de estabelecimentos, observamos que se dá: cultivo de laranja (40 estabelecimentos), produção florestal - florestas plantadas (39), criação de outros animais de grande porte (31), criação de outros animais (13), aquicultura (7 estabelecimentos no município de Bananeiras), cultivo de flores, folhagens e plantas ornamentais (3), cultivo de algodão herbáceo

e outras fibras da lavoura temporária (2), produção de sementes e mudas certificadas (1), produção de mudas e outras formas de propagação vegetal, certificadas (1 estabelecimento).

CONCLUSÕES

Este artigo traz um resgate teórico e metodológico sobre a importância para o desenvolvimento rural da inclusão de gênero e de reflexões críticas sobre a constituição dos dados do Censo Agropecuário no Brasil, e a preocupação com a aparente invisibilidade das lideranças nos dados quantitativos.

A partir do Brejo Paraibano, microrregião marcada por lutas feministas que extravasam para o país, de que se destaca a Marcha das Margaridas (2024), a pesquisa buscou analisar, a partir do Censo e da revisão da literatura, o papel da mulher nos estabelecimentos de agricultura familiar. Os resultados mostram que, quando falamos em gênero, há uma pequena representação feminina, que, como foi dito acima, se deve por muitas vezes ao costume provindo do sistema patriarcal em que o homem é o responsável pelo estabelecimento. No entanto, as mulheres vêm ganhando destaque nos estabelecimentos e nos movimentos associativos. Até porque, segundo o IBGE (2024), o estado da Paraíba se destaca como tendo 51,7% dos lares chefiados por mulheres.

O desenvolvimento rural, enquanto agricultura familiar, precisa mais do que políticas agrícolas, resultando também da mobilização e participação de atores populares e institucionais pelo reconhecimento e inclusão de gênero na categoria. O que traria visibilidade no seu campo, alargando-o na resposta à fome e à miséria, assim como na presença no quadro da política alimentar, integrando os territórios da cidadania e do desenvolvimento, buscando fomentar a soberania alimentar e social, praticando preços justos e estimulando a criação de redes de venda locais.

Neste contexto, a participação dos atores locais assume extrema importância. É neste enquadramento que as mulheres vêm assumindo um papel importante na consolidação da agricultura familiar, assim como, de forma mais ampla, vêm reconhecido

o seu papel na família e na comunidade. Os resultados do Censo podem ainda ser pouco expressivos, mas é indiscutível o contributo da mulher do campo, pelo reconhecimento não apenas na família, mas na dinamização do setor produtivo e em busca de papéis na esfera pública. (Damke; Cassol; Gomes, 2019; Dos Santos, 2016). Temos assim, que a agroecologia não produz apenas alimentos, atua igualmente no fortalecimento da mulher, empoderando e permitindo colocar em rede os seus conhecimentos, com a vantagem de se articular em rede (Vieira *et al.*, 2019), dando um contributo decisivo ao desenvolvimento rural e à permanência nos campos. (Schneider *et al.*, 2020).

Trata-se sobretudo de um reconhecimento da sua participação, retirando-as da invisibilidade dos contextos tradicionais, sendo que, por outro lado, os movimentos feministas têm exercido forte pressão no sentido desse reconhecimento e igualdade de papéis. Ainda que as estatísticas revelem que o caminho continua sendo longo, o gradual surgimento das mulheres, tanto nos movimentos sociais como na liderança dos estabelecimentos, é um fato incontestável. Somente ações afirmativas e iniciativas educativas e comunicativas mais abrangentes podem acelerar esse processo.

Relativamente aos dados apresentados, revelou-se a importância da agricultura familiar na microrregião do Brejo Paraibano, mostrando que é também uma agricultura com objetivos de mercado, além, e não apenas com vocação solidária, e da troca entre os membros da família.

Quanto ao mercado, canais de escoamento da produção e as dinâmicas familiares na atualidade, o artigo não procedeu a essa análise, mas deixa pistas para prosseguir a pesquisa

REFERÊNCIAS

ALTIERI, Miguel Angel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 4ª ed., Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

DAMKE, Luana Inês; CASSOL, Cristina Anita; GOMES, Clandia Maffini. Discriminação, preconceito e dominação: A luta das mulheres por mais espaço e representação na sociedade brasileira. **Diálogo**, n. 40, p. 55-68, 2019.

DA SILVA, Lélia Nogueira.; FERREIRA, José Gomes. Gênero e agricultura familiar no Brejo paraibano. **Anais do 8. Encontro Nacional da Rede de Estudos Agrários: pesquisa e extensão em rede**: o protagonismo da agricultura familiar em tempos de crise climática e alimentar: 17 a 20 de setembro de 2024, São Cristóvão (SE)/Rede de Estudos Agrários, São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2024.

DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

DOS SANTOS, Jordan Brasil; BOHN, Liana; ALMEIDA, Helberte João França. O papel da mulher na agricultura familiar de Concórdia (SC): o tempo de trabalho entre atividades produtivas e reprodutivas. **Textos de economia**, v. 23, n. 1, p. 1-27, 2020.

DOS SANTOS, Nilma Angélica. A divisão sexual do trabalho na agricultura familiar: entre a invisibilidade e a desvalorização do trabalho (re) produtivo de mulheres trabalhadoras rurais do município de Brejo/MA frente à expansão da monocultura de soja. **Revista de Políticas Públicas**, p. 331-337, 2016.

FERREIRA, José Gomes; GOMES, Matheus Fortunato Barbosa; FIGUEREDO, Elayne da Silva; XAVIER, Juliana de Souza Água, semiárido e sustentabilidade: aplicando o ODS 6 aos

municípios do Rio Grande do Norte. **MIX Sustentável**, v. 9, n. 2, p. 75-90, 2023.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. **Censo 2022**: Em 12 anos, proporção de mulheres responsáveis por domicílios avança e se equipara à de homens. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41663-censo-2022-em-12-anos-proporcao-de-mulheres-responsaveis-por-domicilios-avanca-e-se-equipara-a-de-homens>. Acesso em: 17 out. 2024.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9827-censo-agropecuaria.html?edicao=9830>. Acesso em: 14 out. 2024.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=38166&t=resultados>. Acesso em: 14 mai. 2024.

IBGE CIDADES. **Paraíba**, 2024. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/panorama>. Acesso em: 12agot. 2025.

MARCHA DAS MARGARIDAS. **Margaridas em Marcha 2023**. Disponível em <https://www.marchadasmargaridas.org.br/>. Acesso em: 17 mai 2024.

MEDEIROS, Pedro. A dramaturgia democrática: aproximações entre Erving Goffman e a teoria da democracia. **Revista UNINTER de Comunicação**, v. 3, n. 4, p. 29-47, 2015.

MEUS, Albina Graciéla Aguilar; ETHUR, Luciana Zago. O protagonismo da mulher e sua representatividade no desenvolvimento local da agricultura familiar. *Revista Conexão UEPG*, n. 17, p. 31, 2021.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Economia Popular e Solidária**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/economia-solidaria>. Acesso em: 21 nov. 2024.

SCHNEIDER, Clair Odete; GODOY, Cristiane Maria Tonetto; WEDIG, Josiane Carine; VARGAS, Thiago de Oliveira. Mulheres rurais e o protagonismo no desenvolvimento rural: um estudo no município de Vitorino, Paraná. **Interações (Campo Grande)**, [S. l.], v. 21, n. 2, 2020. DOI: 10.20435/inter.v21i2.2560.

TROYA, Arsenio Hidalgo. Técnicas estadísticas en el análisis cuantitativo de datos. **Revista Sigma**, 15 (1), p. 28-44, 2019.

VIEIRA, Marcia Gilmara Marian *et al.* Agricultura sustentável: favorecendo ambientes saudáveis e o empoderamento feminino. **Em Extensão**, v. 18, n. 2, 2019.

✓ Política pública de agroecologia: a janela de oportunidade e os pequenos agricultores¹

Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam
Universidade Estadual Vale do Acaraú
– UVA
ebepgluz@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2846-0714>

Liduina Farias Almeida da Costa
Universidade Estadual do Ceará- UECE
liduinafariasac@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3674-8195>

¹ O presente artigo é um extrato de parte da tese de Doutorado em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – UECE.

Resumo: Neste artigo, tem-se como objetivo identificar se as ações governamentais de nível federal direcionadas ao setor agrário, de maio de 2016 a dezembro de 2022, provocaram ou não o fechamento da “janela de oportunidades” de acordo com os múltiplos Fluxos de Kingdon, para a política pública de agroecologia. Visa-se também identificar agências de pequenos agricultores na busca da sua reprodução social. A metodologia da pesquisa que originou este artigo foi: a pesquisa bibliográfica, documental e em sites governamentais bem como de organizações sociais, o exame de legislação pertinente e visitas presenciais e virtuais a feiras e “mercados aninhados” de produtos agroecológicos. Conclui-se que houve solapamento de bases institucionais e materiais da política pública em tela, mas não a consumação de sua existência. Contrariando essa política, adotada pelo governo federal no período, a agroecologia permanece ativa, devido às agências dos pequenos agricultores e ao engajamento de atores coletivos.

Palavras-chave: Política Pública. Agroecologia. Atores Sociais.

EN Public policy on agroecology: the window of opportunity and small farmers

Abstract: In this article, the objective is to identify whether the federal-level governmental actions directed at the agricultural sector, from May 2016 to December 2022, caused the closure of the "window of opportunity" according to Kingdon's multiple flows for agroecology public policy. It also aims to identify agencies of small farmers in their quest for social reproduction. The research methodology that originated this article was: bibliographic research, documentary research, and research on government websites as well as social organizations, the examination of relevant legislation, and in-person and virtual visits to fairs and "nested markets" of agroecological products. It is concluded that there was an undermining of the institutional and material foundations of the public policy in question, but not the consummation of its existence. Contrary to this policy, adopted by the federal government during the period, agroecology remains active, due to the agencies of small farmers and the engagement of collective actors.

Keywords: Public policy. Agroecology. Social actors.

ES Política pública de agroecología: la ventana de oportunidad y los pequeños agricultores

Resumen: El objetivo de este artículo es identificar si las acciones gubernamentales a nivel federal dirigidas al sector agropecuario de mayo de 2016 a diciembre de 2022 han provocado el cierre de la «ventana de oportunidad» según los flujos múltiples de Kingdon, para la política pública en materia de agroecología. También pretende identificar las agencias de los pequeños agricultores en la búsqueda de su reproducción social. La metodología de investigación que dio lugar a este artículo fue: la investigación bibliográfica, documental e en sitios web gubernamentales y de organizaciones sociales, examen de la legislación pertinente y visitas presenciales y virtuales a ferias y «mercados anidados» de productos agroecológicos. La conclusión es que las bases institucionales y materiales de la política pública en cuestión han sido socavadas, mas vivas.

Palabras-clave: Políticas públicas. Agroecología. Actores sociales.

FR Politique publique d'agroécologie: la fenêtre d'opportunité et les petits agriculteurs

Résumé: Cet article analyse si les actions du gouvernement fédéral brésilien entre mai 2016 et décembre 2022 ont conduit à la fermeture de la « fenêtre d'opportunité » selon les multiples flux de Kingdon, pour les politiques publiques en agroécologie. Il examine également les stratégies d'agency des petits agriculteurs pour assurer leur reproduction sociale. La méthodologie comprend des recherches bibliographiques et documentaires, l'analyse de sites officiels, de législations pertinentes, ainsi que des visites (physiques et virtuelles) de foires et de marchés agroécologiques. Les résultats indiquent que les fondements institutionnels et matériels de ces politiques ont été affaiblis par une gouvernance marquée par l'inaction ou la nécropolitique. Toutefois, l'agroécologie ne s'est pas éteinte. Elle survit et se réinvente grâce à l'engagement des petits agriculteurs et des collectifs sociaux, qui, malgré les reculs institutionnels, maintiennent vivante une alternative agroécologique fondée sur la solidarité, la résistance et l'autonomie territoriale.

Mots-clés: Politiques publiques. Agroécologie. Acteurs sociaux.

INTRODUÇÃO

Este artigo versa sobre a política pública de agroecologia no Brasil em contexto político desfavorável à sua permanência. Entre os aspectos relevantes para os atores coletivos e individuais, mobilizados em todas as regiões do país, em torno da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) – autodefinida como espaço de articulação e convergência entre movimentos, redes e organizações da sociedade civil brasileira engajadas em experiências concretas de promoção da agroecologia, de fortalecimento da produção familiar e de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural – e em luta por essa política, evidenciam-se: a sustentabilidade, a democracia, um modelo político e social empenhado em defender a natureza, a soberania, a segurança alimentar e a justiça social.

Os antecedentes da política em tela são encontrados desde a década de 1970 e expressam variadas modalidades de ações coletivas contrárias à chamada “revolução verde”. Somente no ciclo político compreendido entre 2003 e 2015, quando o país experimentava uma expansão democrática que acolhia instâncias participativas, houve a abertura de uma “janela de oportunidades” para o agendamento governamental e a formulação da política pública. Entretanto, a partir de maio de 2016, houve drástica redução das suas condições de permanência.

Os suportes para a elaboração do artigo encontram-se em ampla pesquisa desenvolvida sobre o tema das políticas públicas e as instâncias participativas a elas referidas, bem como em tese de doutorado sobre a política de agroecologia. Ambas se realizaram, articuladamente, no âmbito de Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Sociologia em uma universidade do Nordeste do Brasil.

Tem-se como objetivo identificar se as ações governamentais em nível federal, entre maio de 2016 e dezembro de 2022, teriam o condão de fechar a “janela de oportunidades” a referida política ou os grandes obstáculos à sua permanência. Visa-se, também, pontuar agências de pequenos agricultores dependentes desse setor da atividade agrícola, com o intuito da sua reprodução social.

Pressupõe-se que tal fechamento repercutiu negativamente nessa política pública e sua permanência deve-se às agências Bourdier (1972); Ploeg (2016a) dos produtores familiares agroecológicos, à existência de interfaces socioestatais com o controle social dos produtos e o respaldo de governos estaduais, a exemplo do Ceará, onde se percebe certa vitalidade da agroecologia, com a ampliação de feiras, vendas diretas e “mercados aninhados” em cadeias de supermercados.

As estratégias metodológicas utilizadas à elaboração deste artigo foram: a) pesquisa de natureza teórica em autores clássicos dedicados à questão agrária em geral e contemporâneos sobre a temática da agroecologia; b) pesquisa documental em *sites* oficiais e de organizações sociais; c) e exame de legislação pertinente ao tema desde os antecedentes da política. Foram feitas visitas a feiras em vários períodos desde 2019 e a supermercados que “aninham” produtos agroecológicos oriundos da agroecologia praticada em municípios próximos a grandes cidades cearenses, como Fortaleza e Sobral.

A estruturação do artigo consta de três partes, além da introdução e conclusão. A primeira parte situa a concepção de “janelas de oportunidade” e aponta os antecedentes da política pública em tela, como também o seu agendamento governamental e a formulação; a segunda parte evidencia os cortes, as restrições ou os abandonos de programas relacionados à política de desenvolvimento agrário, que respaldam a agroecologia; na última parte, indica-se a atuação de grupos favorecidos em busca do “nicho de mercado” da agroecologia e agências dos pequenos agricultores, com destaque às estratégias de reprodução social os esforços de manutenção ou ampliação dos canais de venda dos produtos.

Conclui-se que tentativas governamentais de “fechamento da janela de oportunidades”, entre maio de 2016 e dezembro de 2022, funcionaram como abalo das bases institucionais e materiais indispensáveis à continuidade da política em tela, mas insuficientes para aniquilá-la. Contrariando essa modalidade de não política impeditiva de uma produção de alimentos saudáveis, a agroecologia permanece viva e sua expansão pode ser aquilatada por meio do crescimento de mercados diferenciados.

A “JANELA DE OPORTUNIDADES”, SEGUNDO O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

O “modelo dos múltiplos fluxos”, proposto por Kingdon (2011), e utilizado na análise de agendas e formulação de políticas públicas, tem respaldado vários estudos mundialmente. Na impossibilidade de nomeá-los, destaca-se Lemieux (1994; 2002), que analisou os papéis dos atores sociais na formulação da política de saúde do Canadá; e, de acordo com Capella (2006), autores, como Zahariadis (2007), que teria ultrapassado a possibilidade de uso do modelo ao analisar a implementação de privatizações de outras políticas na Inglaterra e na França; e, no Brasil, a exemplo de Menezes e Souza (2017), que pesquisaram sobre a formação da agenda do então Ministério das Cidades e seus programas e, finalmente, Assis (2012), que evidenciou as articulações de atores coletivos pertencentes a uma esfera pública direcionada a lutar contra a seca no Nordeste brasileiro.

De outro modo, o modelo é criticado. De uma perspectiva, devido a fluidez estrutural e priorização de momentos fortuitos. Já em outra perspectiva, devido ao “engessamento” dos atores sociais. No entanto, entende-se que a plasticidade do modelo de Kingdon possibilita situar a política pública de agroecologia em relação à estrutura social, aos contextos sociopolíticos e aos processos de interação entre atores. Nesse caso, a provável fluidez seria na verdade uma fortaleza.

Ao tratar o assunto, Kingdon (2006a) propõe uma tipologia dos atores governamentais e não governamentais envolvidos na respectiva política pública. Um tipo seria constituído pelo escol do poder executivo e classificado como visível, o qual seria formado pelo Presidente da República, assessores de alto escalão, influentes membros do Congresso e alguns partidos políticos; o outro recebe a classificação de “invisíveis” e seria composto por grupos de interesse e outros agrupamentos, a exemplo dos acadêmicos, dos burocratas de carreira etc.

O grupo governamental, conforme o autor, geralmente assume uma função relevante na integração dos fluxos de relações entre os atores envolvidos e reúne determinadas qualidades, tais como: o apelo para se fazer ouvir, as articulações políticas,

a habilidade para negociar e a persistência. A dinâmica de relações estabelecida que compõem os três fluxos chegaria a um momento de confluência, coincidindo com o momento de abertura de uma “janela de oportunidades” para a agenda de decisões. Instaure-se nesse momento um clima oportuno em que os empreendedores de políticas podem expor suas ideias a serem levados em conta.

Nas palavras de Kingdon (2006b, p. 237), “as janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política. Assim, há janelas de problemas e janelas de política”. Uma janela política é “uma oportunidade para os defensores promoverem suas propostas ou chamarem atenção para seus problemas especiais” Kingdon (2011, p. 165). Segundo ele, é mais frequente a abertura de janelas de oportunidades pelo fluxo dos problemas e políticas do que pelo fluxo de soluções ou alternativas.

Assim a atenção do governo se daria como resposta a eventos desencadeadores de abalos sociais, indicadores socioeconômicos, *feedbacks*, alterações no cenário político, como mudanças de governo ou do humor nacional, que poderiam abrir uma janela de oportunidades e induzir os formuladores de políticas a buscar soluções no fluxo de políticas ou *policy stream* Kingdon (2006a).

Um aspecto marcante do “modelo dos múltiplos fluxos” é a transitoriedade da “abertura de janela”, independente do lapso temporal em que essa janela se apresenta aberta ou não. Portanto, o descompasso de um dos fluxos pode ocasionar o fechamento de uma janela. Também pode ocorrer o fechamento das “janelas de oportunidades” após a tomada de decisão, por razões como: a) fracasso em buscar solução; b) perda de visibilidade da questão pela mudança do pessoal envolvido no tema; c) falta de alternativa de ação à disposição Kingdon (2006a).

Dessa forma, a junção dos três fluxos contribuiu na abertura de uma “janela de oportunidades” para a criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e demais decisões governamentais em resposta às demandas de segmentos sociais que vivem da agroecologia familiar, destacando-se a abertura do governo à participação de representantes da sociedade civil como consta no Brasil, (2012).

Diante das reivindicações pelo fortalecimento do movimento agroecológico, destacam-se ações que precederam o agendamento de decisões da PNAPO: o fortalecimento de redes locais de inovação agroecológica; a ênfase dada à agroecologia pelos movimentos sociais do campo e das florestas, e as pressões ao governo federal; a instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e implementação de políticas e programas públicos criados, aprimorados ou ampliados desde os governos do ciclo político 1995 - 2002, mas, sobretudo, no novo ciclo político 2003-2016; a atuação de gestores públicos conhecedores das realidades da agricultura familiar e da agroecologia, dos povos e das comunidades tradicionais; o protagonismo de segmentos universitários e pesquisadores interessados na questão; e, o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (PRÓ-ORGÂNICO), segundo Moura (2017), consistia em ações de desenvolvimento e capacitação organizacional e tecnológica do mercado orgânico, de aprimoramento e adequação de marcos regulatórios, além de promoção e incentivo à produção e à comercialização dos produtos.

O cenário político, a despeito de conturbações inerentes a governos de coalizão em sociedades desiguais, como a brasileira, mostrava-se oportuno para a agenda de decisões governamentais sobre a política pública. E baseado em Kingdon (2006b), o cenário possibilitou a discussão de variáveis por atores diversos, culminou com a transformação de uma “questão ou situação em problema” e, uma vez constituído como um problema público, entrou para a agenda de decisões.

MOVIMENTOS SOCIAIS E VISIBILIDADE DADA PELO CONSENSO

Paulatinamente, a visibilidade da questão da agroecologia em âmbito nacional adquiriu intensidade por meio de diversos atores sociais e sujeitos coletivos, como entidades e associações interessadas na questão agroecológica, categorias profissionais, a exemplo dos agrônomos, e movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); articulações/associações, como a Articulação

Nacional de Agroecologia (ANA) – que agrega movimentos sociais de abrangência nacional, comunidades de base, Organizações Não-Governamentais (ONGs), pesquisadores e técnicos, e articula redes estaduais e regionais, com centenas de grupos, associações e organizações não governamentais em todo o país e a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), responsável pela construção do conhecimento agroecológico e organização de eventos, congressos, publicações, por seu caráter acadêmico-científico Sambuichi *et al.* (2017a). A (ANA, 2008), por meio dos Encontros Nacionais de Agroecologia (ENAs), consensuou que a agroecologia seria o melhor modelo tecnológico.

Tal vinculação mereceu reflexões de Caporal e Costabeber (2000), que propunham outro caminho. Compreendiam que haveria mais alternativas para um modelo de desenvolvimento rural que também fosse sustentável sob o ponto de vista dos processos e das estratégias vinculadas à Agricultura Familiar.

Para esses autores, inexistia, nas décadas que antecederam ou coincidiram com o período de formulação da política em discussão, um consenso para os conceitos de Desenvolvimento ou de Sustentabilidade, pois a agroecologia oportunizaria fundamentos úteis a fim de atingir os objetivos positivos para a sustentabilidade agrícola rural. Portanto, busca “dar suporte a uma transição a estilos de agriculturas sustentáveis e, assim, contribuir para o estabelecimento de processos de desenvolvimento rural sustentável” Caporal e Costabeber (2004, p. 8). Mais tarde, Caporal e Petersen (2012) adotam posicionamento semelhante admitindo que mudanças basilares no âmbito agrário estariam na aliança entre o movimento agroecológico e os movimentos camponeses.

Na qualidade de ator coletivo, cuja movimentação influenciou a constituição da “janela de oportunidades” para o agendamento da PNAPO, destaca-se a Marcha das Margaridas de 2011, evento protagonizado por segmentos de mulheres participantes de movimentos sociais do campo no momento em que a Presidente Dilma Rousseff assumiu o compromisso de inserir a agroecologia na agenda governamental. Na sua gestão, havia o intuito de reduzir a pobreza no ambiente rural por meio de programas

e havia tentativas de compatibilizar a reforma agrária com os interesses do agronegócio.

MUDANÇAS POLÍTICAS E ALTERAÇÕES NA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: A TRANSITORIEDADE DA “JANELA DE OPORTUNIDADES” NO CASO DA PNAPO

Após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o governo de Michel Temer adotou medidas para congelar as despesas governamentais, como a Emenda Constitucional nº 95. Tal medida desconsiderou os ciclos econômicos, acarretando consequências sérias para as políticas agrárias no país na concepção de Noronha (2018).

Além disso, o governo mencionado se comprometeu com a Frente Parlamentar da Agropecuária e revisou diversas políticas públicas como a do licenciamento ambiental, da demarcação de terras indígenas e da regulação da compra de terras por estrangeiros. Adicionalmente, a Medida Provisória nº 726, de 12/05/2016, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e, posteriormente, ambos foram fundidos no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Registre-se que as políticas de desenvolvimento agrário e rural, construídas ao longo do ciclo político Medeiros (2018); Fialho (1999); Costa (2016) capitaneado por Lula e Dilma, e tendo o processo participativo como mola propulsora para a inclusão social, foram solapadas. Destacando-se, de acordo com Mattei (2018), a desestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujo objetivo era combater a fome e a pobreza, e fomentar a produtividade no campo, o cancelamento de chamadas públicas da área de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e outras medidas que provocaram a desestruturação do corpo técnico responsável pelo apoio também aos pequenos produtores rurais.

A extinção do MDA repercutiu negativamente sobre a política de desenvolvimento agrário e os programas que facilitariam as condições de vida de grandes segmentos sociais. Nessa

perspectiva, Mattei (2018) destaca o seguinte: a) durante 2016 e 2017, nenhuma nova família foi assentada; b) nenhum projeto de assentamento agrário foi criado; c) de 21 decretos presidenciais de desapropriações de terras para fins sociais, publicados no ano de 2016, a maioria deles (20) teve início no governo de Dilma Rousseff no período de janeiro a abril de 2016.

Adicionalmente, esses segmentos ainda sofreram as consequências da diminuição das dotações orçamentárias. As ações de ATER, do Programa Educação no Campo e do Programa de Reforma Agrária, entre outros, sofreram cortes orçamentários de grandes proporções, ou realocações de recursos para manutenção da autarquia e não para dar o respaldo necessário ao desenvolvimento agrário propriamente dito.

DESIGUALDADES ECONÔMICAS, FATOR IMPORTANTE PARA A DESIGUALDADE SOCIAL

Não se pode ignorar que as desigualdades econômicas e sociais no Brasil são mais acentuadas no meio rural brasileiro, Brasil (2014), onde se encontra quem produz e contribui significativamente para pôr comida na mesa de milhões de brasileiros. Este segmento não é detentor de vida digna nos ditames do que propaga a Constituição Federal, pois, no período governamental em discussão, a população rural viu subtraídas suas condições para produzir o próprio sustento, carecendo, cada vez mais, do atendimento das mínimas necessidades.

