

# Estudos sobre políticas públicas de desenvolvimento regional

Gilson Batista de Oliveira  
organizador






Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Bibliotecária responsável: Aline Grazielle Benitez CRB-1/3129

E567 1.ed.	Estudos sobre políticas públicas de desenvolvimento regional [livro eletrônico] / organizador Gilson Batista de Oliveira. – 1.ed. – Curitiba-PR. Editora Bagai, 2021. 520 p. PDF.
	Bibliografia. ISBN: 978-65-81368-75-3
	1. Estratégias de desenvolvimento. 2. Fronteira –Tríplice – Brasil. 3. Políticas públicas – Sociedade. I. Oliveira, Gilson Batista de.
10-2021/139	CDD 338.9

Índice para catálogo sistemático:  
1. Brasil: Desenvolvimento regional: Fronteiras 338.9

---

 <https://doi.org/10.37008/978-65-81368-75-3.26.10.21>

---

ISBN 978-65-81368-75-3



Este livro foi composto pela Editora Bagai.

 [www.editorabagai.com.br](http://www.editorabagai.com.br)

 /editorabagai

 /editorabagai

 [contato@editorabagai.com.br](mailto:contato@editorabagai.com.br)

**Gilson Batista de Oliveira**  
organizador

**ESTUDOS SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**



1.ª Edição - Copyright© 2021 dos autores  
Direitos de Edição Reservados à Editora Bagai.

O conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) respectivo(s) autor(es).

---

<i>Editor-Chefe</i>	Cleber Bianchessi
<i>Revisão</i>	José Bernardo dos Santos Junior
<i>Projeto Gráfico</i>	Jhonny Alves dos Reis
<i>Conselho Editorial</i>	Dr. Adilson Tadeu Basquerote – UNIDAVI Dr. Anderson Luiz Tedesco – UNOCHAPECÓ Dra. Andréa Cristina Marques de Araújo - CESUPA Dra. Andréia de Bem Machado – UFSC Dra. Andressa Grazielle Brandt – IFC - UFSC Dr. Antonio Xavier Tomo - UPM - MOÇAMBIQUE Dra. Camila Cunico – UFPPB Dr. Carlos Luís Pereira – UFES Dr. Claudino Borges – UNIPIAGET - CV Dr. Cledione Jacinto de Freitas – UFMS Dra. Clélia Peretti - PUCPR Dra. Daniela Mendes V da Silva – SEEDUCRJ Dra. Denise Rocha – UFC Dra. Elnora Maria Gondim Machado Lima - UFPI Dra. Elisângela Rosemeri Martins – UESC Dr. Ernane Rosa Martins – IFG Dr. Helio Rosa Camilo – UFAC Dra. Helisamara Mota Guedes – UFVJM Dr. Humberto Costa – UFPR Dr. Jorge Henrique Gualandi - IFES Dr. Juan Eligio López García – UCF-CUBA Dr. Juan Martín Ceballos Almeraya - CUIM-MÉXICO Dra. Karina de Araújo Dias – SME/PMF Dra. Larissa Warnavin – UNINTER Dr. Luciano Luz Gonzaga – SEEDUCRJ Dr. Luiz M B Rocha Menezes – IFTM Dr. Magno Alexon Bezerra Seabra - UFPPB Dr. Marciel Lohmann – UEL Dr. Márcio de Oliveira – UFAM Dr. Marcos A. da Silveira – UFPR Dr. Marcos Pereira dos Santos - SITG/FAQ Dra. María Caridad Bestard González - UCF-CUBA Dra. Nadja Regina Sousa Magalhães – FOPPE-UFSC/UFPel Dra. Patricia de Oliveira - IF BAIANO Dr. Porfirio Pinto – CIDH - PORTUGAL Dr. Rogério Makino – UNEMAT Dr. Reginaldo Peixoto – UEMS Dr. Ricardo Cauica Ferreira - UNITEL - ANGOLA Dr. Ronaldo Ferreira Maganhoto – UNICENTRO Dra. Rozane Zaionz - SME/SEED Dra. Sueli da Silva Aquino - FIPAR Dr. Tiago Tendai Chingore - UNILICUNGO – MOÇAMBIQUE Dr. Thiago Perez Bernardes de Moraes – UNIANDRADE/UK-ARGENTINA Dr. Tomás Raúl Gómez Hernández – UCLV e CUM - CUBA Dr. Willian Douglas Guilherme – UFT Dr. Yoissell López Bestard- SEDUCRS

# ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

*Na lei n.º 12189/2010, artigo 1º, está escrito que: “A UNILA caracterizará sua atuação nas regiões de fronteira, com vocação para o intercâmbio acadêmico e a cooperação solidária com os países integrantes do MERCOSUL e com os demais países da América Latina”. **Esta obra segue esse preceito balizador de nossa universidade.***

## APRESENTAÇÃO

Esta obra é resultado do trabalho e do esforço dos docentes, discentes e colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Cabe ressaltar que o PPDPPD/UNILA iniciou suas atividades em 2016 e já produziu mais de 50 dissertações de mestrado, contribuindo para o avanço do conhecimento.

Nas próximas páginas são publicados 15 trabalhos, divididos em três partes: Parte I – Estratégias de Desenvolvimento; Parte II – Políticas Públicas e Sociedade; e Parte III – Desenvolvimento na Região da Tríplice Fronteira.

A primeira parte inicia-se com o artigo “A agenda ambiental internacional e o Brasil: cinco décadas de avanços e retrocessos”, de autoria de Derliz Hong Hung Moreno, Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski e Maria Alejandra Nicolás, e traz um debate sobre questões ambientais, a partir da década de 1970, focando no papel do Brasil na busca da sustentabilidade. Na sequência, os pesquisadores Sergio Paulo de Oliveira, Gabriel Bungenstab Coutinho e Cláudia Lúcia Bisaggio Soares trazem uma discussão sobre os parques lineares urbanos, no artigo “Parques lineares urbanos: estratégias e instrumentos para implantação”, cujo objetivo é contribuir com reflexões acerca desse tema, analisando os instrumentos legais, as intervenções em Áreas de Preservação Permanente (APPs), a função social das propriedades, as intervenções em áreas privadas e a regularização fundiária de interesse social.

Ainda na primeira parte, a egressa Luana dos Santos Pereira e a docente Marcia Aparecida Procópio da Silva Scheer publicam seu trabalho intitulado “Análise da implementação do Plano Estadual de Controle da Poluição do Ar e de Proteção da Atmosfera (PROEPAR) como política pública de gestão da qualidade do ar

em Foz do Iguaçu-PR (2017 – 2021)”. A pesquisa enfatiza o papel do monitoramento da qualidade do ar e sua relação com internações por doenças respiratórias da população de Foz do Iguaçu-PR. No último artigo da parte I, os autores apresentam um “Estudo sobre o desenvolvimento industrial na região do Vale do Jaguari (RS)”. Nesse trabalho, baseado na dissertação de mestrado de Ezequiel Henrique Hedlund, é debatida a questão da industrialização como indutora do desenvolvimento regional. Especificamente, evidencia-se a importância das políticas públicas de desenvolvimento industrial nas escalas municipais e regionais nos municípios do Vale do Jaguari (RS).

Na parte II são publicados seis trabalhos que trazem debates sobre políticas públicas no contexto geral. Dessa forma, no artigo intitulado “Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas: a experiência do município de Foz do Iguaçu-PR (1999 – 2019)”, que abre os debates da parte, os autores apresentam a base normativa e os resultados da pesquisa de campo, com entrevistas semiestruturadas realizadas no período de 12 a 30 de abril de 2019, com conselheiros do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMUD) de Foz do Iguaçu. Esse trabalho é extraído da dissertação de mestrado elaborada por Sergio Paulo de Oliveira. Em seguida, as pesquisadoras Liliane Flores de Freitas Gonçalves e Renata Peixoto de Oliveira fazem uma reflexão sobre o impacto das políticas afirmativas na permanência da população negra no ensino superior. O artigo “Políticas afirmativas e os desafios de acesso e permanência ao ensino superior da população negra em meio aos retrocessos democráticos recentes no Brasil” traz uma excelente revisão da literatura sobre o tema, bem como discute a realidade brasileira recente.

No trabalho “Gestão da Política de Saúde Municipal e os Impactos da Judicialização da Saúde: uma análise das percepções do gestor de saúde em um município do Paraná”, Ivandro Marcelo Kukul e Gladys Amélia Velez Benito abordam um problema recorrente na saúde pública: a crescente onda de judicialização, que gera

impacto imediato no orçamento público e na gestão das políticas públicas. A pesquisa trabalha a problemática da judicialização da saúde enfatizando as percepções do gestor de saúde do município de Medianeira-PR.

O egresso Hugo Alfredo Jiménez Reyes e as docentes Gladys Amélia Veléz Benito e María Alejandra Nicolás, apresentam, no trabalho seguinte, um estudo sobre a implementação do banco de leite humano em El Salvador. Com o título de “Los Bancos de Leche Humana en El Salvador: un análisis de la fase de implementación”, o artigo faz uma reflexão sobre a importância do tema e analisa os bancos de leite humano existentes no país, bem como contribui para o debate sobre o impacto dessa iniciativa na redução da mortalidade infantil. O artigo foi extraído da dissertação de mestrado do primeiro autor.

Em continuidade ao tema da parte II, os autores Derliz Hong Hung Moreno e Luciana Mello Ribeiro publicam o artigo “Facilitação Governamental na Elaboração e Instituição da Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu”, cujo objetivo é compreender quais condições foram necessárias para propiciar a convergência de aprendizados dos atores institucionais e setoriais que levaram à construção da Política Pública de Educação Ambiental (PMEA) em Foz do Iguaçu.

No final da segunda parte, no artigo “E agora, José? A atribuição de quem é? Conselhos *versus* Poderes Legislativos”, os pesquisadores discutem a legislação e analisam os conselhos e os relacionam com os conceitos de democracia deliberativa e de democracia participativa. O trabalho é fruto dos estudos iniciados no PPGPPD pelo egresso, agora doutorando, Renann Ferreira, com colaboração da pesquisadora Lissandra Espinosa de Mello Aguirre, do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

A parte III traz cinco artigos sobre o desenvolvimento da Tríplíce Fronteira, principalmente na cidade de Foz do Iguaçu.



Nessa linha, a egressa Cinthya de Fátima Oliveira Strada, o docente Walfrido Kuhl Svoboda e a colaboradora Eliane Pinto de Goes publicam o trabalho intitulado “Impacto da População Estrangeira na Atenção Primária à Saúde de um Município da Tríplice Fronteira (Brasil, Paraguai, Argentina) – para além das indagações, suposições e especulações”. Os pesquisadores fazem uma caracterização e análise do atendimento prestado pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS) de Foz do Iguaçu aos pacientes estrangeiros residentes ou não, no período de 2010-2016.

Na sequência, pesquisadores do PPGPPD/UNILA fazem uma discussão sobre o problema da governança na interface rural-urbana sob a perspectiva da Teoria da Renda da Terra, do economista David Ricardo. No artigo “A Renda da Terra e o Problema da Governança na Interface Rural-Urbana em Foz do Iguaçu”, ao estudar a interface rural-urbana de Foz do Iguaçu, a teoria de Ricardo é resgatada para auxiliar na compreensão da ocupação territorial do município, notadamente, após a publicação do Estatuto das Cidades e do Plano Diretor de Foz do Iguaçu.

Já no artigo intitulado “Planejamento Territorial na Grande Fronteira do Mercosul: a mata atlântica do Alto Paraná e a expansão da soja sobre áreas protegidas”, Lucca Leite Pollini e Luciana Mello Ribeiro apresentam um Mapa Geográfico Temático com intuito de expor a dinâmica agrícola que interfere na Mata Atlântica, principalmente, localizada no Alto Paraná. O trabalho resgata o debate sobre a região denominada de Grande Fronteira do MERCOSUL e o impacto advindo do avanço do agronegócio sobre as áreas de Mata Atlântica protegidas da região.

Na mesma temática ambiental, o trabalho “Resistência Democrática na Construção da Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu”, de autoria de Derliz Hong Hung Moreno, Hector Enrique Colmenarez Espinoza e Luciana Mello Ribeiro debatem a participação democrática e o papel da comunidade na busca pela sustentabilidade ambiental, especificamente, na

construção da Política Municipal de Educação Municipal (PMEA) da cidade. Os autores, como participantes ativos da construção da PMEa, debatem o tema com uso dos documentos produzidos pelos atores envolvidos, com base nos depoimentos obtidos em entrevistas e com base na observação participante. O trabalho evidencia a importância da existência de um ambiente democrático para a construção da PMEa, podendo inspirar outros municípios e regiões do Brasil.

No último trabalho da parte III, por conseguinte o último da obra, os pesquisadores Newton Camargo da Silva Cruz e Exzolvildres Queiroz Neto trazem a tecnologia da informação e seu impacto no território para o debate. O artigo denominado “Um Laboratório Vivo na Tríplice Fronteira: a experiência da Iniciativa Vila A Inteligente em Foz do Iguaçu-PR como estratégia de desenvolvimento regional” traz um estudo sobre o uso de tecnologias da informação no bairro Itaipu A, outrora conhecida como Vila A, e seus impactos na qualidade de vida das pessoas do território. Nas palavras dos autores, essa iniciativa criou um laboratório vivo na região da tríplice fronteira.

Boa Leitura!

*Gilson Batista de Oliveira*  
(organizador)

# SUMÁRIO

## PARTE I

### **ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ..... 14**

### **A AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL E O BRASIL: CINCO DÉCADAS DE AVANÇOS E RETROCESSOS..... 15**

Derliz Hong Hung Moreno | Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski | Maria Alejandra Nicolás

### **PARQUES LINEARES URBANOS: ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS PARA IMPLANTAÇÃO ..... 62**

Sergio Paulo de Oliveira | Gabriel Bungenstab Coutinho | Cláudia Lúcia Bisaggio Soares

### **ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CONTROLE DA POLUIÇÃO DO AR E DE PROTEÇÃO DA ATMOSFERA (PROEPAR) COMO POLÍTICA PÚBLICA DE GESTÃO DA QUALIDADE DO AR EM FOZ DO IGUAÇU-PR (2017-2021)..... 94**

Luana dos Santos Pereira | Marcia Aparecida Procópio da Silva Scheer

### **ESTUDO SOBRE O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NA REGIÃO DO VALE DO JAGUARI (RS)..... 136**

Ezequiel Henrique Hedlund | Gilson Batista de Oliveira

## PARTE II

### **POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE ..... 166**

### **CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU-PR (1999-2019)..... 167**

Sergio Paulo de Oliveira | Gilson Batista de Oliveira

**POLÍTICAS AFIRMATIVAS E OS DESAFIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA AO ENSINO SUPERIOR DA POPULAÇÃO NEGRA EM MEIO AOS RETROCESSOS DEMOCRÁTICOS RECENTES NO BRASIL ..... 195**

Liliane Flores de Freitas Gonçalves | Renata Peixoto de Oliveira

**GESTÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE MUNICIPAL E OS IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: UMA ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DO GESTOR DE SAÚDE EM UM MUNICÍPIO DO PARANÁ..... 224**

Ivandro Marcelo Kukul | Gladys Amélia Velez Benito

**LOS BANCOS DE LECHE HUMANA EN EL SALVADOR: UN ANÁLISIS DE LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN .... 255**

Hugo Alfredo Jiménez Reyes | Gladys Amélia Veléz Benito | María Alejandra Nicolás

**FACILITAÇÃO GOVERNAMENTAL NA ELABORAÇÃO E INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DE FOZ DO IGUAÇU ..... 284**

Derlitz Hong Hung Moreno | Luciana Mello Ribeiro

**E AGORA, JOSÉ? A ATRIBUIÇÃO DE QUEM É? CONSELHOS *VERSUS* PODERES LEGISLATIVOS..... 328**

Renann Ferreira | Lissandra Espinosa de Mello Aguirre | Gilson Batista de Oliveira

### **PARTE III**

**DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA ..... 349**

**IMPACTO DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE DE UM MUNICÍPIO DA TRÍPLICE FRONTEIRA (BRASIL, PARAGUAI, ARGENTINA) – PARA ALÉM DAS INDAGAÇÕES, SUPOSIÇÕES E ESPECULAÇÕES..... 350**

Cinthya de Fátima Oliveira Strada | Walfrido Kuhl Svoboda | Eliane Pinto de Goes

**A RENDA DA TERRA E O PROBLEMA DA GOVERNANÇA NA INTERFACE RURAL-URBANA EM FOZ DO IGUAÇU ..... 370**

Exzolvildres Queiroz Neto | Gilson Batista de Oliveira

**PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL: A MATA ATLÂNTICA DO ALTO PARANÁ E A EXPANSÃO DA SOJA SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS ..... 404**

Lucca Leite Pollini | Luciana Mello Ribeiro

**RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DE FOZ DO IGUAÇU ..... 435**

Derliz Hong Hung Moreno | Hector Enrique Colmenarez Espinoza | Luciana Mello Ribeiro

**UM LABORATÓRIO VIVO NA TRÍPLICE FRONTEIRA: A EXPERIÊNCIA DA “INICIATIVA VILA A INTELIGENTE” EM FOZ DO IGUAÇU-PR COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL 478**

Newton Camargo da Silva Cruz | Exzolvildres Queiroz Neto

**SOBRE OS AUTORES ..... 504**

**SOBRE O ORGANIZADOR..... 515**

**ÍNDICE REMISSIVO ..... 516**

**PARTE I**  
**ESTRATÉGIAS DE**  
**DESENVOLVIMENTO**

# A AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL E O BRASIL: CINCO DÉCADAS DE AVANÇOS E RETROCESSOS

Derliz Hong Hung Moreno

Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski

Maria Alejandra Nicolás

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, os Estados dialogam a respeito de temas ambientais em foros internacionais, especificamente, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). É considerado um marco nas relações internacionais o ano de 1972, quando foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia), em plena Guerra Fria (1947-1991). O evento foi convocado quatro anos antes pela “Resolução 2.398”, da XXIII Sessão da Assembleia Geral da ONU (AG/ONU), realizada em 3 de dezembro de 1968. Iniciou-se, a partir de então, uma trajetória de negociações, relatórios, declarações e alguns acordos, a fim de buscar soluções para os prejuízos da crescente poluição e contaminação que ameaçam a qualidade de vida e, por conseguinte, a sobrevivência de todos os seres vivos.

Passadas duas décadas da Conferência de Estocolmo, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, também denominada Conferência do Rio de Janeiro, Cúpula da Terra, Eco-92 e Rio-92)<sup>1</sup>. Uma década depois, em 2012, Joanesburgo (África

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que a Rio-92 foi realizada em momento de redemocratização do país, após o período da Ditadura Civil-Militar, de 1964 a 1985. O evento funcionou como um catalisador de políticas públicas ambientais, apesar da orientação pelo nacional-desenvolvimentismo, cuja perspectiva sobre a questão ambiental é considerada um empecilho para o desenvolvimento econômico.

do Sul) recebeu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS ou Rio+10). Já em 2012, o Brasil foi sede de mais uma reunião com o mesmo propósito: a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS ou Rio+20). Em cada um desses momentos, o Estado brasileiro assumiu a defesa de ideias e propostas, cuja descrição e análise se propõe fazer neste artigo.

Apesar da ausência de um instrumento legal para consolidar diretrizes, objetivos e instrumentos de uma política pública do Brasil para a área ambiental nas relações internacionais, o trabalho se propõe a analisar os posicionamentos viabilizados sobre meio ambiente pelo governo federal nas cinco décadas subsequentes ao ano de 1972, sobretudo, nos principais eventos das Nações Unidas sobre meio ambiente: Conferência de Estocolmo, Rio-92, Rio+10 e Rio+20. Para a compreensão do tema proposto, foram ressaltados aspectos considerados fundamentais em cada evento.

Construiu-se o texto à luz da Teoria Crítica sistematizada por Nogueira e Messari (2005). Surgida na década de 1980, a abordagem se diferenciou das demais teorias do campo ao abranger pautas como crise civilizatória, pobreza e terrorismo. Até então, segurança e política externa eram os temas mais estudados. O artigo se debruça na análise de dados provenientes de artigos científicos, livros e reportagens publicadas por veículos de comunicação, principalmente pelo jornal *O Estado de S. Paulo*.