Embora em um passado recente (entre 2013 e 2016) esse segmento social tenha obtido conquistas de relevância, por meio das políticas públicas efetivadas, evidenciou-se que entre maio de 2016 e o final do ano de 2022 elas passaram por um acelerado processo de desmonte, e os despossuídos de condições materiais foram ainda mais relegados à condição de subalternidade.

Durante o governo Bolsonaro, nenhuma política pública para o pequeno produtor rural foi definida. Desde sua campanha política eleitoral em 2018, para a presidência da República, fez ostensiva opção em defender políticas para o campo que favorecessem aos interesses do capital representado pelos latifundiários, pelo agronegócio, pelos

madeireiros, pelas mineradoras, pelos grileiros e pelas empresas transnacionais do agro.

Sua atuação foi de fortalecimento das medidas de supressão de direitos iniciadas pelo governo de Temer, destacando-se a paralisação da reforma agrária. Nesse período, nenhuma fazenda foi desapropriada e nenhuma família assentada, em afronta ao que dispõe a Constituição Federal, e nenhuma área indígena ou quilombola foi demarcada ou legalizada, já que foram paralisados os processos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Instaurou-se, então, mais violência nas reservas indígenas, aumentaram as atividades ilegais de garimpo dentro dessas áreas e o desmatamento desenfreado na Amazônia chegou a índices até então inimagináveis.

Outra medida danosa foi a edição da MP nº 910/2019, normatizando a legalização de terras públicas griladas na Amazônia Legal por latifundiários, bastando autodeclaração de que já estão ocupando-as há algum tempo². Foram ainda aprovadas no Congresso, por iniciativa do governo, normas para privatizar a venda de água potável e o saneamento, entregando a gestão para as empresas e exploração dada ao capital estrangeiro.

ACENTUANDO AS DESIGUALDADES PELA PARALIZAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Dessa forma, o governo Bolsonaro foi caracterizado pela paralisação de diversos programas que beneficiariam a população rural: 1) Programa de Compra Antecipada de Alimentos (PAA), que estimulava a produção de alimentos de qualidade e aquisição da produção dos camponeses pelo governo; 2) Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) que estimulava as unidades públicas a realizarem vestibular específico para filhos de camponeses (Stédile, 2019, p. 01); 3) Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma agrária (PRONATER) envolvem a assistência técnica e o estímulo aos assentamentos e aos agricultores; 4) O Programa de Habitação Rural que reconhecia o déficit habitacional no

campo e organizava a construção de moradias novas, além de financiar reformas em assentamentos e comunidades rurais de agricultura familiar, Stédile (2019); 5) Programa Nacional de Redução de Agrotóxico (PRONARO) que não foi seguido, em vez disso, o Presidente no momento liberou 2.182 novos rótulos de agrotóxicos, causando danos à saúde pública.

Outrossim, com a aprovação da reforma da Previdência Social, direitos significativos de proteção social foram suprimidos de um grande contingente de trabalhadores rurais, em consequência da elevação da idade para obtenção da aposentadoria, bem como a redução dos valores e do número de benefícios do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) para o campo.

Tal aprovação afeta segmentos vulnerabilizados em virtude de sua condição social de classe e em decorrência das características de suas atividades laborais, pois o fato de ampliar drasticamente a má distribuição de renda no campo provoca o aumento das dificuldades das famílias que dependem desses benefícios. Ao mesmo tempo, inviabiliza a economia de municípios que têm, muitas vezes, sua economia baseada no fluxo de benefícios auferidos pelo camponês.

Na esfera social, sobretudo na da saúde, inúmeras comunidades, notadamente os povos indígenas, quilombolas e assentados tiveram subtraída a atenção à saúde por intermédio do Programa Mais Médicos, cuja maior assistência era prestada pelos médicos cubanos, pois estes atendiam nas mais remotas áreas do país.

No contexto da Covid-19, embora o Ex-Presidente tivesse sancionado a Lei nº 14.048, de 2020, que estabelece medidas emergenciais para ajudar agricultores familiares durante o estado de calamidade pública, vetou a parte do PL nº 735/2020 referente à extensão do auxílio emergencial a agricultores familiares que não tivessem recebido o benefício. Vetou também o programa de fomento que se destinaria a apoiar a atividade produtiva de agricultores familiares durante o estado de calamidade pública e a extensão do Benefício Garantia-Safra para esses agricultores, assim como a autorização de renegociação de operações de crédito rural relativas a débitos de agricultores familiares com prazo de término em 30/12/2021.

Ademais, sancionou artigo permitindo que organizações de agricultores familiares que tiveram a comercialização

² Esta MP perdeu a validade e foi substituída pelo Projeto de Lei nº 2.633/20.
Fonte: Agência Senado.

prejudicada em virtude da “pandemia de covid-19 paguem, com produtos, as parcelas de Cédulas de Produto Rural emitidas em favor da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)”. Os títulos beneficiados são as cédulas de produto rural (CPR) com vencimento em 2020 e em 2021, consoante Agência do Senado (2021).

Diante da referida atuação, reapareceram questões fartamente discutidas ao longo da história, como o pauperismo e a violência no campo que, por sua vez, recaem sobre as questões ambientais e os grupos sociais mais vulnerabilizados diante da estrutura agrária do país e das formas renovadas de inclusão precária dos trabalhadores rurais conforme Martins (1997). A política pública que articula agricultura familiar e agroecologia poderia ser uma solução para essas inaceitáveis condições, porém não ficou imune a todas as reduções de projetos.

Em síntese, “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública” Souza (2006), *apud* Bachrach; Baratz (1962). Deste modo, a omissão e os desmontes de programas agrários repercutiram negativamente na continuidade da política de agroecologia articulada à agricultura familiar, contribuindo para acirrar a violência no campo, principalmente no âmbito da luta pela terra, contando com a hegemonia e a representação política de grandes proprietários em todo o país. No período, as mobilizações por reforma agrária foram desqualificadas, e segmentos protagonistas dessas mobilizações como índios, trabalhadores sem-terra, quilombolas, agricultores familiares etc., passaram a fazer parte da lista de mortos por causas violentas.

As medidas estatais durante os dois governos ora mencionados causaram inseguranças aos segmentos rurais dependentes da sua pequena unidade agrícola para viver. Acentuaram-se as desigualdades econômicas e sociais, num contexto de instabilidade socioeconômica.

Ao mesmo tempo, a despeito dos variados posicionamentos referentes à política pública de agroecologia, que entrou na agenda de decisões governamentais em 2012, o processo de elaboração de seu desenho institucional garantiu a participação direta de atores coletivos que historicamente lutaram pela sua concretização. As comissões de produção orgânica estão

em todos os estados do país e alguns destes, como o Ceará, evidenciam-se apoiando a agroecologia praticada pela agricultura familiar.

O AVANÇO DE EMPRESAS SOBRE O “NICHOS DE MERCADO” DA AGROECOLOGIA E AS AGÊNCIAS DE PEQUENOS AGRICULTORES

“Nichos de mercado” da agroecologia remete à compreensão das funções da agricultura na economia e na sociedade brasileira e sobre estímulos financeiros do Estado para o desenvolvimento, mas este nem sempre é favorável a todos. No estudo de Ploeg (2008), ao se referir às estratégias contemporâneas de pequenos agricultores, remete aos desafios da comercialização. Para tanto, pontua que, no processo de internacionalização do capital, o mercado adquire novo formato ao se deparar com novas exigências em relação aos distintos setores de atividades, entre os quais o agrícola, que, em geral, passa por transformações.

Nesse contexto, a inserção de produtos da agricultura orgânica no mercado brasileiro vem despontando como realidade. A agricultura orgânica caracteriza-se por seu direcionamento à produção de alimentos isentos de agrotóxicos, fertilizantes sintéticos ou pesticidas, tratando-se de um sistema produtivo cujo principal foco é a preservação da saúde e do meio ambiente em uma tendência que busca se fortalecer no mercado interno e externo. Entretanto, os milhões de agricultores familiares do país ainda encontram inúmeras dificuldades para manter suas famílias e para sustentar suas unidades produtivas, e ao mesmo tempo respondendo a essas novas exigências.

MUDANÇAS DE HÁBITOS PROPICIAM UM OLHAR ESPECIAL SOBRE A AGROECOLOGIA

Nas últimas décadas, as pessoas tornaram-se mais preocupadas com métodos saudáveis de alimentação; por seu turno, o Estado brasileiro, durante ciclos políticos progressistas no

entendimento de Medeiros (2018); Costa (2016); Fialho (1999) buscou fomentar políticas públicas destinadas à economia e ao mercado de alimentos saudáveis. Portanto, os trabalhadores rurais têm se organizado e reivindicado condições mínimas de sobrevivência, por meio de ações coletivas, visando o apoio estatal a essa atividade. Apesar disso, elas ainda são tímidas, diante do universo socioambiental diversificado do Brasil.

Paralelamente ao nascimento de mercados de alimentos orgânicos emerge a necessidade de regulação dos processos produtivos, com o intuito de garantir a qualidade desses alimentos aos consumidores, ensejando respostas às exigências dos mercados em geral, mas, principalmente dos “mercados aninhados” ou “encaixados” embasado em Ploeg (2016b). A atuação do Estado mediante políticas públicas acerca da agricultura orgânica não contempla apenas valores econômicos, mas pessoais, culturais e ambientais.

Nessa perspectiva, admite-se que a implementação de políticas públicas articuladas durante o período de 2003 a 2016 foi também uma oportunidade de ampliação da agroecologia no Brasil, reafirmando-se a relevância da criação de uma política específica destinada a tal finalidade no ano de 2012. Destacam-se dois programas: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ação estruturante do Programa Fome Zero, instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003; e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado pela Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e consolida sua vinculação à agricultura familiar.

Uma das diretrizes de tal articulação era o incentivo à agricultura familiar e promoção de inclusão, no aspecto econômico e social, por intermédio do consumo e da valorização dos alimentos produzidos pelos pequenos agricultores. Outras diretrizes visavam: a promoção ao acesso a alimentos de qualidade aos que se encontravam em situação de vulnerabilidade nutricional; o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais para a alimentação escolar; o incentivo à formação de estoques de alimentos por agricultores familiares, suas cooperativas e suas associações a fim de fortalecer o mercado local.

Acerca das políticas públicas, destaca-se a viabilização do acesso ao mercado institucional. Tal denominação, de acordo

com Bezerra (2010), remete à atuação do Estado em processos de trocas econômicas e à interação social entre atores.

Ao iniciar-se o ciclo político de 2003-2016, estabeleceram-se debates, com a participação efetiva da sociedade civil, a fim de conciliar interesses diversos das esferas econômica e social. Em 2003, conforme Nijdam e Farias (2021), torna-se concreta a regulação da matéria da produção orgânica, considerando a existência de polos distintos. Em um dos polos, estão as redes varejistas de grande porte, empresas de certificação e grandes produtores rurais, todos interessados em mercados de produtos agroecológicos.

Em polo oposto, trabalhadores interessados na reprodução social de sua pequena unidade agrícola e na subsistência. Notadamente, as organizações de agricultores familiares que buscam assegurar o direito de comercialização de seus produtos orgânicos, especialmente no mercado local, isentos de acréscimos referentes aos custos relativos às certificações³ Sambuichi *et al.* (2017b).

Para efetivar a regularização da produção orgânica, o agricultor deve escolher um instrumento que garanta a qualidade do produto agroecológico. Entre eles, o controle social na venda direta (OCS); o sistema participativo de garantia (SPG); e a certificação por auditoria. Por exemplo, os agricultores familiares que comercializam seus produtos diretamente com o consumidor e se encontram inseridos em processos próprios de organização e controle social têm a isenção do selo. Eles devem garantir a qualidade do alimento orgânico pela Organização de Controle Social (OCS) cadastrada no MAPA. Essa organização poderia ser feita por grupo, associação, cooperativa ou consórcio, formalizado ou não Vriesman; Rocha; Weirich Neto (2016).

Mas não são apenas os pequenos que buscam meios de ampliar as vendas dos produtos da agroecologia, pois, embora aponte a tendência positiva de crescimento do mercado brasileiro de orgânicos, enfatiza o potencial de desenvolvimento que o setor de produção agroecológica reúne. Para tanto, há duas circunstâncias: se as condições econômicas são favoráveis e se o consumidor já consolidou seu entendimento sobre o que é um produto orgânico.

³ Procedimento através do qual uma empresa certificadora, após o credenciamento junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) pode acreditar determinado produto e garantir sua qualidade mediante uso de métodos científicos.

É impossível formular-se uma posição *a priori* sobre instâncias organizativas que supostamente agregam segmentos sociais com interesses tão díspares. Não se descarta por completo a possibilidade de constituição de redes que englobam pequenos agricultores em luta permanente pela reprodução social de suas unidades produtivas e empresas lucrativas. Contudo, vem à tona as muitas experiências passadas de convivência entre a chamada pequena produção e a grande produção que redundaram em novo tipo de dependência, como demonstraram as muitas pesquisas acadêmicas feitas no Brasil, entre elas a de Farias (2021), que é exemplo dessa nova dependência.

PERSPECTIVA METODOLÓGICA PARA A PEQUENA PRODUÇÃO E A GRANDE PRODUÇÃO

Na perspectiva mercadológica hegemônica no país, a lógica adotada é do capital que também é a do agronegócio. Gera concentração e má distribuição de renda e cultiva ideologia que ignora todos os princípios da agroecologia. Ao contrário, esta modalidade de produção vem, aos poucos, buscando se definir como ciência, na qual se fundamentou o desenho institucional da política pública em discussão, inspirando ações, instituições e normas. Acima de tudo, busca, tal como esse campo de ações, a emancipação humana que propicia uma vida digna e o estabelecimento de novas relações com a natureza.

Com inspiração em Ploeg (2014), admite-se que os agricultores familiares dedicados à agroecologia, representados por estratos sociais carentes das condições de reprodução social, não visam somente o lucro ao se integrarem ativamente na vida comunitária, ao buscarem o acesso aos mercados ou a participação em cooperativas.

De fato, visam a obtenção de níveis de renda que lhes permitam ter uma vida digna, razão que, segundo o autor, justifica carrear recursos para eles. Pensar em novas agências desses agricultores no Brasil requer o entendimento de, pelo menos, algumas particularidades do desenvolvimento rural do país.

Conforme Filippi (2011), a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o desenvolvimento rural se insere numa lógica governamental na qual as políticas públicas declaravam, institucionalmente, a dualidade do mundo rural. O autor se refere à existência de dois ministérios referentes à agricultura a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), embora já existisse o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Essa dualidade se constitui na ausência de “partilha” da terra entre o universo de cidadãos que retiram o sustento por meio do seu trabalho na pequena agricultura familiar e os grupos que dominam a agricultura patronal e dispõem de um volume exorbitante de terras. A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), posteriormente ao conhecido Massacre de Eldorado de Carajás, resultante de conflito pela posse da terra, é reveladora de que o desenvolvimento rural do país reflete dois mundos díspares.

Pensar em mercados de produtos oriundos da agroecologia, diante dessa dualidade, nos reporta às formulações de Long e Ploeg (2011) sobre modelos de desenvolvimento rural que impelem à emergência de novos mercados e a necessidade de reconhecimento das agências dos “pequenos produtores” rurais. Para situar os mercados aninhados que convivem com os mercados de *commodities*, expressando fenômenos da economia contemporânea, os autores ora referidos situam as relações comerciais estabelecidas entre o Brasil e outros países como a China ou blocos econômicos, como a União Europeia (UE), apontando semelhanças e diferenças das políticas de desenvolvimento rural adotadas e as desigualdades internas do Brasil.

Conforme compreende Ploeg (2008), os mercados convencionais aliados às maiores redes de comercialização de alimentos, com representações em todo o mundo, assemelham-se a “impérios alimentares”. Isto se daria em virtude da influência que tais redes exercem sobre o modo de vida das pessoas e, conseqüentemente, sobre a produção dos camponeses, haja vista o poder que a mídia exerce nesse processo de reprodução social e econômica.

Ao destacar a magnitude da exportação de *commodities* pelo Brasil e as desigualdades econômicas e sociais internas ao país, Long e Ploeg (2011) admitem que a organização coletiva dos pequenos agricultores constitui vias alternativas para a comercialização de sua produção, acarretaria inovações nas estratégias de produção, tornaria as relações sociais mais estreitas, e possibilitaria uma autonomia maior nos aspectos sociais e econômicos. Admitem que os mercados nascentes seriam também espaços propícios às relações sociais e apreensão de novos significados resultantes dos diversos valores compartilhados e advindos de realidades diferentes, contribuindo de forma relevante para o estudo das redes agroalimentares alternativas.

MERCADOS ANINHADOS

Entre as vias alternativas de comercialização, Ploeg (2011) se refere aos “mercados aninhados”. Para o autor, é a junção das diversas especificidades que criam o ninho, e este protege aquilo que acontece e cresce em seu interior⁴. Refere-se também a “mercados imersos” e ao encaixe de uns dentro dos outros, como caixas de diferentes tamanhos, ou seja, pelo fato de estarem imersos socialmente. Os mercados aninhados, no caso da agroecologia, seriam formas de comércio postas em prática pelos agricultores e suas instituições, observando um conjunto de valores sociais e culturais considerados recursos públicos comuns que, compartilhados, assegurariam confiança aos produtos comercializados nestes espaços.

Destaca Ploeg (1992) que uma parcela considerável do desenvolvimento rural na Europa se concentra na geração de novos produtos e serviços que incorporam e representam novas relações entre o rural e o urbano, entre agricultura e sociedade. Nessa perspectiva, seria necessária a existência de mercados que imprimam significativa diferença dentre os já existentes, posto que não se concebe que as relações estabelecidas entre produtores e consumidores permaneçam baseadas na visão clássica da sociologia rural, vista como sendo os mercados “final de linha” na cadeia.

Estes mercados não devem, segundo o autor ora referido, ser analisados somente do ponto de vista de sua capacidade de efetivar mudanças econômicas, mas também pelo seu potencial de associar outros elementos entre os atores, a fim de que todos eles possam interagir.

Os mercados agrícolas em pequenos empreendimentos rurais no Brasil constituem objeto de estudos de Wilkinson (2008), que utiliza sistematizações da sociologia econômica no estudo da construção de tais mercados. O autor evidencia as novas estratégias adotadas pelos agricultores familiares concernentes às mudanças ocorridas no sistema agroalimentar mundial, como a desregulamentação e globalização dos mercados e as mudanças nos padrões de consumo alimentar. E destaca a função de expressiva importância das redes sociais na permanência da economia informal e dos mercados locais Cassol (2013).

Constata o autor que determinados mercados locais, considerados como de pequena produção, têm a capacidade de instituir redes aptas a defender o vigor destes espaços. Por essa via de compreensão, admite que a agricultura familiar é capaz de vencer as convenções impostas pelos mercados formais. Evidencia a existência de mercados rurais e agrícolas, baseados na troca ou no intercâmbio, os mercados aninhados, imersos ou mesmo mercados socialmente construídos, os quais não estão isolados, mas fazem parte e mantêm relação íntima com os mercados mais amplos.

De acordo com Cassol, Salvate e Schneider (2016, p. 315), “os mercados emergem das interações sociais existentes entre os atores e os arranjos coletivos de gestão e manutenção das transações econômicas e do intercâmbio mercantil”. Todavia, nem todos os mercados imersos seriam construídos socialmente, mesmo que deles advenham relações sociais, como regras, normas, convenções e valores sociais mobilizados e compartilhados coletivamente. Acrescentam que eles emergem, crescem, desenvolvem-se e evoluem no âmbito dos mercados dominantes, apesar de não se orientarem pelas convenções dos mercados de cunho capitalista, sendo considerados como um fenômeno do capitalismo contemporâneo.

⁴ Refere-se também a “mercados imersos” e ao encaixe de uns dentro dos outros, como caixas de diferentes tamanhos, ou seja, pelo fato de estarem imersos socialmente.

Admite-se que as práticas estão na dimensão política, como também se admite a relevância de outras estratégias de comercialização, como as feiras, os mercados aninhados, os mercados encaixados, as vendas diretas ou quaisquer outras denominações que outras estratégias semelhantes venham a adquirir em decorrência da agência de pequenos produtores agroecológicos.

MERCADOS INSTITUCIONAIS

Nessa direção, criaram-se no Brasil também os chamados “mercados institucionais”, destacando-se como exemplo a compra de produtos oriundos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O Decreto nº 8.473 de 2015 determina que todos os estabelecimentos da administração federal, compradores ou fornecedores de alimentos, ficam obrigados a direcionar, igualmente, pelo menos o percentual de 30% dos recursos para a agricultura familiar.

No estado do Ceará, no período pesquisado, encontrava-se em fase de experimentação um tipo específico de incentivo ao mercado institucional de produtos oriundos da agroecologia. Trata-se do Portal de Produtos da Agricultura Familiar no *site* da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (SDA), em cujos pátios ocorrem feiras de produtos agroecológicos. Na ocasião, tomou-se conhecimento de que seriam cadastrados os agricultores, as associações e os seus produtos devidamente certificados, bem como os compradores dos produtos. Desse modo, colocava-se à disposição da comunidade em geral o acesso às novas tecnologias, inclusive, a serviço do pequeno produtor, pois a ideia é que o portal contribua para reduzir a atuação de atravessadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa que deu suporte a este artigo autoriza a afirmar-se que as experimentações dos agricultores familiares e as ações de atores coletivos e individuais foram os grandes

esteios na criação de uma política pública de agroecologia no Brasil e continuam sendo, no sentido da permanência desta. As tentativas governamentais de “fechamento da janela de oportunidades” expressam-se como a extinção do MDA e, em decorrência, os programas mencionados anteriormente. Em conjunto, essas iniciativas governamentais funcionaram como solapamento das bases institucionais e materiais indispensáveis à continuidade da política em tela. Não obstante as repercussões negativas sobre essa política pública, o Estado de inspiração neoliberal foi incapaz de decretar sua morte. Certamente, a expansão da agroecologia vinculada à agricultura familiar no país seria muito maior se o apoio estatal não tivesse sido minado durante cerca de cinco anos. Contrariando, essa modalidade de necropolítica ou a não política impeditiva de uma produção de alimentos saudáveis, a agroecologia permanece viva e sua expansão pode ser aquilatada pelo crescimento de mercados diferenciados.

Na ausência de apoio governamental, foram fundamentais as agências dos produtores familiares da agroecologia, os quais, impelidos por necessidades vitais e motivados pelo domínio de lógicas específicas, recriam estratégias de reprodução social de unidades produtivas. Eles contaram também com os resquícios do desenho institucional dessa política, destacando-se as Comissões de Produção Orgânicas (CPOrgs), como interfaces socioestatais que estão presentes nas unidades federadas do país, entre outras atribuições, contribuiriam no controle social dos produtos e, desse modo, facilitando as vendas, pois os consumidores tornam-se, cada vez mais, alertas em relação ao uso de insumos agrícolas prejudiciais à saúde.

Nem todas as medidas de solapamento das bases da agroecologia atingiram as unidades federadas, sobretudo a maioria das que se situam na região Nordeste, onde também a maioria dos governos estaduais são favoráveis ao bem estar social e à vida, como demonstra o consórcio que propicia uma governança colaborativa. No Ceará, por exemplo, percebe-se a vitalidade da agroecologia, principalmente por meio da ampliação de feiras que funcionam nas dependências de secretarias de governo, parques ecológicos, universidades, centros de treinamento etc., além das práticas de vendas diretas e da criação de “mercados

aninhados” que vêm se instalando não só em supermercados, mas em mercados pequenos localizados em bairros.

No entanto, os pequenos produtores rurais que praticam a agroecologia continuam enfrentando enormes desafios, os quais se avolumam, notadamente, no que se refere ao compromisso de contraposição aos fundamentos dos modelos agrícolas não sustentáveis, como os adotados pela chamada revolução verde. Mesmo assim, no Nordeste, por exemplo, os atores sociais coletivos e individuais vêm contribuindo na criação e/ou no alargamento de espaços públicos de debates e diálogos fortalecedores e multiplicadores de experimentações e práticas de agroecologia. Seria como um caminho para obtenção de qualidade de vida e sustentabilidade ambiental, compreendendo-se que a “agroecologia é mais do que um sistema de produção orgânico (sem uso de agrotóxicos), pois considera os aspectos ambientais, sociais, culturais, éticos e políticos da agricultura”, como diriam Barbosa *et al.* (2007).

Evidenciam-se, inclusive, as agências de possuidores de pequenas unidades de produção rural com o apoio de pesquisadores, organizações não governamentais, associações, partidos progressistas, igrejas, movimentos sociais e técnicos do Estado que, por meio de ações coletivas, posicionaram-se contrariamente à “revolução verde” e se empenharam na criação de uma política pública de agroecologia.

Entretanto, a política pública em questão necessita de apoio financeiro e político do Estado, pois os “nichos de mercado” que emergem fortuitamente no Brasil, nas “brechas” deixadas pelo agronegócio, a depender do ciclo político em que o país se encontre, não são suficientes para tanto.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

AGÊNCIA BRASIL. **Atualizações**. Brasília: Agência Brasil, 2020. Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br. Acesso em: 15 jun. 2023.

AGÊNCIA SENADO. **Atividade Legislativa**. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br>. Acesso em: 11 jun. 2023.

ANA. Articulação Nacional de Agroecologia. **Encontros nacionais de agroecologia**. Minas Gerais: ANA, [202-]. Disponível em: <https://enagroecologia.org.br/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

ASSIS, T. R. P. Sociedade civil e a construção de políticas públicas na região semiárida brasileira: o caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC). **Revista Políticas Públicas**, [S.l.], v. 16, n. 1, p. 179-189, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321128742016.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BARBOSA, M. *et al.* **Cartilha agroecológica**. 2007. 18 f. Projeto de pesquisa (Graduação em Agronomia), Universidade do Estado do Mato Grosso, Mato Grosso, 2007.

BEZERRA, I. **Nessa terra, em se plantando tudo dá?** Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense: o caso do PAA. 2010. 333 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

BOURDIEU, P. **Esquisse d'une théorie de la pratique**. Geneve: Droz, 1972.

BRANDENBURG, A. Ecologização da agricultura e reconstrução do ambiente rural no Brasil. *In*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN

LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 27., 2009, Buenos Aires. **Anais** [...], Buenos Aires, 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 ago. 2012. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=BRASIL.+Decreto+n%C2%BA+7.794%C2>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 e janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária

PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 jan. 2010. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=BRASIL.+LEI+n%C2%BA+12.188%C2%de+11+e+janeiro+de+2010%C2%que+institui+a+Pol%C3%ADtica+Nacional+de+Assist%C3%A2ncia+T%C3%A9cnica+e+Extens%C3%A3o+Rural+para+a+Agricultura+Familiar+e+Reforma+Agr%C3%A1ria>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Lei n.13.465/2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 jan. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. O Brasil sem miséria. Brasília: MDS, 2014.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-521, 2006. Disponível em: <http://www.anpocs.org/index.php/edicoes-antiores/bib-61/582-perspectivasteoricas-sobre-o-processo-de-formulacao-de-politicas-publicas/file>. Acesso em: 18 set. 2019.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, [S.l.], v.1, n. 1, p. 16-37, jan./mar. 2000. Disponível em: https://www.projetovidanocampo.com.br/agroecologia/agroecologia_e_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia: conceitos e princípios**. Brasília: MDA/SAF/DATER-IICA, 2004.

CAPORAL, F. R.; PETERSEN, P. Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil. **Revista Agroecologia**, [S.l.], n. 6, p. 63-74, 2012. Disponível em: <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/160681>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CASSOL, A. P. **Redes agroalimentares alternativas: mercados, interação social e a construção da confiança**. 2013. 186 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/79442>. Acesso em: 14 jun. 2023.

CASSOL, A. P.; SALVATE, N.; SCHNEIDER, S. Mercados Imersos: uma perspectiva de análise institucional e relacional das trocas econômicas e do intercâmbio mercantil. 2016. In: **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 15, n. 33, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/151150>. Acesso em: 11 maio 2023.

COSTA, S. F. **Ciclos políticos partidários e desigualdade na América Latina: evidências empíricas para os governos de**

esquerda (1994-2003). 2016. 122 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/25073>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FARIAS, L. A. C. Tempo de transição e participação popular no Nordeste rural: uma releitura sobre as influências da memória coletiva. In: FARIAS, L. A. da C. (Org.). **Interfaces socioestatais da participação: ensaios sobre políticas públicas e proteção social**. Fortaleza: Editora Meta, 2021.

FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 19, n. 2, 74, abr./jun. 1999. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/748.PDF>. Acesso em: 15 set. 2019.

FILIPPI, E. E. O desenvolvimento rural no Brasil: das políticas de estado às políticas territoriais. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária?** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2016. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governodilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria>. Acesso em: 17 jun. 2023.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Illinois: Pearson, 2011.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006a. 219-224 p.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006b. 225-246 p.

LEMIEUX, V. Les politiques publiques et les alliances d'acteurs. [Article publié dans l'ouvrage sous la direction de Vincent Lemieux, Pierre Bergeron, Clermont Bégin et Gérard Bélanger]. Dans: **Le système de santé au Québec**. Organisations, acteurs et enjeux. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1994.

LEMIEUX, V. **L'étude des politiques publiques**: acteurs et leur pouvoir. Laval: Les Presses de Université Laval, 2002.

LONG, N. E.; PLOEG, J. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S. e GAZOLLA, M. **Os atores do desenvolvimento rural**: perspectivas teóricas e práticas sociais. [S.l.]: EdUFRGS, 2011.

MARTINS, J. S. **Exclusão e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulos, 1997.

MATTEI, L. A Política Agrária e os Retrocessos do Governo Temer. **Revista OKARA**: Geografia em debate, [S.l.], v.12, n.2, p. 293-307, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/okara/article/view/41318>. Acesso em: 14 jul. 2023.

MEDEIROS, J. Regressão democrática na América Latina: do ciclo político progressista ao ciclo político neoliberal e autoritário. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 98-165, mar./jun. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/19358>. Acesso em: 04 maio 2023.

MENEZES, D. B.; DE SOUZA, V. G. Formação da agenda governamental relativa às políticas urbanas no Brasil após a criação do Ministério das Cidades: Uma aplicação do Modelo dos Múltiplos Fluxos. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S.l.], n. 1, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14580>. Acesso em: 23 jun. 2023.

MOURA, I. F. Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. In: **A Política Nacional de Agroecologia**

e Produção Orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017.

NIJDAM, E. P. G. L.; FARIAS, L. A. C. Mobilizações sociais e agenda da política pública de agroecologia no Brasil: aproximação ao “modelo dos múltiplos fluxos” de Kingdon. In: FARIAS, L. A. C. (Org.). **Interfaces socioestatais da participação**: ensaios sobre políticas públicas e proteção social. Fortaleza: Editora Meta, 2021.

NORONHA, G. S. A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

PLOEG, J. D. V. **Camponeses e a arte da agricultura**: um manifesto Chayanoviano. Tradução de Cláudia Freire. Porto Alegre: EdUnesp, 2016a.

PLOEG, J. D. V. Mercados aninhados recém-criados: uma introdução teórica. In: MARQUES, F.C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. **Construção de mercados e agricultura familiar**: desafios para o desenvolvimento rural. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016b. 21-52 p.

PLOEG, J. D. V. Dez qualidades da agricultura familiar. In: Revista Agriculturas: experiências em agroecologia. **Cadernos de Debate**, Rio de Janeiro, n. 1. 2014.

PLOEG, J. D. Van der. Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p.114-140, mai./ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a06v13n27.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2020.

PLOEG, J. D. V. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: EdUFRGS, 2008.

PLOEG, J. D. V. El proceso de trabajo agrícola y la mercantilización. *In*: GUZMAN, E. S. **Ecología, Campesinato y Historia**. España: La sediciones de la Piqueta, 1992.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017a.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Análise da Construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**: Texto para Discussão 2305. Rio de Janeiro: Ipea, 2017b.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jun. 2023.

STÉDILE, J. P. **Os retrocessos do governo na política agrária, agrícola e ambiental**. São Paulo: Poder 360, 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opinioao/brasil/os-retrocessos-do-governo-na-politicaagraria-agricola-e-ambiental-por-stedile/>. Acesso em: 01 jun. 2020.

VRIESMAN, A. K.; ROCHA, C. H.; WEIRICH NETO, P. H. Certificação da Produção Agroecológica: promovendo qualidade de vida no campo e na cidade. *In*: ROCHA, C. H.; WEIRICH NETO, P. H.; SOUZA, N. M. de (Org.). **Sustentabilidade**: a transformação vem da agricultura familiar. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2016. 118 p. il.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores**: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

ZAHARIADIS, N. A estrutura de múltiplos fluxos: estrutura, limitações, perspectivas. *In*: SABATIER, P. A. **Teorias do processo político**. Boulder: Westview, 2007.

✓ **Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste:**
análise à luz do conceito de
novos arranjos institucionais¹

Alexciane Assis de Lima
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul – UFRGS
Programa de Pós-graduação em
Ciência Política
alexcianeal@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0001-7356-1373>

Hemerson Pase
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul – UFRGS
Programa de Pós-graduação em
Ciência Política
hemerson.pase@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3322-3003>

Resumo: O artigo examina o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE), uma iniciativa do Consórcio Nordeste voltada ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção da segurança alimentar. Teoricamente, a pesquisa utiliza o modelo analítico de Lotta e Favareto (2016) para identificar no desenho institucional do programa as dimensões intersetorial, interfederativa, participativa e territorial. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa, combinando procedimentos de pesquisa documental e bibliográfica. Os resultados preliminares do estudo sugeriram a presença das dimensões analisadas, tendo em vista que, o programa busca integrar políticas públicas, articulando diferentes atores políticos e sociais.

Palavras-chave: PAS Nordeste; arranjos institucionais; agricultura familiar; cooperação interestadual.

¹ Artigo apresentado na ST11. Redesenhando as fronteiras entre o rural e o urbano: poder, conflitos e rearticulações em torno de território, terra, alimentos e cotidiano - Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do VI Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, que ocorreu no período de 06 a 09/05/2025, em Brasília (DF). A pesquisa que originou este artigo foi desenvolvida com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da concessão de bolsa GD ao primeiro autor, processo CNPq Nº172379/2023-7.

EN Healthy Food Program of the Northeast: An Analysis Through the Lens of Institutional Arrangements

Abstract: This article examines the Healthy Food Program of the Northeast (PAS/NE), an initiative of the Northeast Consortium aimed at strengthening family farming and promoting food security. Theoretically, the research uses Lotta and Favareto's (2016) analytical model to identify intersectoral, interfederative, participatory, and territorial dimensions within the program's institutional design. Methodologically, a qualitative approach was adopted, combining documentary and bibliographic research procedures. Preliminary results of the study suggested the presence of the analyzed dimensions, given that the program seeks to integrate public policies, articulating different political and social actors.

Keywords: PAS Northeast; institutional arrangements; family farming; interstate cooperation.

ES Programa de Alimentos Saludables del Nordeste: análisis desde el concepto de arreglos institucionales

Resumen: Este artículo examina el Programa de Alimentos Saludables del Nordeste (PAS/NE), una iniciativa del Consorcio Nordeste orientada al fortalecimiento de la agricultura familiar y la promoción de la seguridad alimentaria. Teóricamente, la investigación utiliza el modelo analítico de Lotta y Favareto (2016) para identificar en el diseño institucional del programa las dimensiones intersectorial, interfederal, participativa y territorial. Metodológicamente, se adoptó un enfoque cualitativo, combinando procedimientos de investigación documental y bibliográfica. Los resultados preliminares del estudio sugirieron la presencia de las dimensiones analizadas, considerando que el programa busca integrar políticas públicas, articulando diferentes actores políticos y sociales.

Palabras-clave: PAS Nordeste; arreglos institucionales; agricultura familiar; cooperación interestatal.

FR Programme d'Aliments Sains du Nord-Est: une analyse à partir des arrangements institutionnels

Résumé: Cet article examine le Programme d'Aliments Sains du Nord-Est (PAS/NE), une initiative du Consortium Nord-Est visant à renforcer l'agriculture familiale et à promouvoir la sécurité alimentaire. Théoriquement, la recherche utilise le modèle analytique de Lotta et Favareto (2016) pour identifier, dans la conception institutionnelle du programme, les dimensions intersectorielle, interfédérative, participative et territoriale. Sur le plan méthodologique, une approche qualitative a été adoptée, combinant des procédures de recherche documentaire et bibliographique. Les résultats préliminaires de l'étude ont suggéré la présence des dimensions analysées, étant donné que le programme cherche à intégrer les politiques publiques, en articulant différents acteurs politiques et sociaux.

Mots-clés: PAS Nord-Est; arrangements institutionnels; agriculture familiale; coopération interétatique.

1. INTRODUÇÃO

Com a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição de 1988, demandas políticas e sociais anteriormente reprimidas foram reconhecidas como problemas públicos, conduzindo à criação de arranjos institucionais mais complexos para atender às necessidades apresentadas (Lotta; Vaz, 2015).

Nessa linha, arranjos institucionais podem ser definidos como um conjunto de regras e mecanismos específicos estabelecidos pelos agentes para regular suas interações e coordenação em processos econômicos, políticos e sociais, em áreas específicas de políticas públicas. Esses arranjos determinam os participantes, os objetivos e as relações entre os atores no contexto de implementação dessas políticas (Gomide; Pires, 2014).

Um exemplo notável desses arranjos é a formação de iniciativas de cooperação interfederativa, frequentemente operacionalizadas por consórcios intermunicipais. A disseminação dos consórcios públicos no Brasil ganhou força a partir dos anos 2000, especialmente na gestão municipal da saúde, a fim de suprir carências ou insuficiências estruturais na gestão e implementação de políticas públicas, bem como otimizar recursos (humanos e físicos) e capacidades institucionais para atender demandas sociais que ultrapassavam as limitações administrativas de um único governo (Lui; Ferreira Jr., 2023).

Até recentemente, os consórcios públicos eram predominantemente intermunicipais. No ano de 2015, foi constituído no Brasil o primeiro consórcio público interestadual, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC). E, em 2019, foi constituído o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, conhecido como Consórcio Nordeste, o único no Brasil formado exclusivamente por estados federados de uma mesma região.

O Consórcio Nordeste atua em diversas áreas, adotando um modelo emergente de governança colaborativa por meio de câmaras temáticas – atualmente dezoito, entre as quais está a câmara temática da agricultura familiar.

Em 2020, como resultado de articulação técnica e política, com o objetivo de dinamizar a produção da agricultura familiar,

foi instituído, no âmbito do Consórcio Nordeste, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE). O programa visa integrar políticas públicas para ampliar a produção e o consumo de alimentos saudáveis provenientes da agricultura familiar, da biodiversidade e da pesca artesanal.

Visando a eficácia na implementação de políticas públicas que contemplem as demandas contemporâneas em contextos complexos, o governo brasileiro tem adotado arranjos de implementação que engajem uma diversidade de atores no processo, assegurando tanto a legitimidade quanto a viabilidade das intervenções propostas.

No âmbito do federalismo, verifica-se uma ênfase crescente na necessidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo para garantir a efetividade na implementação das políticas sociais. Esse movimento fomenta a criação de novos arranjos institucionais, marcados por dimensões federativas complexas e pela integração de distintos modelos de gestão (Lotta; Vaz, 2015).

Nessa perspectiva, Lotta e Favareto (2016; 2018) desenvolveram uma metodologia para analisar arranjos de políticas públicas, considerando a integração horizontal (entre setores), a integração vertical (entre entes federativos), além das dimensões territorial e participativa. O modelo proposto é reconhecido como ferramenta analítica nos estudos de implementação, pois permite analisar políticas públicas e instrumentos que envolvem múltiplas capacidades e recursos, exigindo abordagens interseoriais e territoriais.

Assim, o objetivo deste artigo é adaptar o referido modelo ao contexto regional e de cooperação entre estados, buscando identificar, no desenho institucional do PAS/NE, as dimensões interfederativa, intersetorial, participativa e territorial, e descrever como essas dimensões se articulam no programa.

1.1 Estrutura do Artigo

Para alcançar o objetivo proposto, o artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresentam-se as discussões

teóricas sobre a análise de arranjos institucionais. Em seguida, explora-se o contexto histórico e político que levou à criação do programa. A terceira seção é dedicada à análise do PAS/NE com base no modelo de Lotta e Favareto (2016), com foco no desenho institucional do programa. Por fim, a quarta seção apresenta as conclusões do estudo, apontando limitações e sugerindo questões para pesquisas futuras.

1.2 Metodologia

O estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, tendo a pesquisa documental como principal procedimento metodológico para o levantamento de dados e a análise de conteúdo como técnica de análise das informações coletadas.

Na pesquisa documental, utiliza-se materiais oriundos de fontes documentais, como documentos oficiais, reportagens de jornais, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, etc. De acordo com Gil (2008), as técnicas de coleta de dados nesse tipo de procedimento distinguem-se das demais, tendo em vista que nele os dados são obtidos de maneira indireta, não requerendo interação direta com indivíduos.

Dessa forma, a fim de alcançarmos o objetivo proposto, o desenho metodológico da investigação foi dividido nas seguintes etapas:

1.2.1 Coleta de Dados: considerando as fontes e os critérios de seleção, com análise exploratória dos documentos oficiais e notícias, selecionando-os com base em:

- Credibilidade: Fontes primárias (Resolução que institui o programa; relatórios de gestão) e secundárias (jornais de grande circulação; sites institucionais dos estados consorciados e governos federal);

- Cronologia: Materiais publicados entre 2020 e 2024, período de instituição e atualização do Programa.
- Relevância: Conteúdo relacionado às quatro dimensões do modelo teórico trabalhado.

1.2.2 Procedimento de análise de conteúdo

Com o objetivo de captar e interpretar as variáveis relacionadas às dimensões do programa, foi utilizado o procedimento de análise de conteúdo. Esse processo foi guiado por uma categorização dedutiva, orientada pelo modelo analítico de Lotta e Favareto (2016). O processo envolveu:

- Leitura exploratória dos documentos e identificação das unidades de registro relevantes.
- Codificação dos dados, com o auxílio do *software* Atlas.ti, para organização e sistematização dos códigos.
- Agrupamento dos códigos em categorias temáticas, conforme similaridade e pertinência.
- Revisão crítica e exclusão de códigos pouco relevantes para o objetivo da pesquisa.
- Registro sistemático dos códigos e categorias, assegurando transparência e rastreabilidade.
- Interpretação dos resultados à luz da fundamentação teórica e da literatura revisada.

Os materiais foram coletados em sites institucionais do Consórcio Nordeste, do governo federal, dos estados consorciados e das respectivas secretarias estaduais, além de jornais locais de grande circulação. A análise documental foi complementada por uma revisão da literatura sobre arranjos institucionais, visando contextualizar e fundamentar a discussão dos resultados.

2. A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Gomide e Pires (2014), arranjos institucionais são definidos como uma combinação de regras, mecanismos e processos que estabelecem a maneira particular como se conduzem atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Os autores ressaltam que cada política envolve arranjos específicos de organizações, mecanismos de coordenação, ambientes de negociação e decisão, além de obrigações de transparência e prestação de contas (*accountability*).

Desde 2011, estudos sobre arranjos institucionais de implementação de políticas públicas no Brasil têm sido realizados por pesquisadores e técnicos de instituições como Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade de São Paulo (USP), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP). Esses trabalhos focam a análise de como o Governo Federal tem se estruturado para implementar políticas públicas complexas.

Os referidos estudos possibilitaram identificar categorias e conceitos que qualificam os programas instituídos, enfatizando a permeabilidade social, a participação de atores institucionais, os níveis de articulação entre os setores envolvidos na política e a adequação entre as particularidades dos territórios e o delineamento do programa (Lotta; Galvão; Favareto, 2016).

Nesse contexto, os autores identificaram elementos em alguns programas implementados pelo Governo Federal, como a articulação de temáticas intersetoriais, a construção de modelos de gestão coordenados entre entes federativos e sociedade civil e a busca por enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas.

Com base nessa análise, Lotta e Favareto (2016) desenvolveram uma metodologia para examinar arranjos de políticas públicas que promovem a integração horizontal (entre setores de políticas

públicas), a integração vertical (entre entes federativos) e a inclusão da dimensão territorial. Essa abordagem busca abarcar capacidades e recursos que exigem estratégias intersetoriais, territoriais e de participação de atores não estatais.

Em outros estudos, Lotta e Favareto (2018) destacaram que, ao longo dos anos 2000, o Estado brasileiro passou por diversas transformações no conteúdo de suas políticas, bem como em sua estrutura, gestão e monitoramento. Em termos de conteúdo, segundo os autores, houve uma priorização de políticas sociais voltadas ao combate à pobreza, à ampliação do acesso a direitos e à valorização do salário-mínimo, além de iniciativas para fomentar o crescimento econômico, especialmente por meio de projetos de infraestrutura, expansão do crédito e estímulos às exportações.

No que se refere à gestão, as mudanças refletiram a percepção de que as reformas estatais da década de 1990 não trouxeram melhorias significativas nas políticas públicas. Segundo Andrews, Pritchett e Woolcock (2012), a administração pública contemporânea adota novas abordagens que priorizam soluções organizacionais e métodos gerenciais flexíveis e adaptativos, rompendo com os modelos tradicionais que promoviam “boas práticas” uniformes.

Diante dessa complexidade crescente, esses autores defendem que as inovações na gestão pública devem focar a resolução de problemas específicos. Para tanto, é essencial promover experimentações e engajar uma diversidade de atores, assegurando legitimidade e viabilidade às mudanças.

Conforme Lotta e Vaz (2015), os arranjos institucionais complexos recentemente adotados no Brasil refletem respostas às dinâmicas contemporâneas da administração pública. Esses mecanismos surgem como estratégias para enfrentar desafios específicos, especialmente no campo das políticas sociais.

No contexto do federalismo, destaca-se a crescente necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo para garantir a eficácia das políticas sociais em contextos territoriais complexos. Essa necessidade impulsiona a criação de novos arranjos institucionais caracterizados pela integração federativa e por modelos de gestão complexos. Tais arranjos

frequentemente incluem mecanismos de coordenação federativa e adesão voluntária dos entes subnacionais, com o governo federal desempenhando papel central (Lotta; Vaz, 2015).

A articulação horizontal, ou intersectorialidade, consiste na coordenação de diferentes setores governamentais na busca de soluções integradas para problemas sociais. Esse tipo de articulação organiza competências setoriais e programas, promovendo uma integração horizontal (Lotta; Galvão; Favareto, 2016).

A coordenação vertical ou federativa envolve a interação entre os entes federativos – federal, estadual e municipal – no processo de implementação das políticas públicas. Isso se deve à autonomia relativa dos entes subnacionais. Conforme Arretche (2012), a Constituição Federal de 1988 descentralizou a execução de várias políticas públicas, mas não garantiu autonomia plena aos governos subnacionais.

A dimensão territorial, por sua vez, reflete a inserção das dinâmicas territoriais no planejamento e na implementação de políticas públicas. Lotta e Favareto (2018) apontam que, no século XXI, esse aspecto tem ganhado espaço no repertório dos gestores públicos e nos instrumentos de políticas públicas.

Quanto à participação social, os autores destacam sua importância em todas as fases do ciclo das políticas públicas. O incentivo à ocupação dos espaços de controle social, promovido pela Constituição de 1988, é um elemento essencial para a democratização das políticas públicas e para o aumento de sua efetividade.

3. A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE E A CRIAÇÃO DO PAS NORDESTE

Até recentemente, a formação de relações de cooperação por meio de consórcios públicos no Brasil era realizada apenas no âmbito municipal. Contudo, em 2015, foi constituído, de forma inédita no Brasil, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC), composto pelo Distrito Federal e pelos estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins.

Em 2019, em meio a um cenário político marcado por embates e interesses divergentes em relação aos governadores do Nordeste, foi criado o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, também conhecido como Consórcio Nordeste. Esse arranjo de cooperação, que evoluiu a partir do Fórum de Governadores da região, é composto exclusivamente por estados federados do Nordeste, sem a participação de entes municipais, configurando-se como o primeiro consórcio público interestadual do Brasil com essas características.

No ano seguinte à sua constituição, com base no Regulamento Sanitário Internacional, foi declarada, em 30 de janeiro de 2020, a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Tal declaração ocorreu em função de, até então, 19 países terem registrado casos da doença provocada pelo novo coronavírus (2019-nCoV), posteriormente denominada COVID-19 (OPAS, 2020a). Em 11 de março do mesmo ano, a doença foi classificada como pandemia, após atingir 114 países (OPAS, 2020b).

Diante da disseminação da COVID-19 no Brasil e da inação do governo federal quanto à criação de medidas para conter o vírus, as unidades subnacionais desempenharam um papel preciso na implementação de ações de prevenção e contenção. Nesse contexto, o Consórcio Nordeste ganhou visibilidade nacional, intensificando as divergências políticas com o governo central.

As ações do consórcio, alinhadas às principais recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), como o distanciamento social, contrastavam com as posições negacionistas do então presidente da República, evidenciando a falha do governo federal em proteger a saúde da população (G1, 2020).

Conforme Clementino (2019), a formação de uma associação entre os governadores nordestinos por meio do consorciamento evidencia os desafios na concretização de um projeto integrado para a região. Em seu trabalho, a autora destacou que o sucesso do Consórcio Nordeste estava fundamentado em:

- i. Uma “identidade regional solidamente construída”;
- ii. A crise econômica e política no país, que força soluções conjuntas de gestão governamental pelas lideranças regionais, potencializadas por interesses político-partidários contrários ao governo central;

- iii. Um discurso técnico presente em instituições de fomento ao desenvolvimento, como a Sudene e o Banco do Nordeste;
- iv. A existência de um “fundo constitucional” destinado à promoção do desenvolvimento; e
- v. Lideranças políticas “bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública”, como o Fórum dos Governadores e o próprio Consórcio Nordeste (Clementino, 2019, p. 170).

No contexto da pandemia, uma das iniciativas de destaque nacional do consórcio foi a criação do Comitê Científico, um grupo multidisciplinar composto por representantes institucionais, cientistas, pesquisadores e gestores públicos dos estados nordestinos.

A missão principal do Comitê Científico era assessorar os estados na implementação de medidas eficazes para prevenir, controlar a disseminação e conter os riscos e agravamentos à saúde pública decorrentes da circulação do vírus. As decisões e ações do Consórcio Nordeste basearam-se em dados científicos robustos e nas recomendações da OMS, garantindo uma resposta embasada em conhecimento técnico e expertise.

Outra iniciativa coordenada pelo consórcio foi a compra institucional conjunta de bens e a contratação de serviços voltados à estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados associados, como ação de combate à pandemia da COVID-19 (Consórcio Nordeste, 2022).

Recentemente, trabalhos como os de Rizzo (2023) e de Rufino Filho, Simoni Júnior e Vettorato (2024) destacam que a atuação do Consórcio Nordeste se mostrou mais bem-sucedida no âmbito dos debates, denúncias e enfrentamentos à inação do governo federal, do que na condução de projetos efetivos. Apesar disso, considerando os diálogos realizados com outros países e ações paradiplomáticas, Rizzo destaca que a constituição do Comitê Científico, junto aos resultados positivos no enfrentamento da doença, demonstrou uma robusta habilidade do consórcio no campo da cooperação internacional.

4. CÂMARA TEMÁTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR E A CONSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTOS SAUDÁVEIS DO NORDESTE – PAS/NE

Atualmente, o Consórcio Nordeste conta com dezoito Câmaras Temáticas em diferentes áreas, estruturadas a partir da ideia de cultura política de cooperação. Essas instâncias são coordenadas por governadores e contam com o apoio de equipes técnicas e de governo, que articulam projetos e ações em suas respectivas áreas. O objetivo dessas estruturas é contribuir para a efetiva integração regional, abordando demandas comuns entre os estados membros, além de fornecer suporte técnico, prático e administrativo à diretoria do Consórcio Nordeste.

Não por acaso, a Câmara Temática da Agricultura Familiar foi a primeira a ser constituída na estrutura organizacional do Consórcio Nordeste. Durante sua formação, em 2021, o Brasil enfrentava retrocessos e o desmantelamento de políticas públicas sociais, agravados por uma crise sanitária sem precedentes decorrente da pandemia de COVID-19.

No país, os pequenos agricultores enfrentaram o risco iminente de perder seus canais tradicionais de comercialização devido à suspensão ou redução significativa das feiras livres, que representavam uma importante via de escoamento da produção. Esse cenário também impactou os mercados institucionais, já fragilizados pelas medidas de austeridade fiscal adotadas com a política de contenção de gastos em 2016 (Carvalho *et al.*, 2022).

A situação se agravou no governo de Jair Messias Bolsonaro, em 2019, que desarticulou diversas estruturas governamentais responsáveis pelo fortalecimento da agricultura familiar. Essa desestruturação impactou negativamente os mercados institucionais, somando-se ao fechamento temporário de escolas e outros serviços públicos devido às medidas de contenção do coronavírus, aprofundando ainda mais o cenário de crise. Simultaneamente, houve um aumento do desemprego e do comprometimento da segurança alimentar de muitas famílias, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social.