Este capítulo se divide em três partes. Na primeira, é descrito o contexto das relações internacionais no qual iniciaram os debates sobre temas ambientais, a partir dos anos 1970. Na segunda parte, analisa-se o posicionamento defendido pelo Brasil na primeira conferência que sediou a Rio-92. São objeto da terceira parte do texto a Rio+20 e a participação brasileira no evento. Por fim, investiga-se as mudanças promovidas na política brasileira nos anos recentes.



## 2. A INSERÇÃO BRASILEIRA NA AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL

A crise ambiental não é um fenômeno recente e agrava-se rapidamente como desdobramento do modelo de civilização adotado desde o início da Primeira Revolução Industrial (HOBSBAWM, 1979), no século XVIII. Conforme Hobsbawm (1995, p. 92; 419), a história da economia mundial registrou a aceleração do progresso técnico, o crescimento econômico contínuo e irregular, uma divisão do trabalho cada vez mais elaborada e complexa, uma intensificação de fluxos e intercâmbios de mercadorias, serviços e capital. Foi somente na segunda metade do século XX que se passou a reconhecer a urgência de uma ação global pela conservação e preservação do meio ambiente, com progressos “lentos, desajeitados e inadequados, como ficou demonstrado pelos esforços para preservar o continente antártico e proibir em caráter permanente a caça às baleias<sup>2</sup>, por exemplo”.

Somente em 1972, como mencionado na introdução, houve o primeiro evento com a finalidade de dialogar de forma ampla e preventiva o tema ambiental: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada de 5 a 16 de junho daquele ano, em Estocolmo. No ano anterior, no entanto, em 30 de novembro de 1971, o governo federal do Brasil, sob a gestão de Emílio Garrastazu Médici (30/10/1969 – 15/3/1974), solicitou que a ONU impedisse a utilização do encontro enquanto “freio ao desenvolvimento das nações não-industrializadas” (POLUIÇÃO, 1971, p. 8). O embaixador Miguel Álvaro Osório de Almeida observou que o mundo esperava que a reunião conseguisse “um compromisso das nações ricas no sentido de tomarem todas as medidas necessárias [sic] para reduzir ou neutralizar a emissão

---

<sup>2</sup> Com 88 países-membros, a organização Comissão Internacional da Baleia (The International Whaling Commission – IWC) é o órgão encarregado da conservação das baleias e do manejo da caça às baleias — a qual é permitida conforme restrições para evitar a extinção das diversas espécies. No ano de 2019, após mais de 30 anos de proibição, o Japão retomou a caça comercial de baleias.

de elementos contaminadores, que tem [sic] reflexos em todo o mundo”, além de ter dito que toda a poluição gerada pelos países desenvolvidos fosse eliminada, “não haveria poluição em caráter [sic] mundial”.

Cinco meses antes da Conferência de Estocolmo, em 21 de janeiro de 1972, o secretário-geral do evento, Maurice Frederick Strong, afirmou em Brasília que a comunidade internacional poderia tranquilizar-se quanto à atuação do Brasil na Amazônia, onde, a seu ver, o governo vinha “processando com cuidado, preocupação e conhecimento dos problemas ecológicos [sic] da região” (STRONG, 1972, p. 52). Segundo Strong, “um País que foi capaz de planejar e executar uma capital como Brasília, merece toda a confiança da comunidade internacional em termos de não contaminação do meio ambiente”. No acontecimento que alertou o mundo “sobre os riscos à existência humana trazidos pela degradação excessiva”, como analisa Amado (2014, p. 27), o Estado brasileiro adotou uma “postura retrógrada”, pregando, de maneira irresponsável, o desenvolvimento econômico a qualquer custo ambiental, denominado de “riqueza suja”, em detrimento do que seria uma “pobreza limpa”.

Segundo Lobato (1972, p. 141), em reportagem especial para o jornal *O Estado de S. Paulo*, publicada na véspera do início da Conferência de Estocolmo, a delegação brasileira defenderia a “posição condizente com a de representante de país que procura atingir rapidamente o desenvolvimento, sem descuidar, no entanto, do combate à poluição, seja ela das águas [sic] do ar ou em qualquer setor que se apresente”. Em suma, segundo o Brasil, os desenvolvidos são “naturalmente” os maiores produtores de poluição, devendo a comunidade internacional ajudar os países em desenvolvimento a atingir seus objetivos de progresso, antes de lhes exigir a adoção de medidas que restrinjam seu desenvolvimento, em nome da poluição. Mesmo que fosse criado um fundo gerido pela ONU para lidar com a defesa ecológica, “o ponto de partida deve ser forçosamente os programas nacionais já em execução, tendo em vista, inclusive, o princípio básico da soberania de cada país”.

De fato, evidenciou-se, na ocasião, um conflito entre países desenvolvidos (Norte) e em desenvolvimento (Sul). Os primeiros queriam dar ênfase à poluição da água, do solo e da atmosfera. Portanto, aos prejuízos causados pela intensa atividade industrial dos séculos anteriores. Já os países do Sul temiam que a proteção ao meio ambiente pudesse significar entraves às suas políticas de industrialização necessárias para o desenvolvimento econômico, considerada a prioridade (SOARES, 2006, p. 41-43; VOGLER, 1996, p. 194). Segundo orador na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, o ministro do Interior, José Costa Cavalcanti, chefe da delegação brasileira no evento, reforçou “que a maior responsabilidade pela correção do que foi até agora danificado cabe às nações industrializadas” (CAVALCANTI, 1972, p. 14), pois:

[...] foi, [sic] precisamente o crescimento econômico que permitiu aos países desenvolvidos fazer grandes progressos na eliminação da pobreza em massa, da ignorância e das doenças, dando mais alta prioridade às considerações do meio-ambiente [sic]. A humanidade tem necessidades legítimas, tanto materiais quanto de ordem estética e espiritual. Um país que não alcançou, ainda, o nível satisfatório mínimo de prover o essencial, não está em condições de desviar recursos consideráveis para a proteção do meio-ambiente [sic] (CAVALCANTI, 1972, p. 14).

Admite que há outras formas de poluição, além da industrial, mas, a poluição decorrente da pobreza ou do subdesenvolvimento (erosão dos solos, condições sanitárias inadequadas, contaminação das águas) só pode ser solucionada com desenvolvimento econômico:

Seria, de fato, impossível corrigir tais deteriorações ambientais sem desenvolvimento, uma vez que os recursos necessários [sic] para combatê-las não podem ser obtidos em baixos níveis [sic] de renda. Assim, seria altamente inadequado discutir tais problemas, tanto os rurais quanto os urbanos, sem enquadrá-los no desenvolvimento econômico [sic].

Estarão fadados ao insucesso quaisquer esforços no sentido de reduzir a poluição da pobreza sem referi-los a um processo de acumulação de recursos, por meio do desenvolvimento (CAVALCANTI, 1972, p. 14).

Em discurso, o embaixador Carlos Calero Rodrigues reiterou que há temor por parte de países em desenvolvimento de que o desenvolvimento industrial fosse prejudicado por programas de controle da poluição. Declarou que “a contaminação [...] do meio ambiente é muito mais complexa que a poluição industrial. Também a pobreza assume a forma de poluição, pela não aplicação adequada de técnicas agrícolas [sic] e florestais”. A tese brasileira ganhou amplo apoio dos delegados de outros países em desenvolvimento (APLAUSOS, 1972, p. 14).

Da Conferência de Estocolmo, resultou a instituição do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA) — órgão subsidiário da Assembleia Geral, sediado em Nairóbi (Quênia) — e a “Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano” (Declaração de Estocolmo) — um documento sem caráter obrigatório no plano do Direito Internacional. No texto (UNITED NATIONS, 1972), visivelmente antropocentrista, constam 26 princípios, diretrizes de atuação para os Estados<sup>3</sup>, devendo-se destacar a forte atuação da diplomacia

---

<sup>3</sup> O caráter antropocentrista é evidente no título (“meio ambiente humano”) e ao longo do texto, a ponto de atestar que “de todas as coisas no mundo, as pessoas são a mais preciosa”. Ela reconhece o poder do homem de transformar o “seu” meio ambiente, poder este que “errada ou negligentemente aplicado” pode causar incalculáveis prejuízos ao ser humano e ao meio ambiente humano e a prova disso são “perigosos níveis de poluição na água, ar, terra e seres vivos; enormes e indesejáveis distúrbios no equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e sangria de recursos insubstituíveis; e graves insuficiências prejudiciais à saúde física, mental e social do homem”. Em termos de obrigações jurídicas, o conteúdo é genérico, manifestando primeiramente a responsabilidade dos Estados de proteger e melhorar o meio ambiente “para a presente e futuras gerações”. A conservação da natureza deve ser levada em consideração quando do planejamento de desenvolvimento econômico dos países, ao mesmo tempo em que o subdesenvolvimento, a pobreza e a má-distribuição de renda são fatores importantes de degradação ambiental. Por outro lado, a assistência técnica e financeira, a transferência de tecnologia e a estabilidade dos preços são essenciais para que os países

brasileira em prol do discurso soberanista<sup>4</sup>, em razão do confronto com a Argentina pelo aproveitamento energético das águas do rio Paraná (BRZEZINSKI, 2013, p. 106).

O chanceler do Brasil na época, embaixador Mário Gibson Alves Barboza, declarou que a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano tinha assentado bases “para uma ampla cooperação internacional na preservação do meio ambiente, apontando critérios racionais capazes de orientar a ação soberana dos Estados na exploração dos seus recursos naturais, sem interferências indevidas” (ACORDO, 1972, p. 13). De acordo com Guimarães (1986, p. 314-334), citado por Lago (2007, p. 50), o evento precursor teve “um efeito galvanizador dentro das sociedades nacionais” e “que esse novo tipo de ONG soube explorar de forma extraordinária, mantendo atualizados o interesse e o engajamento de certos setores da população em um número de países cada vez maior”. Foi observado, contudo, que todas as ONGs de países do

---

em desenvolvimento possam cumprir suas obrigações. A declaração ressalta ainda a necessidade de planejamento, de gestão integrada, de ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, de educação ambiental, de desenvolvimento do direito internacional, responsabilização pelos danos ambientais e de coordenação entre todos os países e organizações internacionais (BRZEZINSKI, 2008, p. 80).

<sup>4</sup> A defesa da soberania fica evidente no discurso do ministro Costa Cavalcanti no encontro: “Cabe-nos reconhecer e respeitar, inteiramente, o exercício de permanente soberania sobre os recursos naturais, bem como o direito que assiste a cada país de explorar os seus próprios recursos, de acordo com a sua própria escala de prioridades e necessidades, e de forma a evitar que se produzam efeitos apreciavelmente prejudiciais para outros países. Isso coincide com o espírito e a doutrina estabelecidos pela Carta, e com documentos memoráveis aprovados pela assembleia geral. É essencial a cooperação internacional nesse domínio, especialmente em termos regionais, âmbito em que tal cooperação é mais adequada e mais benéfica. Tal cooperação não deve, no entanto, ser dificultada por mecanismos internacionais que podem limitar e diluir o conceito da soberania e independência dos Estados. A esse respeito, o princípio da responsabilidade internacional de Estados individuais é a melhor garantia para a comunidade das nações. Assim, não devem, as Nações Unidas, procurar colocar a sua ação no lugar das ações que competem aos Estados-membros. A tarefa maior e de maior relevância, que corresponde às Nações Unidas, é tentar coordenar os esforços individuais, oferecer soluções práticas aos principais problemas, e prestar assistência [sic] financeira e técnica, sempre em atendimento a pedidos e de acordo com diretivas dos Estados-membros (CAVALCANTI, 1972, p. 14).

Sul presentes na ocasião “dificilmente podiam preencher uma mesa de reuniões”. Como relembra o então secretário-geral do Ministério do Interior e membro da delegação brasileira Henrique Brandão Cavalcanti, em entrevista a Lago (2007, p. 50), no país, por exemplo, “só existiam naquele momento as ONGs mais tradicionais, que contavam com vários membros na Delegação, como ele próprio”.

A partir de 1972, não só o número de tratados e convenções cresceu consideravelmente, como também muitos Estados passaram a incorporar aos seus ordenamentos jurídicos internos regras sobre proteção ambiental (LAGO, 2007, p. 31-33; NOGUEIRA, 2005, p. 32-33; SOARES, 2006, p. 47). Um exemplo brasileiro é a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Entretanto, não é possível afirmar que os resultados da Conferência de Estocolmo foram significativos, haja vista as várias catástrofes ambientais que se seguiram<sup>5</sup> e o surgimento de problemas até então ignorados, como as mudanças climáticas e o buraco na camada de ozônio sobre a Antártica (NOGUEIRA, 2005, p. 37; VOGLER, 1996, p. 195-196).

Onze anos após a Conferência de Estocolmo, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente propôs a criação de uma comissão para estudar a temática em tela, o que resultou na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), presidida por Gro Harlem Brundtland — primeira-ministra da Noruega na época — e vice-presidida por Mansour Khalid — então ministro de Relações Exteriores do Sudão (LAGO, 2007, p. 62-63). A AG/ONU realizada em 29 de novembro de 1985 delegou ao PNUMA a função de definir estratégias para 2000 em diante. Dois anos depois, em outubro de 1987, a CMMAD, que

---

<sup>5</sup> Dentre outros exemplos, Soares (2006, p. 48-51) menciona: o acidente industrial de Seveso (1976); a queda de satélite artificial soviético Cosmos 924, o qual despejou material radioativo em território canadense (1978); a maré negra decorrente do desastre com o Amoco Cadiz, no Mar do Norte (1978); o desastre de Bhopal, na Índia, com o envenenamento de uma cidade inteira por gás tóxico (1984); o acidente nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, (1986); e a contaminação do rio Reno, na Europa, pela empresa química Sandoz (1986).

congregou especialistas a partir do PNUMA, lançou o documento “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”. O documento em questão conferiu visibilidade ao conceito de desenvolvimento sustentável, definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 46).

Nesse final da década de 1980, terminava a Guerra Fria e as relações entre Estados passavam a configurar uma ordem mundial multipolar. Bem como os diálogos sobre os crescentes desafios ambientais, entravam na agenda internacional pautas como ameaça nuclear, pobreza, desigualdade e terrorismo. Novos atores também surgiram, a ponto de se falar em sociedade civil global e diplomacia descentralizada<sup>6</sup>. Apesar de órgãos estatais ainda serem os principais agentes em negociações internacionais e “os únicos com efetivo poder de voz e voto nas instituições internacionais governamentais”, surgiram complexas interações de setores públicos e de “outros atores sociais como empresas, organizações da sociedade civil e mesmo personalidades políticas, e do cenário acadêmico e artístico” (LISBOA, 2013, p. 84).

### 3. PAUTA AMBIENTAL NO BRASIL REDEMOCRATIZADO

No Brasil, iniciou-se a redemocratização em 1985, com a ascensão do civil José Sarney de Araújo Costa (15/3/1985-15/3/1990) à Presidência da República. Em 5 de outubro de 1988

---

<sup>6</sup> Nessa conjuntura, surgiu a Teoria Crítica no campo das Relações Internacionais, expandindo os estudos para além da segurança e da política externa — dois temas predominantes nas demais teorias. Estuda-se, desde então, como enumeram Nogueira e Messari (2005 p. 132-133; 159-160), pautas como soberania territorial, desigualdade Norte-Sul, democratização do sistema internacional, atores não estatais e sociedade civil global. Traz-se nesta perspectiva, “elementos da obra de Marx que permitem uma visão não determinista e não economicista da realidade social”. Com novos temas, também se tornou possível um maior diálogo interdisciplinar, rompendo com a “rigidez dos modelos positivistas”.

foi promulgada a “Constituição da República Federativa do Brasil”, cujo “Título VIII – Da Ordem Social”, contempla o meio ambiente no Capítulo VI, afirmando, no Artigo 225, o direito “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2016, p. 131). De acordo com Amado (2014, p. 35), “conquanto se reconheçam as controvérsias que envolvem este tema, entende-se que o novo ordenamento constitucional brasileiro adotou o antropocentrismo, mitigado por doses de biocentrismo e de ecocentrismo, o que acentua o dialéticismo constitucional”.

O capítulo VIII, do mesmo “Título VIII – Da Ordem Social”, por sua vez, é dedicado aos povos indígenas, reconhecendo-lhes, no artigo 231, a “organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”<sup>7</sup> (BRASIL, 2016, p. 133). Miyamoto (2011, p. 13) recapitula que, a partir de 15 de dezembro de 1988, com o assassinato do ambientalista e seringueiro Francisco Alves Mendes Filho, popularmente conhecido como Chico Mendes, o governo federal do Brasil, o qual recusava-se “a prestar contas à comunidade internacional, sobre assuntos de interesse global”, passou a incorporar a questão ambiental à agenda nacional.

Com a “Resolução 43/196”, em 9 de dezembro de 1988, a AG/ONU propôs a realização de uma nova conferência internacional para propiciar diálogos entre os países sobre as problemáticas ambientais. Movido pela intensa crítica negativa da imprensa internacional em razão dos desmatamentos, principalmente na Amazônia, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, então

---

<sup>7</sup> O Artigo 67 do “Ato de Disposições Constitucionais Transitórias” estabeleceu o prazo de cinco anos para a conclusão da demarcação das terras indígenas, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Contudo, o dispositivo não foi cumprido até o presente momento.



secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty), sugeriu ao presidente da República que o Brasil se oferecesse para sediar o evento. Com a chancela presidencial, o embaixador Paulo Nogueira Batista Júnior apresentou a candidatura do país à AG/ONU. Esta decisão de Sarney foi fundamentada na “avaliação de que, politicamente e em matéria de imagem, o País tinha mais a ganhar do que a perder ao tomar essa decisão que representava altos riscos” (LAGO, 2013, p. 88-99). Segundo Lafer (2017, p. A2), a oferta brasileira “sinalizava uma postura mais ativa de construção da cooperação internacional do Brasil, em consonância com os objetivos e valores da Constituição de 1988”.

Já com a “Resolução 44/228”, de 22 de dezembro de 1989, a AG/ONU designou o Brasil como sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como Rio-92 (LAGO, 2007, p. 52; 67). Presidido pelo embaixador Tommy Koh Thong Bee, que também foi presidente do comitê principal da Cúpula da Terra, o comitê preparatório do evento teve uma sessão organizacional e quatro sessões substantivas entre 1990 e 1991, quando muitos documentos aprovados na Rio-92 foram redigidos. O órgão responsável pelos preparativos também teve um secretariado gerido por Maurice Frederick Strong, que se tornaria o secretário-geral do evento.

#### 4. O BRASIL E A RIO-92

Vinte anos depois da Conferência de Estocolmo e orientados pelo conceito de desenvolvimento sustentável, os membros da ONU se reuniram novamente na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada entre 3 e 14 de junho de 1992. Foi a primeira conferência multilateral logo após a queda do Muro de Berlim, ocorrida em 9 de novembro de 1989. Portanto, não obedeceu à lógica da polaridade Norte-Sul ou Leste-Oeste vigente até então. Conforme Lago (2013, p. 69; 158), foi “um ponto de chegada de processos multilaterais já maduros, em

contexto político que coincidiu com o fim da Guerra Fria e com a afirmação do liberalismo econômico no plano global”. Foi o maior evento da ONU já realizado até então. Reuniram-se, de acordo com Lafer (2017, p. A2), delegações de 186 países, 102 chefes de Estado ou de governo (em Estocolmo estavam presentes apenas dois), 16 agências especializadas, 35 organizações governamentais e 1800 organizações não governamentais (ONGs).

A partir da Rio-92, o Brasil, gerido por Fernando Affonso Collor de Mello (15/3/1990-29/12/1992), passou a se projetar nas relações internacionais com proatividade, buscando assumir liderança nas negociações, como se, aos poucos, tentasse desvencilhar-se “de seu discurso de soberania radical para dar espaço a um posicionamento mais cooperativo” (AGUIAR, MATTOS e CARDOSO, 2015, p. 160). No plano interno, a conferência, por conseguinte, impulsionou mudanças. Anteriormente, por exemplo, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) era um órgão vinculado ao Ministério do Interior, criado pelo Decreto n.º 73.030, de 30 de outubro de 1973, assinado pelo presidente Médici. Com a publicação da Lei n.º 8.490, de 19 de novembro de 1992, em seu artigo 21, o governo federal transformou a SEMA em Ministério (LISBOA, 2013, p. 84). O documento foi sancionado pelo ainda vice-presidente Itamar Augusto Cautiero Franco (29/12/1992-1/1/1995), no exercício do cargo de presidente.