Vale destacar que a configuração das políticas públicas para a agricultura familiar implementadas no Brasil e sua articulação com os programas e ações de combate à fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se tornaram referência internacional, reconhecidas por organismos multilaterais e disseminadas em países da América Latina e do Caribe (Sabourin; Grisa, 2018).

Contudo, essas mesmas políticas não tiveram prioridade na agenda do governo Bolsonaro. Na gestão do então presidente, as políticas sociais foram reconfiguradas, vários ministérios foram extintos, os espaços de participação e controle social – fundamentais para o monitoramento, implementação e formulação de políticas públicas – foram desmantelados.

Logo no primeiro dia de seu mandato, Bolsonaro assinou uma medida provisória que retirou, entre outras atribuições, a autonomia do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) para convocar conferências nacionais sobre SAN. Além disso, modificou a composição do Consea e revogou sua atribuição de acompanhar, articular e monitorar a Política e o Plano Nacional de SAN, ações que culminaram na extinção do conselho por meio da Medida Provisória nº 870 (MP 870), comprometendo a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada em todas as esferas de governo (Castro, 2019).

Outro retrocesso marcante foi o retorno do Brasil ao Mapa da Fome em 2018. De acordo com a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – Rede Penssan (2022), em 2020, 55,2% da população brasileira vivia em situação de insegurança alimentar. Esse cenário funcionou como uma janela aberta para políticas públicas (Kingdon, 1995), viabilizando a criação do Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste.

O programa foi idealizado e lançado pelo Fórum de Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste, e instituído no âmbito do Consórcio Nordeste a partir da Resolução nº 09/2020, de 31 de julho. O programa foi concebido como referência estratégica e unidade programática das ações da Câmara Temática da Agricultura Familiar (CTAF), em diálogo com movimentos sociais, agências e institutos internacionais de desenvolvimento e cooperação, além da sociedade civil organizada. Seus objetivos são fortalecer e ampliar a agricultura

familiar, promover a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável e solidário em nível regional, bem como combater a pobreza.

Originalmente, o programa foi estruturado em cinco eixos estratégicos:

1. Fortalecimento e expansão da agricultura familiar e valorização dos produtos da sociobiodiversidade;
2. Apoio ao processo de agregação de valor aos produtos da agricultura familiar;
3. Políticas públicas voltadas aos povos e comunidades tradicionais;
4. Segurança hídrica e gestão dos recursos hídricos;
5. Fortalecimento do protagonismo das mulheres na agricultura familiar.

Entre as ações já em execução destacam-se as feiras estaduais e regionais da agricultura familiar e o processo de mecanização agrícola adaptada à agricultura familiar do Nordeste, fruto de articulações e parcerias com o governo da China.

O PAS/NE encontra-se em processo de reformulação, considerando a retomada de várias políticas públicas na atual gestão federal do governo Lula, que já demonstrou que as ações voltadas à produção de alimentos saudáveis e à segurança alimentar são prioridades. A reformulação considera o legado do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste e experiências correlatas.

Do ponto de vista geográfico, o PAS/NE será executado nos nove estados consorciados da região, abrangendo 122 territórios de identidade e contemplando 1.748 municípios nordestinos, com base no requisito de homologação pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Quanto ao enfoque temático do programa, esse está concentrado na produção e no consumo de alimentos saudáveis ou “comida de verdade”, conforme definição do Consea.

A operacionalização do programa, no curto prazo, será realizada por meio da Agenda Territorial (AGTER), enquanto no médio prazo está prevista a elaboração e implementação de um Plano Territorial de Abastecimento Alimentar, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Abastecimento Alimentar.

Considerando o atual contexto político brasileiro e o alinhamento com o Governo Federal e agências internacionais de cooperação, o redesenho do programa visa a atuação por meio dos Colegiados Territoriais, estratégia importante para mobilizar a participação social e promover o desenvolvimento sustentável nos territórios.

Em suma, o PAS Nordeste é considerado uma inovação institucional que visa abordar problemas complexos (*wicked problems*) no âmbito regional, integrando políticas públicas, funcionando sob a coordenação do Consórcio Nordeste, instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove estados consorciados.

5. RESULTADOS

O objetivo do presente artigo foi identificar, no desenho institucional do PAS/NE, as dimensões interfederativa, intersetorial, participativa e territorial, e descrever como essas dimensões se articulam no programa.

Dessa forma, por meio da análise de conteúdo dos materiais levantados, foi possível identificar a presença das dimensões teóricas abordadas na pesquisa. Contudo, houve maior ocorrência das dimensões participativa e territorial. O quadro 1, a seguir, adaptado do trabalho desenvolvido por Lotta e Favareto (2016), detalha como cada dimensão poderá ser operacionalizada no programa, fornecendo uma visão clara e estruturada dos achados da pesquisa.

Quadro 1 – Identificação e descrição das dimensões no desenho do PAS/NE

Integração horizontal (intersectorialidade)	Integração vertical interfederativa	Dimensão participativa	Dimensão territorial
Houve intersectorialidade na formulação? Não. A formulação do Programa se deu no âmbito do Fórum de gestores e gestoras da AF ¹ familiar e contou com participantes originários desse setor produtivo.	Quem é responsável pela regulamentação? O PAS/NE foi institucionalizado no âmbito do Consórcio Nordeste. Contudo, as ações são orientadas pelas diretrizes da Política Nacional de Abastecimento Alimentar e integra a execução de políticas coordenadas pelo MDA.	Há participação de atores (não estatais) na formulação da política? Sim. A formulação contou com a participação de representantes da sociedade civil	Como a política lida com a dimensão territorial? O foco geográfico de atuação do PAS/NE são os territórios de identidade reconhecidos e homologados pelo CONDRAF
Há intersectorialidade na implementação? Sim. No desenho do Programa está prevista a participação das secretarias estaduais da agricultura familiar de cada estado ou órgão similar, bem como a integração de políticas públicas setoriais de apoio a produção e consumo de alimentos saudáveis	Quem financia a política? Inicialmente, o Programa foi desenhado para ser executado com recursos próprios de cada estado consorciado. E qual instrumento de financiamento? O Consórcio Nordeste está em negociação com ministérios e instituições internacionais para busca de financiamento do programa ² .	Que atores participam da implementação da política? Essa fase contará com vários instrumentos para ações básicas de implementação, no âmbito dos territórios da cidadania, coordenados pelos Secretários e Secretárias da AF de cada estado consorciado.	Há espaços de participação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados) previstos? Está prevista a criação de um instrumento chamado de “Jornada da participação Social, Formação e Comunicação Territorial”, que garantirá um processo permanente de participação social.
Há intersectorialidade na proposta de monitoramento? Sim. O monitoramento ocorrerá por meio de instâncias coletivas em nível nacional, estadual e territorial, mediante a instalação e o funcionamento de um Comitê Gestor Regional – CGR, um Comitê Gestor Estadual – CGE e um Comitê Gestor Territorial designado pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CGT/ CODETER.	Quem implementa a política? O Programa será implementado, primeiramente, via Agenda Territorial de ações imediatas com visão estratégica – AGTER e, dentre suas atividades, deverá ser iniciada a elaboração do Plano Territorial de Abastecimento Alimentar, que deverá iniciar sua execução no máximo em 24 meses após o início da implantação do PAS Nordeste no Território. Após a constituição do Plano, a implementação se dará mediante um processo de ampla participação social, com mobilização de representações de produtores e consumidores.	Que atores participam da avaliação da política? A avaliação ocorrerá por meio de instâncias coletivas em nível nacional, estadual e territorial, mediante a instalação e o funcionamento de um Comitê Gestor Regional – CGR, um Comitê Gestor Estadual – CGE e um Comitê Gestor Territorial designado pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CGT/ CODETER.	Há formas de articulação/ diálogo/integração com outras instâncias participativas já existentes nos territórios? Sim. O Programa visa aproveitar as experiências já consolidadas dos Colegiados Territoriais do MDA.

¹ AF – Agricultura familiar.

² MDA e Banco Mundial discutem parcerias para fortalecimento da agricultura familiar no Nordeste. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2023/02/mda-e-banco-mundial-discutem-parcerias-para-fortalecimento-da-agricultura-familiar-no-nordeste>. Acesso em: 15 out. 2024

Fonte: Elaborado e adaptado pela autora (2025) com base em Lotta, Galvão e Favareto (2016).

As diretrizes propostas no desenho de gestão e implementação do PAS Nordeste dialogam com as dimensões concebidas nos estudos de Lotta e Favareto (2016) utilizadas para analisar arranjos institucionais de implementação em contextos:

- **Integração Intersetorial:** No âmbito da intersectorialidade, o PAS/NE busca integrar políticas públicas para ampliar a produção e o consumo de alimentos saudáveis, envolvendo diversas áreas de atuação governamental. Entre os atores engajados estão órgãos e secretarias que implementam políticas com enfoque transversal nos dos estados consorciados.
- **Integração Interfederativa:** No que se refere às relações interfederativas, o PAS/NE destaca-se por ser uma iniciativa do Consórcio Nordeste, que congrega os nove estados da região. Essa estrutura promove a cooperação interfederativa ao articular ações entre os estados e buscar parceria junto ao Governo Federal, especialmente por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Além disso, o desenho do programa prevê articulação com governos municipais, fortalecendo a integração entre diferentes esferas de governo, alinhando-se a perspectiva interfederativa.
- **Dimensão Participativa:** A pesquisa identificou a participação de atores não estatais, como representantes da sociedade civil, nos espaços de articulação e implementação das ações do programa, enquanto entes fundamentais para a execução. A participação social está prevista por meio do diálogo com movimentos sociais, sindicatos, cooperativas, organizações da sociedade civil, garantindo a incorporação de múltiplas perspectivas e demandas.
- **Dimensão Territorial:** O foco geográfico do programa nos territórios de identidade do Nordeste foi nitidamente identificado nas ações de promoção da gestão territorial. Conforme desenho, o PAS/NE concentrará suas ações nos 122 territórios de identidade da região Nordeste do Brasil, abrangendo um total de 1.748 municípios. Essa focalização geográfica reflete a preocupação em atender às especificidades e diversidades locais, promovendo o desenvolvimento sustentável de forma inclusiva e equilibrada.

O Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE) representa uma inovação no federalismo cooperativo brasileiro ao integrar as dimensões de intersectorialidade, interfederatividade, participação social e territorialidade em seu desenho institucional.

A análise sugeriu que embora as dimensões se articulem entre si, no desenho de implementação do programa, é de suma importância considerar a desigualdade intrarregional que caracteriza a região Nordeste, refletindo na capacidade estatal dos governos em termos de execução e de financiamento das ações, devido às assimetrias de recursos entre os estados (Perobelli; Domingues; Ribeiro, 2013; Gomide; Pires, 2014).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE) configura-se como uma iniciativa inovadora de cooperação interestadual e integração regional, especialmente relevante diante dos desafios enfrentados pela agricultura familiar. A análise, fundamentada no modelo de Lotta e Favareto (2016), evidenciou a presença e a articulação das dimensões de intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade no arranjo institucional do programa.

O PAS/NE apresenta potencial para enfrentar questões complexas relacionadas à produção, à comercialização e ao consumo de alimentos saudáveis, promovendo o desenvolvimento sustentável e a inclusão social. Entretanto, a fase atual de reformulação e a ausência de implementação efetiva até 2025 impuseram limites à avaliação empírica da eficácia do programa, restringindo a análise ao desenho institucional e impossibilitando a coleta de dados quantitativos.

O alinhamento com o Governo Federal e a retomada de políticas de fortalecimento da agricultura familiar representam oportunidades para consolidar o PAS/NE. Para tanto, é essencial monitorar como essa articulação se traduzirá em ações concretas e resultados efetivos.

Reconhece-se como limitação a análise restrita à fase normativa do programa. Dessa forma, recomenda-se que investigações

futuras acompanhem a implementação do PAS/NE, a partir de 2025, realizando estudos longitudinais que avaliem como as dimensões teóricas se manifestam na prática e os desafios inerentes a esse processo.

Por fim, este estudo contribui para o debate sobre arranjos institucionais no federalismo brasileiro, ao demonstrar que experiências como o PAS/NE podem servir de referência para a formulação de políticas públicas regionais mais integradas, participativas e sensíveis às especificidades territoriais. A experiência do programa oferece importantes lições para gestores e formuladores de políticas, ressaltando a necessidade de articulação entre diferentes níveis de governo, setores e atores sociais para a efetividade das ações regionais.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA). **CGD Working Paper**, n. 299. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2012. Disponível em: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426292>. Acesso em: 15 nov. 2024.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, Priscila Delgado de; TEIXEIRA, Marco Antonio; MOTTA, Renata; PENNA, Camila. Sistemas alimentares em disputa: respostas dos movimentos sociais à pandemia Covid-19. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, n. 108, p. e3710808, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/3710808/2022>.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, e00009919, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, p. 165-174, jul./dez. 2019. Ipea. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9702>. Acesso em: 24 jun. 2023.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. **Relatório de atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019-2021**. Brasília, 2022. 110 p. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/institucional>. Acesso em: 21 jul. 2023.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. **Resolução nº 09/2020, de 31 de julho de 2020**. Institui, no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste – PAS/NE, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/resolucoes-e-portarias-2020>. Acesso em: 19 set. 2024.

G1. Veja repercussão do pronunciamento de Bolsonaro sobre o coronavírus em que ele contrariou especialistas e pediu fim do ‘confinamento em massa’. *Política*, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/24/veja-repercussao-ao-pronunciamento-de-bolsonaro-em-que-ele-pediu-volta-a-normalidade-fim-do-confinamento-e-disse-que-meios-de-comunicacao-espalharam-pavor.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. v. 1. Brasília: ENAP, 2007. Cap. 5, “Como chega a hora de uma ideia”, p. 219-224; Cap. 6, “Juntando as coisas”, p. 225-246.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Desafios de integração em novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 57, p. 49-65, mar. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245704.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Os conjuntos institucionais de cooperação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (Org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 80-101. ISBN 9788578113322. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482>. Acesso em: 16 out. 2024.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, p. 2761-2772, 2016. DOI: 10.1590/1413-81232015219.16042016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015. DOI: 10.21874/rsp.v66i2. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/82>. Acesso em: 15 jun. 2024.

LUI, Lizandro; COSTA, Marco Aurélio. Arranjos institucionais e relações interfederativas nas regiões metropolitanas brasileiras: a construção de uma matriz de cooperação e seus limites. In: **Federalismo, planejamento e financiamento**: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. v. 5, Série Cidade. pág. 1-24. ISBN 9786556350257. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR (MDA). MDA e Banco Mundial discutem parcerias para fortalecimento da agricultura familiar no Nordeste. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2023/02/mda-e-banco-mundial-discutem-parcerias-para-fortalecimento-da-agricultura-familiar-no-nordeste>. Acesso em: 23 nov. 2024.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. 2020a. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 16 jun. 2024.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. 2020b. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 16 jun. 2024.

PEROBELLI, Fernando Salgueiro; DOMINGUES, Edson Paulo; RIBEIRO, Luiz Carlos de Santana. **Desigualdades intrarregionais na região Nordeste**: uma análise de decomposição espacial. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2013. 30 p.: il. (Texto para discussão, 493). Disponível em: <https://cedeplar.ufmg.br/publicacoes/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

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. (ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em: 14 abr. 2023.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. II VIGISAN: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/ Rede Penssan, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em 18 abr. 2024.

RIZZO, Aline Duarte da Graça. Entre entes e agentes: cooperação descentralizada em contexto pandêmico – os casos Consórcio

Nordeste e Instituto Butantan. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 223-346, dez. 2023. DOI: 10.38116/rtm33art11.

RUFINO FILHO, Ednaldo Tavares; SIMONI JÚNIOR, Sérgio; VETTORATO, Poala. A incipiente cooperação interestadual no federalismo brasileiro: uma análise das compras compartilhadas dos consórcios durante a pandemia de Covid-19. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 75, n. 2, p. 266-289, 2024. DOI: 10.21874/rsp.v75i2.10013.

SABOURIN, Eric; GRISA, Cátia (org.). **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018. Disponível em: <https://hal.science/hal-02793601v1>. Acesso em: 16 ago. 2024.

✓ PANORAMA DA RECICLAGEM E COLETA SELETIVA NO BRASIL A PARTIR DOS RESULTADOS ESTADUAIS E RESPECTIVAS CAPITAIS

Maria Wagna de Araújo Dantas

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

wagna.dantas.498@ufrn.edu.br

<https://orcid.org/0009-0006-3381-1223>

Wagner Luiz Alves da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Norte e

professor no Instituto Federal de Educação, Ciência e

Tecnologia do Rio Grande do Norte

wagner.alves@ifrn.edu.br

<https://orcid.org/0000-0002-8873-3991>

João Paulo de Lima Costa

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

do Rio Grande do Norte e Fundação de Apoio à

Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do

Rio Grande do Norte (FUNCERN)

joaopaulocostt@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-9102-4949>

José Gomes Ferreira

Universidade Estadual da Paraíba, Universidade

Estadual da Paraíba e professor do Programa de

Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da

Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

jose.ferreira@outlook.com.

<https://orcid.org/0000-0002-2539-111>

Resumo: Em resultado da degradação do planeta e da incessante procura por materiais extraídos da natureza, a temática da reciclagem de resíduos sólidos vem ocupando lugar de destaque na agenda pública, posicionando-se igualmente como uma das políticas de enfrentamento da crise climática, cruzando-se neste ponto com as políticas de economia circular e de recuperação dos ecossistemas. No Brasil o tema faz-se presente, sobretudo, a partir da aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010, destacando em particular o papel de catadores e catadoras de materiais recicláveis, o seu reconhecimento e sua inserção socioprofissional. O artigo analisa, por um lado, o debate sobre a temática da coleta seletiva e reciclagem como um problema socioambiental que, como tal, necessita do engajamento da sociedade na implementação da política pública, na medida em que o tema diz respeito a todos e atravessa o seu cotidiano. Por outro lado, analisa igualmente a temática no Brasil a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos, abordando a reciclagem, a coleta seletiva e o papel dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Para se concretizar o objetivo procedeu-se à análise da literatura, análise documental, coleta e análise de dados sobre o setor.

Palavras-chave: Reciclagem; coleta seletiva; resíduos sólidos urbanos; organizações de catadores; economia circular.

EN PANORAMA OF RECYCLING AND SELECTIVE COLLECTION IN BRAZIL: ANALYSIS OF STATE RESULTS AND RESPECTIVE CAPITALS

Abstract: As a result of the degradation of the planet and the incessant demand for materials extracted from nature, the issue of solid waste recycling has been occupying a prominent place on the public agenda, intersecting with circular economy and ecosystem recovery policies. The article analyzes, on the one hand, the debate on the issue of selective collection and recycling as a socio-environmental problem that, as such, requires society's engagement in the implementation of public policy, as the issue concerns everyone and permeates their daily lives. On the other hand, it also analyzes the issue in Brazil based on the National Solid Waste Policy, addressing recycling, selective collection and the role of recyclable material collectors. In order to achieve this objective, literature review, document analysis, and data collection and analysis on the sector were carried out.

Keywords: Recycling; selective collection; urban solid waste; waste picker organizations; circular economy.

ES PANORAMA DEL RECICLAJE Y LA RECOGIDA SELECTIVA EN BRASIL: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ESTADUALES Y DE LAS RESPECTIVAS CAPITALES

Resumen: Como resultado de la degradación del planeta y la incesante demanda de materiales extraídos de la naturaleza, el reciclaje de residuos sólidos ha cobrado protagonismo en la agenda pública, en consonancia con la economía circular y las políticas de recuperación de ecosistemas. El artículo analiza, por un lado, el debate sobre la recolección selectiva y el reciclaje como un problema socioambiental que, como tal, requiere la participación de la sociedad en la implementación de políticas públicas, ya que el tema concierne a todos y permea su vida cotidiana. Por otro lado, también analiza la problemática en Brasil, con base en la Política Nacional de Residuos Sólidos, abordando el reciclaje, la recolección selectiva y el papel de los recolectores de materiales reciclables. Para lograr este objetivo, se realizó una revisión bibliográfica, un análisis documental y la recopilación y análisis de datos sobre el sector.

Palabras-clave: Reciclaje; recolección selectiva; residuos sólidos urbanos; organizaciones de recolectores; economía circular.

FR PANORAMA DU RECYCLAGE ET DE LA COLLECTE SÉLECTIVE AU BRÉSIL: ANALYSE DES RÉSULTATS DES ÉTATS ET DES CAPITALES RESPECTIVES

Résumé: Face à la dégradation de la planète et à la demande incessante de matériaux extraits de la nature, la question du recyclage des déchets solides occupe une place prépondérante dans l'agenda public, en lien avec les politiques d'économie circulaire et de restauration des écosystèmes. Cet article analyse, d'une part, le débat sur la collecte sélective et le recyclage en tant que problème socio-environnemental qui, à ce titre, requiert l'engagement de la société dans la mise en œuvre des politiques publiques, car cette problématique concerne chacun et imprègne notre quotidien. D'autre part, il analyse également la problématique au Brésil à la lumière de la Politique nationale des déchets solides, abordant le recyclage, la collecte sélective et le rôle des collecteurs de matières recyclables. Pour atteindre cet objectif, une revue de la littérature, une analyse documentaire et une collecte et analyse de données sur le secteur ont été réalisées.

Mots-clés: Recyclage; collecte sélective; déchets solides urbains; organisations de collecteurs; économie circulaire.

INTRODUÇÃO

A temática da coleta seletiva e reciclagem tem ganho crescente destaque no contexto da crise ambiental e climática, respondendo pelo contributo no sentido de inverter a degradação ambiental e redução da necessidade de extração de novos materiais por meio da chamada economia circular.

A gestão dos resíduos tem dado primazia a aspectos socio-técnicos, responsabilidades políticas e à possibilidade de participação de entidades privadas na gestão, no entanto, o setor assume igualmente relevância social, que não apenas a relacionada aos impactos no meio ambiente, mas também nas comunidades e na atividade dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Envolve dimensões para além igualmente dos processos de governança, do modelo económico a adotar e da provisão dos serviços de coleta e tratamento na perspectiva dos serviços urbanos no contexto dos direitos de cidadania e de proteção ao meio ambiente urbano. O último aspecto integra o debate sobre o direito à cidade, trazendo questionamentos não apenas sobre o acesso a recursos urbanos, mas também sobre que tipo de cidade que queremos, sobre “laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos” (Harvey, 2012, p.74).

No Brasil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, refere somente duas dimensões com perfil de envolvimento social: i) o controle social, vinculado essencialmente à representatividade nos órgãos e à divulgação de informação; e ii) a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Brasil, 2010). No entanto, a dimensão social desempenha um papel fundamental na implementação da política dos 3Rs que focam em evitar a geração, dar segunda vida e transformar o que é coletado em novos materiais e dos 5Rs adicionam recuperação de energia e a prática de rejeitar materiais problemáticos, fortalecendo a prevenção e a sustentabilidade. Essa sensibilização é essencial para promover mudanças de comportamento e fortalecer ações que contribuam para a preservação do meio ambiente.

A coleta seletiva e reciclagem tem sido colocada na perspectiva da valorização e reconhecimento dos catadores

e catadoras de materiais recicláveis, e/ou como dimensão técnica, no entanto, trata-se de um problema socioambiental mais abrangente e que, como tal, necessita do engajamento da sociedade na implementação da política pública, na medida em que o tema diz respeito a todos e atravessa o seu cotidiano. Nesse sentido, importa analisar a temática no Brasil a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos, abordando a reciclagem, a coleta seletiva e o papel dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, assim como encontrar os gargalos e onde se pode alargar a participação.

Diante disso, este trabalho tem como objetivo analisar o debate sobre a coleta seletiva e a reciclagem como um problema socioambiental que exige o engajamento da sociedade na implementação de políticas públicas. Afinal, o tema é de interesse de todos, pois impacta diretamente o cotidiano de cada indivíduo e requer a participação coletiva para promover mudanças efetivas. Para tal, apesar das lacunas setoriais de informação, a proposta acaba apresentando os dados existentes sobre os resíduos coletados nas capitais estaduais e nos 26 estados brasileiros e Distrito Federal.

Com relação a estruturação do artigo, o mesmo inicia com uma contextualização acerca da questão dos resíduos sólidos na atualidade. O segundo ponto versa sobre o caminho metodológico para a realização da pesquisa. Em seguida, a Sociologia Ambiental nos auxilia a compreender as preposições indispensáveis para se trazer entendimentos à aposta atual na coleta e reciclagem de resíduos. O quarto momento dedica-se ao panorama global da gestão de resíduos, tendo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA (2024) como um elemento central. Quanto aos resultados e discussão, analisamos a realidade brasileira a partir dos dados do Atlas da Reciclagem, publicado em 2022 e, finalizando, com as considerações finais.

METODOLOGIA

A pesquisa surge da sequência de uma análise prévia dos autores (Ferreira, 2024; Dantas; Da Silva, 2024) sobre o tema e que suscitou a necessidade de aprofundamento e debate

conjunto, trazendo as dimensões sociológica, geográfica, da gestão e do acompanhamento da Política Nacional de Resíduos Sólidos quanto às prioridades da reciclagem e coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. Bem como dados apresentados por organizações do setor.

Para a concretização dos objetivos, procedeu-se à revisão da literatura, assim como a coleta e análise de dados setoriais, dando destaque aos dados sobre reciclagem no Brasil apresentados no Atlas da Reciclagem 2022, tanto na sua versão relatório (Lima; Rutkowski, 2022), como na plataforma web, disponível no site (<https://atlasbrasileirodareciclagem.ancat.org.br/>), ambos de responsabilidade da Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT, 2024). Do Atlas foram coletadas e organizadas as informações sobre cooperativas e associações de catadores, número de catadores e tipologia de resíduos coletados nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, tal como nas respectivas capitais. Assim, coletou-se os dados sobre os estados com base na informação sobre o número de cooperativas/associações, o número de cooperados e as toneladas comercializadas de plástico, metal, papel/papelão e vidro.

ENQUADRAMENTO

Do ponto de vista de um debate teórico apresenta-se algumas das proposições indispensáveis para se trazer algum entendimento à aposta atual na coleta e reciclagem de materiais. Não se deixou de questionar o lugar secundário da aposta na redução da geração de resíduos no contexto de uma política dos 3Rs ou 5Rs, que podemos encontrar, por exemplo em iniciativas como Zero Resíduos e teses como a do decrescimento, de Serge Latouche (2009), que nos diz que “A palavra de ordem ‘decrescimento’ tem como principal meta enfatizar fortemente o abandono do objetivo do crescimento ilimitado (...)” (Latouche, 2009, p. 4); mas também a proposta de prosperidade sem crescimento de Tim Jackson (2013), considerando o conceito um completo anátema, possuindo

vários significados. Na nossa leitura trazemos afirmação segundo a qual “prosperidade não é sinônimo tão óbvio de renda ou riqueza. O aumento de prosperidade não é, de maneira evidente, a mesma coisa que crescimento econômico” (Jackson, 2013, p. 10).

Não se aprofundou esse debate, mas se buscou tratar a temática da reciclagem na perspectiva da Sociologia Ambiental, geralmente reconhecida como Ambiente e Sociedade. A reciclagem coloca-se na teoria ambiental em duas perspectivas teóricas, uma delas é a Teoria da Modernização Ecológica vinculada à reforma ambiental nas dinâmicas da modernidade, que no contexto do capitalismo e do Estado-nação levam a trabalhar no sentido de uma produção e consumo sustentáveis, fazendo para tal, uso de tecnologias limpas e que demonstrem melhor desempenho ambiental e econômico (Mol; Spaargaren 2000; Mol, 2010; Ferreira, 2016). Nesse sentido, a colocação no centro do debate sobre reciclagem da economia circular faz parte de um processo de mudança social, que coloca no centro dessa transformação uma racionalidade ecológica independente, que vem mostrar ser necessário deixar para trás a sociedade industrial poluidora. Artur Mol (2010) designou esse processo por emancipação ecológica, ao interpretar o ambiente como um espaço autônomo e ilimitado para a tomada de decisões, em que a emancipação ecológica corresponde a uma tentativa de conciliar o crescimento econômico com a proteção ambiental, numa dupla ligação entre economia e ecologia que dá origem às expressões “ecologizar a economia” e “economizar a ecologia” (Buttel, 2000, p. 61, tradução nossa).

A outra perspectiva sobejamente abordada é da injustiça socioambiental, que encontra no Brasil e na América Latina campo fértil para aprofundamento, em particular no referente ao papel dos catadores e catadoras na coleta e separação do lixo, mas também no papel do cidadão. Como afirma Selene Herculano (2008) a abordagem é herdeira dos movimentos sociais dos Estados Unidos, em particular dos cidadãos pobres e etnias socialmente discriminadas e vulnerabilizadas, por sua vez com “maior exposição a riscos ambientais por habitarem nas vizinhanças de depósitos de lixos químicos e radioativos

ou de indústrias com efluentes poluentes” (Herculano, 2008, p. 2). Não admira, pois, que a pauta desses movimentos seja reivindicativa, o que no caso brasileiro, segundo Henri Acselrad, leva a partir dos anos 2000, as entidades e os movimentos que começam “a associar sua ação à noção de “justiça ambiental” (Acselrad, 2000, p.1 07).

Nesta matéria, muito vinculada aos catadores e catadoras e às comunidades tradicionais, não deixamos de citar a obra de Malcom Ferdinand (2022), que integra o debate ambiental e de justiça social, mas também de gênero e raça, ao processo colonial, levando o debate para o impacto da globalização e das desigualdades estruturais. Na sua obra, afirma que:

Ao lado da urgência ambiental de uma limitação do aquecimento global e do fim das destruições dos ecossistemas da Terra, coloco urgências iguais: de uma redistribuição mundial das riquezas e de uma justiça social; da tarefa decolonial de reconhecer um lugar digno no mundo para os povos originários, para os ex-colonizados e para as pessoas racializadas; e de uma igual consideração social e política das mulheres, particularmente das mulheres racializadas das ex-colônias europeias. Sim, a ecologia é acima de tudo uma questão de justiça. A crise ecológica é uma crise de justiça. Enfrentar a urgência dessa tempestade ecológica exige voltar às origens dessa crise, assim como às origens da justiça ambiental e da justiça climática (Ferdinand, 2022, p. 267).

No caso brasileiro a questão leva-nos ainda ao conceito de subcidadania e de não reconhecimento abordado por Jessé Souza (2003), que é isso que acontece com os catadores e catadoras de materiais recicláveis. Ao não verem a sua inclusão social reconhecida e ao serem associados, pela própria PNRS, como os responsáveis pela dimensão social da política exercem a sua atividade na periferia da modernidade e da sociedade brasileira.

Este último aspecto acrescenta mais uma dimensão à discussão quando abordamos a PNRS, a participação do cidadão

na separação dos resíduos no domicílio e a decisão por outras opções de compra (Ferreira, 2024; Dantas; Da Silva, 2024). O tema insere-se dentro das chamadas Teorias das Práticas, que trazendo o foco no consumo vem igualmente com uma preocupação quanto ao consumo sustentável e aos resíduos (Leocadi *et al.*, 2022).

Neste aspecto vale destacar a pesquisa de Valente (2013) sobre as práticas de separação dos resíduos no próprio domicílio e quais os fatores que resultam no incentivo à separação dos resíduos e como facilitadores dos vínculos de vizinhança, se destacando a localização dos ecopontos, a higiene dos mesmos e do espaço público, assim como o horário da passagem dos veículos de coleta. Assim como a publicação de Myrna J. Hird (2022), na qual chama a atenção para o papel das mulheres na reciclagem, com ênfase no ensinamento das crianças e na interlocução com as vizinhas.

A juntar tudo isso, acresce o papel crucial do reciclador doméstico e como a reciclagem é realmente realizada no contexto do trabalho doméstico. Publicado em 2006, Oates e Mcdonald procuram compreender como a reciclagem se enquadra ou se sobrepõe às divisões tradicionais das atividades domésticas. Concluem que, tal como em geral com o trabalho doméstico, exercido majoritariamente pelas mulheres e em que contam por vezes com a ajuda do parceiro, também as atividades relacionadas com o lidar com os resíduos na habitação segue um padrão semelhante, reproduzindo um padrão conservador de atribuição de papéis na realização das atividades domésticas.

PANORAMA GLOBAL DO MANEJO DOS RESÍDUOS

Antes de se avançar para os resultados, que no caso brasileiro suscitam sempre dúvidas dada a falta de coleta e organização de dados setoriais, importa conferir a situação global dos resíduos e reciclagem a partir do Programa para o Meio Ambiente das Nações Unidas - PNUMA (2024). O relatório anual do programa ambiental das Nações Unidas quanto ao Panorama Global do Manejo de Resíduos em

2024 destaca a contribuição dos resíduos para a tripla crise planetária: poluição, crise climática, perda de biodiversidade, acompanhando os impactos com o seguinte descritivo:

Crise climática - A recolha, o tratamento e a eliminação de resíduos sólidos geram dióxido de carbono (CO₂) e gases de efeito estufa e poluentes atmosféricos, incluindo o metano (CH₄) liberado em pontos de eliminação de resíduos, e o carbono negro, emitido pela queima de resíduos a céu aberto.

Poluição - A poluição a longo prazo por resíduos, um dos principais fatores de perda de biodiversidade, põe em risco a estabilidade dos ecossistemas. *Por exemplo, os resíduos depositados em solo podem causar a poluição a longo prazo das fontes de água doce por agentes patogênicos, metais pesados, substâncias químicas desreguladoras do sistema endócrino e outros compostos perigosos.*

Perda de biodiversidade - A queima de resíduos a céu aberto libera Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs) não intencionais, “químicos eternos” que podem ser transportados a longas distâncias no ar, concentrar-se na cadeia alimentar e ter efeitos negativos significativos na vida selvagem e na saúde humana, incluindo câncer e infertilidade *(Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2024).*

O mesmo documento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2024) dá conta do aumento previsível da geração de resíduos para os anos 2030, 2040 e 2050. O documento prevê que entre 2020 e 2050, a geração anual de resíduos sólidos urbanos (RSU) cresça 56%, o que corresponde passar de 2,1 bilhões de toneladas para 3,8 bilhões de toneladas de resíduos gerados dentro de uma geração ou menos. Sendo que o maior crescimento da produção de RSU está previsto que ocorra nas economias em rápido crescimento, onde a

geração de resíduos já se mostra maior que a capacidade de os gerir. Outro aspecto que o documento considera é a forma de descarte, referindo que, em 2020, 38% de todos os resíduos sólidos urbanos não foram controlados, ou seja, foram despejados ou queimados a céu aberto. Prevendo-se que essa prática venha a duplicar até 2050, agravando a degradação ambiental, em problemas como a incidência nas mudanças climáticas, poluição marinha com plásticos e problemas de saúde. Por outro lado, a falta de soluções aumenta os custos indiretos decorrentes do impacto de resíduos não controlados, que segundo o relatório, “estes custos indiretos ascendem a 243 bilhões de dólares por ano. No entanto, poderíamos poupar 135 bilhões de dólares por ano através da reciclagem, devido ao fato de que evitaríamos a utilização de recursos primários e as emissões associadas” (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2024, p. 6).

A economia circular apresenta-se como a melhor opção para reverter a degradação projetada para as próximas décadas, demonstrando um ganho econômico bastante favorável e invertendo a tendência de contaminação dos ecossistemas. Embora a passagem à prática tenha de enfrentar diversas dificuldades sociotécnicas e de decisão política, a economia circular e a abordagem de zero resíduos apresentam-se como as melhores opções no sentido da sustentabilidade, porém, as opções dos governos nacionais devem levar em conta que necessitamos de uma abordagem diversificada para uma mudança sistêmica, não existem soluções únicas.

De modo geral, a discussão associada à economia circular resulta dos debates ambientais do início da década de 1970, nomeadamente após a realização da Conferência de Estocolmo e da publicação do livro “Os limites do crescimento”, ambos em 1970. A crescente degradação ambiental e a dificuldade na obtenção de recursos naturais impõem uma mudança de paradigma econômico. Em 1989 os economistas W. Pearce e R. Kerry Turner introduziram o termo economia circular. O conceito associa o desenvolvimento econômico ao uso sustentável de recursos, ao fluxo de materiais e energias renováveis. A mudança para a economia circular gera benefícios socioeconômicos

e ambientais, uma vez que os recursos não são extraídos e é priorizada a eficiência e a reciclagem (Parreira; Guimarães, 2024).

Em termos conceituais, para o Parlamento Europeu (2024) a economia circular é um processo integrado que inclui a reutilização, a reparação e a reciclagem como norma para manter os materiais em utilização produtiva durante mais tempo, recuperando as matérias-primas dos resíduos. Os seus princípios básicos são a redução dos resíduos e a retroalimentação da cadeia dos materiais, fortalecendo os princípios para se alcançar a sustentabilidade, dado que se evita a exploração de novos recursos e os detritos sobranes geram menor impacto ambiental, reduzindo-se igualmente as emissões de gases de efeito de estufa na logística de transporte.

No Brasil, a Estratégia Nacional de Economia Circular, instituída através do Decreto nº 12.082, de 27 de junho de 2024, destaca nas diretrizes apenas “a eliminação da poluição e a redução da geração de rejeitos e resíduos” (Brasil, 2024). A prioridade nacional continua sendo dada à concretização de uma cadeia de materiais recicláveis e inserção socioprodutiva dos catadores e catadoras. É necessário e urgente que se faça, mas precisamos convocar toda a sociedade para a execução da política, de modo a se fortalecer uma abordagem dos resíduos como questão social, invertendo a sua representação como algo que nos é exterior e de foro técnico (Ferreira; Valente, 2014), o que acaba repercutindo ainda mais na estigmatização dos catadores (Figueiredo; Bastos, 2021).

RESULTADOS E DISCUSSÃO.

Traçada a panorâmica atualizada da situação dos resíduos sólidos urbanos em escala internacional, apresentam-se os resultados da pesquisa relacionados à reciclagem no Brasil. Vale destacar que o primeiro resultado a merecer atenção é a dificuldade crônica de acesso às estatísticas setoriais que compõem as séries de dados, bem como a credibilidade dessas informações.

Simplesmente não existem, em particular na escala municipal, por falta de uma contabilização dos quantitativos, embora esses repercutam sobre questões como o transporte de resíduos sólidos urbanos, os custos de operação e o trabalho dos catadores e os processos mais alargados de governança. A ausência de dados revela não só a falta de uma rotina de coleta e registro, mas também deixa a entender que as práticas de descarte não seguem no sentido de uma política moderna de resíduos, acontecendo a céu aberto e em muitos casos a supressão é através do fogo (Da Silva *et al.*, 2024).

Perante o exposto, a opção recaiu por se analisar o que está disponível no Atlas da Reciclagem 2022, tanto na sua versão relatório (Lima; Rutkowski, 2022), como na versão disponível no site (<https://atlasbrasileirodareciclagem.ancat.org.br/>), de responsabilidade da Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT, 2024), que colhe as informações junto das organizações de catadores, e as organiza e disponibiliza.

De salientar, em primeiro lugar, que o Mapa da reciclagem (ANCAT, 2024) apresenta dados sobre os totais de materiais recuperados, entre eles, 33.325 toneladas de aço, 15.323 toneladas de alumínio, 282.148 toneladas de papel/papelão, 145.307 toneladas de plástico e 171.195 toneladas de vidro, o que vai impactar diretamente na economia de recursos naturais e promoção da economia circular.

Para a análise realizada, apresenta-se no Quadro 1 a agregação de informações por estado e respectiva capital estadual, cooperativas/associações, cooperados e tipo de material coletado – plástico, metal, papel/papelão e vidro. Essa agregação permite obter uma panorâmica sobre os estados que possuem maior número de associações de catadores e associados, assim como o valor, em toneladas, coletado para os materiais reciclados citados. Por outro lado, dada a ausência de estatísticas para

a totalidade dos municípios, o quadro mostra igualmente qual o peso da reciclagem das capitais no conjunto de cada estado. A opção pela análise das informações sobre estados e capitais estaduais revela dados importantes, pese o fato de não incluir o número de cooperados.

Quadro 1. Reciclagem por estado e capital estadual a partir do nº de cooperativas/associações, cooperados e materiais coletados

Capital / Estado	Coop./ Ass.	Cooperados	Plástico*	Metal*	Papel/ papelão*	Vidro*
Acre (AC)	5	60	244,03	179,00	769,67	0,00
Rio Branco	4	-	164,07	119,82	563,30	0,00
Alagoas (AL)	17	421	1.334,09	1.210,00	2.717,88	852,23
Maceió	5	-	803,00	490,22	1.264,63	443,19
Amapá (AP)	2	148	536,68	96,00	52,39	0,00
Macapá	2	-	536,68	23,15	52,39	0,00
Amazonas (AM)	21	948	9.649,80	2.691,00	10.848,87	597,49
Manaus	8	-	6.320,99	1.491,11	8.027,67	597,49
Bahia (BA)	54	1.955	9.331,72	2.409,00	16.598,50	2.580,70
Salvador	8	-	2.934,51	799,86	4.314,82	1.097,89
Ceará (CE)	96	5.701	3.137,59	3.692,00	4.962,15	2.389,75
Fortaleza	7	-	535,26	812,25	1.883,27	1.814,33
Distrito Federal (DF)	55	6.015	23.255,48	5.283,00	752.049,92	11.135,76
Brasília	29	-	9.879,21	1.088,12	20.912,18	9.602,65
Espírito Santo (ES)	62	1.010	2.640,30	812,00	11.779,28	1.614,05
Vitória	5	-	281,85	132,60	1.627,61	320,17
Goiás (GO)	44	1.022	4.120,94	1.942,00	19.621,61	3.051,55
Goiânia	10	-	2.322,49	694,30	11.305,60	1.840,00
Maranhão (MA)	28	915	1.247,05	6.083,00	3.601,76	2.297,60
São Luís	7	-	315,48	216,61	1.291,89	1.805,39
Mato Grosso (MT)	34	1.034	5.286,94	1.473,00	16.566,92	796,06
Cuiabá	8	-	1.669,29	48,34	2.672,42	203,77
Mato Grosso do Sul (MS)	53	768	3.471,72	1.506,00	6.853,60	3.919,30
Campo Grande	8	-	1.106,28	216,69	2.396,49	856,48
Minas Gerais (MG)	243	7.731	31.226,48	10.394,00	82.326,34	27.341,56
Belo Horizonte	11	-	3.851,44	589,60	13.580,42	9.106,19
Pará (PA)	23	1.017	13.168,58	12.953,00	15.005,84	1.327,70

Belém	6	-	4.344,86	3.118,87	4.355,93	750,88
Paraíba (PB)	25	954	2.266,57	2.720,00	3.640,05	293,83
João Pessoa	7	-	957,60	0,00	1.887,64	122,16
Paraná (PR)	227	10.698	29.099,49	10.239,00	67.156,01	18.388,16
Curitiba	29	-	4.290,02	649,30	6.849,88	1.597,79
Pernambuco (PE)	57	1.525	12.239,76	1.402,00	10.482,84	13.438,97
Recife	7	-	181,96	45,19	639,18	12.082,66
Piauí (PI)	16	273	2.262,42	598,00	2.237,76	502,94
Teresina	6	-	868,45	146,18	584,21	473,25
Rio de Janeiro (RJ)	117	3.247	30.104,42	12.275,00	26.889,85	9.986,50
Rio de Janeiro	6	-	13.647,68	4.804,72	8.516,84	5.387,53
Rio Grande do Norte (RN)	25	741	4.402,29	8.816,00	5.375,80	6.948,48
Natal	3	-	2.152,00	477,85	3.058,24	1.752,68
Rio Grande do Sul (RS)	127	3.921	28.108,19	8.927,00	54.053,77	17.215,42
Porto Alegre	11	-	1.256,47	1.069,30	3.576,98	765,19
Rondônia (RO)	12	275	3.109,11	136,00	1.829,45	63,51
Porto Velho	2	-	1.938,13	0,00	571,45	0,00
Roraima (RR)	7	174	35,02	42,00	313,48	0,00
Boa Vista	4	-	35,02	41,77	313,48	0,00
Santa Catarina (SC)	92	1.930	14.875,14	6.157,00	1.131.137,49	9.745,96
Florianópolis	3	-	665,94	307,39	1.704,51	697,21
São Paulo (SP)	301	12.530	86.683,17	25.613,00	147.238,95	46.623,53
São Paulo	37	-	23.796,69	4.318,84	40.944,75	9.877,77
Sergipe (SE)	17	621	2.265,02	1.014,00	6.530,19	1.059,44
Aracaju	2	-	372,56	215,49	2.061,60	203,98
Tocantins (TO)	10	195	65,40	6,00	447,72	0,00
Palmas	6	-	15,44	5,64	379,51	0,00

O Quadro 1 apresenta informações importantes sobre o mapeamento junto aos estados, mostrando diferenças acentuadas em termos de quantitativos e na tipologia de resíduos. Entre outros aspectos, mostra que metal e vidro, tecnicamente os resíduos com maior massa, são os resíduos que observam menores quantitativos na coleta, em que se destaca o papel/papelão e o plástico. Aspecto que se relacionará às vantagens econômicas para o catador em coletar apenas esse segmento. Nesse sentido, Baptista (2013) entende que a PNRS é uma política pública que traz instrumentos que podem maximizar a implementação da política com ganho

* Acumulado em toneladas de 2022.

Fonte: Lima e Rutkowski (2022); ANCAT (2024).

socioeconômico para aqueles na base da execução – os catadores e catadoras de materiais recicláveis.

A análise Estado-capital mostra os quantitativos municipais muito próximos dos estaduais em cidades das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em outras regiões nota-se uma tendência mista ou para uma redução do peso das capitais nos quantitativos nacionais. Para melhor observação de possíveis diferenças, aprofundou-se nos casos de Pernambuco-Recife, Paraná-Curitiba e Rio Grande do Sul-Porto Alegre.

A análise dos dados disponíveis para parte dos municípios da Região Metropolitana de Recife mostra que municípios como Jaboatão dos Guararapes (795,38 ton.), Olinda (458,52 ton.), Paulista (2.106,35 ton.), Igarassu (6.689,80 ton.) e Abreu e Lima (328,48 ton.) coletam mais plásticos que a capital estadual. O mesmo acontece quanto ao metal nos municípios Jaboatão dos Guararapes (319,97 ton.), Olinda (215,56 ton.), Paulista (92,32 ton.) e Abreu e Lima (63,05 ton.). A tendência repete-se no caso da coleta de papel/papelão nos municípios de Jaboatão dos Guararapes (2.157,70 ton.), Olinda (1.415,94 ton.), Paulista (156,00 ton.), Abreu e Lima (1,237,42 ton.) e Cabo de Santo Agostinho (294,71 ton.). Inversamente, Recife se destaca na coleta de vidro, contabilizando 12.082,66 ton. das 13.438,97 ton. que compõem o total nacional.

Quadro 2. Cooperativas e coleta seletiva em alguns municípios da Região Metropolitana de Recife

Estado	Coop./ Ass.	Plástico*	Metal*	Papel/ papelão*	Vidro*
Pernambuco (PE)	57	12.239,76	1.402,00	10.482,84	13.438,97
Recife	7	181,96	45,19	639,18	12.082,66
Jaboatão dos Guararapes	4	795,38	319,97	2.157,70	405,12
Olinda	6	458,52	215,56	1.415,94	259,16
Paulista	3	2.106,35	92,32	156,00	614,34
Igarassu	1	6.689,80	0,00	0,00	0,00
Abreu e Lima	2	328,48	63,05	1,237,42	46,88
Cabo de Santo Agostinho	1	21,80	0,00	294,71	2,40

* Acumulado em toneladas de 2022.

Fonte: Lima e Rutkowski (2022); ANCAT (2024)

Para o caso do estado do Paraná e respectiva capital, não foi possível identificar uma só razão que justifique o motivo de Curitiba não se destacar. Os dados mostram que o estado disponibiliza mais dados de suas cidades, por outro lado, algumas cidades se destacam na coleta seletiva de materiais de forma específica. Adicionado a tudo isso, a existência de cooperativas ou associações pode exponenciar a agregação de dados. Mas o critério metropolitano, assim como de cidades com maior número de habitantes ou com maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita não explicam os baixos quantitativos na capital face aos números obtidos no estado. Dos municípios que compõem o Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba o único que se pode destacar é Colombo, ainda assim muito abaixo dos valores registrados na capital, com os seguintes quantitativos: Plástico (436,25 ton.), Metal (443,2 ton.), Papel/papelão (1.016,92 ton.) e Vidro (780,26 ton.).

Em todo Estado, quem mais se destaca são algumas das cidades mais populosas, que são igualmente polos de desenvolvimento. Entre estes a terceira cidade com maior número de habitantes (IBGE, 2023) Maringá (Plástico 1.040,18 ton.; Papel/papelão 2.156,39 ton.; Vidro 3.230,77 ton.); depois, Ponta Grossa (Plástico 984,59 ton.; Papel/papelão 1.562,81 ton.; Vidro 1.033,48 ton.); Foz do Iguaçu (Vidro 1.971,04 ton.); e Guarapuava (Plástico 5.970,20 ton.; Metal 1.683,28 ton.; Papel/papelão 20.313,55 ton.; e Vidro 3.442,78 ton.). No geral, destacam-se ainda em termos de quantitativos de coleta seletiva os municípios de Bom Sucesso (Plásticos 1.200,00 ton.), Dois Vizinhos (Papel/papelão 1.161,49 ton.), Paranavaí (Papel/papelão 1.220,56 ton.) e Umuarama (Papel/papelão 1.197,28 ton.; Vidro 1.247,27 ton.) (Lima; Rutkowski, 2022; ANCAT, 2024).

Por último, outro exemplo utilizado para o aprofundamento da análise é do estado do Rio Grande do Sul e da capital Porto Alegre, no qual o critério metropolitano também não explica o percentual reduzido da coleta na capital, face ao total do estado. Na região metropolitana apenas Novo Hamburgo (Plástico 1.668,15 ton.; Papel/Papelão 2.179,27 ton.; Vidro 1.137,10 ton.), São Leopoldo (Plástico 4.612,11ton.; Papel/Papelão 5.071,00 ton.; Vidro 916,13 ton.) e Viamão (Vidro 1.373,65 ton.) se aproximam

dos quantitativos coletados na capital. No resto do estado os destaques vão para Capão da Canoa (Papel/papelão 1.176,30 ton.; Vidro 1.348,03 ton.); Caxias do Sul (Plástico 2.181,16 ton.; Papel/papelão 10.345,68 ton.; Vidro 5.731,62 ton.); Santa Cecília do Sul (Plástico 1.476,53 ton.) e Santo Ângelo (Plástico 1.134,85 ton.; Papel/papelão 1.528,61 ton.). Com maiores quantitativos estaduais na coleta de plástico destacam-se São Leopoldo e Caxias do Sul. A capital coleta mais metal, Caxias do Sul destaca-se largamente como o município com mais toneladas coletadas de Papel/Papelão, seguido de São Leopoldo. Por último, quanto à coleta de vidro destacam-se Caxias do Sul, Viamão, Novo Hamburgo e Capão da Canoa.

Da leitura do Quadro 1 e do aprofundamento dos três casos especificados destacam-se os seguintes aspectos:

- Os estados de áreas litorâneas de maior dimensão e maior dinâmica metropolitana apresentam maior número de Cooperativas/Associações/Outros Empreendimentos, bem como de coleta seletiva em termos de toneladas;
- Em particular, os estados do Norte e Nordeste fazem praticamente equivaler os totais coletados nas capitais aos totais considerados para os estados;
- Na região Sul, mas que se pode observar em alguns estados da região Sudeste, é maior o número de municípios com estatísticas contribuindo para o total nacional, o que se relaciona à dinâmica metropolitana, mas também à dinâmica socioeconômica de outras cidades polo;
- Foram analisadas especificamente as cidades de Recife, Curitiba e Porto Alegre por se destacarem. Recife, apesar de situada no Nordeste, mostra por meio dos dados que a coleta se beneficia da dinâmica metropolitana. Curitiba conta com a dinâmica de outras cidades estaduais e Porto Alegre parece se beneficiar parcialmente da dinâmica metropolitana e da dinâmica de outras cidades estaduais quando se observam as informações sobre a coleta no Rio Grande do Sul;
- A existência de cooperativas/associações/outras empreendimentos, é condição para a expressão territorial da reciclagem, até por serem estas que fornecem informação ao Atlas e atuam no terreno. Porém, nada se sabe sobre os catadores de materiais recicláveis que atuam de forma independente, nem sobre a recolha eventual concretizada

como conjunto de ações das empresas na perspectiva da concretização da política de logística reversa.