Um dos resultados mais importantes da Conferência foi a elaboração de um tratado internacional a respeito do fenômeno das mudanças climáticas. A “Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima” (CQNUMC) foi aberta para assinatura a partir do segundo dia da Rio-92<sup>8</sup>. Com o ideal de controlar a quantidade de gases de efeito estufa na atmosfera, a CQNUMC é um dos

---

<sup>8</sup> O Congresso Nacional aprovou a “Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima”, em 3 de fevereiro de 1994, por meio do Decreto Legislativo n.º 1, de 1994. Sob a gestão presidencial de Franco, o instrumento de ratificação foi depositado no dia 25 daquele mesmo mês e o documento entrou em vigor internacional desde 21 de março de 1994. Internamente, as obrigações do tratado passaram a ser válidas depois da publicação do Decreto n.º 2.652, de 1º de julho de 1998.

maiores e mais complexos regimes ambientais<sup>9</sup>. A autoridade com poder de decisão, no âmbito do documento são as Conferências das Partes (COP), eventos intergovernamentais encarregados de detalhar obrigações do tratado e monitorar o seu cumprimento. Esse sistema pode dar origem a distintos regimes, já que os Estados podem optar por fazer parte da Convenção-Quadro sem participar de um tratado negociado no âmbito da COP (CAUBET, 2016, p. 252).

Outro marco relevante da Rio-92 foi a “Convenção sobre Diversidade Biológica” (CDB ou Convenção da Biodiversidade), tratado internacional assinado por 175 países, com o propósito de estabelecer parâmetros para a conservação dos recursos biológicos, para seu uso sustentável e para repartição dos benefícios advindos dessa utilização<sup>10</sup>. Não houve consenso para criar um tratado internacional sobre florestas, porém, da Rio-92 resultou uma “Declaração de Princípios sobre Florestas”. Outro documento de relevância aprovado no evento foi a “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992), que, nos mesmos moldes da Declaração de Estocolmo, reafirma diversos princípios de atuação, contudo, sem observância obrigatória. Embora o objetivo inicial fosse a assinatura de um instrumento de direito internacional amplo sobre meio ambiente, com força obrigatória, o resultado foi uma declaração de reduzida normatividade, acrescentando apenas mais alguns princípios para nortear a materialização de políticas públicas por parte dos Estados (NOGUEIRA, 2005, p. 42; VOGLER, 1996, p. 200).

Por fim, deve-se citar que na Rio-92 foi lançado o documento chamado “Agenda 21”, o qual propôs meios para implementação do

---

<sup>9</sup> Por adotar o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, o documento promove uma distinção entre países desenvolvidos ou com alto nível de emissões e países em desenvolvimento com baixo nível de emissões, criando obrigações comuns e distintas para os grupos.

<sup>10</sup> A aprovação da “Convenção da Biodiversidade” pelo Congresso Nacional ocorreu pelo Decreto Legislativo n.º 2, de 1994, e o instrumento de ratificação foi depositado três dias depois, em 28 de fevereiro de 1994. No plano do Direito interno, o texto só entrou em vigor depois da publicação do Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998.

desenvolvimento sustentável, buscando convergir proteção do meio ambiente, crescimento econômico e justiça social. Assinado por 179 países, o texto contém 40 capítulos aglutinados em quatro eixos: Seção I: Dimensões Sociais e Econômicas; Seção II: Conservação e Gerenciamento dos Recursos para o Desenvolvimento; Seção III: Fortalecimento do Papel dos Grupos Principais; e Seção IV: Meios de Implementação (UN, 1992). Igual à “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, como frisa Amado (2014, p. 27), o documento não possui natureza jurídica dos tratados planetários. Entretanto, mesmo sem integrarem formalmente o ordenamento jurídico do país, ambos “gozam de forte autoridade ética local e mundial”. Destacam-se, ainda, resultados no âmbito institucional, como a criação da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CSD), subordinada ao Conselho Econômico Social da ONU e encarregada de acompanhar a implementação da “Agenda 21”, das convenções e das declarações (SOARES, 2006, p. 48-73; LAGO, 2007, p. 72).

Sem embargo de ter sido exitosa sob vários pontos de vista, como avalia Lago (2013, p. 113-114), a Rio-92 não inaugurou a perspectiva de desenvolvimento sustentável enquanto base para um paradigma de cooperação entre as nações, pois o diálogo sobre o processo de globalização como erosivo da soberania estatal predominou. Desde então, o conceito de soberania adquiriu novas nuances, permitindo a incorporação da agenda ambiental ao desenvolvimento. Isto é, conciliar a necessidade de crescimento econômico — defendida pelos países do Sul, em 1972 — e o controle da poluição e da contaminação — imposta pelos países do norte no início dos anos 1970<sup>11</sup>. A polissemia do termo “desenvolvimento sustentável” é a

---

<sup>11</sup> Resume Vogler (1996, p. 198-199): “A noção de desenvolvimento sustentável se dirige ao *gap* existente entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, por meio da afirmação de que os últimos podem se desenvolver, se industrializar e assumir um lugar produtivo na economia global sem destruir o meio ambiente. Mas também significa, é claro, que o Norte pode manter e melhorar seus próprios padrões de vida. As opiniões divergem quanto às mudanças que são necessárias e o grau de comprometimento público e político que são requeridos. [...] Desenvolvimento sustentável,

razão do seu êxito, pois acomoda a proteção ambiental à expansão do comércio, do consumo e da produção (PEREIRA, 1991, p. 19).

Internamente, o Brasil vivia o primeiro ano das duas gestões presidenciais contínuas de Fernando Henrique Cardoso (1/1/1995 – 1/1/2003), popularmente conhecido como FHC. Segundo Farias *et al.* (2021, p. 80), “de 1995 a 2004, o Brasil se recusava a aceitar as regulações propostas nas negociações por ferirem os interesses nacionais e colocar os países em desenvolvimento um passo atrás dos desenvolvidos”. Desde a metade dessa década, como acrescenta Acselrad (2012, p. 45), houve “um claro esforço de neutralização das lutas ambientais, empreendido por organismos multilaterais, empresas poluidoras e governos”. O esforço foi certamente “bastante bem-sucedido junto ao ‘ecologismo desenraizado’, desprovido de vínculos com os movimentos sociais”.

## 5. O BRASIL NO PERÍODO ENTRE RIOS

Cinco anos após a Rio-92, de 23 a 27 de junho de 1997, realizou-se a XIX Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, com a finalidade avaliar o andamento da “Agenda 21”, debater as tratativas em relação à questão ambiental e elencar as ações urgentes para os próximos anos. O Decreto [sem número] de 26 de fevereiro de 1997, de autoria de Fernando Henrique Cardoso, determinou a elaboração da “Agenda 21 Brasileira”, a partir da criação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional. Membros do governo federal e da sociedade civil formavam uma comissão paritária para “propor estratégias de desenvolvimento sustentável e coordenar, elaborar e acompanhar a implementação da Agenda 21 Brasileira”<sup>12</sup> (BRASIL, 2012a, p. 11).

---

seja no modo *laissez-faire*, seja no modelo dirigista, é muito atrativo politicamente e serviu posteriormente na Conferência do Rio para combinar a agenda ambiental do Norte com os pleitos desenvolvimentistas dos governos do sul.”

<sup>12</sup> Esse poderia ter sido um eficiente instrumento para institucionalização de uma política ambiental no país, proporcionando para outros entes federativos ferramentas de planejamento participativo e “uma visão mais sistêmica entre as várias dimensões do desenvolvimento” (CRESPO, 2012, p. 5).

Em decorrência das negociações realizadas no âmbito da “Convenção do Clima”, na COP 3, de 1º a 11 de dezembro de 1997, os Estados-parte da CQNUMC assinaram, no último dia do evento, o “Protocolo de Kyoto”, um tratado que buscava instituir mecanismos para incentivar a redução da emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa, principalmente o dióxido de carbono, pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990. Para as nações desenvolvidas que não conseguiriam ou não quisessem atingir as metas internas, o Brasil propôs o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), o qual “representou um avanço importante, tanto para a atuação brasileira quanto para o andamento das negociações sobre mecanismos de implementação conjunta”, famoso pela instituição de um mercado de crédito de carbono. Também foi criado o Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), o qual, por sua vez, “contaria com recursos pagos em forma de multa pelos países do Anexo I que não atingissem suas metas de redução” (SILVA, 2012, p. 130-131). O tratado, segundo Caubet (2016, p. 254), apenas entrou em vigor em 2005, por causa da relutância das nações industrializadas de promoverem a sua ratificação, e sem a participação de um dos maiores emissores, os Estados Unidos da América (EUA).

Na virada do século XX para o XXI, a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, promovida entre 6 e 8 de setembro de 2000, definiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a serem alcançados até 2015. Já em julho de 2002, no fim do governo de Cardoso, foi lançada a “Agenda 21 Brasileira”, que “representa uma plataforma de ações prioritárias com 21 objetivos divididos em cinco blocos” (BRASIL, 2012a, p. 11).

De 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, realizou-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável na cidade de Joanesburgo, na África do Sul. Um mês antes do evento, no entanto, Kofi Atta Annan, secretário-geral das ONU na época, expôs que “o registro da década desde a Cúpula da Terra é em grande parte uma demonstração de um progresso penosamente lento e de uma crise ambiental global que se aprofunda” (WORLD, 2002, p. 22,

tradução nossa, *apud* LAGO, 2007, p. 87). Em coletiva de imprensa realizada no dia anterior à Rio+10, Nitin Desai, secretário-geral do evento declarou: “Minha expectativa é de que, no dia 5 de setembro (um dia depois do encerramento), possamos dizer quantas pessoas, e onde, poderão se beneficiar dos compromissos firmados aqui” (SANT’ANNA, 2002, p. A10).

Contudo, “a afirmação otimista destoa das declarações de autoridades ao redor do mundo, que tentaram reduzir as expectativas quanto a benefícios concretos e imediatos da reunião, explicando que esse é um longo processo, tanto de construção de consenso em torno de compromissos quanto de pressão social pelo seu cumprimento”. O enviado de Annan, Jan Pronk, destacou na ocasião: “Não podemos deixar Johannesburg sem um acordo e o firme compromisso de colocá-lo em prática. É impossível. Não queremos mais textos, já assinamos muitos deles nos últimos anos” (SANT’ANNA, 2002, p. A10).

Seguindo a mesma proposta da Rio-92, além de chefes de Estado e de governo, a Rio+10 recebeu diversos atores não estatais. Nitin Desai constatou que “o Rio foi o começo do engajamento em grande escala da sociedade civil” e, “agora, a ênfase está nas parcerias [com governos], envolvendo a sociedade civil diretamente na implementação” de políticas públicas para o meio ambiente (SANT’ANNA, 2002, p. A10). Segundo Lago (2013, p. 117), houve progressos em campos científicos, na tecnologia e no setor privado, “ao mesmo tempo em que, na maioria dos países, se fortaleceu a legislação ambiental e cresceram a informação e a participação da sociedade civil”.

Frente aos resultados decepcionantes do pós-Rio-92, ao fim da década de 1990, por iniciativa franco-alemã e diretamente ligada à Organização Mundial do Comércio (OMC), retomou-se a criação da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONUMA). Debatida na Rio+10, a iniciativa foi desprezada pelos países em desenvolvimento, como o Estado brasileiro. Dentre os

inúmeros motivos, “está o fato que o Brasil demanda que as organizações já criadas se tornem realmente operacionais [...], em especial no que concerne à transferência de tecnologia e à cooperação internacional”. Portanto, o país “defendeu a posição de fortalecimento da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (CDS) no lugar da criação de mais uma OI fraca e irrealisticamente ambiciosa” (BARROS-PLATIAU, VARELLA e SCHLEICHER, 2004, p. 116-117).

Nos dez anos após a Conferência de Joanesburgo, a posição brasileira mudou significativamente (LAGO, 2013, p. 135-136). Em depoimento, Fábio José Feldmann — representante especial do presidente da República para a Participação da Sociedade Brasileira na Rio+10 e secretário-executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) — analisa que esta foi, até então, a única das três conferências da ONU para o meio ambiente na qual o país esteve confiante. Apesar das dificuldades econômicas, das desigualdades e injustiças sociais e da degradação da natureza, o Estado brasileiro enviou uma delegação formada por 230 pessoas, sendo 170 membros de ONGs. Pôde-se perceber, então, “uma postura mais proativa do Brasil, assim como um maior engajamento no que se refere à obtenção de ganhos reais para a nação” (AGUIAR, MATTOS e CARDOSO, 2015, p. 160).

O foco de críticas negativas, segundo Lago (2013, p. 136-137), foi, principalmente, a globalização “da qual países em desenvolvimento, como o Brasil, são vistos como vítimas ou como tendo pouco poder para mudar”. Todavia, reconheceu-se, em âmbito internacional, que o país era uma das nações em desenvolvimento com os maiores avanços na área ambiental. Uma dinâmica própria, de interação do governo federal com outros atores, foi constituída por conta da crescente sensibilização interna da complexidade da ciência “e das implicações econômicas e sociais da questão ambiental”.

De 2003 em diante, na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (1/1/2003-1/1/2011), o Brasil passou a aceitar a inclusão da pauta



florestal “em negociações climáticas, desde que negociadas compensações aos países em desenvolvimento pela preservação de suas florestas”. Mantendo-se a paridade entre União e sociedade civil, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável passou por revisão e expansão por meio do Decreto [sem número] de 3 de fevereiro de 2004 (BRASIL, 2012a, p. 11; FARIAS *et al.*, 2021, p. 77).

Quase 15 anos após o advento da Rio-92, em março de 2007, ao observar a oportunidade única de se realizar um balanço das duas décadas desde o evento e de buscar consenso internacional em um novo protocolo ambiental para substituir o de Kyoto, o ex-presidente Collor, então senador pelo estado de Alagoas, sugeriu que Lula oferecesse o Brasil “para sediar a quarta conferência da ONU sobre o meio ambiente”. Foi então que, em 25 de setembro de 2007, em discurso na abertura da LXII sessão da AG/ONU, o presidente formalizou a proposta, a qual foi aprovada pela ONU em janeiro de 2010, por meio de duas resoluções. O chefe de Estado brasileiro declarou que era necessário avaliar o percurso desde 1992 e estabelecer metas novas, bem como, deu ênfase à necessidade de os Estados buscarem “uma nova matriz energética” e mudanças nos “padrões de consumo, apontando os biocombustíveis como elementos vitais nesta empreitada”. Ainda em seu discurso, Lula afirmou que “se o modelo de desenvolvimento global não for repensado, crescem os riscos de uma catástrofe ambiental e humana sem precedentes. É preciso reverter essa lógica aparentemente realista e sofisticada, mas, na verdade, anacrônica, predatória e insensata, da multiplicação do lucro e da riqueza a qualquer preço” (HORA, 2012, p. 43).

Nessa mesma ocasião, a ONU também aprovou a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, que reúne reivindicações de povos originários para estreitar suas relações com os Estados e embasar documentos internacionais e políticas públicas, tendo o voto favorável do Estado brasileiro (ODILLA, 2008). Em julho de 2008, contudo, o Decreto n.º 6.513, de 22 de julho de 2008,

assinado por Lula, determinou “a instalação de postos do Exército em todas as terras indígenas localizadas em faixa de fronteira”, contrariando o documento que “recomenda a desmilitarização de terras indígenas”. No parágrafo 1 do artigo 30, o texto afirma: “Não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes solicitadas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 16).

O ano seguinte foi marcado pela criação do Fundo Amazônia, por meio do Decreto n.º 6.527, de 1º de agosto de 2008. Gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e financiado em grande parte pela Alemanha e pela Noruega, a iniciativa propõe o financiamento de ações de instituições estatais e organizações não governamentais para conservação e combate ao desmatamento na floresta amazônica.

Houve uma mudança no posicionamento brasileiro em relação aos temas ambientais após a crise financeira de 2008. Na COP 15, de 7 a 18 de dezembro de 2009, em Copenhague (Dinamarca), o Brasil passou a defender a prioridade do combate à pobreza, por meio do desenvolvimento sustentável, inserindo a questão social enfaticamente nas negociações do clima. A diplomacia passou a ter mais protagonismo, mediando interesses de nações em desenvolvimento e cobrando a assunção de responsabilidades por parte dos desenvolvidos (FARIAS *et al.*, 2021, p. 77-80).

Relevantes organizações ambientais, incluindo o Instituto Socioambiental (ISA), a Fundação SOS Mata Atlântica e a WWF-Brasil, por meio do documento “Retrocessos do governo Dilma na Agenda Ambiental<sup>13</sup>”, divulgado em 6 de março de 2012,

---

<sup>13</sup> Nove retrocessos do governo de Rousseff foram apontados na análise: I. [Novo] Código Florestal; II. Redução de Unidades de Conservação [UCs]; III. Redução do poder de fiscalização do IBAMA [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis]; IV. Atropelos no licenciamento; V. Paralisia na Agenda de Mudanças Climáticas; VI. Lentidão na mobilidade; VII. Lentidão no saneamento;

avaliaram o primeiro ano da gestão presidencial de Dilma Vana Rousseff (1/1/2011-31/8/2016) como o “maior retrocesso da agenda socioambiental desde o final da Ditadura Civil-Militar, invertendo uma tendência de aprimoramento da agenda de desenvolvimento sustentável que vinha sendo implementada ao longo de todos os governos desde 1988”. Por fim, os signatários apelaram para a defesa da imagem do país internacionalmente, lembrando que o Rio de Janeiro sediaria a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, e pediram a retomada da agenda de sustentabilidade (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA *et al.*, 2012).

## 6. A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma década depois da Rio+10, o Brasil sediou a Rio+20, de 13 a 22 de junho de 2012. Para desviar-se das críticas conhecidas, como observa Lisboa (2013, p. 86), já na organização do encontro, “a estratégia adotada pelo governo foi a de esvaziamento da participação da sociedade civil, pois não se tratou de fornecer um mínimo dos recursos necessários para garantir o seu envolvimento”. O cenário da época era marcado pela crise financeira iniciada em 2008, gerando “instabilidade econômica, social e política. As crises energética e ambiental revelaram-se em toda sua profundidade; o multilateralismo foi posto em xeque em mais de uma ocasião” (LAGO, 2013, p. 158-159).

Meses antes, conforme Werneck (2011, p. H4), temia-se que o evento fosse um fracasso político, sem resultados concretos, já que seria realizada na esteira da pior crise econômica desde 1929, o que sinalizava dificuldade para assunção de compromissos por parte dos Estados<sup>14</sup>. José Goldemberg, um dos responsáveis pela

---

VIII. Lentidão na regularização fundiária e aumento da violência no campo; e IX. Ministério do Meio Ambiente inerte (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA *et al.*, 2012).

<sup>14</sup> Paralelamente à Rio +20, de 18 a 19 de junho de 2012, Los Cabos, no México, recebeu a 7ª reunião de cúpula dos países-membros do G20 para debater “a crise

Rio-92, em depoimento à Ninni (2011a, p. H5), havia pontuado meses antes: “As perspectivas da Rio+20 não são muito promissoras, a menos que os movimentos sociais e ambientalistas façam pressão. O Brasil vai ter de fazer muita força para atrair um número significativo de chefes de Estado para a conferência”.

Via teleconferência, o ex-presidente norte-americano William Jefferson Clinton, conhecido como Bill Clinton, expôs que não era prioritária a participação do presidente dos EUA, Barack Hussein Obama II — o qual foi representando na ocasião pela secretária de Estado Hillary Diane Rodham Clinton, também esposa de Clinton (PENNAFORT, 2012, p. H3). Para o político, havia “muita coisa acontecendo nos EUA, tem o encontro do [Grupo dos Vinte] G20<sup>15</sup>. Essa é uma conferência de trabalho, todo mundo já fez os discursos que tinha de fazer”. O ex-chefe da Casa Branca ainda avaliou que aquele era um momento profícuo “para as prefeituras mostrarem que podem fazer a diferença na redução das emissões de gases do efeito estufa”, pois “os governos federais têm sido relutantes em assumir compromissos como esses”.