CONCLUSÕES

Mostramos no artigo que o problema dos resíduos é transnacional, mas que encontra no Brasil elementos específicos na implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecida em 2010. Por outro lado, a prioridade que vem sendo dada à reciclagem é fundamental para inverter a degradação ambiental, para recuperação econômica do custo dos materiais e valorização do papel dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Ainda assim, cabe não esquecer que a prioridade deve continuar sendo a redução da geração dos resíduos. A economia circular apresenta-se como uma entre várias propostas no sentido de concretizar a sustentabilidade.

A necessidade de ciclos longos para a obtenção de resultados da aplicação das políticas públicas e a dificuldade de uma visão abrangente dos problemas colocam desafios à gestão pública de resíduos sólidos. A mudança de paradigma no sentido da recuperação dos materiais coletados, aplicando os princípios da economia circular, poderá ser inspiradora, contando que cada realidade possui desafios particulares, pelo que o sucesso não está garantido. A reciclagem e a economia circular não podem ser apenas narrativas.

Os resultados da análise empírica apontam para a concentração da coleta seletiva estadual nas capitais estaduais, destacando-se o plástico e papel/papelão. As capitais Recife e Curitiba não seguem a mesma tendência, mostrando menor peso na tonelagem dos resíduos coletados a nível estadual, o que pode ser justificado pelas dinâmicas metropolitanas destas capitais. Em particular, o vidro, apesar de a coleta se destacar pontualmente em alguns estados, os valores têm pouca expressão, o que sugere que o material tenha baixa rentabilidade para os catadores. Temos assim, que a reciclagem no Brasil está em evolução, mas necessita de esforços contínuos para superar os obstáculos e promover uma gestão mais eficiente dos resíduos, dentre eles uma campanha nacional sobre a importância da reciclagem e educação ambiental de forma contínua.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais. O caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, p. 103-119, 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (ANCAT). **Atlas Brasileiro da Reciclagem**. Disponível em: <https://atlasbrasileirodareciclagem.ancat.org.br/>. Acesso em: 25 out. 2024.

BUTTEL, F. H. Ecological modernization as social theory. **Geoforum**, v. 31, n. 1, p. 57-65, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 12.082, de 27 de junho de 2024**. Institui a Estratégia Nacional de Economia Circular. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12082.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 25 out. 2024.

DANTAS, Maria Wagna de Araújo; Da Silva, Wagner Luiz Alves. O desafio da reciclagem a partir da coleta seletiva. **+ Ambiental. Revista de Engenharia e Meio Ambiente Gracy Ambiental**, 2024, p.34 - 36. Disponível em: <https://portaldeinformacao.gracyambiental.com.br/REVISTA/revista-ambiental-no15-ano-iv/>. Acesso em: 10 out. 2024

FERDINAND, M. **Uma ecologia decolonial. Pensar a partir do mundo caribenho**. Ubu Editora, 2022.

FERREIRA, J. G. Reciclagem, Cidadania e prioridades na política de Gestão de Resíduos. **+ Ambiental. Revista de Engenharia e Meio Ambiente Gracy Ambiental**, p.22 – 26, 2024. Disponível em: <https://portaldeinformacao.gracyambiental.com.br/REVISTA/revista-ambiental-no15-ano-iv/>. Acesso em: 10 out. 2024.

[gracyambiental.com.br/REVISTA/revista-ambiental-no15-ano-iv/](https://portaldeinformacao.gracyambiental.com.br/REVISTA/revista-ambiental-no15-ano-iv/). Acesso em: 10 out. 2024.

FERREIRA, J. G. **Saneamento básico. Factores sociais no insucesso da despoluição da bacia do rio Lis**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2016.

FERREIRA, José Gomes.; VALENTE, Susana. A água e os resíduos: duas questões-chave. In SCHMIDT, Luísa.; DELICADO, Ana (Org.). **Ambiente, alterações climáticas, alimentação e energia: a opinião dos portugueses**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 75-112, 2014.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca; BASTOS, Valéria Pereira. Os desafios da efetivação da inclusão socioproductiva dos catadores e catadoras de materiais recicláveis a partir da PNRS/2010. In BASTOS, Valéria Pereira; UBIRAJARA, Aluizio de Oliveira Mattos (Org.). **A Política Nacional de Resíduos Sólidos e seus 10 anos de execução: balanço dos avanços e retrocessos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 104-125, 2021.

Harvey, D. (2012). The Enigma of Sustainability: Urban politics and the social fabric. In J. R. Moore (Ed.), *Sustainable Cities and Social Life* (pp. 74). London: Routledge.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente**, v. 3, n. 1, p. 1-20, 2008.

HIRD, Myrna J. **A public sociology of waste**. Public Sociology Series. Bristol: Bristol University Press, 2022.

JACKSON, T. **Prosperidade sem crescimento**. Vida boa em um planeta finito. São Paulo: Planeta Sustentável/Abril, 2013.

LATOUCHE, S. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LEOCADI, A. L. *et al.* Consumo Sustentável através das Lentes das Práticas: Proposta de Framework sobre Domínios

de Práticas de Consumo Suscetíveis a Intervenções para Sustentabilidade. **Revista de Ciências da Administração**, v. 24, n. 64, p. 97-113, 2022.

LIMA, F. P. A.; RUTKOWSKI, J. E. (Ed.). Atlas brasileiro da reciclagem. São Paulo: Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis - ANCAT, 2022.

MOL, A. P.J. Social Theories of Environmental Reform: Towards a Third Generation. In Gross, Matthias e Harald Heinrichs (Ed.). **Environmental Sociology. European Perspectives and Interdisciplinary Challenges**. Dordrecht, Heidelberg, Londres, Nova Iorque. Springer. p. 19-38, 2010.

MOL, A. PJ; SPAARGAREN, G. **Ecological modernisation and industrial transformation**. A companion to environmental geography, p. 253-265, 2009.

OATES, C. J.; MCDONALD, S. Recycling and the domestic division of labour: Is green pink or blue? **Sociology**, v. 40, n. 3, p. 417-433, 2006.

PARLAMENTO EUROPEU. **Economia circular: definição, importância e benefícios**, Direção-Geral da Comunicação do Parlamento Europeu, 23-09-2024. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2023/5/story/20151201STO05603/20151201STO05603_pt.pdf. Acesso em: 21 nov. 2024.

PARREIRA, L. S. A.; GUIMARÃES, A. Q. Economia circular como alternativa sustentável: uma revisão narrativa do conceito, da sua trajetória e das suas críticas e barreiras. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 1, n. 54, 2024.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Resumo Executivo Panorama Global do Manejo de Resíduos em 2024: Para além de uma era de resíduos - Transformando lixo em recurso**. Nairobi, 2024. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44992>. Acesso em: 17 nov. 2024.

SOUZA, J. (Não) Reconhecimento e subcidadania, ou o que é "ser gente"? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 51-73, 2003.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Global Waste Management Outlook 2024: Beyond an age of waste – Turning rubbish into a resource**. Nairobi, 2024. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44939>. Acesso em: 17 nov. 2024.

VALENTE, S. M. G. R. **Hábitos privados práticas públicas o lixo no quotidiano**. Tese de doutoramento (Sociologia). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2013. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/8922/1/ulsd066247_td_tese.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

✓ POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À LEITURA: competências e ações das diferentes esferas governamentais

Joseane Maria de Souza e Souza
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
joseane.souza@discente.ufma.br
<https://orcid.org/0009-0003-0255-9772>

Lília Penha Viana Silva Sousa
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
lilia.penha@ufma.br
<https://orcid.org/0009-0005-8876-6629>

Letícia Maria Monteiro do Nascimento
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
leticia.mmn@discente.ufma.br
<https://orcid.org/0009-0000-9619-4783>

Márcia Regina Carvalho
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
mrqs.sousa@discente.ufma.br
<https://orcid.org/0009-0000-9402-8730>

Resumo: O presente artigo tem como objeto delimitar à luz da literatura sobre política pública de fomento à leitura abordando as competências e ações das diferentes esferas governamentais. No artigo, como procedimento metodológico faz-se uma revisão bibliográfica e documental. No trabalho inicialmente será apresentado um histórico da política cultural com foco na atuação do Estado Brasileiro na área do livro e leitura. Em seguida identifica de que forma a política de leitura se insere na agenda governamental do Estado do Maranhão e sua convergência com os programas federais, dando ênfase ao Plano Nacional do Livro e Leitura e sua articulação com os sujeitos envolvidos. Conclui-se que a retomada das políticas públicas para o segmento livro, leitura, literatura e biblioteca por parte das esferas política União, Estados e Municípios é de vital importância para que entre na formulação da agenda governamental com a participação ativa da sociedade.

Palavras-chave: Política Cultural; Leitura; Agenda Governamental.

EN PUBLIC POLICIES TO PROMOTE READING: competencies and actions of different government spheres

Abstract: This article aims to delineate the literature on public policy to promote reading, addressing the competencies and actions of different government spheres. The article's methodological approach involves a bibliographic and documentary review. The work initially presents a history of cultural policy, focusing on the Brazilian State's actions in the area of books and reading. It then identifies how reading policy fits into the government agenda of the State of Maranhão and its convergence with federal programs, emphasizing the National Book and Reading Plan and its coordination with stakeholders. The conclusion is that the resumption of public policies for books, reading, literature, and libraries by the federal, state, and municipal political spheres is vitally important to ensure that they are incorporated into the formulation of the government agenda with the active participation of society.

Keywords: Cultural Policy; Reading; Government Agenda.

ES POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO A LA LECTURA: competencias y acciones de las distintas esferas de gobierno

Resumen: Este artículo busca delinear, a la luz de la literatura, las políticas públicas de promoción de la lectura, considerando las competencias y acciones de las diferentes esferas gubernamentales. El procedimiento metodológico del artículo consiste en una revisión bibliográfica y documental. El trabajo presenta inicialmente una historia de la política cultural, centrándose en las acciones del Estado brasileño en materia de libros y lectura. Posteriormente, identifica cómo la política de lectura se integra en la agenda gubernamental del Estado de Maranhão y su convergencia con los programas federales, con énfasis en el Plan Nacional del Libro y la Lectura y su coordinación con los actores involucrados. Concluye que la reanudación de las políticas públicas para el libro, la lectura, la literatura y las bibliotecas por parte de las esferas políticas federales, estatales y municipales es de vital importancia para asegurar su incorporación en la formulación de la agenda gubernamental con la participación activa de la sociedad.

Palabras-clave: Política cultural; Lectura; Agenda gubernamental.

FR POLITIQUES PUBLIQUES DE PROMOTION DE LA LECTURE : compétences et actions des différentes sphères gouvernementales

Résumé: Cet article vise à définir, à la lumière de la littérature, les politiques publiques de promotion de la lecture, en abordant les compétences et les actions des différentes sphères gouvernementales. La démarche méthodologique de l'article comprend une revue bibliographique et documentaire. L'ouvrage présente d'abord l'histoire des politiques culturelles, en se concentrant sur les actions de l'État brésilien dans le domaine du livre et de la lecture. Il identifie ensuite l'intégration de la politique de lecture dans le programme gouvernemental de l'État du Maranhão et sa convergence avec les programmes fédéraux, en mettant l'accent sur le Plan national pour le livre et la lecture et sa coordination avec les parties prenantes. Il conclut que la reprise en main des politiques publiques en faveur du livre, de la lecture, de la littérature et des bibliothèques par les sphères politiques fédérale, étatique et municipale est essentielle pour garantir leur intégration dans l'élaboration du programme gouvernemental avec la participation active de la société.

Mots-clés: Politique culturelle; Lecture; Programme gouvernemental.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto evidenciar as competências e ações das diferentes esferas governamentais voltadas a política pública de fomento à leitura.

A partir de 1930, o governo brasileiro começou a investir significativamente na educação e na leitura, refletindo uma visão mais ampla de modernização e desenvolvimento nacional. Esse investimento foi impulsionado por múltiplos fatores que contribuíram para transformar o conceito de escola e de leitura no Brasil. O governo buscava projetar uma imagem de modernidade e progresso para o Brasil, alinhando o país com os padrões internacionais de desenvolvimento econômico e social.

A expansão da rede escolar e o incentivo à leitura eram vistos como componentes essenciais desse projeto de modernização. Outro fator foi o crescimento das indústrias no Brasil criando uma demanda por mão de obra com habilidades básicas de leitura e escrita. A educação passou a ser vista como uma ferramenta para garantir que os trabalhadores tivessem o conhecimento essencial para desempenhar funções específicas no ambiente industrial.

Sabe-se que o foco não era apenas na formação de leitores críticos ou na promoção da literatura como um fim em si mesmo, mas na capacitação básica que permitisse aos indivíduos “sobreviver” e se integrar ao novo cenário econômico. Embora o foco inicial tenha sido mais utilitário, o investimento em educação e leitura teve efeitos duradouros na forma como a leitura é valorizada no Brasil. Com o tempo, a leitura começou a ser reconhecida também como um elemento importante para o desenvolvimento pessoal e cultural. Porém, a transformação do conceito de escola e de leitura não foi isenta de desafios. A desigualdade regional e social continuou a afetar o acesso à educação de qualidade e à leitura, e as disparidades no sistema educacional ainda refletem as complexas dinâmicas sociais e econômicas do país.

As condições econômicas têm um impacto profundo sobre os hábitos de leitura no Brasil, afetando desde o acesso a livros até as oportunidades educacionais e a disponibilidade de tempo para a leitura. A compreensão dessas influências é crucial para

desenvolver estratégias eficazes para promover a leitura e melhorar as condições que permitam a formação de leitores mais engajados e críticos, e para isso acontecer é necessário que programas, planos e projetos entrem na agenda governamental das diferentes esferas.

Utiliza-se como procedimento metodológico, a revisão bibliográfica e documental, na qual foram estudadas referências teóricas necessárias à investigação do objeto. Para tanto, utiliza-se a produção científica de autores que estudam a política cultural no Brasil e as políticas voltadas para o segmento Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas, tais como Cordeiro, Ferreira, Castrillón, Souza, Iguma, Lima, Martins e Mêrces. No que se refere às categorias de implementação de políticas e agenda governamental utilizamos referências como Rua, Bobbio, Santos, Guilhon, Mainieri e Ribeiro. Além destes, utilizamos normativas legais e documentos oficiais na área do livro e leitura no Brasil.

Para um melhor entendimento do tema estruturamos o artigo em três seções, sendo duas primárias e uma secundária, além da Introdução, Conclusão e Referências. A primeira seção primária, *Políticas públicas de cultura: atuação do Estado Brasileiro na área do Livro e Leitura*, contextualiza o período da redemocratização do Brasil inserindo os principais marco legais da política cultural com a criação do Ministério da Cultura na década de 1980, implementando políticas voltadas para o segmento do livro, leitura, literatura e bibliotecas. A segunda seção primária, *Política de leitura na agenda governamental do Estado do Maranhão*, faz uma abordagem evidenciando problemas persistentes de desigualdades sociais e a importância de reinserir políticas voltadas para o livro e leitura na agenda como forma de diminuir tais desigualdades. Essa seção é desdobrada em uma seção secundária, *Convergências e articulações com programas federais*, que apresenta a forma de articulação das esferas estadual e municipais através do Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL como norteador das políticas voltadas para o livro, leitura e biblioteca.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: atuação do Estado Brasileiro na área do livro e leitura

Para compreender a conjuntura atual em relação ao livro, à leitura e às bibliotecas, e refletir sobre a questão da atuação do Estado Brasileiro em relação a esse segmento dentro da política cultural, é essencial analisar a evolução histórica dessas práticas e políticas, passando por alguns momentos da história. Durante a década de 1930, a modernização do Brasil incluiu importantes medidas para promover a leitura, marcadas pela criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e pela constituição de 1934, que reconheceu a educação como um direito universal. Em 1937, foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL) por Gustavo Capanema, com o objetivo de promover a leitura e controlar a circulação dos livros. O INL visava expandir as bibliotecas e criar enciclopédias e dicionários, mas também impôs censura para garantir que as obras não fossem contrárias aos interesses do governo. Durante a década de 1940, as bibliotecas se expandiram e o governo intensificou a distribuição de livros que reforçaram a imagem nacional e seus objetivos políticos, controlando a informação acessível à população e moldando o pensamento coletivo conforme suas diretrizes (Cordeiro, 2018).

Nesse sentido, em resposta aos desafios econômicos, diversos programas e políticas públicas foram implementados para promover a leitura. Como exemplos as iniciativas para distribuir livros gratuitos, programas de leitura nas escolas e eventos literários que visavam democratizar o acesso à literatura. Esses esforços buscavam mitigar o impacto das desigualdades econômicas sobre os hábitos de leitura, oferecendo oportunidades para que mais pessoas pudessem ter acesso a ela.

Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil passou por mudanças significativas após a ditadura militar, com uma nova Constituição em 1988 e um período de democratização com a criação do Ministério da Cultura, onde o intelectual e personalidade da esquerda brasileira, Celso Furtado tornou-se ministro da Cultura. Em 1986, foi promulgada a primeira Lei Federal de Incentivo Fiscal à Cultura, conhecida como a Lei Sarney, marco

na relação do Estado com a comunidade artística. Sob essas circunstâncias, cabe frisar que a democratização trouxe uma maior valorização da cultura e da educação, com políticas mais estruturadas e a criação de programas voltados para ampliar o acesso ao livro e à leitura. Dentre eles pode-se citar o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), ação importante para a área do livro, leitura e biblioteca. Foi criado no final dos anos 1990, mais precisamente em 1997, considerado o principal programa de literatura executado no país. Tinha como objetivo principal promover o acesso à cultura e o incentivo à leitura nos alunos e professores por meio da distribuição de acervos de obras de literatura, de pesquisa e de referência. (Brasil, 2024). Com todo esse avanço, as políticas culturais e de leitura eram ainda incipientes e frequentemente dependiam de iniciativas locais ou pontuais.

Nos anos 2000, foi criada a Lei n. 10.753, de 2003, que institui a Política Nacional do Livro, que estabelece diretrizes importantes para a valorização da leitura literária nas escolas, promovendo a presença e a circulação dos livros no ambiente educacional, determinando que o Poder Executivo deve criar e apoiar projetos e parcerias que garantam o acesso contínuo à leitura, com o objetivo de fortalecer o hábito de ler desde cedo. Em 2006 foi criado o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), este plano buscou uma abordagem mais sistemática, com foco em diversas frentes, como a criação de bibliotecas em comunidades carentes e a promoção da leitura em escolas, marcando um avanço significativo, promovendo uma visão nacional para o fomento à leitura e ao acesso aos livros. No entanto, a implementação efetiva do plano enfrentou desafios variados ao longo dos anos.

A partir de 2016, o Brasil experimentou crises políticas e econômicas que impactaram diretamente diversas áreas, incluindo a cultura e a educação. Reduções orçamentárias, cortes em programas e mudanças na prioridade política afetaram negativamente o setor. Conforme assevera Mercês (2021, p. 112),

Em alguns momentos há avanços nas ações, como mostra o histórico do PNBE, mas nos apertos das crises do capital, são as políticas que, de alguma maneira, permitem o acesso à direitos é desmontada. Assim temos, a falta de investimento

no PNBE desde 2014 [...] Porém, observando que durante a crise de 2008, o PNBE ampliou sua abrangência, evidenciou-se a escolha por parte dos governantes sobre a agenda/demanda a ser tratada como problemática durante os períodos de crise econômica.

Em consonância, os Planos e Programas implementados para o incentivo à leitura na educação básica no Brasil foram distribuídas em diferentes setores como Bibliotecas escolares e rurais, formação de mediadores para áreas rurais e distribuição de livros didáticos, [...]. Contudo, mesmo com a quantidade de dinheiro investida na educação, e nos programas específicos para o incentivo à leitura, não há concretude e este “gasto sem retorno” é confortável para o neoliberalismo [...].

A partir do exposto acima, percebe-se que as políticas públicas de fomento à leitura no Brasil, com o objetivo de formar uma sociedade leitora, têm sido uma pauta fundamental nas últimas décadas, mostrando esforços para promover o acesso à leitura e a valorização da literatura nas escolas. Contudo, percebe-se uma significativa ruptura nos programas e planos criados com esse objetivo, impactando na diminuição do acesso às obras literárias dentro do ambiente o que, prejudica a formação de leitores, e também desvaloriza a importância cultural, educacional e social do livro e da leitura para a formação de uma sociedade leitora. (Souza; Iguma; Lima, 2022). Ao discutir sobre a leitura, educação e democracia, Castrillón (2011, p. 54) expõe que:

É inegável que, nas últimas décadas, foram realizados esforços notáveis para melhorar a formação de leitores e ampliar as possibilidades de acesso à cultura letrada em boa parte dos países da América Latina. Esforços que, com interesses diversos, provêm quer do setor público, quer do privado. Por outro lado, também é inegável afirmar que tanto nos meios acadêmicos como nos setores que se ocupam da produção e circulação do livro, temos a desalentadora percepção de que foram poucos os avanços

ou, ao menos, de que eles não correspondem aos esforços investidos.

Nessa perspectiva, entende-se que essa realidade é evidente, tornando essencial refletir criticamente sobre as mudanças econômicas, políticas e sociais que fundamentam a forma de governo neoliberal, e como essas mudanças influenciam as políticas de leitura atuais impactando na agenda governamental do país, conforme exposto a seguir.

3 POLÍTICA DE LEITURA NA AGENDA GOVERNAMENTAL DO ESTADO DO MARANHÃO

O Brasil é um país com dimensões continentais e uma diversidade cultural imensa, resultando em desigualdades significativas entre suas regiões. Os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) revelam contrastes marcantes. Em se tratando de Norte e Nordeste, essas regiões frequentemente enfrentam níveis de desenvolvimento humano mais baixos, refletindo desafios em áreas como saúde, educação e renda. A falta de infraestrutura e a histórica marginalização contribuem para essas disparidades.

É sabido que o Maranhão possui um dos menores IDHs do Brasil, evidenciando problemas persistentes em saúde, educação e renda impactando nas desigualdades regionais internas, mostrando variações significativas nas condições de vida, mostrando indicadores diferenciados entre a área urbana como São Luís e as áreas rurais. Observa-se que no Maranhão a política partidária muitas vezes prioriza interesses políticos e clientelistas em detrimento das necessidades reais da população. Isso pode resultar em políticas públicas mal direcionadas e pouco eficazes. Muitos programas e projetos são apresentados com o objetivo de promover o desenvolvimento, mas na prática enfrentam desafios na implementação. Isso pode ocorrer devido a problemas como a falta de coordenação, a corrupção, a falta de recursos adequados e a baixa capacidade administrativa.

Além disso, é relevante evidenciar, a existência de ações realizadas por instituições no Estado do Maranhão, na esfera

estadual, municipal e privada. Na esfera estadual pode-se citar a Casa de Cultura Josué Montello, a Biblioteca Pública Benedito Leite e Rede de Bibliotecas do IEMA; na esfera Municipal a Biblioteca Municipal José Sarney; na esfera privada o Serviço Social do Comércio – SESC. Outras ações importantes que podemos citar são as dos grupos de Estudos ligados às IES e Programas de Pós Graduação, Grupos de Pesquisa e Extensão da UFMA (GEPLEN – Mediação e Práticas de Leitura, Grupo de Estudos em Literatura Maranhense (GELMA – UFMA); Grupo de Estudo em Línguas, Memórias, Identidades e Culturas (GELMIC – UEMA); Grupo de Pesquisa em Paisagem em Literatura (GEPLIT – UFMA); Grupos de Pesquisa e Extensão da UEMA (GP Configurações da Literatura Contemporânea e Estudos Culturais; LAMID – Em Literatura, Artes e Mídias; Pesquisa Interdisciplinar em Literatura e Linguagem – LITERLI).

Enfatiza-se, que as instituições citadas, em sua maioria, não possuem recurso orçamentário próprio para executar suas ações. Isso reflete a falta de política pública na área do livro e leitura, com exceção do SESC que dispõe de orçamento dentro do plano anual para projetos literários. É possível trazer como exemplo desse diálogo sobre investimentos em políticas públicas o texto de Ferreira (2006, p. 120).

Nas últimas décadas, percebe-se no Maranhão arremedos de políticas culturais, desarticuladas, em sua grande maioria, de políticas globais que têm relação similar, como por exemplo, as de educação. Os investimentos feitos pelo Estado em geral não ultrapassam 1% do orçamento geral do Estado onde as bibliotecas são negligenciadas pela maioria dos governos, que quando muito limita-se a investir em reformas e ampliações dos prédios.

Dialogando com Rua (2024) sobre o conceito de “estado de coisas” e “não-decisão” oferece um quadro teórico importante para entender os desafios enfrentados pela implementação de políticas públicas, incluindo aquelas voltadas para a leitura no Maranhão. Rua (2024) destaca que uma situação de desconforto e insatisfação social pode perdurar por longos períodos sem que haja uma intervenção governamental, devido à

ausência de prioridade na agenda pública. Esse fenômeno pode ser caracterizado como um “estado de coisas”, ou seja, uma condição que não se configura, inicialmente, como um “problema político” passível de ação governamental. Para Rua (2024), é apenas quando uma questão ganha reconhecimento e se torna prioridade que ela adentra o campo da política pública e, conseqüentemente, da ação governamental.

Esse raciocínio se alinha com a ideia de “não-decisão” de Bachrach e Baratz (2011), que sugerem que certos temas, especialmente aqueles que desafiam interesses poderosos ou valores dominantes, são sistematicamente excluídos do debate público. Tais temas são “barrados” na agenda governamental, criando um bloqueio institucional que impede a sua consideração. Aplicando essa lógica ao contexto do Maranhão, a ausência de uma política pública de leitura eficaz pode ser entendida como uma manifestação desse processo de não-decisão. A leitura, como elemento essencial para o desenvolvimento educacional e cultural, permanece relegada à margem da agenda política, embora sua importância seja amplamente reconhecida por especialistas e agentes da área.

A teoria da “agenda-setting” de Kingdon (1995) também contribui para a compreensão de como e por que a política de leitura ainda não foi priorizada no Maranhão. Kingdon argumenta que as questões só ganham força na agenda política quando se encontram intersecções favoráveis entre três fluxos: os problemas identificados, as propostas de solução e a política. No caso da leitura, apesar de ser reconhecida como um problema educacional e cultural, ainda falta a articulação de uma proposta sólida que seja capaz de mobilizar os agentes políticos e que se insira de forma eficaz na agenda governamental estadual e municipal. Assim, embora a situação de desconforto e insatisfação com a ausência de políticas públicas de leitura seja evidente, essa demanda ainda não se converteu em um problema político prioritário para os governantes.