Desde 2008, como revelaram telegramas da diplomacia norte-americana vazados pelo *website* WikiLeaks, os EUA se opuseram à ideia do Estado brasileiro de convocar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 2012 (CHADE, 2012b, p. H3). As autoridades americanas qualificaram a iniciativa brasileira como precipitosa, questionando “a utilidade do encontro e os gastos que envolveria” e pressionaram

---

econômico-financeiro-social global”. Apesar de estarem presentes neste evento, a chanceler da Alemanha Angela Dorothea Merkel, o presidente dos EUA Obama e o primeiro-ministro do Reino Unido David William Donald Cameron foram “os três grandes ausentes da Rio+20”. Eles “deixaram bem claro que o caos na economia os preocupa bem mais que o caos ambiental. Como se não houvesse uma correlação entre os dois e apenas um deles exigisse atenção máxima e decisões firmes e imediatas” (AUGUSTO, 2012, p. J3).

<sup>15</sup> Fórum informal composto por ministros de finanças e chefes dos bancos centrais de 19 países e da União Europeia: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos da América, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia.

outros governos para adiá-la 2017, quando se encerraria o ciclo de trabalho da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. O posicionamento do governo Obama deu continuidade ao do antecessor George Walker Bush, já que “parte dos cabos questionando a cúpula foram assinados por Hillary Clinton” na mesma semana do evento. Frente ao sério impasse, já era esperado que a Rio+20 seria “concluída com resultados muito aquém dos pretendidos”.

Telegramas secretos do Departamento de Estado dos EUA ainda revelaram que “governos europeus também viram com suspeitas a proposta do Brasil de organizar a reunião” (CHADE, 2012a, p. H3). No tocante à França, sob gestão presidencial de Nicolas Paul Stéphane Sarkozy de Nagy-Bocsa, o governo “teria ficado “insultado” com a iniciativa, que propôs a realização da cúpula supostamente sem que antes o texto do projeto tivesse sido coordenado com representantes de Paris e outras capitais europeias”, chegando a sinalizar “que trabalharia para minar a ideia”. Igualmente, um telegrama da embaixada dos EUA em Haia (Holanda), demonstrou que, “em sua opinião, o governo holandês [também] hesitaria em apoiar a iniciativa”.

Um dos organizadores da Rio+20, o embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado — também subsecretário-geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores — afirmou, entretanto, em depoimento à Ninni (2011b, p. H2), que: “O Brasil está mais credenciado do que nunca para sediar a conferência porque fizemos enormes progressos, tanto do ponto de vista do desenvolvimento econômico quanto da conservação ambiental”. Segundo ele, a agenda social apareceria com ênfase na ocasião “porque sustentabilidade social é um dos pilares do desenvolvimento sustentável. Se você reparar nas contribuições da sociedade brasileira para o evento, vai perceber que erradicação da pobreza, respeito ao meio ambiente e sustentabilidade econômica são temas transversais”. Por conseguinte, à luz dessa perspectiva, a crise civilizatória seria resolvida.

Frente à pressão da diplomacia brasileira para fechar um acordo a respeito do texto do documento final do evento antes que os chefes de Estado se reunissem, em 20 de junho de 2012, o país anfitrião recebeu críticas de ativistas de ONGs e de diplomatas de outras nações, principalmente da Europa. O posicionamento europeu, por sua vez, era de aprofundar os debates sobre conteúdo (BRASIL, 2012b, p. H1; ESCOBAR e GIRARDI, 2012, p. H4). A medida, conforme os manifestantes, “teria resultado numa proposta de texto fraca demais, ameaçando comprometer o objetivo da conferência” (BRASIL, 2012b, p. H1). Houve questionamentos quanto à falta de objetivos concretos e de metas específicas em áreas como energia, água e eficiência no uso dos recursos e pretendiam estender o diálogo para a cúpula de alto nível. O chefe da delegação brasileira, embaixador Machado, explicou:

O que disse para nossos colegas é que, se compararmos a um jogo de futebol, o tempo regulamentar (*das negociações*) terminou com o fim do comitê preparatório (*reuniões que ocorreram entre os dias 13 e 16*). Agora estamos na prorrogação e ela nunca tem um tempo mais longo que o jogo propriamente dito. Há um limite de tempo, temos de fechar o texto antes da chegada dos chefes de Estado (ESCOBAR e GIRARDI, 2012, p. H4, grifo dos autores).

O documento final da conferência, chamado “Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20): O Futuro que Queremos” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012), sofreu diversas críticas. O próprio secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, fez um discurso no qual afirmou que esperava um documento final da Rio+20 mais ambicioso. Contudo, por pressão do governo brasileiro, conforme Dantas (2012, p. H4), no dia seguinte, em 21 de junho, ele convocou a imprensa para desdizer<sup>16</sup>, afirmando que “esse é um

<sup>16</sup> “Na ONU, há desconforto com a situação. A visão que a diplomacia brasileira conseguiu de fato um grande feito ao fechar em três dias um documento que vinha sendo debatido pelos países, como [sic] um enorme número de discordâncias, por meses. Há

documento final que contém pacotes amplos, ambiciosos e práticos para o desenvolvimento sustentável, garantindo os três pilares dos nossos objetivos: equidade social, desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental” (TEXTO, 2012, p. H1).

Nas palavras do secretário-geral da Conferência, Sha Zukang, “foi o acordo possível”. A presidente Rousseff defendeu o texto: “o documento que aprovamos hoje não retrocede em relação às conquistas da Eco-92, não retrocede em relação à Joanesburgo, não retrocede a todos os compromissos assumidos nas demais conferências das Nações Unidas. Ao contrário, o documento avança” (ESCOBAR, 2012, p. H3). Vale observar que, apesar de terem ocorrido poucas mudanças de posicionamento do Brasil nas negociações ambientais nas quatro principais conferências da ONU sobre meio ambiente (Conferência de Estocolmo, Rio-92, Rio+10 e Rio+20), o país ressaltou, em cada ocasião, “questões que considerava cruciais para o seu desenvolvimento”, como a industrialização e, recentemente, o desenvolvimento social (LAGO, 2013, p. 17-19). Como outras economias em desenvolvimento, incluindo China e Índia, a pauta ambiental foi vista, inicialmente, como ameaça ao crescimento econômico interno. Nas últimas décadas, o crescimento econômico do Brasil não corrigiu as desigualdades sociais internas, pelo contrário, acentuou. Isto é, uma parte da população necessita mudar padrões de produção e de consumo, enquanto a outra parte sequer tem acesso às necessidades econômicas e sociais básicas, como saneamento.

Os impasses da Rio+20, segundo analisa o filósofo Slavoj Žižek, em entrevista a Simon (2012, p. J3), sinalizaram que, racionalmente, o mundo sabia que havia um perigo iminente, porém, não acreditava nele. Para Žižek, mais do que utilizar todos os

---

na entidade internacional uma genuína admiração pelo trabalho do Itamaraty. Por outro lado, porém, a percepção é que seria impossível para a diplomacia brasileira resolver um número tão grande de questões sem reduzir a substância e a ambição do texto. A timidez do documento final é uma visão quase unânime, variando apenas o grau da crítica – muito mais ácida no caso das ONGs, atenuada e buscando aspectos positivos no caso dos governos que o aprovarão hoje” (DANTAS, 2012, p. H4).

recursos disponíveis para lidar com a problemática, era necessário levar “a sério a ameaça de uma crise ecológica global”: “Então os líderes sentam, conversam e aceitam compromissos insuficientes. Então, há o que chamo de ‘medidas de superstição’, que servem para fazer você se sentir bem”.

Na Rio+20, também acordou-se transformar o PNUMA em Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ANUMA) — órgão multilateral, aberto à adesão de todos os Estados. A primeira reunião ocorreu entre 23 e 27 de junho de 2014, com a presença de 1,3 mil delegados, incluindo economistas, ministros e representantes da sociedade civil de 160 países (AGENCIA EFE, 2014; LETRA, 2014). Dialogou-se, principalmente, sobre contrabando de animais e a então vindoura Resolução 70/1 da AG/ONU, intitulada “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016). O documento compreende um conjunto de 17 objetivos e 169 metas, que abarcam as dimensões econômica, social e ambiental, ampliando e sucedendo os Objetivos do Milênio (FORMENTI, 2014, p. A15; GIRARDI e CHADE, 2015, p. A16). Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram adotados em uma cúpula em Nova Iorque, de 25 a 27 de setembro de 2015.

Vale ressaltar que, em dezembro de 2015, Paris recebeu a COP-21, para negociação de metas, prazos e obrigações concretas para mitigar o fenômeno das mudanças climáticas, em substituição ao “Protocolo de Kyoto”. O resultado foi a adoção do “Acordo de Paris”, que tampouco estabelece metas específicas, limitando-se a fixar o objetivo de limitar o aquecimento do planeta Terra abaixo de 2° C, tendo como ideal a marca de 1,5° C<sup>17</sup>. Como observam Farias

<sup>17</sup> O tratado entrou em vigor em 4 de novembro de 2016, adotando também o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas — o qual “norteia-se pela noção de proporcionalidade de capacidades e condições para agir em relação à mudança do clima, e envolve valores como a justiça climática. Diferencia-se da noção de responsabilidades históricas medidas a partir de 1850 (construção doutrinária brasileira), fortemente contestada pela comunidade científica e pelos países desenvolvidos”. As



*et al.* (2021, p. 77), o Brasil “foi um dos principais negociadores” neste documento, apresentando “a meta de diminuir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e em 43% até 2030, tendo 2005 como ano-base” (VERDÉLIO, 2015). Na avaliação do então secretário-executivo do Observatório do Clima, Carlos Rittl, o país tinha condições de fazer uma proposta melhor.

## 7. O BRASIL NO AGUARDANDO DE “ESTOCOLMO+50”

No âmbito interno, a partir de 2013, o Brasil passou a experimentar uma série de protestos políticos incitados por parte de alguns setores da sociedade. Em certa medida, esses movimentos representavam uma pluralidade de interesses e demandas, principalmente em dois tipos de contestação: I. Lutas sistêmicas por direitos dos cidadãos, como a mobilidade urbana; e II. Lutas por direitos humanos, a exemplo da reivindicação pela democratização da informação — luta na qual o coletivo de jornalistas cidadãos Mídia Ninja teve papel protagonista (SCHERER WARREN, 2014). Mais de 500 municípios brasileiros tiveram massivas mobilizações contra o alto preço das tarifas de transporte público, o descaso com os serviços públicos, a violência policial e o descontentamento com os representantes políticos. Nos anos seguintes, as acusações contra Rousseff por ter burlado as leis orçamentárias e de improbidade administrativa culminaram com o seu *impeachment* e a ascensão de um governo de direita (AVRITZER, 2019, p. 21).

Em 31 de agosto de 2016, foi empossado Michel Miguel Elias Temer Lulia (31/8/2016-1/1/2019) como presidente interino do Brasil. A partir desta gestão presidencial, iniciou-se o desmonte de políticas públicas para o meio ambiente<sup>18</sup>. De 2017 em diante,

---

emissões de carbono em 2015 são bem distintas daquelas de 1992, quando entrou em vigor a CNUMC: no século XXI. Na época, muitos países em desenvolvimento — incluindo Brasil, China, Índia, Indonésia, México, Turquia — passaram a emitir gases de efeito estufa de forma mais intensa, o que impôs uma ressignificação do princípio (CAUBET, 2016, p. 242).

<sup>18</sup> O fenômeno do desmonte de políticas públicas pode ser entendido como uma redução ou diminuição dos acordos políticos existentes. A proposta dos autores se orienta por

o novo governo coexistiu com a gestão de Donald John Trump na presidência dos EUA (20/1/2017-20/1/2021), um governo que desconsiderava a pauta ambiental e negava as mudanças climáticas.

A partir da Medida Provisória n.º 756, de 19 de dezembro de 2016, aprovada como Projeto de Lei de Conversão [PLV] 4/2017 no Senado Federal, Temer pretendia diminuir o Parque Nacional de São Joaquim, em Santa Catarina, e redefinir os limites da Floresta Nacional do Jamaxim, no território paraense — o que não ocorreu devido à grande crítica negativa. Parte da área seria destinada à criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamaxim. O presidente vetou o texto na íntegra a partir da Mensagem n.º 198, de 19 de junho de 2017, publicada no Diário Oficial da União do dia seguinte (AGÊNCIA SENADO, 2017). Fato de grande repercussão negativa no país e no mundo foi a extinção — por meio do Decreto n.º 9.142, de 22 de agosto de 2017 — da Reserva Nacional de Cobre e seus associados (RENCA) localizada entre o Amapá e o Pará. Criada pelo Decreto n.º 89.404, de 24 de fevereiro de 1984, a área somente poderia ser pesquisada para averiguar a presença de minérios pela estatal Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), do Ministério de Minas e Energia (MME). Nesse espaço, localizam-se nove reservas ambientais e indígenas (JIMÉNEZ, 2017). Tal decisão levou a Alemanha e a Dinamarca a suspenderem suas contribuições ao Fundo Amazônia.

Quando inaugurou a LXXII sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de setembro de 2017, Temer direcionou o discurso à imigração, comércio e terrorismo. No que tange à questão ambiental, expressou a preocupação do Brasil com o desmate na floresta amazônica, enfatizando a queda no índice de desmatamento até aquele momento. Observando o favorecimento

---

duas questões: I. Sob quais condições os políticos se envolvem no desmonte de políticas, considerando que, em algumas circunstâncias, as mudanças afetam negativamente certos grupos sociais; e II. Se os políticos tentam se envolver no desmonte de políticas, é possível explicar que tipo de estratégia eles escolherão, dadas as preferências de outros atores, restrições e oportunidades institucionais e fatores contextuais específicos (BAUER *et al.*, 2014, p. 30, tradução nossa).

do governo federal à mineração — o que fere os compromissos ambientais firmados pelo país —, a União Europeia começou a planejar uma cobrança. Frente à forte pressão interna e externa, o Decreto n.º 9.142, de 22 de agosto de 2017 foi revogado após um mês, via Decreto n.º 9.159, de 25 de setembro de 2017.

No ano seguinte, em 4 de março de 2018, em Escazú, na Costa Rica, o Brasil e outros 23 países adotaram o “Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe” — outro fruto da Rio+20 e “um instrumento jurídico pioneiro em matéria de proteção ambiental, mas também é um tratado de direitos humanos” (BÁRCENA, 2018, p. 7). Aberto para assinatura na sede da ONU a partir de 27 de setembro de 2018, o documento se propõe a assegurar “o direito de todas as pessoas a ter acesso à informação de maneira oportuna e adequada, a participar de maneira significativa nas decisões que afetam suas vidas e seu ambiente e a ter acesso à justiça quando estes direitos forem violados” (BÁRCENA, 2018, p. 8). Entretanto, até o presente momento, o Brasil não ratificou este tratado.

O fim da terceira década subsequente à Rio-92 coincidiu com a gestão de Jair Messias Bolsonaro na presidência da República Federativa do Brasil, a partir de 1º de janeiro de 2019. A agenda ambiental-climática do governo teve como traços marcantes “uma política aberta de extrativismo, negacionismo e autoritarismo”, remetendo aos posicionamentos do país na década de 1970 e “que vinham sendo parcial e progressivamente superados no período pós-redemocratização”. Contudo, “a repercussão negativa das posições de Bolsonaro em relação às negociações dos regimes ambientais e de combate à mudança climática se iniciou ainda em 2018, antes mesmo do governo tomar posse” (FARIAS *et al.*, 2021, p. 75).

Já empossado, ações e discursos do presidente “levaram a uma verdadeira desestruturação do aparato institucional e da capacidade de gestão da área ambiental federal, com fortes repercussões no

âmbito internacional”. Por meio da Medida Provisória n.º 870, de 1º de janeiro de 2019, que depois se tornaria a Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019, Bolsonaro formalizou o início da repressão e do retrocesso em órgãos ambientais e em políticas públicas de proteção aos povos indígenas (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE, 2021, p. 7; FARIAS *et al.*, 2021, p. 78). Nos Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), conforme os segundos autores, “houve modificações que debilitaram a preservação ambiental do país como um todo e fortaleceram ainda mais os setores vinculados ao agronegócio, marcando uma forte diferença com relação à política ambiental brasileira desde a Eco-92”. Outra medida significativa adotada por Bolsonaro já no primeiro ano de presidência foi a edição do Decreto n.º 10.179, de 18 de dezembro de 2019, que extinguiu dezenas de órgãos colegiados, inclusive comitês e comissões encarregados de implementar políticas públicas na área ambiental, incluindo, entre outros, a Comissão Nacional para Desenvolvimento Sustentável — criada pelo Decreto n.º 8.892, de 27 de outubro de 2016<sup>19</sup>.

Por compartilhar a mesma perspectiva e tendência autoritária, Bolsonaro foi exitoso em estabelecer estreita relação com Trump. Um governo autocrático, segundo Levitsky e Ziblatt (2018), subverte a democracia a partir do aparelhamento de tribunais e agências neutras, da compra e intimidação da mídia e do setor privado e da alteração de regras políticas para combater oponentes. Como apontado anteriormente, o Brasil começou a vivenciar a crise da democracia liberal desde junho de 2013 (AVRITZER, 2019), e, neste momento, consolidava-se o fenômeno que integra uma onda planetária de ataques populares às instituições políticas, conforme constata Castell (2018), Levitsky e Ziblatt (2018) e Mounk (2019).

---

<sup>19</sup> Outros decretos modificaram a composição de órgãos relevantes, como a Comissão Nacional da Biodiversidade, por meio do Decreto n.º 10.235, de 11 de fevereiro de 2020, e o Conselho Nacional do Meio Ambiente, via Decreto n.º 9.806, de 28 de maio de 2019, reduzindo a participação da sociedade civil nestes órgãos.

Quanto à proteção do meio ambiente, Bolsonaro e Trump anunciaram que denunciariam tratados e romperiam acordos com outros membros da ONU. Em 1º de junho de 2017, por exemplo, Trump anunciou a retirada dos EUA do “Acordo de Paris” assinado na COP 21 (TREVISAN e CHADE, 2017, p. A10) — fato que se concretizou com a formalização da denúncia do tratado em 4 de novembro de 2019 (EUA, 2019, p. A14) e retirada efetiva em exatamente um ano depois (ESTADOS UNIDOS, 2020). No ano seguinte, seu sucessor para a gestão presidencial de 2021 a 2025, Joseph Robinette Biden Junior (Joe Biden), na mesma data de posse (20 de janeiro de 2021), assinou 17 decretos que reverteram várias medidas de Trump, incluindo a reinserção dos EUA no tratado (BULLA, 2021, p. A10).

Em visita ao Chile em março de 2019, Bolsonaro afirmou que o Brasil não tem responsabilidade alguma na proteção do meio ambiente e agradeceu ao país por ter tomado o lugar de anfitrião da COP 25 do clima — que deveria ser realizada em Santiago. Esta decisão, entretanto, foi tomada antes mesmo da posse presidencial. A ocasião ainda é lembrada pelo fato de o presidente ter sinalizado a possibilidade de retirada do Brasil do “Acordo de Paris”, que já estava em vigor. O acontecimento gerou grande controvérsia, e Bolsonaro acabou não oferecendo denúncia do tratado, “diante da perspectiva de o país perder financiamentos da cooperação internacional para o combate à mudança climática”. Em 30 de outubro daquele ano, o presidente chileno Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique anunciou que, em decorrência dos protestos contínuos que ocorriam internamente, o país desistiria de sediar o evento, o qual acabou acontecendo em Madri (Espanha), de 2 a 13 de dezembro de 2019 (FARIAS *et al.*, 2021, p. 79).

Logo ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, o chanceler Ernesto Henrique Fraga Araújo promoveu o que chamou de “agenda de luta contra o ambientalismo ideológico”, reduzindo a equipe dedicada a temas ambientais e rebaixando a chefia do setor na estrutura do Ministério. O Itamaraty passou, portanto, a redu-

zir sua atuação em políticas públicas ambientais, desmobilizando diplomatas e encerrando a possibilidade de usar “a preservação ambiental como trunfo para atrair recursos e influenciar decisões em fóruns econômicos internacionais”. Neste governo, a série de mudanças políticas fez com que o Brasil fosse “alvo de ameaças de perda de investimentos externos e bloqueio a exportações, além da desconfiança de seu real empenho em levar adiante negociações” para a conservação e preservação do meio ambiente (FRAZÃO, 2020, p. A4).

Na Câmara dos Deputados, em 29 de maio de 2019, Araújo dedicou “boa parte de seu tempo inicial em debate na Comissão de Agricultura” e, dentre outras declarações, “afirmou que há um esforço do Itamaraty para contrapor o que ele chamou de “informações erradas” divulgadas pela imprensa internacional sobre a sustentabilidade ambiental do agronegócio brasileiro”, mobilizando “as embaixadas para divulgar outras informações e trazer novos mercados” (MUGNATTO, 2019). Conforme a declaração do diplomata, somente 30% do território brasileiro era usado para a produção de alimentos, sendo objetivo do governo federal “elevar a participação agrícola brasileira no comércio mundial de 7% para 10% em dois anos”. Referente às mudanças climáticas, Araújo classificou a questão como um empecilho para justificar medidas comerciais protecionistas. O ministro disse na ocasião “que basicamente todos os modelos, eles têm — desde o começo dos anos 90 — eles preveem uma curva muito abrupta de aumento de temperatura que não tem se verificado (MUGNATTO, 2019).

Ainda no primeiro ano do governo de Bolsonaro, o próprio Ministério do Meio Ambiente, gerido por Ricardo de Aquino Salles, motivou a paralisação do Fundo Amazônia, ao afirmar que teriam sido encontradas irregularidades na gestão dos recursos — argumento refutado por investigação do Tribunal de Contas da União (TCU) e pelos países financiadores com base em auditorias — e ao promover “mudanças unilaterais na gestão do fundo, sem consultar os doadores” (PONTES, 2021; WATANABE, 2021). Frente à

sugestão do MMA de direcionar valores do fundo à indenização de projetos de regularização fundiária e do aumento considerável e desenfreado do desmatamento na floresta amazônica, a Alemanha e a Noruega suspenderam seus aportes financeiros ao fundo, em 10 e 15 de agosto de 2019, respectivamente.

O presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão responsável pelo monitoramento do desmatamento e queimadas, foi exonerado em agosto de 2019 por alertar que os dados indicavam aumento do desmatamento na Amazônia. De fato, o desmatamento cresceu 29% entre 2018 e 2019. Em dezembro, o Brasil se apresentou na COP 25, em dezembro de 2019, em Madri, pedindo recursos de países ricos para reduzir a degradação da floresta e cumprir as metas de redução de desmatamento. Mesmo sendo responsável pela paralisação de uma importante fonte de financiamento de projetos na Amazônia — o Fundo Amazônia — o ministro do Meio Ambiente alegou que era preciso que outros Estados oferecessem compensações financeiras para que o Brasil cumprisse suas metas de redução de emissões (voluntariamente estabelecidas)<sup>20</sup> (MESQUITA, 2019).

Parlamentares representantes do agronegócio foram a Madri para “mostrar a verdadeira atuação da agricultura brasileira”, conforme disse o deputado federal José Silva Soares (Zé Silva) ao jornal Folha de S. Paulo (AMARAL, 2019). Para o deputado José Vitor de Resende Aguiar (Zé Vitor), os diálogos informais com delegações da Alemanha, Croácia e Suíça foram motivos para comemoração. Vitor afirmou: “Temos que fazer alguns gestos em relação ao desmatamento, mas demonstramos que esse é um dos nossos principais objetivos”. Contudo, “representantes do setor também relataram constrangimento ao saber que o Brasil não

---

<sup>20</sup> A COP não obteve resultados exitosos. O ministro do Meio Ambiente, Salles, publicou no *Twitter* que a “COP-25 não deu em nada”. Logo depois, publicou na mesma mídia social uma fotografia de uma grande travessa com costelas bovinas assadas, acompanhada da legenda: “Para compensar nossas emissões na COP, um almoço *veggie!*” (GIRARDI, 2019, p. A16-A17).

tinha um estande oficial no pavilhão da conferência em que os países promovem suas ações e eventos. Segundo um empresário do agronegócio, a imagem do país ‘encolheu’ na COP”. Sob a ótica de setores da agroindústria de exportação, como analisa Pires (2021, p. 30-31), as recentes medidas de desmonte das políticas ambientais previstas por lei “podem comprometer as relações comerciais do Brasil com os países importadores, que exigem comprometimento do país com as boas práticas ambientais”. Os setores produtivos brasileiros também tiveram perdas comerciais por boicote de marcas estrangeiras na compra de matérias-primas.

As queimadas na Amazônia geraram grande repercussão na imprensa nacional e internacional, mas foram menosprezadas pelo governo brasileiro, que atribuiu, *a priori*, as ocorrências a organizações não governamentais. Bolsonaro também defendeu outras medidas contrárias à proteção ambiental, incluindo a expansão de atividades agropecuárias na floresta, a extração de minérios em terras indígenas e a redução de multas ambientais (PASSARINHO, 2020).

Realizada de 24 a 26 de agosto de 2019, em Biarritz (França), a 45ª reunião de cúpula do Grupo dos Sete<sup>21</sup> (G7) abordou os incêndios florestais no Brasil. Naquela ocasião, o presidente francês Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron considerou a situação uma crise planetária por 20% do oxigênio da Terra ser produzido na Amazônia. Na contramão, o então presidente Trump representou e defendeu a perspectiva do Brasil — que, posteriormente, considerou o posicionamento da França “um ataque à soberania brasileira sobre a floresta. E a situação escalonou depois que o presidente brasileiro reforçou uma piada machista sobre a primeira-dama francesa” (PASSARINHO, 2020).

Em sua primeira participação na AG/ONU, na abertura da LXXIV Sessão, em 24 de setembro de 2019, Bolsonaro fez um

---

<sup>21</sup> Conjunto composto por países com as economias mais avançadas: Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido.



discurso considerado “belicoso” pela mídia. O presidente negou a gravidade das queimadas, reafirmou que não haveria novas demarcações de terras para os povos originários, criticou negativamente a expansão das áreas existentes e acusou a imprensa e os países oponentes ao seu governo de promoverem sensacionalismo.

No mês de agosto de 2020, em Cúpula de Chefes de Estado de países amazônicos, Bolsonaro afirmou que a Amazônia estava “intacta”, bem como declarou: “É uma mentira essa história de que a Amazônia arde em fogo” e “não há nenhum foco de incêndio, nem um quarto de hectare desmatado”. O presidente atribuiu as críticas aos invejosos, já que o Brasil é “uma potência no agronegócio”, e disse: “Sabemos o quanto somos criticados de maneira injusta por muitos países do mundo. Nós, com perseverança, com determinação e com verdade, devemos insistir. Essa região é muito rica, é praticamente o que sobrou do mundo no tocante a [sic] questão ambiental e riquezas naturais” (LINDNER, 2020, p. A22).

Já durante a 15ª reunião de cúpula do G20, organizada pela Arábia Saudita e realizada virtualmente de 21 a 22 de novembro de 2020, Bolsonaro criticou a “demagogia” da pauta ambiental:

Em seu discurso no G-20, Bolsonaro afirmou que iria apresentar a “realidade dos fatos”. Segundo ele, o Brasil está disposto a buscar novos acordos comerciais com outros países e a assumir “novos e maiores compromissos nas áreas do desenvolvimento e da sustentabilidade”. Ao mesmo tempo em que buscamos maior abertura econômica, estamos cientes de que os acordos comerciais sofrem cada vez mais influência da agenda ambiental”, reconheceu o presidente.

Em sua fala, Bolsonaro procurou fazer a defesa do Brasil na área de sustentabilidade. Ao abordar o crescimento da agricultura nas últimas décadas, ele pontuou que “essa verdadeira revolução agrícola no Brasil foi realizada utilizando apenas 8% de nossas terras. Por isso, mais de 60% de nosso território ainda se encontra preservado com vegetação nativa”. E acrescentou: “Tenho orgu-

lho de apresentar esses números e reafirmar que trabalharemos sempre para manter esse elevado nível de preservação, bem como para repelir ataques injustificados proferidos por nações menos competitivas e menos sustentáveis” (CASTRO, FROUFE e PORCELLA 2020, p. B5).

Violando o princípio de não retrocesso das metas definidas, em 8 de dezembro de 2020, por meio de uma Carta Explanatória (*Explanatory Letter*) emitida pelo MRE, o governo federal do Brasil revisou a pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC, do inglês *intended Nationally Determined Contribution*). A nova iNDC, segundo analisa o secretário executivo do Observatório do Clima, Marcio Astrini, diminuiu esforços no corte de emissões de CO<sub>2</sub> na atmosfera e “permite que o país chegue em 2030 emitindo mais do que havia sido prometido pelo próprio Brasil” cinco anos antes (BARBOSA, 2020).

Propondo meta de neutralidade para a emissão de gases de efeito estufa até o ano de 2060, com o pagamento de dez bilhões de dólares americanos por ano, e com plano que permite, no período de 2021 a 2030, emitir 400 milhões de toneladas a mais de dióxido de carbono, o Brasil não foi convidado para a Cúpula da Ambição Climática realizada remotamente em 12 de dezembro de 2020, com a presença de 77 chefes de estado e dezenas de empresários. Ocorrido cinco anos após a adoção do “Acordo de Paris”, o evento foi um preparativo para a COP 26, programada para aquele ano, porém, remarçada para 2021 devido à pandemia de Covid-19 (sigla em inglês para *Coronavirus Disease 2019*, cuja tradução livre é Doença por Coronavírus 2019) — provocada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Com realização da ONU e dos governos da França e do Reino Unido, o encontro teve como coanfitriões a Itália e o Chile.

Como é evidente internacionalmente que o governo de Bolsonaro promoveu diversos retrocessos na seara ambiental, haverá prejuízos para a credibilidade da diplomacia brasileira. A atuação dos representantes brasileiros em âmbito internacional resultará,

conforme Farias *et al.* (2021, p. 85) em “perdas irreparáveis ao Brasil, enquanto, com relação a ganhos, nada concreto se vislumbra. O desenvolvimento sustentável como motor do desenvolvimento social brasileiro poucas vezes esteve tão longe no horizonte”.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diálogos sobre meio ambiente surgiram na política internacional nos 1960, mas, até hoje, não houve sucesso no sentido de se garantir, internacionalmente, uma efetiva proteção do meio ambiente, pois não foi possível diminuir, mitigar ou eliminar a degradação das águas, da atmosfera, da fauna, da flora, dos oceanos e dos solos. Este artigo descreveu os principais eventos da agenda ambiental planetária e o papel desempenhado pelas autoridades brasileiras, à luz da Teoria Crítica proposta pelo cientista político Robert Warburton Cox, segundo a qual a realidade social é constantemente mutável. Por ser resultado da ação humana, os “Estados e sistemas de Estados não são governados pela natureza”, sendo impossível declarar que as características estruturais do sistema internacional permaneceram intocáveis durante a maior parte da história moderna e que o comportamento das unidades que o compõe “pode ser explicado por conceitos aplicáveis” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 141; 152).

Tradicionalmente, o Brasil foi e continua sendo um dos principais agentes no sistema da ONU, tendo exercido um reconhecido papel protagonista na Conferência de Estocolmo, na Rio-92, na Rio+10 e na Rio+20 — mesmo com diferentes condicionantes internas, regionais e internacionais e com posições controversas em determinados momentos. Os países desenvolvidos, precipuamente, consideram a questão ambiental como um dos maiores temas em relação ao Brasil, cujo forte engajamento em grande parte dos temas se explica, “seguramente, pela coexistência no País de interesses — muitas vezes contraditórios — que são direta ou indiretamente afetados pela agenda internacional de meio ambiente” (LAGO, 2013, p. 17-18).

Conforme analisam Coelho e Santos (2014, p. 105), a posição brasileira na seara ambiental sofreu modificações ao longo dos anos, passando de “vilão mundial” a um dos países líderes do discurso da temática da preservação do meio ambiente. Os posicionamentos assumidos pelo Brasil foram uma somatória de diversas perspectivas de vários ministérios e, raramente, respeitou-se o ponto de vista do MMA. O fato se deve à errônea concepção do Itamaraty de política ambiental, que abarca “a compatibilização entre os interesses econômicos do país de um lado e os objetivos de preservação dos recursos ambientais de outro” (LISBOA, 2013, p. 85). Nas situações pontuais de impasse geradas pela resistência do MMA ao posicionamento majoritário, segundo Lisboa (2013, p. 85), o MRE recorreu à Casa Civil, como nas diversas reuniões do “Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança”, que integra o CDB. A consequência dos arranjos políticos conjunturais e setoriais, que priorizaram os ministérios “econômicos” devido aos interesses “estratégicos”, é a carência “de coerência, expertise e continuidade” da política externa brasileira, “o que certamente não é um privilégio apenas seu”.

Da gestão de Lula ao governo de Rousseff, a pauta de desenvolvimento sustentável sob a perspectiva brasileira enfatizou a questão da pobreza e da justiça social e econômica, mas, sem duvidar da possibilidade de conciliar crescimento econômico e proteção do meio ambiente e sem abrir mão de uma atuação proativa no multilateralismo. Contudo, mudanças na política interna a partir de 2018 reverberaram nas relações internacionais do Brasil e de forma mais contundente na questão ambiental. Em contraposição à diplomacia brasileira da tradição anterior, que tinha o multilateralismo como “terreno no qual o Brasil pode ter mais a ganhar cooperando do que a perder se isolando, a atual chancelaria encara as instituições e acordos internacionais fundamentalmente como uma ameaça à soberania e ao nacionalismo”. Como se as autoridades brasileiras tivessem viajado ao passado, repetem uma narrativa dos anos 1970, justificando seus posicionamentos no “patriotismo” e na “defesa da soberania nacional

contra supostas ameaças do globalismo”. Isto é, “um projeto de governança internacional através de instituições, regimes e dos interesses de atores considerados não legítimos, capitaneado por ONGs e fundações internacionais” (FARIAS *et al.*, 2021, p. 80).

A partir da gestão presidencial de Bolsonaro, a agenda ambiental deixou de ser relevante — inclusive para construir uma imagem positiva no exterior — e até mesmo a inserção brasileira nos variados foros multilaterais está em risco. O governo federal emula a gestão de Trump nos EUA, negando o fenômeno das mudanças climáticas, a exaustão dos recursos naturais e a ocorrência de ataques criminosos aos biomas brasileiros. Segundo alegam as autoridades, está sendo travada uma batalha contra um complô internacional de um suposto marxismo cultural a ameaçar a soberania nacional e o crescimento econômico.

Levando-se em consideração o princípio de constante movimento do sistema internacional da Teoria Crítica e o correlato movimento pendular da democracia brasileira, é perceptível que a pauta ambiental, como outros temas além da segurança e da política externa, continuará presente nos debates e tratativas entre as nações, mesmo que ofuscada em alguns períodos e contextos específicos. Consta-se, sobretudo, que, dentre os sucessivos governos abordados neste artigo e mesmo em períodos anteriores da história do Brasil, não houve claras diretrizes de política externa para o meio ambiente e não houve uma política ambiental que conduzisse a atuação das gestões presidenciais.

Em razão dessa dinâmica e por envolver a sobrevivência digna e sustentável dos seres vivos no planeta Terra, é fundamental enfatizar que medidas de intervenção no vigente modo de produção e de consumo e de conservação ambiental devem ser adotadas com urgência, independentemente da linha ideológica governamental. Mudanças eficientes de transição para sociedades sustentáveis, obtidas a partir das capacidades estatais, perpassam o debate sobre soberania nacional, sobretudo, por ser uma crise gerada pelas civilizações humanas, nas quais ações locais interferem diretamente

no âmbito planetário, o que agrava a responsabilidade do Brasil, tanto no âmbito interno quanto no cenário internacional.

## REFERÊNCIAS

ACORDO afasta o perigo de um confronto político. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 3 out. 1972. p. 13.

ACSELRAD, Henri. Descaminhos do “ambientalismo consensualista”. **Revista del Observatorio Social de América Latina**, ano 13, n. 32, p. 39-49, nov. 2012.

AGENCIA EFE. Primeira Assembleia da ONU para o Meio Ambiente começa em Nairóbi. **Terra, São Paulo**, 23 jun. 2014. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/ciencia/primeira-assembleia-da-onu-para-o-meio-ambiente-comeca-em-nairobi,7eff8780188c6410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

AGÊNCIA SENADO. Redução da área da Floresta Nacional do Jamanxim é vetada. **Senado Notícias**, Brasília, 20 jun. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/06/20/reducao-da-area-da-floresta-nacional-do-jamanxim-e-vetada>. Acesso em: 9 jun. 2021.

AGUIAR, Moniza Heinzelmann Portella de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa; CARDOSO, Nayara Tavares. O discurso ambiental brasileiro e a transformação do conceito de soberania: uma análise de Estocolmo à Rio+20. **Estudos Internacionais**: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 3, n. 1, p. 141-164, jan.-jun. 2015. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/8893>. Acesso em: 3 ago. 2021.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014.

AMARAL, Ana Carolina. Constrangidos, ruralistas não conseguem reuniões com países europeus na COP-25. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://ambiencia.blogfolha.uol.com.br/2019/12/12/constrangidos-ruralistas-nao-conseguem-reunioes-com-paises-europeus-na-cop-25/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

APLAUSOS, o apoio à tese brasileira. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 7 jun. 1972. p. 14.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE. **Cronologia de um desastre anunciado**: Ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil. Brasília: Ascema Nacional, 2021.

AUGUSTO, Sérgio. 20+20 = zero. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2012. p. J3.

- AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.
- BARBOSA, Catarina. Acordo de Paris completa cinco anos, e Brasil retrocede nas políticas ambientais. **Brasil de Fato**, 12 dez. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/12/12/acordo-de-paris-completa-cinco-anos-e-brasil-retrocede-nas-politicas-ambientais>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- BÁRCENA, Alicia. Prefácio. *In*: CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Santiago: CEPAL, 2018.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 100-130, jul.-dez. 2004.
- BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. ***Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects***. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- BRASIL. **Agenda 21 brasileira: avaliação e resultados**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2012a.
- BRASIL é criticado por liderar negociação de texto “frouxo”. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2012b. p. H1.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n<sup>os</sup> 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.
- BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. A inserção do tema “meio ambiente” na agenda internacional. *In*: MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de Direito Internacional – Volume XIV**: anais do 6º Congresso de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2008. p. 79-89.
- BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. O Brasil e os tratados sobre águas transfronteiriças. *In*: RIBEIRO, Wagner (org.). **Conflitos e cooperação pela água na América Latina**. São Paulo: Annablume, 2013. p. 101-140.
- BULLA, Beatriz. Biden vê EUA testados após 1.461 dias sob Trump; “democracia prevaleceu”. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 jan. 2021. p. A10.
- CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução de Joana Angélica d’Avila Melo. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, Fabrício; FROUFE, Célia; PORCELLA, Iander. No G-20, Bolsonaro critica “demagogia” em pauta ambiental. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 nov. 2020. p. B5.

CAUBET, Christian G. O contexto da COP 21: A Conferência de Paris poderia ter pintado um clima?. *In*: CAUBET, Christian G. (org.). **Tratados internacionais, direitos fundamentais, humanos e difusos**: os Estados contra o bem-estar de suas populações. Florianópolis: Insular, 2016. p. 247-290.

CAVALCANTI: poluição é ônus dos desenvolvidos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 7 jun. 1972. p. 14.

CHADE, Jamil. Mal-estar sobre cúpula envolveu países da UE. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2012a. p. H3.

CHADE, Jamil. *WikiLeaks*: EUA tentaram adiar Rio+20. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2012b. p. H3.

COELHO, André Luiz; SANTOS, Vinicius. Política Externa Brasileira e a Questão Ambiental no Contexto das Conferências da ONU. *In*: **Conexão Política**, v. 3, n. 2, ago./dez. 2014. p. 85-108. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/4297>. Acesso em: 5 ago. 2021.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CRESPO, Samira. Apresentação. *In*: BRASIL. **Agenda 21 brasileira**: avaliação e resultados. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2012. p. 5-7.