A análise de Pereira (2003) sobre as políticas culturais no Brasil também é relevante aqui, pois ele aponta como questões relacionadas à cultura, como a leitura, frequentemente ficam à margem das agendas governamentais por estarem associadas a uma visão limitada da cultura como algo secundário, em relação

a outras áreas como a infraestrutura e a saúde. A autora sugere que a falta de reconhecimento das políticas culturais como parte essencial do desenvolvimento social e educacional contribui para sua marginalização nas políticas públicas. No Maranhão, a leitura, como um dos componentes fundamentais da cultura e da educação, sofre com essa marginalização, visto que o segmento do livro e leitura está desarticulado da Política Cultural estadual.

Nesse sentido, Cury (2010) complementa essa discussão ao afirmar que a implementação de políticas públicas eficazes na área de leitura e educação exige um esforço contínuo de mobilização de diversos atores sociais, culturais e políticos. Para Cury, a criação de uma política pública de leitura requer uma articulação entre governo, escolas, bibliotecas, editoras e movimentos culturais, que deve ser respaldada por uma visão clara da importância da leitura no desenvolvimento cognitivo e social. Isso implica, portanto, não só no reconhecimento da leitura como um direito, mas também na criação de condições materiais e institucionais que favoreçam sua inserção como uma prioridade governamental.

Assim, ao articular essas diferentes abordagens teóricas, torna-se evidente que a implementação de uma política pública de leitura no Maranhão depende não apenas da identificação do problema, mas também da superação de barreiras culturais e institucionais que dificultam a sua inclusão na agenda governamental. A leitura, como uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento educacional, cultural e social, precisa ser reconhecida como um “problema político”, exigindo mobilização e ação coordenada entre os diversos atores sociais, culturais e políticos, para que se torne, finalmente, uma prioridade nas políticas públicas do estado.

3.1 Convergências e articulações com programas federais

Para a implementação de uma política de fomento à leitura no Maranhão é imprescindível o alinhamento com as diretrizes e políticas públicas nacionais voltadas para o livro, leitura, literatura e bibliotecas, sendo fundamental seguir um plano

estruturado que deve não apenas refletir as necessidades e potencialidades locais, mas também estar em consonância com as políticas nacionais e as melhores práticas. A seguir, apresenta-se um esboço do Plano Nacional do Livro e Leitura que é de vital importância para o segmento e o principal norteador dos programas e projetos executados no país.

No contexto político e social, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) iniciou com um discurso centrado no desenvolvimento social e econômico. A administração de Lula teve um enfoque forte em inclusão social, distribuição de renda e melhoria da educação e a reeleição em 2006 permitiu a continuação das políticas e aprofundamento das propostas voltadas para o desenvolvimento, com ênfase em uma educação de qualidade e maior distribuição de renda, que incluíam ações significativas para a cultura e a leitura.

O Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL), elaborado em 2006 durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva e sob a liderança do Ministério da Cultura (MinC), com Gilberto Gil à frente, foi um marco importante para a promoção do acesso e democratização da leitura no Brasil. Este plano foi fruto de um momento de grande expectativa e esperança, tanto por parte do governo quanto dos segmentos culturais, incluindo aqueles voltados ao livro, à leitura e às bibliotecas, mediante articulação de diversos atores sociais, tais como:

[...] Estado, universidade, setor privado e demais organizações da sociedade civil que formam o chamado terceiro setor. Tem como objetivo central melhorar a realidade da leitura no país e, por isso é construído e se desenvolve por meio de um processo que transcende a imediatez. (BRASIL, 2006, p.5).

O PNLL foi criado com o propósito de estruturar políticas públicas voltadas para a promoção da leitura e a democratização do acesso aos livros. O plano visava integrar e coordenar esforços de diferentes setores e atores sociais para criar um ambiente mais propício ao desenvolvimento da leitura no Brasil. Essa Política de Estado se traduz em amplos programas do governo, com coordenações interministeriais

devidamente articuladas com estados, municípios, empresas e instituições do terceiro setor, para alcançar sinergia, objetividade e resultados de fôlego quanto às metas que venham a ser estabelecidas. As principais Ações e diretrizes do PNLL são:

1 - Promoção do Acesso e Democratização da Leitura

Bibliotecas Públicas e Comunitárias: *Ampliação e modernização das bibliotecas públicas e comunitárias para garantir maior acesso a livros e recursos de leitura. Isso incluía a construção de novas bibliotecas e a reforma das existentes.*

Programas de Leitura: *Implementação de programas para incentivar a leitura em escolas, comunidades e centros culturais, como clubes de leitura e eventos literários.*

2 - Integração com Outros Setores

Parcerias com Ministério da Educação (MEC): *Articulação com o MEC para integrar o PNLL às políticas educacionais, promovendo a leitura desde a educação básica até o ensino superior.*

Participação da Sociedade Civil: *Envolvimento de diferentes atores sociais, incluindo ONGs, associações culturais e empresas, para apoiar e expandir as ações de leitura e promoção do livro.*

3 - Fomento à Produção e Circulação de Livros

Incentivo à Produção Literária: *Criação de programas de incentivo à produção e publicação de livros, especialmente por autores nacionais e de regiões menos representadas.*

Distribuição e Acesso a Livros: *Desenvolvimento de estratégias para distribuir livros a regiões e populações com menor acesso, promovendo uma maior equidade na oferta de literatura.*

4 - Educação e Formação

Capacitação de Profissionais: *Formação e capacitação de bibliotecários, professores e outros profissionais envolvidos na promoção da leitura e no gerenciamento de bibliotecas.*

Educação Literária: *Inclusão da literatura e da promoção da leitura como parte integrante dos currículos escolares e de programas educacionais. (Caderno PNLL, 2014).*

No texto do Caderno do PNLL edição atualizada e revisada em 2014, dentre os princípios norteadores do PNLL, fornece elementos suficientes para contextualizar e justificar a proposta de um Plano. No entanto, para definir com mais precisão o contexto da Política de Estado defendida, é essencial esclarecer alguns pressupostos básicos que fundamentam o Plano, dentre eles as políticas públicas,

POLÍTICAS PÚBLICAS • A leitura e a escrita devem ser consideradas base em processos de formulação e implantação de políticas públicas de educação e cultura dos governos em todos os seus níveis e modalidades de ensino e de administração, e, junto com o tema das línguas, perpassá-las estruturalmente, tal como proposto no Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído pela Lei 12.343, de 2 de dezembro de 2010. A consolidação de políticas e programas de fomento à leitura deve ser pensada a curto, médio e longo prazos, com ênfase no caráter permanente. Nesse processo, o fomento e a elaboração de Planos Estaduais e Municipais do Livro e Leitura articulados com o Plano Nacional se tornam fundamentais. (Caderno do PNLL, 2014)

É notório que o PNLL trouxe avanços significativos para a promoção da leitura no Brasil. Um dos principais impactos foi o aumento do número de bibliotecas, com muitas sendo construídas e modernizadas, o que ampliou o acesso ao livro e à leitura em diversas regiões do país. Além disso, houve uma maior visibilidade para a leitura, com programas e eventos literários ganhando destaque e contribuindo para a popularização da literatura e o incentivo à prática da leitura.

No entanto, o PNLL também enfrentou desafios e limitações. Apesar dos avanços, as desigualdades regionais persistem, com áreas mais remotas e menos desenvolvidas ainda enfrentando dificuldades significativas. Outro desafio importante foi a sustentabilidade das ações; garantir a continuidade e o impacto das políticas e programas revelou-se difícil, especialmente diante das mudanças políticas e econômicas que podem afetar a implementação e a manutenção das iniciativas.

De acordo com Ferreira (2011), ao analisar a atuação dos governos maranhenses nas últimas três décadas, é possível perceber que, durante as gestões de João Castelo (1978), Luiz Rocha (1982), Cafeteira (1986), João Alberto (1989), Edson Lobão (1993), Roseana Sarney (1994-2002) e José Reinaldo (2002-2006), foram implementadas políticas culturais voltadas para o desenvolvimento da cultura e das bibliotecas. No entanto, também se observa que a descontinuidade dessas iniciativas ao longo do tempo refletiu-se negativamente na gestão dos órgãos responsáveis pelo fomento à cultura.

Feita essas ressalvas, entende-se que uma grande parte do trabalho dos governos é tentar atender às demandas que vêm de diferentes grupos sociais ou das próprias pessoas que fazem parte do sistema político. Ou seja, os governos são constantemente pressionados por vários atores sociais para resolver problemas ou atender a necessidades. De acordo com Rua (2024) as demandas enfrentadas pelos governos podem ser novas, recorrentes ou reprimidas, e cada tipo requer uma abordagem diferente para ser adequadamente atendida.

*As **demandas novas** são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que já existiam antes mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos). Novos problemas, por sua vez, são problemas que ou não existiam efetivamente antes - como a AIDS, por exemplo - ou que existiam apenas como «estados de coisas», pois não chegavam a pressionar o sistema e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução. Um exemplo é a questão ambiental. As **demandas***

***recorrentes** são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental [...] As **demandas reprimidas** são aquelas constituídas por «estados de coisas» ou por não-decisões, que serão discutidos adiante (grifo nosso) (Rua, 2024)*

A partir da classificação de Rua (2024), podemos afirmar que a implementação de uma política pública de leitura no Maranhão atravessa todas essas categorias de demandas. Embora a questão da leitura e da educação literária comece a ganhar visibilidade (como uma **demanda nova**), ela ainda precisa ser consolidada como uma **prioridade política**. Esse processo está em andamento, com novos atores e movimentos emergindo, mas ainda enfrenta enormes desafios institucionais e culturais.

Ao mesmo tempo, a falta de políticas efetivas de incentivo à leitura e de articulação entre os setores envolvidos configura uma **demanda recorrente**, ou seja, um problema que volta à tona constantemente, sem solução definitiva. E, por fim, a situação da leitura no Maranhão é, em muitos aspectos, uma **demanda reprimida**, pois a questão cultural da leitura é sistematicamente excluída das grandes decisões políticas e é tratada como um simples “estado de coisas”, sem a devida urgência ou prioridade nas agendas governamentais.

Portanto, para que a política de leitura se torne uma prioridade no Maranhão, será necessário superar a **não-decisão** que bloqueia sua agenda política e trabalhar pela **organização e articulação** dos diversos atores sociais e culturais, de forma que a leitura seja efetivamente reconhecida como um direito fundamental para o desenvolvimento social e educacional do estado.

Para que os diversos atores possam convergir com o PNLL são realizadas Conferências de Cultura a nível nacional, estadual e municipal, onde são elaboradas e discutidas propostas alinhadas ao Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL). Nas conferências, bibliotecários, escritores, livreiros e agentes de leitura discutem e fazem um diagnóstico da realidade da leitura no País, Estados e Municípios, identificando problemas e apresentando propostas para o plano.

Nesse momento entra o papel importante da mídia na formação de opinião e mobilização de atores políticos, que está diretamente ligado à ideia de participação democrática discutida por Bobbio e Santos. Segundo Bobbio (2004), para que a participação seja considerada verdadeira, ela deve ser eficiente, direta e livre. Se a mídia desempenha um papel crucial na formação de opinião e mobilização, ela pode afetar a eficácia e a liberdade da participação democrática, influenciando como os cidadãos percebem e se envolvem em questões políticas.

Santos (1985) amplia essa visão ao enfatizar que igualdade na participação política vai além da participação formal, englobando a garantia de oportunidades e direitos de organização para todos. A mídia, ao definir a agenda e influenciar opiniões e valores, pode impactar a igualdade de participação, assegurando que diferentes grupos tenham a oportunidade de se expressar e serem ouvidos. Portanto, a mídia não apenas reflete, mas também molda a qualidade e a equidade da participação democrática, podendo reforçar ou enfraquecer a verdadeira participação popular conforme sua atuação.

Uma das formas de articulação do Maranhão é a realização das Conferências Estaduais e Municipais de Cultura, em que são discutidos os problemas inerentes ao segmento. Como exemplo, pode-se citar a 4ª Conferência Municipal de Cultura (CMC) realizada em agosto de 2013, ocorrida na cidade de São Luís, realizada pela Fundação Municipal de Cultura (FUNC), em conjunto com representantes eleitos de todos os segmentos culturais da sociedade civil, com vistas à elaboração e à implementação do Plano Municipal de Cultura, com vigência no decênio de 2013-2023. De acordo com Martins (2014, p. 165) a Conferência Municipal de Cultura teve grande participação do segmento,

[...] com uma presença relevante de mais de 40 representantes, todos identificados com uma camisa que apresentava o slogan “Biblioteca também é Cultura”, como forma de chamar a atenção do poder público e dos outros segmentos culturais para o fato de que as políticas do livro, leitura e bibliotecas integram, também, uma política pública de cultura. Com essa representatividade

e quórum significativo, o segmento conseguiu eleger uma representante (agente de leitura) e um suplente (livreiro), como membros fixos do CMC, tendo em vista garantir as discussões de interesse do grupo e que as metas previstas para o segmento fossem cumpridas. As atividades que agregam ações voltadas para o segmento Livro, Leitura e Biblioteca são desenvolvidas através do engajamento dos seguintes órgãos: Biblioteca Pública Municipal José Sarney (BPMJS), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Conselho Regional de Biblioteconomia (CRB 13ª Região), Bibliotecas Comunitárias- Rede Leitora “Ler pra Valer” e Rede Leitora “Terra das Palmeiras”, Associação dos Livreiros do Maranhão (ALEM), Secretaria Municipal de Educação (SEMED), SESC e Academia Maranhense de Letras (AML). Essas atividades movimentam o calendário ativo do segmento e são desenvolvidas em momentos e espaços pontuais, com destaque para a “Feira do Livro” (evento realizado anualmente pela prefeitura de São Luís), e datas comemorativas ligadas ao segmento.

Articulações como essas são decisivas para inserir a pauta do segmento nas agendas governamentais e é crucial garantir que as necessidades e carências do setor sejam reconhecidas e incorporadas como metas no plano. Isso se deve ao fato de que a política cultural da cidade/estado prioriza a cultura popular, enquanto muitos envolvidos na cultura ainda não veem as demandas relacionadas ao livro, leitura e literatura como responsabilidade das Secretarias de Cultura.

4 CONCLUSÃO

O artigo teve como pretensão apresentar um recorte nas políticas públicas voltadas para o segmento do livro, leitura, literatura e biblioteca dentro da política cultural do País e, consequentemente, sua inserção nas agendas governamentais dos Estados e Municípios. Mediante o que foi exposto, percebe-se que embora tenha havido momentos de avanço e maior atenção para políticas culturais no Brasil, como a criação do

Ministério da Cultura e leis de incentivo, fica claro que essas políticas nunca foram consolidadas de forma contínua e robusta ao longo da história do país. Conclui-se que oscilações políticas, mudanças de governo e questões econômicas têm impactado a consistência e efetividade das políticas públicas voltadas para o segmento livro, leitura e biblioteca.

Para que as políticas públicas de leitura realmente se consolidem e passem a integrar a agenda governamental de forma consistente, é necessário superar as barreiras ideológicas e partidárias, promover uma maior articulação entre os diferentes níveis de governo, e garantir que essas políticas sejam planejadas com metas claras e sustentáveis. Além disso, a mobilização da sociedade civil e a participação ativa da população são fundamentais para que as políticas culturais e de leitura se tornem, finalmente, um compromisso de Estado, com investimentos contínuos e consistentes, capaz de enfrentar as desigualdades e promover uma verdadeira inclusão cultural e educacional.

Com isso, conclui-se a ênfase na importância da retomada das políticas públicas para o segmento livro, leitura, literatura e biblioteca por parte das esferas política União, Estados e Municípios, e também com a participação da sociedade para que se possa enfrentar os desafios e colocar as políticas públicas em prática, como a lei do livro que cuida da distribuição e isenções fiscais, a lei da biblioteca que universaliza o acesso às bibliotecas escolares e a lei do Plano Nacional do Livro e Leitura, que fornece o planejamento em todos os eixos e sejam inseridas nas agendas governamentais.

REFERÊNCIAS

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do Poder. **Revista de Sociologia e Política**. v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011.

Tradução: Gustavo Biscaia de Lacerda

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano Nacional do Livro e Leitura**. Brasília, DF: MINC, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE**. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/programa-nacional-biblioteca-da-escola>. Acesso 10 de julho de 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.753**, de 30 de outubro de 2003. Institui a Política nacional do Livro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.753.htm. Acesso em 12 de agosto de 2024.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CADERNOS do PNLL *edição atualizada e revisada em 2014*. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/pnll/arquivos/caderno-pnll.pdf>. Acesso 28 de agosto de 2024.

CASTRILLÓN, Silvia. **O direito de ler e de escrever**. São Paulo: Ed. Pulo do Gato, 2011.

CORDEIRO, Maisa Barbosa da Silva. Políticas Públicas de Fomento à Leitura no Brasil: uma análise (1930-2014). In: **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1477-1497, out./dez. 2018.

CURY, C. **Leitura e desenvolvimento: uma política pública**. Editora Cortez, 2010.

FERREIRA, Maria Mary. Políticas públicas de informação e políticas culturais; e as

bibliotecas públicas para onde vão? **Pesquisa Brasileira em Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v.2, n.1, 2006. p.113-122.

FERREIRA, Maria Mary. **Direitos culturais e políticas públicas: elementos para pensar as bibliotecas públicas e a cidadania cultural**, 2011. mimeo.

GUILHOM, Maria Virgínia Moreira. A relação Estado/interesses sociais na formação das políticas públicas: uma análise das teorias de representação política. In: **Série Políticas Públicas em Debate**, São Luís, v. 2, n. 2, p. 7-22, jul.- dez. 2002.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Little, Brown and Company, 1995. Tradução Paulo César Nascimento

MAINIERI, Tiago; RIBEIRO, Eva Márcia Arantes Ostrosky. A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática. **Organicom**, São Paulo, Brasil, v. 8, n. 14, p. 49-61, 2011. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2011.139084. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139084>. Acesso em: 05 set. 2024.

MARTINS, Carlos Wellington. Política cultural, democracia e participação popular: o segmento Livro, Leitura e Literatura na construção do Plano Municipal de Cultura de São Luís – MA. **Políticas Culturais em Revista**, 1(7), p. 155-171, 2014. Disponível em: www.politicasculturaisemrevista.ufba.br. Acesso em 12 de junho de 2024.

MERCÊS, Darlaine Pereira Bomfim das. **Entre as políticas públicas e o neoliberalismo: o PNBE e a leitura na educação básica**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2021.

PEREIRA, L. A. **A política cultural no Brasil: uma análise crítica**. São Paulo: Editora Unicamp, 2003.

PREFEITURA DE SÃO LUÍS. Fundação Municipal de Cultura. Plano Municipal de **Cultura**: decênio 2013-2023. São Luís: FUNC, 2013

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Disponível em <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf> Acesso em 27 de ago. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a emancipação social**. 1985. Disponível: em:<<http://www.ces.fe.uc.pt/posgraduacoes/programasposcolonialismo/seminario/poscolonialismo/seminario3.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2024.

SOUZA, Renata Junqueira de; IGUMA, Andréia de Oliveira Alencar; LIMA, Grazielli Alves de Lima. A leitura literária como prática social na contemporaneidade: além do espaço escolar. **Conjectura**: Filos. Educ., Caxias do Sul, RS, v. 27, 2022.

✓ **PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO:**
as fronteiras entre o público e o privado

Marcia Regina Carvalho Sousa
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
mrc.sousa@discente.ufma.br.
<https://orcid.org/0009-0000-9402-8730>.

Sandro Ribeiro Araújo da Silva
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
sandro.ribeiro@discente.ufma.br
<https://orcid.org/0009-0004-1681-6562>

Joseane Maria de Souza e Souza
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
joseane.souza@discente.ufma.br
<https://orcid.org/0009-0003-0255-9772>

José de Ribamar Sá Silva
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
jose.sa@ufma.br
<https://orcid.org/0000-0002-0585-6049>

Resumo: O presente artigo efetuou uma breve análise a respeito das fronteiras estabelecidas para o saneamento básico sob o viés da prestação dos serviços em caráter público e privado, com vistas à universalização e ao acesso efetivo. Apresenta indicação histórica e contextualizada de alguns aspectos a respeito do exercício de sua titularidade, verificados sob os impactos gerados pelas concessões dos serviços de saneamento básico, apontando para a concepção de que os municípios realizam os serviços a partir de suas responsabilidades e interesses locais com o desenvolvimento de políticas dentro dos seus limites territoriais. A prestação dos serviços de saneamento ainda perpassa por um processo de privatização, justificada pela necessidade de grandes investimentos, muito embora o caminho ainda esteja sendo percorrido a passos lentos quando se pensa na universalização.

Palavras-chave: Estado; Saneamento Básico; Público; Privado; Universalização.

EN THE PROVISION OF BASIC SANITATION SERVICES: *the boundaries between public and private*

Abstract: This article provides a brief analysis of the boundaries established for basic sanitation from the perspective of public and private service provision, with a view to universalization and effective access. It provides a historical and contextualized overview of some aspects of the exercise of sanitation ownership, as assessed by the impacts generated by basic sanitation service concessions. It highlights the notion that municipalities provide services based on their local responsibilities and interests, developing policies within their territorial boundaries. The provision of sanitation services is still undergoing a process of privatization, justified by the need for significant investment, although progress toward universalization is still slow.

Keywords: State; Basic Sanitation; Public; Private; Universalization.

ES LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO: *los límites entre lo público y lo privado*

Resumen: Este artículo ofrece un breve análisis de los límites establecidos para el saneamiento básico desde la perspectiva de la prestación de servicios públicos y privados, con miras a su universalización y acceso efectivo. Ofrece una visión histórica y contextualizada de algunos aspectos del ejercicio de la propiedad del saneamiento, evaluados a partir de los impactos generados por las concesiones de servicios de saneamiento básico. Resalta la idea de que los municipios prestan servicios con base en sus responsabilidades e intereses locales, desarrollando políticas dentro de sus límites territoriales. La prestación de servicios de saneamiento aún se encuentra en un proceso de privatización, justificado por la necesidad de una inversión significativa, aunque el progreso hacia la universalización aún es lento.

Palabras-clave: Estado; Saneamiento Básico; Público; Privado; Universalización.

FR LA FOURNITURE DE SERVICES D'ASSAINISSEMENT DE BASE: *les frontières entre public et privé*

Résumé: Cet article propose une brève analyse des limites établies pour l'assainissement de base, du point de vue de la prestation de services publics et privés, en vue de leur universalisation et de leur accès effectif. Il offre un aperçu historique et contextualisé de certains aspects de l'exercice de la propriété de l'assainissement, évalués par les impacts générés par les concessions de services d'assainissement de base. Il met en évidence l'idée que les municipalités fournissent des services en fonction de leurs responsabilités et intérêts locaux, en élaborant des politiques à l'intérieur de leurs limites territoriales. La prestation de services d'assainissement est toujours en cours de privatisation, justifiée par la nécessité d'investissements importants, bien que les progrès vers l'universalisation soient encore lents.

Mots-clés: État; Assainissement de base; Public; Privé; Universalisation.

1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico constitui um direito fundamental, garantido pela Constituição Federal Brasileira de 1988 e cujas diretrizes para a elaboração de sua política foram definidas pela Lei Ordinária Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, que estabelece o novo marco regulatório.

Fundado nos princípios da universalização do acesso, da efetiva prestação do serviço, da integralidade, dentre outros, o saneamento básico abrange um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, além de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A própria definição do saneamento básico abarca uma série de elementos que necessitam do estabelecimento de diretrizes e da definição dos entes responsáveis pela adequada prestação dos serviços e sua abrangência para toda a população. Porém, o cenário que se observa no setor do saneamento básico se constitui por intensos debates, dada a complexidade do assunto, pois envolve perspectivas divergentes quanto a aspectos como o papel do Estado, o tipo de regulação do setor, a alocação dos recursos, a gestão dos serviços, entre outros.

O estabelecimento de novas diretrizes nacionais para regulamentação dos serviços de saneamento básico no Brasil tem colocado alguns desafios para o setor. Talvez o principal desses desafios esteja em conceber e implementar de forma articulada às políticas de desenvolvimento urbano, destinadas à melhoria da qualidade de vida e disponibilizar água potável e esgotamento sanitário a todos os domicílios no país, de modo a alcançar a desejada universalização dos serviços.

Cabe ressaltar que a concepção de que a água é um bem público, presente na natureza e que precisa estar acessível a todas as pessoas, implica dizer que deve ser assegurada a existência de um ente que possa colocá-la em condições de ser consumida. Em outras palavras, é necessário que haja uma instituição capaz de suportar os custos de sua extração, seu processamento e sua distribuição, bem como da correspondente coleta de esgoto doméstico.

O novo marco legal do saneamento básico trouxe a indicação da titularidade dos serviços públicos, a partir do tipo de interesse (local e comum). Essa titularidade pode ser concedida para os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local, e para o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum, tal como preceitua o art. 8º da Lei nº 11.445/2007.

Ao indicar o exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, tem-se ideia de que esses serviços seriam administrados pelos entes estatais, uma vez que se constituem uma atividade pública expressamente atribuída pelo ordenamento jurídico. Além disso, caberia aos entes públicos a responsabilidade de estruturar, organizar administrativamente e prestar os serviços de maneira concreta. O Estado, de uma maneira ampla, seria o único ente capaz de atender e assegurar tal requisito. No Brasil, entretanto, o setor de saneamento conta com forte participação da iniciativa privada, por meio de diversas empresas prestadoras de serviços, tanto em sua natureza jurídica, quanto no modelo de governança e no escopo dos serviços prestados. Essas empresas, podem ser categorizadas em três tipos de prestadores: prestadores públicos regionais, prestadores públicos locais e prestadores privados.

Nas últimas décadas, os prestadores privados têm ganhado força no cenário do saneamento básico, pelo avanço do processo de privatização, cujos defensores buscam se aproveitar das conhecidas lacunas deixadas por prestadores públicos quanto ao atendimento das demandas do setor.

Desse modo, as questões indicadas nesse cenário constituem o objeto de reflexão do presente artigo, haja vista que, embora o saneamento básico tenha sido pauta de tratativas dos diversos governos, mostra-se oportuno revisitar as concepções entre a formação do público e do privado, além de indicar a atuação do Estado em face da articulação com as políticas de desenvolvimento urbanos e a promoção da saúde, estabelecida a melhoria da qualidade de vida da população.

A exposição do debate está organizada em duas seções principais, além desta Introdução e da Conclusão. Na primeira

busca-se configurar o atual cenário do saneamento básico no Brasil, indicando uma contextualização histórica e alguns aspectos a respeito do exercício de sua titularidade. Na segunda seção a partir de exame da literatura sobre o tema, procurar pôr em evidência os impactos gerados pelas concessões dos serviços de saneamento básico no Brasil, envolvendo tanto agentes públicos quanto privados. -Sem qualquer pretensão de esgotar o debate sobre o tema, apresenta-se ao final a Conclusão, destacando a indicação do contexto neoliberal nas práticas de privatização, a importância da atuação do Estado e a necessidade de avanços em determinados aspectos do processo de implementação do novo marco regulatório do saneamento básico.

2 O CENÁRIO DO SANEAMENTO BÁSICO: considerações gerais

Nas últimas décadas, a prestação dos serviços públicos do saneamento básico no Brasil tem passado por diversas modificações. Essas alterações podem ser exemplificadas a partir do processo legislativo que estabeleceu novas diretrizes nacionais para regulamentação das atividades e do exercício de titularidade no setor, bem como aquelas indicadas no campo de elaboração de suas políticas públicas, constituindo-se num processo desafiador quando se remete à articulação de políticas de desenvolvimento urbano destinadas a garantir a todos os domicílios da população brasileira o acesso a água e esgotamento sanitário, com vistas à universalização, além de estar destinada a melhoria da qualidade de vida da população para o qual o saneamento básico seja elemento determinante.

Desse modo, tomando em perspectiva o cenário em que o saneamento básico no Brasil tem sido construído, é possível observar um longo caminho a ser percorrido para a efetiva implementação dos serviços, o que está a exigir do Estado uma atuação firme, com utilização de métodos, técnicas e processos que atendam às peculiaridades locais e regionais, neste país tão diverso que é o Brasil.

Assim, antes de adentrarmos na discussão principal da temática, é necessário considerar o ponto de vista histórico, com breve recorte das ações e elementos principais em que o saneamento básico tem sido concebido no Brasil.

No resgate histórico das especificidades do saneamento básico, verifica-se que ele surgiu antes da formação das cidades, no projeto colonialista português, ainda que não tenha havido a elaboração de uma política de saneamento básico. O marco temporal das questões documentadas a respeito do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário foi estabelecido somente em 1548, quando o Governo Geral foi instituído e quando ocorreu a fundação das cidades. Naquela época, não foi possível identificar avanços sólidos na prestação dos serviços de saneamento básico. O que se via era justamente o oposto, considerando que eram utilizados os escravizados para recolher os dejetos domésticos descartá-los no mar, acondicionados em barris.

O registro inicial do saneamento no Brasil, segundo o Instituto Trata Brasil (2024), ocorreu somente em 1561, com a escavação do primeiro poço para abastecer a cidade do Rio de Janeiro, ordenado por Estácio de Sá. No ano de 1620, foram iniciadas as obras de aqueduto do Rio Carioca, com a finalidade de abastecer a então Capitania do Rio de Janeiro, porém essa obra foi concluída somente mais de cem anos depois, sendo entregue à população o primeiro sistema de abastecimento de água do país no ano de 1723.

Ademais, no período colonial tais ações eram realizadas de maneira individual, sendo resumidas a drenagens e instalação de chafarizes. Desse modo, vê-se que os primeiros projetos sanitários foram revelados no governo de D. João VI, sem grande repercussão. O Império continuava acumulando riquezas, porém, sem preocupação com as questões sanitárias, haja vista as residências ainda continuam sem banheiros na parte interna, ainda que houvesse o abastecimento domiciliar.

O registro de que o Brasil alcançou a expansão da rede de distribuição de água e coleta de esgotos, apesar de não ter definido uma política voltada para o desenvolvimento e que viabilizasse a expansão dos serviços de saneamento, ocorreu somente a partir do período Pós Segunda Guerra Mundial.

Acrescente-se que a formulação de tais políticas públicas de maneira unificada somente foi considerada pelo Estado a partir do surgimento de epidemias associadas ao processo de urbanização e industrialização, no Século XX, quando se constituía como pedra fundamental a conexão entre os planos sanitários e o problema de saúde pública. (Zimmer, 2021, p. 179).

Nesse recorte histórico, observa-se que no ano de 1942 surgiram as primeiras estruturas administrativas organizadas para a execução das políticas para o setor do saneamento, quais sejam: Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), para a Região Amazônica, Vale do Rio São Francisco e do Rio Doce e, posteriormente, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) na Região Nordeste e na Região Sul. (Zimmer, 2021, p. 180).

Um ponto primordial que deve ser apontado nessas estruturas; diz respeito aos serviços que ficavam a cargo dos municípios, a partir do arranjo que foi herdado do período colonial e, inclusive, permaneceram no texto da Constituição Federal de 1988, ainda que não tenham sido definidos quais assuntos de interesse local ficariam a cargo do saneamento. O que também é relevante enfatizar é que a concepção dos serviços de saneamento pelos municípios ocorreu a partir de suas responsabilidades e interesses locais, isso porque necessitavam desenvolver políticas dentro dos seus limites territoriais.

No decorrer da primeira década do século XXI, foi publicada a Lei Ordinária Federal nº 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes para o saneamento básico e concedeu responsabilidades para os municípios compartilharem os serviços com outras pessoas de direito público ou privado. (Brasil, 2007). Essas diretrizes que apontam para a busca da universalização do saneamento básico, são concebidas num contexto social e político do país, em que, como aponta Borja (2014), persiste o patrimonialismo, a abordagem tecno-burocrática nas políticas públicas, entre outros elementos de nossa sociedade.

Desse modo, é possível observar que tanto o aspecto conceitual quanto prático do próprio termo, das infraestruturas e instalações operacionais necessárias para abarcar as orientações concedidas ao Estado constituem elementos necessários para a efetiva universalização do acesso e a efetiva prestação dos serviços de saneamento básico.

Ainda sobre a construção da política pública do saneamento básico, cabe mencionar a questão social abrangida pela prestação dos serviços, levando em conta também que estaria associada ao direito fundamental de todos à saúde, além de constituir como prerrogativa de que garanti-lo é dever do Estado. Essa garantia ocorre mediante políticas sociais e econômicas que objetivem reduzir o risco de doenças e de outros agravos à saúde, possibilitem o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação, que constituem direitos sociais previstos expressamente no texto da Constituição Federal de 1998.

Dada a relevância de que a saúde é um direito social, outros direitos a ela integrados devem contribuir para a redução de riscos de doenças, além do acesso igualitário para todos, mesmo que o conjunto formado pelos elementos do saneamento básico - o acesso à água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana - nem sempre seja contemplado em sua totalidade. Nessa linha de entendimento, é possível compreender que para a definição dos processos das políticas públicas de saneamento básico devem ser consideradas as perspectivas dos arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam o Estado e a sociedade, e que refletem os conflitos de interesses como um todo.

Ademais, considerando a relevância que o saneamento básico tem quando se fala em saúde pública e para a qualidade do meio ambiente, Borja (2014) indica que a universalização dos serviços de saneamento é uma meta que o Brasil ainda deve cumprir, principalmente porque os patamares são incompatíveis quando se faz uma relação com fato de que o país é uma das principais economias do mundo.

Em linhas de informações atuais acerca do saneamento básico, o Ministério das Cidades disponibilizou em seu sítio eletrônico, o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico – SINISA, constituindo-se de um sistema responsável por apresentar anualmente os índices de atendimento e de cobertura dos serviços de saneamento básico para os municípios brasileiros. O SINISA tem como base de cálculo para definição dos índices a população residente divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE nos Censos, nas Contagens e nas Projeções de população. Nos anos em que não há Censo ou

Contagem, é feita uma estimativa da população urbana residente dos municípios com base na estimativa anual de população total, realizada pelo IBGE, e na taxa de urbanização do último Censo ou Contagem de população. É, ainda, responsável por coletar e disponibilizar informações relativas à prestação dos serviços dos componentes do saneamento básico, consolidando-se como um instrumento de informações públicas e gratuitas que permitem efetuar a avaliação e evolução destes serviços.

Segundo os dados coletados pelo SINISA, em 2021, mais de 33 milhões de pessoas no Brasil não possuem acesso à água, mais de 92 milhões não possuem coleta de esgoto. Em números percentuais, conta-se que 15,8% da parcela população não tem acesso a água, 44,2% não possui coleta de esgoto e 51,2% não possui esgoto tratado em referência a água consumida.

O cenário é alarmante diante da complexidade e do alcance para as metas de universalização previstas para o ano 2033. Isso porque alguns elementos e mecanismos serão imprescindíveis, tais como: a quantidade de investimentos necessários para viabilizar as soluções diante da exigência do conhecimento das novas regras a serem cumpridas pelos titulares dos serviços, a própria estrutura desses entes necessitam ser revistas e da possibilidade de regionalização fundada em estudos técnicos e financeiros para a prestação de serviços, término dos contratos de programa e atribuição a Agência Nacional de Águas e Saneamento - ANA para editar normas de referência para o setor. (Brasil, 2020).

Somando-se ao cenário alarmante acerca do acesso da população a água e a coleta e tratamento de esgoto, tem-se a precariedade das estruturas de saneamento básico nas diversas localidades, que inclusive impactam o meio ambiente, causando desde a contaminação da água, destruição de vegetação, poluição do solo, dentre outros elementos que impactam na qualidade de vida de toda a população.

Nessa percepção, observa-se que o Estado passa a desempenhar um papel de aproximação necessário para a construção de um pacto social que se utiliza dos atores da sociedade para formulação das políticas sociais capazes de participar de um processo de democratização, o que torna tal estratégia uma ferramenta para construir uma sociedade mais justa e igualitária e favorável a transformação social no país.

No contexto apresentado por Narzetti (2021, p. 30), os formuladores de políticas nacionais de saneamento básico devem funcionar como árbitros das relações associadas às escolhas disponíveis e sua legitimidade, além do alinhamento com a estrutura das instituições em diversos níveis de governo, o que é possível indicar uma vantagem para melhor alocação dos recursos e constituindo-se como um fator fundamental para o desenvolvimento das políticas estabelecidas.

3 O SANEAMENTO BÁSICO: as fronteiras entre o público e o privado

A busca pela universalização do saneamento básico de maneira qualitativa no Brasil é tamanha que sua exigência envolve uma série de esforços nos variados segmentos da sociedade organizada, principalmente quando se deseja movimentar as ações do saneamento para a arena do direito social como parte integrante de uma política pública mantida pela forte atuação estatal.

Nesse viés, é possível levar a temática para uma discussão onde as decisões do Estado e a pressão provocada pelos grupos organizados possam gerar processos capazes elaborar políticas públicas multideterminadas, como indica Borja (2014, p. 443):

As políticas públicas são então multideterminadas, sendo o locus privilegiado da construção de projetos sociais e produto de um momento histórico determinado. O seu conteúdo está relacionado ao regime de acumulação, ao modo de regulação na sociedade e aos recuos e avanços da cidadania. O conjunto de ações governamentais e seus correspondentes investimentos são, portanto, o produto de um processo social complexo, influenciado por variáveis econômicas, políticas e ideológicas. As políticas públicas são o Estado em ação e expressam um determinado projeto político para a sociedade. Os programas, assim, cristalizam e orientam as ações governamentais, com vistas a consecução desse projeto político social.

Desse modo, o papel exercido pelas políticas públicas coloca o Estado num lugar de forte atuação e pressão provocada pelos grupos organizados, além do esforço em levar as ações do saneamento básico a um campo do direito social e como tal constituir parte integrante de uma política pública fundada em uma forte atuação das ações estatais.

Cabe ainda destacar, que durante esse processo de constituição de uma política pública de qualidade, existem outros desafios a serem superados, isso porque para a construção desta política as instituições devem possuir em suas estruturas elementos que possam superar as adversidades desse ramo, como por exemplo as questões relativas a financiamento, matriz tecnológica, participação, gestão e controle institucional, dentre outros.

Nesse entendimento, o Brasil tornou-se um campo fértil para a disseminação de um período histórico da proteção social que mais incorporou determinações externas de mudanças econômicas e políticas, no denominado período neoliberal. Essas mudanças ocorreram não só pelos avanços tecnológicos, como também pelo modelo de produção e de regulação social, no qual a excessiva presença do Estado passaria a avaliar as políticas de ingerência privada, ou seja, a partir da ideologia neoliberal, haveria uma articulação entre o Estado e a sociedade no processo de proteção social e que concorre para o rebaixamento de qualidade de vida de uma considerável parcela da população. (Pereira, 2006, p. 159).

Clauss Offe (1984) em suas argumentações polêmicas questiona a atuação do Estado capitalista na preservação dessas relações conjuntas da sociedade de classes e a origem a partir dos movimentos de interesse em determinada política social no Estado capitalista.

Vê-se, a título exemplificativo, que uma das áreas afetadas pelas mudanças advindas do período neoliberal é a do saneamento básico, na qual a questão social assume expressões específicas, e muitos problemas continuam a persistir, ainda que sejam organizadas e produzidas em todo o contexto histórico elementos que articulem todas as relações envolvidas, não se vislumbrando assim, que o único elemento novo reside nos processos de transformação ocorridas no cenário brasileiro.

Assim, em que pese a União tenha competência constitucional expressamente estabelecida para instituir diretrizes para o saneamento básico, sendo este elemento fundamental para a obtenção do desenvolvimento urbano, a promoção de seus programas é de competência comum a todos os entes federativos, sejam os Estados, os municípios, o Distrito Federal e a própria União, além de serem capazes de articular e participar da formulação de uma política e a execução das ações relativas ao saneamento básico.

Nessa linha de entendimento, Zimmer (2021) indica que tanto a União quanto os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem preservar e exercer papel de protagonistas das decisões no limite de suas competências, abarcando os instrumentos necessários para concepção, financiamento, regulação, fiscalização e operação dos serviços de saneamento básico, ainda que seus instrumentos contratuais sejam diversos. Assim, a prestação do serviço de saneamento básico constituiria de um elemento da agenda política do Estado, que desenvolve-se em menor ou maior grau de prioridade, quando associados aos instrumentos orçamentários contidos no Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, ou seja, sua priorização estaria associada às questões econômicas, onde o Estado em suas diferentes abordagens pode obter um resultado final satisfatório que interesse à população e no desenvolvimento de uma prestação de serviços públicos universais e inclusivos.

Nesse viés, o processo de renovação do ciclo das políticas de saneamento básico teria como característica a renovação das características de um Estado Democrático de Direito que determina e identifica que grupos representativos possam assumir o controle das estruturas burocráticas de poder e que de maneira inevitável, acabam por definir o desenho, o modelo e o modo como os serviços públicos passam a ser executados.

Essa concepção indica que para a proteção dessas diretrizes indicadas no texto constitucional a respeito do saneamento básico indicaria uma diversidade de arranjos que se utilizam de estratégias, que levam ao debate público e democrático e a controles formais e informais de participação, ainda que possuam a indicação de modelos diversos.

Os tipos de prestadores que compõem o setor do saneamento básico têm apresentado uma multiplicidade de tipos de órgãos e prestadores de serviços que estão relacionados tanto a questões de natureza jurídica e de modelo de governança quanto no escopo de serviços prestados, categorizados por Naves (2021), a partir de uma visão panorâmica que abrange os prestadores públicos regionais, os prestadores públicos locais e os prestadores privados. Tais categorias identificam uma infinidade de tipos de entidades que podem ser administradas diretamente pelo poder público, empresas públicas, autarquias, consórcios públicos, associações, sociedades de economia mista ou até mesmo organizações da sociedade civil. Ainda segundo o autor, se alargarmos nossa visão a atuação tanto em âmbito municipal, microrregional ou regional, estão vinculadas ao poder público por intermédio de instrumentos contratuais, podendo estes serem de concessão plena ou parcial, subdelegação, parceria público-privada, locação de ativos ou assistência técnica.

Essa modelagem pode combinar características dos setores públicos e privados, tendo como finalidade gerar sinergia entre uma série de fatores que possam melhorar o atendimento amplo do interesse público, uma vez que se utiliza de modelos, dinâmicas e motivações dos arranjos existentes.

Ainda a respeito das questões dos arranjos para o saneamento básico, Zimmer (2006), acrescenta as questões de gestão, apresentado dois modelos para a prestação dos serviços de saneamento básico, o primeiro deles diz respeito à operação privada, com indicação de um modelo de privatização e regulação estatal e o segundo modelo estaria relacionado a operação pública centralizada e descentralizada. Em linhas gerais, indica ainda que a desestatização não exclui o Estado do processo, tampouco das hipóteses de privatização, devendo ser aprofundadas as suas responsabilidades e monitoramento a fim de evitar um descontrole concentrado de mercado.

Diante desse panorama, ainda que possam adotar modelos diversos, a forma de proteger as diretrizes indicadas no texto constitucional para o saneamento básico está associada ao debate público e as formas de controle que constituem elementos que subsidiam a opção de decisão democrática, ou seja, ainda que o operador dos serviços seja do modelo público,

público- público, público-privado, ou exclusivamente privado, a decisão será fundada no debate público e democrático e no controle social por ele exercido, não presumindo que haja um tipo ideal sem que sejam avaliadas a realidade do caso concreto. (Zimmer, 2021, p. 320).

É relevante mencionar que a escolha por um modelo público ou privado não deve modificar a qualidade da prestação de um serviço público, além de que qualquer modalidade que seja escolhida também não leve a concentração de fornecedores que possam estabelecer um ambiente de competição e uma tendência de práticas de restrições de livre concorrência que possam representar abuso econômico, e que no caso da prestação dos serviços de saneamento possam ocasionar um aumento irrazoável de tarifas que violem os princípios estabelecidos para esta prestação, quais sejam, a universalidade e a equidade, além de não conseguir identificar as prioridades de expansão nas localidades de menor potencial de retorno.

Percebe-se assim, que a operação privada do sistema de saneamento básico onde não há realização do controle motriz por parte do Estado pode acarretar uma expansão dos serviços, com elevadas tarifas em localidades que necessitem de investimentos, onde por óbvio sempre haverá riscos de ações oportunistas por parte do operador, seja público ou privado.

Associada ao ideário estabelecido no Novo Marco Legal do Saneamento Básico, tem-se que para reduzir os riscos de competição para o setor seria necessária a ampliação do número de processos licitatórios, indicado no bojo de tal legislação regulamentar. A proposta seria a transição da retirada dos contratos de programa na direção dos contratos de concessão como uma proposta de utilizar os recursos disponíveis da melhor maneira possível, relacionados a eficiência para o sistema e com proposta de que os interessados passariam a oferecer propostas competitivas, custos fixos de operação e capacidade de gestão de recursos humanos.

Nessa oportunidade, observa-se que as companhias estaduais, que em sua maioria operam a prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil, não passaram por um período de teste em relação a níveis de elementos de governança, eficiência e efetividade quando se fala em operação dos sistemas.

Desse modo, de acordo com Zimmer (2021, p. 191), somente o poder público é capaz de contrabalancear os incentivos do poder econômico provenientes da existência de monopólios, utilizando-se dos processos de regulação e fiscalização pelo poder público, ainda que tais serviços estejam concentrados nas empresas e companhias estatais. Acrescenta ainda, que mesmo que tais serviços sejam operados por empresas privadas, a economia de escala e o domínio dos fatores de produção poderão acentuar uma distorção no processo, incluindo um eventual ambiente competitivo do setor. Nessa linha de raciocínio, percebe-se que os arranjos, sejam administrativos, sejam jurídicos de atribuição e operação dos sistemas de saneamento básico apresentam uma variação enorme de formatação interna tanto pública quanto privada.

Um ponto relevante a ser mencionado é que independentemente do tipo, da realização de cada região, seja local, regional ou nacional, os modelos de operação público ou privado podem ser combinados de maneira distintas e que possam ser classificados em tipos ideais para cada realidade. É o que Arendt (2016, p. 34-43) indica como a distinção entre as esferas pública e privada, e que corresponde a extraordinária dificuldade de seu desdobramento decisivo de seus domínios, além de que a distinção da realidade moderna possa não ser somente um “bem comum”, como também de forma exclusiva da esfera privada e da ausência de um domínio de modelo híbrido, capazes de que os interesses privados possam assumir importância na esfera pública.

Em linhas gerais, Oliveira (2000) em seu texto “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”, utiliza para analisar a temática, uma análise indicativa de que o movimento neoliberal não tivesse sido enganado quando associou a volta do indivíduo ao mundo privado e, por conseguinte o desmantelamento da institucionalidade contemporânea forjado pelo signo de segurança, no lugar do signo no contrato mercantil. Inclusive associando de maneira histórica a partir do Código Napoleônico, elaborado durante a Revolução Francesa até a formação do Estado do Bem-Estar, entendido por ele como universalizado mesmo para os países da periferia do capitalismo, sob formas de

simulacros, bem ou mal-acabadas, seja do contrato mercantil, seja do Estado do Bem-Estar.

Ademais, quando se indica a construção de uma diversidade de representações, de aceitação e conquistas sociais de uma determinada sociedade é possível comparar o envolvimento do Estado perante a sociedade entre dois principais movimentos indicados por Potyara Pereira (1998) a respeito da formulação da base da questão social e que associa a questão social do saneamento básico.

O primeiro deles diz respeito às transformações que a economia de mercado realiza na estrutura da sociedade e que atingem e se subordinam aos domínios das leis autorreguláveis, transformando os homens em massa e os reflexos danosos da economia de mercado, quando estes não protegem os interesses humanos e os relega de maneira mais brutal, além de se revestir do apelo para salvaguardar tais interesses, isso porque utilizam a legislação como instrumento protetor, realizam alianças de classe que resguardem a tutela da cidadania social e das instituições que passaram a ser garantido sob a forma de políticas públicas ofertado pelo Estado. Nessa compreensão, Potyara Pereira (1998, p. 127) relata a configuração das tendências contemporâneas, onde os governos continuaram a manter esquemas políticos de proteção social, ainda que naquele período o capitalismo estivesse desregulado e que tenha havido uma revalorização do pluralismo de bem-estar que acrescentou alternativas às políticas sociais. Nesse particular, o Estado exerce papel dominante na provisão coletiva, atuando, inclusive em setores não governamentais, como voluntariados e atividades informais, e que de maneira implícita indicava a exigência neoliberal de redução das provisões oficiais, desregulamentação dos serviços sociais e da seletividade ou focos dos direitos dos cidadãos.

Retomando a percepção que se tem das fronteiras entre o público e o privado, reconhece-se que, para uma nova política para o saneamento básico, é necessário detectar as experiências conhecidas e os casos concretos do setor, projetando a sistematização dos modelos existentes da prestação privada dos serviços e que seja capaz de diagnosticar os problemas recorrentes e comuns nas experiências já vivenciadas em cada um de seus formatos.

O debate acerca da gestão do saneamento básico coloca em lados opostos aqueles que desejam a prestação dos serviços pela esfera públicas, os críticos a privatização e de outros os defensores da permanência da iniciativa privada, os primeiros argumentam que a privatização não pode ocasionar ganhos de acesso e que tais arranjos estão fadados a fracassos, enquanto outros defendem que o privado traz mais eficiência na provisão de serviços que outrora dispunha de um serviço ineficiente.

Desse modo, a opção do formato, seja público, seja privado, não representa que cada um seja essencialmente ideal, haja vista o grau de sua eficiência ou ineficiência. A noção mais próxima do ideal seria a de articular o modelo compatível com determinada localidade, levando em consideração o respeito ao espaço geográfico, as desigualdades e a força do Estado para que este, sozinho ou em parcerias, possa responder pelas demandas sociais.

4 CONCLUSÃO

O formato tradicional da prestação de serviço de saneamento básico, o monopolista fornecido pelo Estado, levando em conta o aumento da população e o crescimento econômico em nível nacional ou regional, tem sofrido modificações em seus arranjos. Nesse aspecto, a escolha pela oferta de um modelo público ou privado não pode modificar a qualidade e eficiência dessa prestação de serviço, ainda que possa ser vislumbrado um mercado atrativo para uma concentração de fornecedores nesse ambiente competitivo.

A questão central do saneamento básico constitui na elaboração de um projeto político social que deve ser implantado no cenário brasileiro e condicionado à indicação de prioridades de investimentos nas políticas sociais, isso porque para a criação de tais políticas deve-se condicionar debates de seus conteúdos que sejam realizados por toda a sociedade, associados ao modo de regulação e aos recuos e avanços que se pretenda alcançar.

Ao estabelecer a definição de que os projetos sociais de disputa do saneamento pela sociedade e pelo Estado, deve considerá-lo como um direito social amplamente difundido e inserido nas

políticas públicas sociais, além de promover políticas esculpidas pelos princípios fundamentais a que a própria lei indica, isso porque sendo o saneamento básico uma ação submetida aos desígnios do mercado, onde vê-se características neoliberais, ainda que não seja estabelecido como uma mercadoria.

Quando se vê a análise do cenário do saneamento básico, é possível identificar o papel que o Estado exerce perante a elaboração das políticas públicas, atuando fortemente no campo do direito social, constituindo como parte integrante dos anseios e esforços para que seus atores busquem o atendimento nesse processo organizado junto à atuação do Estado.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13ª ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020, p. 27-96.

BORJA, Patrícia Campos. **Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira**. Saúde Soc. São Paulo, v.23, n.2, p.432-447, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/gn7vpPFZYBHq6s6JVtHCHbw/>. Acesso 26 de jul. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso 27 de jun. 2024

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm, Acesso 27 de jun. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Guia do Saneamento**. São Paulo: Instituto Trata Brasil. Ano 2023. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Guia-do-Saneamento-2023_V20_12.11_Digital.pdf. Acesso em: 04 ago, 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SINISA. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/sinisa-1>. Acesso 06 jul 2024.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (orgs). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 55-81.

NARZETTI, Daniel Antonio. **Novo marco regulatório do saneamento básico**. Brasília: Fundação Escola Nacional da Administração Pública, 2021.

NAVES, Rubens. **Saneamento para todos**: como universalizar serviços sustentáveis de água e esgoto no Brasil pós-pandemia. Livre Editora. São Paulo, 2021.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. **Ser Social**, Brasília, n. 6, 1998. DOI: 10.26512/ser_social.v0i6.12852. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12852. Acesso em: 4 ago. 2024.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ZIMMER, Aloísio. **Direito Administrativo do Saneamento**: um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei 14.026/2020), 1ª edição, Editora Evangraf Ltda, Porto Alegre, 2021.



Revista Avaliação de Políticas Públicas