DANTAS, Fernando. Brasil pressiona e líder da ONU recua. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 jun. 2012. p. H4.

ESCOBAR, Herton; GIRARDI, Giovana. Brasil é criticado por acelerar acordo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2012. p. H4.

ESCOBAR, Herton. Dilma defende texto final da Rio+20. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 jun. 2012. p. H3.

ESTADOS UNIDOS se retiram formalmente do Acordo de Paris. **DW Brasil**, Bonn, 4 nov. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/estados-unidos-se-retiram-formalmente-do-acordo-de-paris/a-55499307>. Acesso em: 10 ago. 2021.

EUA oficializam a retirada do Acordo de Paris. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 5 nov. 2019. p. A14.

FARIAS, Everton; MATOS, Giovana; LEITE, Letícia; FRANCO, Luiz; LAGOSTA, Pedro; MARTINS, Rafaela; AZZI, Diego Araujo. De referência a pária – A tragédia da diplomacia ambiental no governo Bolsonaro. *In*:



MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; Tatiana Berringer (org.). **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação.** Santo André: Editora UFABC, 2021. p. 75-86.

FORMENTI, Lígia. ONU definirá metas sustentáveis para os países. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 7 jul. 2014. p. A15.

FRAZÃO, Felipe. Itamaraty reduz atuação em políticas ambientais. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 10 ago. 2020. p. A4.

GIRARDI, Giovana; CHADE, Jamil. ONU lança metas para mundo ser mais sustentável. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 set. 2015. p. A16.

GIRARDI, Giovana. Cúpula do clima termina com atraso, fracasso e acordo tímido entre países. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 dez. 2019. p. A16-A17.

GUIMARÃES, Roberto Pereira. **Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil.** Fac-símile de tese de doutoramento. The University of Connecticut, 1986.

HOBSBAWM, Eric J. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1979.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991.** Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORA de afirmação e cobrança. **Em Discursão!** Revista de audiências públicas do Senado Federal, Ano 3, n. 11, p. 42-46, jun. 2012.

Instituto Socioambiental – ISA; Instituto Democracia E Sustentabilidade – IDS; Fundação SOS Mata Atlântica; Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON; Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM; Instituto Vitae Civilis; Rios Internacionais – Brasil; Rede de Ongs da Mata Atlântica (RMA); Grupo de Trabalho Amazônica (REDE GTA); Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (APREMAVI); Associação Alternativa Terrazul; WWF Brasil. **Retrocessos do governo Dilma na Agenda Ambiental.** São Paulo: 2012.

JIMÉNEZ, Carla. Renca: Temer revoga polêmico decreto que ameaça reservas da Amazônia. **El País Brasil**, São Paulo, 26 set. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/politica/1506372008\\_097256.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/politica/1506372008_097256.html). Acesso em: 9 jun. 2021.

LAFER, Celso. Antes e depois da Rio-92. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 jul. 2017. p. A2.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio e Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2007.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LETRA, Leda. Nairobi recebe a primeira Assembleia da ONU para o Meio Ambiente. **ONU News**, Nova Iorque, 30 maio 2014. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2014/05/1475491-nairobi-recebe-primeira-assembleia-da-onu-para-o-meio-ambiente>. Acesso em: 20 ago. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LINDNER, Julia. Bolsonaro afirma que a Amazônia está intacta. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 12 ago. 2020. p. A22.

LISBOA, Marijane Vieira. Agenda ambiental, política externa e diplomacia descentralizada. **Estudos Internacionais**: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 1, n. 1, p. 83-94, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/5161>. Acesso em: 3 ago. 2021.

LOBATO, Randolfo Marques. O meio ambiente, a ONU e o Brasil. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 4 jun. 1972. p. 141.

MESQUITA, João Lara. COP 25, Madri, e a insustentável posição brasileira. **Mar sem fim**, São Paulo, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://marsemfim.com.br/cop-25-madri-mais-um-fracasso-da-actual-gestao/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Brasília: CEPAL-Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MUGNATTO, Sílvia. Ernesto Araújo critica “informações erradas” sobre meio ambiente e elogia chineses. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 29 maio 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/558689-ernesto-araujo-critica-informacoes-erradas-sobre-meio-ambiente-e-elogia-chineses/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

NINNI, Karina. Brasil tem de fazer pressão para que líderes estrangeiros venham, diz físico. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 dez. 2011a. p. H5.

NINNI, Karina. O prometido pelos países ricos não foi cumprido. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 dez. 2011b. p. H2.

NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. **Política energética, sustentabilidade e Direito**: licenciamento ambiental de usinas hidroelétricas no Estado de

Santa Catarina. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. Dissertação de Mestrado em Direito.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. 1. ed. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Nacional (GEN)/Editora Atlas, 2005.

ODILLA, Fernanda. Decreto de Lula contraria tratado da ONU sobre direitos dos índios. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 ago. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2908200809.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: ONU, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 15, 1992. p. 153-159. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9590>. Acesso em: 9 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20): O Futuro que Queremos**. Tradução de Júlia Crochemore Restrepo. Rio de Janeiro: ONU, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio) [trad.]. Rio de Janeiro: ONU, 2016.

PASSARINHO, Nathalia. 1 ano de governo Bolsonaro: 6 momentos-chave que revelam guinada na política externa brasileira. **BBC News Brasil**, São Paulo, 2 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50760533>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PENNAFORT, Roberta. Clinton diz que presença de Obama não é prioritária. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2012. p. H3.

PEREIRA, Cilene. Eco-92 quer conciliar ecologia e desenvolvimento. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 maio 1991. p. 19.

PIRES, Elson Luciano Silva. A fúria da COVID-19, a desorganização econômica e a intervenção do Estado. *In*: BURGINSKI, Vanda Micheli; ÁVILA, Heleni Duarte Dantas de; NASCIMENTO, Jucileide Ferreira do (org.). **Estado, política social e territórios: reflexões sobre a pandemia**. Palmas: EDUFT, 2021. p. 17-34.

POLUIÇÃO não deve ser freio. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 1 dez. 1971. p. 8.

PONTES, Nádia. Como conquistas ambientais do Brasil estão ruindo sob Bolsonaro. **DW Brasil**, Bonn, 5 jun. 2021. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3uSSK>. Acesso em: 5 jun. 2021.

SANT'ANNA, Lourival. Na abertura da Rio +10, clima de otimismo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 ago. 2002. p. A10.

SCHERER WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 417-429, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19696>. Acesso em: 28 ago. 2021.

SILVA, Rodolfo Ilário. A Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente: Antecedentes e Evolução da Agenda até a Rio+20. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 1, n. 2, p. 118-139, jul./dez. 2012.

SIMON, Roberto. Suave apocalipse. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2012. p. J3.

SOARES, Guido. **A proteção internacional do meio ambiente**. São Paulo: Manole, 2006.

STRONG apóia [sic] a política na AM. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 jan. 1972. p. 52.

TEXTO da Rio+20 causa recuo do líder da ONU e manifesto. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 jun. 2012. p. H1.

TREVISAN, Cláudia; CHADE, Jamil. Trump tira EUA de acordo climático e quer renegociação; UE e China rejeitam. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 2 jun. 2017. p. A10.

UNITED NATIONS. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. *In*: UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**: Stockholm, 5-16 June 1972. Nova Iorque: UN, 1972. p. 3-5

UNITED NATIONS. **United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992**: Agenda 21. Nova Iorque: UN, 1992.

VERDÉLIO, Andreia. Proposta do Brasil para COP21 poderia ser melhor, diz Observatório do Clima. **Agência Brasil, Brasília**, Brasília, 30 nov. 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-11/proposta-do-brasil-para-cop21-pode-ser-melhor-diz-observatorio-do>. Acesso em: 20 ago. 2021.

VOGLER, John. The Politics of the Global Environment. *In*: BRETHERTON, Charlotte; PONTON, Geoffrey (ed.). **Global Politics: an introduction**. 1996. p. 194-219.

WATANABE, Phillippe. Desmatamento da Amazônia em abril de 2021 é o maior da série histórica, mostra Inpe. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 maio 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/05/desmatamento-da-amazonia-em-abril-de-2021-e-o-maior-da-serie-historica-mostra-inpe.shtml>. Acesso em: 6 jun. 2021.

WERNECK, Felipe. Temor de esvaziamento ronda a Rio +20. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 dez. 2011. p. H4.

WORLD Summit Special Report. **TIME**, Nova Iorque, 26 ago. 2002. p. 22.

# PARQUES LINEARES URBANOS: ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS PARA IMPLANTAÇÃO

Sergio Paulo de Oliveira  
Gabriel Bungenstab Coutinho  
Cláudia Lúcia Bisaggio Soares

## 1. INTRODUÇÃO

Desde o seu início, o processo de urbanização vem modificando de forma intensa a paisagem natural. De acordo com Issa *et al.*, (2017) a relação entre o ambiente antrópico e o natural tem passado por profundas mudanças como consequência das aceleradas transformações urbanas ocorridas, principalmente, a partir da segunda metade do século XIX.

No que se refere à América Latina, segundo Mora, (2013) nos últimos anos, tanto os grandes centros urbanos quanto as cidades de médio porte apresentaram significativa expansão, sendo que o Brasil se urbanizou rapidamente a partir da década de 1970. Por exemplo, o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística registrou que 84,4% da população brasileira vive em áreas urbanas (IBGE, 2010).

Conforme a mesma autora, essa rápida e desordenada expansão urbana teve como um dos principais agravantes o fato de gerar pressões em regiões em que se localizam áreas naturais protegidas, sendo que essa situação se materializa basicamente em decorrência do caráter periférico e irregular dessas expansões. Contribui também para o agravamento desse problema o fato de que a maioria das cidades é cortada ou margeada por cursos d'água — característica que se constitui em fator histórico de implantação, sendo, portanto, comum à grande parcela das demais urbanizações mundiais — que, dessa forma, ficam mais vulneráveis à poluição, causando também maior risco de inundações.

Costa e Braga (2002, p. 7), ressaltam que “a ocupação ilegal de áreas ambientalmente frágeis traz pesados efeitos em termos de degradação dos recursos hídricos, do solo, das condições de saúde e dão origem a um conflito socioambiental de grandes proporções”. Também, de acordo com Maricato (2003), um dos principais agravantes dessa situação reside no fato de que “a maior parte da produção habitacional no Brasil se faz à margem da lei” e que essa situação se evidencia mais nas regiões metropolitanas.

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização) (MARICATO, 2003, p. 154).

Alerta ainda a autora que “a falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana” (MARICATO, 2003, p. 154). Dobbert e Viana (2012, p. 14), consideram que “a falta de planejamento urbano e ambiental e o desordenado crescimento das áreas urbanas têm contribuído com a remoção das áreas nativas, a destruição dos habitats naturais e a perda de resiliência ambiental”. Por seu turno, Marchetti *et al.* (2009, p. 3) evidenciam que:

A ocupação do espaço pelos seres humanos reflete em grande parte as perspectivas e a organização predominantes de cada sociedade nas diferentes épocas. Dentro do modo de produção capitalista, as relações entre homem e natureza, principalmente nas cidades onde há certa alienação sobre nossa posição e dependência do ambiente, predomina uma visão pragmática, onde a natureza é vista como fonte gratuita e inesgotável de recursos, ou então em alguns casos como mero empecilho para o “desenvolvimento” das sociedades.

Ao analisar os desafios enfrentados por grande parte das cidades para acompanhar e suportar o rápido crescimento, Grostein (2001 *apud* BRITO *et al.*, 2006) classifica essa expansão em dois espaços sendo um descrito como a “cidade formal” onde se concentram os investimentos públicos e as áreas são mais valorizadas. O outro espaço é chamado de “cidade informal” que acaba crescendo na ilegalidade, isto é, a área esquecida pelo poder público na qual se sobressaem as desigualdades sociais com a predominância dos assentamentos irregulares e de uma ocupação desordenada. “Em reflexo dessa cidade informal, um dos problemas que acompanha esse crescimento irregular, são as habitações em áreas de preservação permanente às margens dos cursos d’água” (BRITO *et al.* 2006, n.p.). Porém, neste aspecto, cabe acentuar que a poluição dos rios ocorre também em áreas consolidadas e formais das cidades brasileiras.

A Constituição da República Federativa do Brasil – Art. 225 – Capítulo VI – Do Meio Ambiente – assume o seguinte compromisso legal com os cidadãos: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o artigo 3º do Código Florestal (Lei n.º 12.651/12) preconiza que a Área de Preservação Permanente (APP) se constitui de “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012).

Tanto o meio ambiente bem como a população no entorno dos cursos d’água urbanos sofrem grandes impactos derivados da falta da mata ciliar, do descarte de resíduos sólidos e do uso inadequado das áreas de preservação, alerta Paciornik (2018, p. 5).



As áreas de preservação permanente desempenham um papel essencial para a conservação dos recursos hídricos, fauna e flora dos ecossistemas urbanos e rurais, entretanto a constante expansão urbana e o descaso humano perante elas, tendem a impactar de forma negativa estas zonas naturais. A utilização destas regiões nativas como espaços livres recreativos surge como uma alternativa para desacelerar a degradação gradativa causada pela má utilização do meio natural e o distanciamento do homem da natureza.

Cite-se ainda que, em tempos de crises de abastecimento em muitos centros urbanos, a preservação e a recuperação de bacias hidrográficas desempenham papel de vital importância no fornecimento de água em quantidade e qualidade necessárias.

Enfim, a forma acelerada e irregular como ocorreu a ocupação e a expansão do espaço urbano agredindo o meio ambiente e ameaçando os corpos d'água configurou-se em cenário propício para que o conceito de parques lineares urbanos fosse adotado no Brasil como uma ferramenta multifuncional, ou seja, como alternativa viável para o poder público buscar o enfrentamento dessa complexa questão.

## 2. METODOLOGIA

O presente estudo possui natureza qualitativa tendo sido concretizado tanto a partir de pesquisa bibliográfica quanto de pesquisa documental.

No que se refere à pesquisa bibliográfica, Pizzani *et al.* (2012, p. 54) entendem que ela se constitui em um “trabalho investigativo minucioso em busca do conhecimento e base fundamental para o todo de uma pesquisa”. Por conseguinte, para garantir maior suporte à construção deste trabalho, procedeu-se ao estudo de publicações acadêmicas concernentes à temática, com ênfase aos artigos científicos por contribuírem com um raio mais ampliado de referenciais teóricos em função de já abrangerem diversas outras

obras, bem como estudos de caso. Contudo, entendendo a importância do diversificado marco da literatura específica, efetuou-se ainda a análise de outras obras literárias relativas à temática, pois conforme Fonseca (2012, p. 21), “a pesquisa bibliográfica deve ser somada, necessariamente, a todo e qualquer outro tipo de pesquisa ou trabalho científico, constituindo uma base teórica para o desenvolvimento de todo trabalho de investigação em ciência”.

Com relação à pesquisa documental, efetuou-se o exame de abrangente base normativa concernente à matéria, haja vista que na visão de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 1) o elemento diferenciador entre ambos os tipos de pesquisa encontra-se na natureza das fontes, sendo que “a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias”. Assim sendo, foi realizada investigação do arcabouço jurídico que regulamenta o processo de implementação de parques lineares urbanos.

Ressalte-se que esta produção se divide em quatro momentos, ressaltando-se que eles não são absolutamente distintos, tendo em vista que, devido à complexidade da implementação de uma intervenção paisagístico/urbanística dessa magnitude, por vezes, determinadas análises são apresentadas de forma transversalizada no decorrer da escrita.

Assim sendo, busca-se inicialmente contribuir com reflexões acerca das definições e funções dos parques lineares. Num segundo momento, evidencia-se a necessidade da participação da comunidade do entorno nas etapas do empreendimento. Na sequência, efetua-se o estudo dos elementos necessários à implementação desses instrumentos, enfatizando-se o diagnóstico e a escolha do lugar, bem como o planejamento e a articulação entre os envolvidos. Por último, são analisados os instrumentos legais aplicáveis à matéria, destacando-se aspectos relativos às intervenções em Áreas de Preservação Permanente (APPs), a função social da propriedade, as intervenções em áreas privadas e a regularização

fundiária de interesse social. Registre-se que essa legislação aplicável à implementação de parques lineares urbanos encontra-se exposta com vistas, principalmente, à administração dos conflitos decorrentes do processo.

### 3. PARQUES LINEARES: CONCEITOS E FUNÇÕES

Os parques lineares urbanos constituem-se em intervenções urbanísticas que visam ao manejo de águas pluviais, ao equilíbrio entre o desenvolvimento/expansão/ocupação das áreas urbanas e à preservação do meio ambiente, especialmente, os mananciais. Configuram-se, desse modo, em instrumentos de planejamento e gestão de áreas degradadas que contribuem também para a aproximação entre a população e o meio ambiente através de diversas atividades recreativas de lazer, cultura, saúde, entre outras. Portanto, essas ferramentas têm por finalidade a promoção do desenvolvimento sustentável, proporcionando melhor qualidade de vida para as comunidades do entorno.

Nesse sentido, a implementação de parques lineares contribui na estruturação da paisagem urbana através da recuperação e preservação da vegetação ciliar que, em consequência, se reflete na melhoria na qualidade da água e do ar, bem como na manutenção da biodiversidade. Além do mais, cabe frisar que a arborização e a ocupação desses espaços previnem a construção irregular de moradias nas Áreas de Preservação Permanente.

Na concepção de Mora (2013, p. 12), “os parques lineares são uma rede de espaços que contêm elementos lineares planejados, projetados e manejados com múltiplos objetivos, entre eles ecológicos, recreativos, culturais e estéticos, compatíveis com o uso sustentável do terreno”. Evidencia, também, que eles apontam para um objetivo que vai muito além da recuperação ambiental de uma área e envolve uma transformação do espaço urbano e dos processos sociais que se desenvolvem em sua zona de influência. Todavia, Mora (2013) aponta que, em sintonia com as necessidades

e desafios específicos de cada espaço urbano, o conceito de parque linear tem sofrido transformações ao longo das últimas décadas:

Por exemplo, o movimento ambientalista na década de 1980 contribuiu para que se começasse a ver os parques lineares como uma forma de paisagem urbana útil para fazer frente a novas necessidades e desafios em questão de proteção do habitat natural e dos ecossistemas ameaçados em cidades, proteção contra riscos de enchentes, controle da erosão, melhora da qualidade da água, entre outros aspectos. Atualmente, esses desafios coincidem com a realidade da expansão urbana nas cidades (MORA, 2013, p. 12).

No que lhe concerne, Medeiros (2016), em sua tese acerca dos conflitos e possibilidades da implementação de parques lineares ao longo de corpos hídricos urbanos, entende que esses equipamentos se utilizam de um paisagismo baseado em preceitos ecológicos enquanto abrigam a biodiversidade local e buscam conciliar a problemática ambiental aos usos antrópicos. Assim, de forma geral, dentre as diversas definições e funções, os parques lineares apresentam significativa relevância para a conservação e preservação dos recursos naturais, dentre os quais, citam Cardoso e Carniatio (2012), destacam-se os recursos hídricos como a preocupação principal.

Sob o ponto de vista de Rocha (2015), com o intuito de solucionar as problemáticas resultantes do adensamento urbano, os parques lineares são ferramentas utilizadas em projetos de requalificação urbana, pois são entendidos como uma medida sustentável de uso e ocupação de áreas de proteção e recuperação de ecossistemas, de auxílio à drenagem pluvial e de melhoria da qualidade de vida das populações que vivem nas cidades.

Os parques urbanos são espaços com dimensões significativas e com predominância de elementos naturais, principalmente cobertura vegetal, destinados à recreação, à conservação e à preservação da natureza na cidade, bem como, ao desenvolvimento de sociabilidades e ao incremento da qualidade

paisagística [...] os parques — ou também podem ser denominados como áreas verdes — são espaços livres de grandes dimensões em que predominam os elementos naturais [...] os parques urbanos são áreas livres com tratamento urbanístico, como infraestrutura, mobiliário urbano e paisagismo e possuem as funções de lazer, recreação, ecológica e cultural (ROCHA, 2015, p. 28).

Além de servir como instrumento de manejo de águas pluviais, os parques lineares também desempenham o importante papel de evitar a ocupação humana irregular em áreas de proteção ambiental. Martins (2015) enfatiza que, em função dos interesses envolvidos na sua concepção, eles podem ser classificados nas seguintes categorias: 1. Parte de programas ambientais, ao longo de rios e lagos; 2. Espaços recreacionais, ao longo de trilhas ou estradas abandonadas; 3. Corredores naturais, ao longo de rios ou divisores de águas, possibilitando a migração de espécies, estudos da natureza e percursos a pé; 4. Rotas cênicas ou históricas, ao longo de estradas, rodovias, rios ou lagos; 5. Redes de parques, em fundos de vales ou pela sua união com outros espaços abertos, criando infraestruturas verdes alternativas.

A implantação de parques lineares, ainda no entendimento de Martins (2015), objetiva conciliar aspectos ambientais e urbanos à realidade existente e à legislação em vigor. Segundo o autor, parques lineares também podem interferir positivamente no microclima urbano no que diz respeito à qualidade do ar, ao balanço da umidade e à captura de poeira e gases. Por seu turno, Giordano (2004 *apud* MORAIS *et al.*, 2015, p. 33) realça que “os parques lineares podem ser definidos como áreas lineares atribuídas à preservação e à conservação dos recursos naturais que interligam os fragmentos florestais com outros elementos da paisagem, agregando algumas funções de usos humanos”.

Um estudo realizado por Corrêa *et al.*, (2018) relativo à experiência da implantação do parque linear do Córrego da Aldeia no perímetro urbano de Fernandópolis-SP concluiu que a intervenção analisada se constituiu como uma alternativa viável para

o município, pois se verificou que ocorreu tanto uma mobilização bem como uma reaproximação da população de modo a transformar a convivência da comunidade com os cursos d'água no meio urbano. Salientam os autores que os objetivos sociais, culturais e ecológicos foram alcançados sem que houvesse comprometimento do importante papel das áreas de fundo de vale no que concerne à manutenção da biodiversidade e do equilíbrio ambiental.

De acordo com Bonduki e Ferreira (2006<sup>a</sup>) — Pesquisa e Análise de Aplicação de Instrumentos em Planejamento Urbano Ambiental no Município de São Paulo — os parques lineares contribuem para a ampliação das áreas verdes na medida em que visam recuperar para os cidadãos a consciência do sítio natural em que vivem. Enfatiza também o trabalho que a recuperação de áreas degradadas através da requalificação urbanística, do saneamento ambiental e da vegetação dos espaços apresenta as funções de melhorar as condições de drenagem, qualidade dos cursos d'água, qualidade urbano-ambiental e paisagística da cidade, além de propiciar a consolidação dos espaços de uso público.

#### **4. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE DO ENTORNO**

Paciornik (2018) entende que os parques lineares urbanos devem ser concebidos e implantados levando-se em consideração o cuidado de atender às necessidades da população do entorno tendo em vista que esse equipamento exerce influência de forma direta na dinâmica ambiental e social da região. Logo, torna-se fundamental evidenciar que os parques lineares — bem como os demais tipos de parques — enquanto políticas públicas para espaços urbanos, necessitam que sejam criados espaços de participação das comunidades locais nas decisões durante todas as etapas do seu processo de concepção e implementação.

Nesse prisma, Carvalho (2008 *apud* MARCHETTI *et al.*, 2009, p. 5) aponta que, devido à sua complexidade, “a questão

ambiental demanda que os projetos e ações a serem desenvolvidos entre as comunidades também abram espaços de participação, onde as diferentes vozes e olhares sejam notados, valorizando assim tanto o saber científico como o local”.

Martins (2015) argumenta que o envolvimento da população do entorno em todas as etapas de implantação de parques lineares possibilita que ela desenvolva maior identificação e comprometimento com esses equipamentos públicos disponíveis também ao lazer. Dessa forma, com a aceitação por parte da comunidade, facilita-se a conservação, pois há menor susceptibilidade a depredações.

Ainda no tocante à falta de cuidado por parte dos frequentadores e às variáveis que devem ser levadas em consideração com vistas “à minimização do vandalismo”, Rocha (2015, p. 18) levanta o seguinte questionamento: “Será que os usuários e os representantes do poder público reconhecem a importância sociocultural e ambiental dos parques lineares aos cidadãos e à cidade?” Assim sendo, a autora alerta que, na elaboração do projeto de um parque linear, deve-se ter especial atenção tanto no que se refere à forma e à disposição quanto às suas relações, haja vista que o vandalismo e demais comportamentos ilícitos de usuários podem surgir como consequências de falhas projetuais que criaram espaços que não se adaptam às necessidades e expectativas ou até mesmo devido à criação de áreas isoladas ou ociosas. Somado a isso, o projeto deve contemplar ainda aspectos essenciais concernentes à iluminação, segurança e acessibilidade.

Em seu trabalho, Rocha (2015) conclui que o reconhecimento, por parte dos usuários, da função ambiental de um parque linear urbano contribui para o comprometimento da população com a manutenção do lugar. Destaca também que são fundamentais os cuidados com a objetividade das diretrizes projetuais, com a garantia de políticas públicas de requalificação, com a relação do espaço público com seu entorno e com a participação efetiva dos usuários na tomada de decisões nos projetos.

Com relação ao envolvimento da população do entorno aos parques lineares, evidencia-se ainda a importância da realização de atividades permanentes na área da educação ambiental. Além disso, conforme com Martins (2015, p. 4) são de extrema importância os “serviços de gestão e manutenção periódica para garantir seu pleno e seguro funcionamento”.

## 5. DO PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE PARQUES LINEARES

Como afirmado anteriormente, os parques lineares se encontram incorporados como instrumentos de planejamento urbanístico que devem ser levados em conta por qualquer gestor urbano na superação dos desafios ambientais, econômicos e sociais dos municípios.

Nesse contexto, por meio de seu artigo 30, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) confere aos municípios a competência de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Porém, coube à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 20, inciso XX, BRASIL, 1988) sob as quais deve ser pautado o planejamento municipal. Tais diretrizes só vieram a ser estabelecidas por meio do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que disciplina os instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos articuladores da consecução do desenvolvimento urbano nacional.

Nas referidas legislações, verifica-se que o Plano Diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (artigo 182,§1º, BRASIL, 1988) sendo o principal norteador de todas as intervenções públicas municipais, o qual deve ser elaborado e executado respeitando uma série de diretrizes estabelecidas pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade, tendo como a primeira destas a “garantia do direito a cidades sustentáveis,



entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001). Como se percebe, o instrumento urbanístico denominado parque linear serve também como ferramenta aos administradores públicos para cumprir as imposições legais às quais estão submetidos na gestão das cidades.

No Brasil, segundo Bonduki e Ferreira (2006b), o desenvolvimento do Plano Diretor encontra-se compreendido em três etapas fundamentais: primeiramente, realiza-se um diagnóstico técnico completo do município, momento no qual já é possível se elencarem as regiões com maior necessidade de implantação de intervenção pública, podendo esse ser organizado por elementos estruturadores (rede hídrica estrutural, rede viária estrutural, rede estrutural de transporte público coletivo e rede estrutural de eixos e polos de centralidades) e elementos integradores (habitação, equipamentos sociais, áreas verdes, espaços públicos e espaços de comércio, serviço e indústria).

Na sequência, abre-se à comunidade a discussão das prioridades e objetivos a serem contemplados no Plano Diretor, a partir de diversas metodologias de participação e colaboração popular. Para tanto, são realizadas reuniões com a comunidade para ser oportunizada a participação social nas áreas de interesse do município. Nesta etapa, a utilização do parque linear como solução urbanística para alguns dos problemas enfrentados já pode estar presente, sendo fundamental extrair da sociedade seu entendimento a respeito.

No momento seguinte, elabora-se o documento final de diretrizes e proposições, no qual se delineiam as estratégias urbanísticas a serem implementadas no município nos próximos dez anos, isto é, o tempo de validade do plano. Nessa fase, faz-se uso de outro instrumento necessário e incorporado pelo Plano Diretor; trata-se da Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, permitindo que o gestor municipal delimite as formas de ocupação horizontais e

verticais, uso comercial ou residencial, ou pode ainda incorporar, por meio do instrumento apropriado, a inserção de parques lineares denominados Área de Intervenção Urbana (AIU), instrumento utilizado em municípios como São Paulo (PDE SÃO PAULO, 2014) e Foz do Iguaçu-PR (PPDISFOZ, 2016) ou mesmo, Zonas de Especial Interesse (ZEI), Áreas de Especial Interesse Ambiental (AIA). Independente da denominação, o objetivo constitui-se em traçar regras especiais de zoneamento e ocupação sobre uma determinada parcela do território, estabelecendo limites nos direitos à propriedade privada, pelo respeito a sua função social, incentivando a preservação, conservação ou recuperação ambiental, alinhadas com o futuro desenvolvimento de um parque linear na área.

Ressalte-se que os instrumentos aqui mencionados não são absolutamente indispensáveis para a consecução e desenvolvimento de parques lineares, sendo que a dimensão e estrutura administrativa poderá eventualmente propor soluções menos elaboradas para tais planejamentos. Entretanto, saliente-se a relevância da adoção, sempre que possível, desses instrumentos e recursos mais modernos em planejamento urbanístico que têm sido utilizados nas maiores metrópoles nacionais e do mundo.

O processo de implantação de parques lineares deve ser construído considerando-se diretrizes e aspectos peculiares à modalidade de intervenção urbana, dentre eles:

### **5.1 Do diagnóstico e escolha do lugar**

Para se verificar as zonas com potencial para a implantação de um parque linear, deve-se ter em mente que dentre os objetivos primordiais deste se encontra a recuperação dos recursos hídricos, tais como, nascentes, lagos e rios. Assim sendo, dentro da hierarquia desses recursos que cortam a cidade, prioriza-se aqueles que possuem a maior necessidade de intervenção, destacando-se que essa priorização não tem origem em reflexões teóricas para depois se procurar um lugar; pelo contrário, ela parte de um lugar, de uma

situação concreta, sendo que depois vai se usar o instrumento para melhorar qualidade ambiental desse espaço. Bonduki e Ferreira (2006a) enfatizam a amplitude das estratégias a se adotar nas etapas de implantação de parques lineares, dentre elas a definição do local específico das ações.

Para que a recuperação de áreas de fundo de vale se concretize é fundamental que sejam estabelecidas prioridades para as ações estratégicas, não apenas definindo quais são os cursos hídricos que devem ser prioritariamente recuperados, mas também dentro dos prioritários, quais são os trechos fundamentais para que o poder público concentre suas ações e coordene os instrumentos necessários (BONDUKI; FERREIRA, 2006a, p. 17).

Além dos aspectos ambientais inerentes à recuperação destes recursos, tal como a recomposição da fauna e da flora, a regeneração dos corpos hídricos serve também para o enfrentamento de outro problema urbano urgente; lidar com os riscos causados por alagamentos e assoreamentos. Problemas esses que, por sua vez, são agravados quando os corpos d'água são margeados por ocupações irregulares. Dessa forma, entende Martins (2015) que deve ser criteriosamente verificado o grau de vulnerabilidade dessas ocupações frente a alagamentos e desabamentos, bem como ausência de saneamento básico e a necessidade de realocar famílias através da inserção dessas nos programas de reassentamento urbano existentes por meio de um adequado planejamento de regularização fundiária.

Todavia, há que registrar que essas construções à margem da legalidade não se constituem apenas por moradias de pessoas de baixa renda, haja vista que se encontram também nesses locais muitas empresas tais como supermercados, postos de combustíveis, galpões comerciais, entre outras. Assim sendo, vale ainda destacar as ocupações “regulares” comerciais que possuem elevado impacto ambiental, muitas vezes maior que as ocupações irregulares habitacionais, e que, no entanto, não se encontram no foco da problemática ambiental e de sua remoção frente ao impacto causado. Em

face de tais situações, cumpre salientar que os instrumentos de desocupação e desapropriação aqui mencionados podem ser ainda somados a medidas punitivas administrativas ou até procedimentos criminais, de acordo com o prejuízo social e ambiental causado.

Para a escolha do local destinado à implantação de parque linear, é de extrema importância se levar em conta também a oferta de espaços públicos nas adjacências, sejam eles recreativos, culturais ou de outra natureza, devendo ser consideradas as regiões da cidade que apresentam maior carência de áreas de lazer para caminhadas, ciclovias, parquinhos e demais funções inerentes a parques lineares.

Ainda, para que se possa definir a área a ser contemplada, é fundamental a análise da capacidade orçamentária do poder público, tanto para execução quanto para a posterior manutenção do parque; custos esses a serem fornecidos pelo estudo técnico de viabilidade do empreendimento. Contudo, a própria delimitação da área já deve analisar previamente essas condições financeiras e administrativas do município. Registre-se que essa capacidade orçamentária pode ser viabilizada por linhas de crédito próprias, ou até mesmo, linhas de investimentos federais que atuam com contrapartidas — exigências a serem cumpridas — tais como o “Programa Drenagem Urbana Sustentável” desenvolvido pela Caixa Econômica Federal ou com investimentos dos estados, como ocorre no Paraná, em que a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) tem participado na construção de parques lineares. Assim, a partir da definição do local com maior potencial para a inserção do citado parque, passa-se a uma análise sólida do entorno urbano da área por meio de estudos acerca dos elementos básicos que devem ser considerados na elaboração do projeto. Mora (2013) enumera os elementos presentes em qualquer abordagem de parque linear:

Entorno Urbano: Infraestrutura de serviços e transporte, clusters de atividade econômica, vias de acesso, caracterização das áreas etc.

Lei e Planejamento: Identificação de leis ambientais aplicáveis, planos de desenvolvimento urbano, políticas setoriais, programas etc.

Análise das partes interessadas: Identificação de atores com influência na área.

Análise física: Características ambientais e climáticas da área, estado da infraestrutura e serviços públicos presentes etc (MORA, 2013, p. 67).

Logo, destacam Ribeiro *et al.*, (2016), esses elementos devem estar inseridos na etapa de diagnóstico, abordando suas características pormenorizadas, através das quais se poderá inclusive verificar a viabilidade do projeto e os desafios a se superar para sua execução.

As condições dos recursos naturais existentes, na visão de Medeiros (2016), darão contorno ao desenho da intervenção urbana pretendida, de forma que se faz necessário compreender, por meio de um plano de manejo destes recursos hídricos, quais seriam as zonas de alagamento, desaceleração da vazão da água, eventuais zonas canalizações e drenagem.

Por outro lado, é possível que o município já possua diversos programas em andamento para enfrentar os problemas da região em foco, sejam programas habitacionais, sociais, culturais, dentre outros, sendo necessário compreender quais são essas intervenções públicas já presentes na área de forma a colaborar nas delimitações do projeto do parque.

Mora (2013) frisa que o nível de atenção dado a esses elementos determinará o grau de sucesso dos parques lineares, pois será possível comprovar se essas intervenções urbanísticas poderão oferecer os benefícios pretendidos, tais como: proporcionar o melhor tratamento e escoamento das águas pluviais e contenção dos assoreamentos pela retenção, drenagem e permeabilidade do solo, formar caminhos e coberturas vegetais contínuas ao longo dos recursos hídricos criando corredores ecológicos, também se fornecerão condições de sociabilidade e ocupação pública, evitando criar espaços a serem abandonados, dentre todos os aspectos potenciais anteriormente mencionados.

## 5.2 Da articulação e planejamento

Como em qualquer iniciativa pública, são inúmeros os desafios enfrentados pelos gestores para efetivamente tornar grandes projetos possíveis. Por conseguinte, no que concerne à implantação de parques lineares, esses desafios se inserem na agenda de diversos setores da administração pública como o meio ambiente, a habitação, o turismo, o desenvolvimento, a saúde, o esporte, entre outros, sendo fundamental a participação de atores dessas áreas no planejamento e concepção colaborativa dos referidos parques.

Além da participação desses atores públicos multidisciplinares, deve-se ter como ponto de partida o já analisado envolvimento da comunidade como um todo, para que esta tenha conhecimento do conceito, das potencialidades e das dificuldades inseridas no desenvolvimento e construção do projeto, etapa essencial à própria consecução do Plano Diretor, tal como determina o Estatuto da Cidade (2001). Para que esse processo se concretize, são demandadas atividades tanto educacionais quanto de diálogo sobre o que se pretende com a instalação do parque linear e qual o papel da comunidade em seu desenho e sua preservação.

Acerca do alinhamento desses interesses, Cardoso *et al.* (2015, p. 83) sugerem a utilização do modelo de governança colaborativa implementado no planejamento de outros parques brasileiros; “gestão que procura responder ou corresponder aos interesses que diferentes coletividades, ao serem empoderadas, manifestam por meio da participação social” através do sistema chamado *stakeholders*, ou seja, todos aqueles que serão afetados ou têm interesse no parque. Assim, devem ser garantidos os meios de participação no projeto e na execução dos parques, aumentando o comprometimento da sociedade com ele. Reitere-se que a participação da sociedade e a inserção dessa discussão no próprio Plano Diretor — que já possui os meios participativos para agregar a opinião pública — são uma imposição legal.

Nesse sentido, a vasta experiência brasileira em elaboração de planos diretores disponibiliza uma ampla gama de estudos

especializados sobre o tema, que servem também para inserir ferramentas colaborativas no planejamento de parques lineares, tendo em vista que estas devem preferencialmente estar inseridas no Plano Diretor, pois somente assim ele se encontrará articulado com todas as ferramentas disponíveis à administração pública (BUENO, 2007; DEMACAMP, 2013).

Superando as fases previamente estabelecidas manifestadas por meio da participação social e dos levantamentos técnicos das condições socioambientais da região, passa-se à identificação mais objetiva dos desafios inseridos nos diversos elementos envolvidos na implantação do parque linear, sendo que, nesse momento, faz-se necessário estabelecer uma estratégia de planejamento que combine todos os conflitos originados nas propostas pretendidas no projeto e oferecer a coesão necessária para responder a essas necessidades de modo que se possa garantir sua viabilidade técnica.

Verifica-se que, da sobreposição de interesses, surgirão conflitos que serão sobrepesados pelos gestores. Para a combinação de todos esses interesses, sugere-se, a partir de literatura especializada, um método estratégico denominado “Abordagem da Adequação da Paisagem” (*Landscape Suitability Approach*), método que se dá pelo agrupamento de todas as informações existentes sobre a área em tela e as intervenções pretendidas, agrupando-as por meio da sobreposição e cruzamento de mapas temáticos. A título de exemplificação, realiza-se um mapa do traçado pretendido pelo parque, outro mapa das áreas sob vulnerabilidade ou irregulares, outro dos serviços públicos ou das estruturas de lazer oferecidas. A partir daí se realiza a sobreposição de propostas e mapas e observa-se a necessidade da readequação do projeto de acordo com os interesses envolvidos (MEDEIROS, 2016).

Como resultado dessa estratégia, identifica-se os diferentes níveis de susceptibilidade de cada uma das intervenções, de modo que se torne possível definir, dentre as prioridades, sua viabilidade e a compatibilização com o projeto. Por exemplo, pode-se perceber, num primeiro momento, extremo potencial urbano e paisagístico em

uma determinada parte do projeto, contudo, ela pode, eventualmente, já possuir uma apropriação fundiária consolidada ou demandar custos sociais e financeiros de desapropriação ou reassentamentos de elevadas proporções que inviabilizam a sequência da execução.

## **6. ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS E INSTRUMENTOS LEGAIS CORRESPONDENTES**

### **6.1 Intervenção em Áreas de Preservação Permanente (APP)**

A partir da imposição legal estabelecida como direito fundamental pelo artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os entes federativos, sejam União, estados e municípios, têm a obrigação de incorporar em seus ordenamentos jurídicos e administrativos normas que visem à preservação do meio ambiente.

Compreendendo a relevância dos recursos hídricos ao meio ambiente equilibrado, legislações em todos os níveis estabelecem determinações para sua proteção, merecendo destaque a Lei Federal 12.251/2012, também conhecida Código Florestal Nacional. No que se refere aos rios e lagos, principal foco na implantação de parques lineares, a legislação citada prevê em seu artigo 4º, como Área de Preservação Permanente (APP) uma extensão mínima nas margens lineares de “curso d’água natural perene e intermitente”, conforme sua largura, e as “áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais” (BRASIL, 2012). Da mesma forma, no artigo 3º, inciso II, define APP como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012).

Contudo, a expansão urbana tem exercido forte pressão sobre tais áreas, violando as delimitações legais e, muitas vezes, até mesmo extinguindo os próprios recursos hídricos, sendo necessário buscar instrumentos que possam gerir tais conflitos de forma a



harmonizar a proteção ambiental às necessidades humanas. Com vistas a equacionar a questão da possibilidade de intervenção de APPs e a consequente implantação de instrumentos urbanísticos com o intuito de resguardar o interesse ambiental, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão responsável por estabelecer as diretrizes ambientais do país, editou a Resolução 369/2006 para “autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental” (BRASIL, 2006).

Todavia, a citada Resolução foi revogada pelo Código Florestal Nacional (2012), tendo em vista que este se sobrepõe à Resolução do Conama. “Se não bastasse, e considerando-se se tratar de duas normas em sentido geral, de acordo com a LICC<sup>22</sup>, a lei posterior e por ser lei, revogou a Resolução 369 do Conama, naquilo que dispôs totalmente e no que lhe é incompatível” (CANESTRINI, 2016, n.p.).

Dentre os maiores desafios inseridos na implementação de parques lineares, pode-se destacar o de buscar a colaboração das propriedades privadas lindeiras e inseridas na área do projeto. No entanto, esse processo se encontra respaldado por diversos instrumentos de política ambiental urbana já muito utilizados na administração pública, bem como reconhecidos legalmente. Em função disso, serão aqui abordados em linhas gerais, alguns dos instrumentos e conceitos para que se tenha conhecimento de sua disponibilização e potencialidades, assim também como serão evidenciadas as suas bases legais.

## **6.2 Função social da propriedade e intervenções em áreas privadas**

Primeiramente, cabe frisar que, no Brasil, o conceito de propriedade privada não é absoluto e a Constituição Federal (1988)

<sup>22</sup> Lei de Introdução ao Código Civil.

estabelece que essa “atenderá sua função social”, estabelecendo ainda a Lei 10.406/2002 (Código Civil) em seu artigo 1.228, §1, que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2002).

Além disso, o mesmo artigo estabelece em seu §3 que “O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social”. Entretanto, visando estabelecer de forma mais objetiva os critérios admitidos na função social, o Estatuto da Cidade (2001), em seu artigo primeiro, estabelece: “Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Diante do brevemente exposto, verifica-se que se encontra legalmente incorporada ao ordenamento jurídico nacional a norma de que a propriedade privada deve atender a fins de interesse público a serem definidos pelas diretrizes expostas pelo Estatuto da Cidade no que se refere ao planejamento urbano, podendo inclusive ser desapropriada quando a administração pública entender necessário, respeitando procedimento legalmente cabível e valor justo.

Ressalte-se que essa compreensão é imprescindível para legitimar os instrumentos urbanísticos e deve corresponder a fundamentos suficientes para justificar intervenções sobre a propriedade privada, delineados por todos os elementos e estudos prévios realizados, conforme analisado anteriormente.

Nesse sentido, verifica-se ser possível encontrar uma grande parcela da APP pretendida para a implantação do parque, ou mesmo toda ela, sob a propriedade privada, cabendo assim à administra-

ção pública negociar junto aos proprietários a melhor maneira de viabilizar o projeto, tendo em conta que estão sendo articulados interesses mútuos, pois o proprietário pode ter interesse no desenvolvimento da região de sua propriedade, por meio de grande monta de investimento público, potencialmente valorizando seu imóvel.

Nesse contexto, cabe ao gestor público a promoção de iniciativas e instrumentos que tornem atrativa aos proprietários a colaboração com o projeto. Assim sendo, enumeram-se a seguir algumas das alternativas disponíveis aos gestores para lidar com a referida problemática a fim de propiciar a consecução do projeto. Registre-se que se trata de institutos jurídicos dos instrumentos de política urbana, estabelecidos pelo artigo 4º do Estatuto da Cidade (2001) os quais devem estar inseridos no Plano Diretor conforme estabelecido na Resolução 34 do Conselho das Cidades (2014) com as respectivas delimitações das áreas afetadas:

- Direito de Preempção — Art. 25 do Estatuto da Cidade (2001): determina o direito de preferência do Estado em adquirir imóvel privado posto à venda, ou seja, o proprietário deverá oferecer o bem inicialmente ao Estado em igualdade de condições e preço em que este seria ofertado a um terceiro.

- Transferência do Potencial Construtivo — Art. 35 do Estatuto da Cidade (2001): consiste na autorização dada ao proprietário do imóvel de exercer em outro local, ou mesmo alienar, o potencial construtivo de seu imóvel. Com esse instrumento, podem ser promovidos condicionantes determinando a recuperação da área de fundo de vale, dentre outras.

- Desapropriação: encontra-se respaldada pela legislação citada. Em regra, paga-se ao proprietário o valor de mercado do imóvel. Contudo, não sendo possível se chegara um acordo, abre-se um processo judicial, no qual o juiz avaliará a justificativa e a necessidade da referida desapropriação e a determinará compulsoriamente ou não.

- Termo de Compensação Ambiental (TCA) e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): por meio de uma rigorosa fisca-

lização relativa à legalidade das edificações inseridas no entorno da área delimitada como parque, verifica-se a existência de irregularidades e, a partir de tal constatação, tem-se nesses instrumentos meios de incumbir ao proprietário uma adequação de sua área de acordo com a função social e ambiental pretendida.

Além dos citados instrumentos, o município poderá ainda utilizar de incentivos fiscais de tributos municipais — tal como o IPTU Progressivo — para desenvolver as áreas verdes, promovendo zonas com impacto ambiental mais positivo. Enfatize-se que as citadas ações devem estar embasadas em regras e delimitações específicas a serem previamente estabelecidas na legislação municipal.

### **6.3 Regularização fundiária de interesse social**

Sabe-se que outro grande desafio geralmente encontrado na implantação de parques lineares são as ocupações irregulares sobre as APPs que, por serem áreas com restrições formais de construção e por conseguinte, alheias ao interesse do mercado imobiliário, acabam oferecendo condições propícias à instalação de moradias de famílias carentes. Além da degradação ambiental ocasionada pela instalação de habitações sem qualquer infraestrutura de saneamento básico, acrescente-se que essas áreas, principalmente quando situadas em região de fundo de vale, encontram-se sob extremo risco de cheias e desbarrancos.

Importante ponderar que as ocupações irregulares não se constituem em uma ilegalidade exclusivamente praticada por famílias carentes, sendo comumente levada a efeito também por grandes empreendimentos e residências de médio e alto padrão, contudo, a essas infrações são aplicados instrumentos coercitivos próprios. Em decorrência disso, este artigo faz abordagem específica relativa à regularização fundiária de interesse social pelos meios próprios que visa garantir o direito à moradia daqueles que vivem à margem da sociedade.

Tendo-se em conta que a instalação de parques lineares preconiza como uma de suas funções justamente evitar ocupações em

APPs, cumpre averiguar os instrumentos disponíveis para lidar com o problema à luz do conflito do direito fundamental à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, deve-se estabelecer uma especial articulação entre a Secretaria de Planejamento e do Meio Ambiente com a de Habitação ou, caso haja a divisão dessas atribuições, com os setores responsáveis, devendo ser incluída nessa discussão a população diretamente afetada pelas decisões propostas.

Como todas as demais estratégias mencionadas, qualquer tipo de abordagem da questão se inicia por meio dos diagnósticos previamente realizados os quais, no que tange à presente discussão, devem conter a identificação das áreas objeto de ocupações irregulares, e ainda, quais dessas se encontram em zonas de risco e impróprias à edificação, quais áreas interferem nas zonas prioritárias do projeto do parque e, finalmente, quais áreas apresentam exponencial dano ambiental. Cumpre ainda verificar a existência de terrenos disponíveis na região para realizar possíveis reassentamentos dessas famílias sem que estas sejam afastadas da região onde vivem. Deve-se frisar que, para garantir esses espaços, será possível utilizar-se de muitos dos instrumentos já dispostos no presente estudo, dentre eles, o Direito de Preempção (ART. 15, REURB, BRASIL, 2017).

Com esse objetivo, somado ao Estatuto da Cidade (2001), a legislação federal desenvolveu um arcabouço jurídico para guiar a administração pública na regularização fundiária, sendo que um desses instrumentos é a Lei Federal 13.465/2017, denominada REurb, que atualizou dezenas de dispositivos de uma série de leis anteriores que tratam de temas fundiários. Em especial, a regularização fundiária urbana é tratada a partir do artigo 9 no qual, dentre as prerrogativas inseridas, encontra-se a prioridade de “permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados” (BRASIL, 2017).

De um modo geral, sabe-se que não são possíveis regularizações de ocupações em APP sem que haja uma regulação

municipal, de forma que o ordenamento jurídico oferece um instrumento normatizador para esse tipo de situação; trata-se da desafetação das áreas verdes, mantendo as famílias nas próprias áreas ocupadas. Para tanto, são requeridas a reestruturação e a regularização das condições ambientais e urbanísticas da ocupação a fim de mitigar os impactos negativos causados pela irregularidade das edificações.

Registre-se que essa regularização se encontrava disciplinada, em caráter suplementar, pela já citada Resolução 369, em seu art. 9º do CONAMA (BRASIL, 2006), a qual se constituía no regulamento mais específico sobre a matéria em estudo, entretanto essa questão encontra-se contemplada atualmente pelo Código Florestal (2012). Ressalte-se que a normativa citada preconiza limitações claras de quando não poderá haver regularização nas distâncias mínimas estabelecidas para fundo de vale, leito de rios e lagos, além de elencar outras limitações de infraestrutura urbana mínima e densidade demográfica. No entanto, cabe ao município definir os critérios mais específicos destas limitações.

Observa-se que a referida articulação demanda dos gestores estudos tecnicamente consolidados das condições das ocupações, de sua situação de risco e das áreas prioritárias ao projeto de parque linear. Conclui-se que todos esses passos do processo são indispensáveis, tendo em vista que somados ao conjunto dos instrumentos disponíveis de regularização fundiária e à negociação com os envolvidos, possibilita com que se incorra em menos riscos de comprometimentos do projeto.

Entretanto, apesar do esforço realizado pela REurb (2017), a regularização fundiária ainda é uma das áreas mais complexas do Direito Civil, sobretudo, pela quantidade de normas incidentes, tais como: Constituição Federal, leis federais, medidas provisórias, resoluções dos conselhos nacionais, leis estaduais e municipais. Além disso, jurisdições e competências se sobrepõem bem como o período de incidências distinto de cada uma das normas.

## 7. CONCLUSÃO

A Constituição Brasileira preconiza, em seu Artigo 225, que os cidadãos “têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, que este se constitui em “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” e que se impõe ao poder público e à sociedade civil o “dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Todavia, sabe-se que o perverso processo de *apartheid* social, ou seja, “a segregação social dos excluídos através de uma cartografia urbana dividida em zonas selvagens e zonas civilizadas” (SANTOS, 2002, p. 33) e a conseqüente periferização da pobreza que acompanha o crescimento desordenado que vem ocorrendo há décadas nas cidades brasileiras têm causado profundos impactos ao meio ambiente, em especial, aos corpos d’água que cortam ou margeiam perímetros urbanos. Assim, as ocupações irregulares de APPs somadas ao descaso do aparato estatal vêm gradativamente gerando a destruição das matas ciliares, a supressão da flora e da fauna, o desaparecimento de nascentes e a poluição, cujas conseqüências nocivas, quer sejam na saúde ou na qualidade de vida como um todo, se refletem de maneira mais grave nas comunidades do entorno dos cursos d’água.

Nesse cenário em processo de degradação devido às ações antrópicas, a alternativa de implantação de parques lineares se apresenta como a política pública mais efetiva a ser implementada pelos governos municipais objetivando à recuperação tanto do meio ambiente quanto da dignidade da população local.

Contudo, há que se levar em consideração as diversas variáveis envolvidas no processo de se efetuar uma intervenção urbanística dessa magnitude que, de um modo geral, impacta a dinâmica ambiental e social da região. Dentre esses elementos, cite-se a necessidade do diagnóstico prévio da área selecionada bem como do seu entorno, da observação à legislação<sup>23</sup> concernente, da atenção

<sup>23</sup> Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Código Florestal Nacional, Código Civil, Plano Diretor, Resoluções do CONAMA e demais leis estaduais e municipais.

ao orçamento necessário para a execução do projeto e da atuação conjunta entre as diversas secretarias municipais afins, tais como, Meio Ambiente, Planejamento, Obras, Assistência Social, Habitação, Saúde, Esportes, Turismo, entre outras.

Porém, um dos aspectos fundamentais do processo trata-se da garantia dos espaços de participação da comunidade nas etapas do projeto para se alcançar o comprometimento e a corresponsabilidade com vistas ao uso adequado do equipamento e a se evitar as depredações e o vandalismo, haja vista que esse envolvimento colabora para gerar a sensação de identificação e de pertencimento por parte dos usuários que, em contrapartida, contribuem na conservação das estruturas.

Há outro grande desafio posto a essas intervenções em áreas degradadas, de risco e com ocupações irregulares, que diz respeito à questão fundiária, ou seja, à necessidade de se fazer desapropriações e realocações da população, tendo em vista que o remanejamento de unidades familiares invariavelmente provoca reações e tensões sociais e culturais, além dos elevados custos financeiros dessas operações.

No que concerne à questão das remoções forçadas de famílias pobres que estão nas margens dos rios e córregos, faz-se necessário alertar que esse processo também pode se configurar violência contra o meio ambiente se consideramos os seres humanos enquanto seus integrantes. Portanto, ressalte-se que somente a implantação de parques lineares sem um estudo aprofundado da bacia ou microbacia serve apenas para acentuar ainda mais as perversidades com os pobres que ocupam margens urbanas, isto é, para realizar a “limpeza” social, sem efeito ambiental real na proteção dos recursos hídricos. Assim sendo, torna-se importante frisar que gente morando e APP não são excludentes, tendo em vista que podem conviver de modo que, com a devida valorização, respeito e orientação, essas pessoas possam contribuir para a conservação e a recuperação desses ambientes.



Finalmente, superadas as questões aqui estudadas, pode-se concluir que, no que se refere ao mecanismo da regularização fundiária com vistas à implantação de parques lineares, os gestores públicos devem, além de todas as recomendações analisadas nesta produção científica, buscar apoio nas instituições especializadas, bem como trabalhar em consonância com as Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente de modo a alcançar maior legitimação do processo, evitando-se dessa forma os litígios judiciais que, via de regra, postergam a execução do projeto e prejudicam os envolvidos.

## REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil; FERREIRA, João Sette Whitaker. **Pesquisa e análise de aplicação de instrumentos em planejamento urbano ambiental no município de São Paulo. Produto 4 – Relatório 2 – Instrumentos Legais Necessários à Implantação de Parques Lineares.** Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de São Paulo. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LabHab FAUUSP, 2006a. Disponível em: [https://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/produtos/pesquisa\\_analise\\_instrumentos-parqueslineares.pdf](https://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/produtos/pesquisa_analise_instrumentos-parqueslineares.pdf). Acesso em: 27 nov. 2020.

BONDUKI, Nabil; FERREIRA, João Sette Whitaker. **Pesquisa e análise de aplicação de instrumentos em planejamento urbano ambiental no município de São Paulo. Produto 3 – Instrumentos de Planejamento Urbano-Ambiental do Sistema Municipal de Planejamento.** Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de São Paulo. Órgão executor: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LabHab FAUUSP. 2006b. Disponível em: [http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/pesquisa\\_analise\\_instrumentos.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/pesquisa_analise_instrumentos.pdf). Acesso em: 27 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Lei N.º 10. 406 DE 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91577/codigo-civil-lei-10406-02#art-1228>. ACESSO EM: 26 NOV. 2020.

BRASIL. CÓDIGO FLORESTAL. **Lei n.º 12. 651 de 25 de maio de 2012**, novo Código Florestal Nacional. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e de outras providências. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13. 465 de 11 de junho de 2017**, REURB. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre%20Un%C3%A3o%3B%20e%20d%C3%A1%20outras](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre%20Un%C3%A3o%3B%20e%20d%C3%A1%20outras). Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. **Resolução 369 de 28 de março de 2006**. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. 2006. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/conama\\_res\\_cons\\_2006\\_369\\_supressao\\_de\\_vegetacao\\_em\\_app.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/conama_res_cons_2006_369_supressao_de_vegetacao_em_app.pdf). Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL, Conselho das Cidades. **Resolução recomendada n.º 34 de 01 de julho de 2005 alterada pela resolução recomendada n.º 164 de 26 de março de 2014**, DOU de 14/07/2005, seção 1, p. 89 e DOU de 20/10/2014, seção 1, p. 64, respectivamente. Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_26081052\\_RESOLUCAO\\_RECOMENDADA\\_N\\_164\\_DE\\_26\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_26081052_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_164_DE_26_DE_MARCO_DE_2014.aspx). Acesso em: 27 nov. 2020.

BRITO, Rafael dos Anjos; RAMALHÃO, Luciana Chrystina; VITÓRIO, Lúcia Fernandes Santos; CAMPOS, Nadine Lessa Figueiredo; SIMIONI, Fernanda Cavatti. Parques lineares como instrumentos urbanos aplicados a áreas de preservação permanente. **II Fórum de Pesquisa, CEULJI/ULBRA**. 2016. Disponível em: <http://www.conferencias.ulbra.br/index.php/fpji/2fpji/paper/viewFile/5137/2958>. Acesso em: 14 out. 2020.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CANESTRINI, Valéria Giumelli. **A revogação da Resolução do CONAMA n. 369 de 28 de março de 2006 com a vigência do Novo Código – Lei 12.651/2012**. 2016. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/284/a-revogacao-da-resolucao-do-conama-n-369-de-28-de-marco-de-2006-com-a-vigencia-do-novo-codigo-florestal-lei-12-651-2012>. Acesso em: 20 out. 2020.

CARDOSO, Fernanda da Silva; CARNIATTO, Irene. As Cidades Sustentáveis e os Parques Lineares: uma proposta de criação do Parque Recanto das Águas em Cascavel-PR. **Revista Cultivando o Saber**, Cascavel, v. 5, n. 3, p. 154-166, 2012. Disponível em: [https://www.fag.edu.br/upload/revista/cultivando\\_o\\_saber/51001fe1ee873.pdf](https://www.fag.edu.br/upload/revista/cultivando_o_saber/51001fe1ee873.pdf). Acesso em: 14 out. 2020.

CORRÊA, Ricardo Henrique Alves; VAZQUEZ, Gisele Herbst; VANZELA, Luiz Sergio. Projeto estratégico de ocupação do fundo de vale do córrego da Aldeia no perímetro urbano de Fernandópolis/SP. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, vol.10, n.2, p. 458-472, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO15.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; BRAGA, Tania Moreira. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. *In: X Seminário sobre a Economia Mineira*, 2002. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D61.PDF>. Acesso em: 19 out. 2020.

DEMACAMP, Consórcio/Polis/Oficina. Plano de Trabalho – **Estudos urbanísticos e a elaboração, com participação social, dos instrumentos de política urbana, essenciais e estratégicos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico da macroárea de influência da Ponte Salvador – Itaparica/SVO**. Campinas. 2013. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/SubsidiosEIARIMparte1ILHA.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.

DOBBERT, Léa Yamaguchi; VIANA Sabrina Mieko. Análise da cobertura arbórea, fragmentos e conexões no Distrito São Domingos (São Paulo, Brasil). **Revista Labverde**, v. 1, n. 4, p. 12-29. São Paulo: FAU-USP, 2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revistalabverde/article/view/61456/64372>. Acesso em: 19 out. 2020.

FONSECA Regina Celia Vargas. Metodologia Do Trabalho Científico. 1. ed. rev. Curitiba-PR: IESDE, Brasil, 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0,0U&cat=-1,1,2,-2,-3,128&ind=4710>. Acesso em: 26 nov. 2020.

ISSA, Maíra Piccolotto; GRISOTO, Luis Eduardo Gregolin; PEREIRA, Marta Maria Alcione; MARINHO, Maria Alice; LIMA, Heitor Collet de Araújo. A implantação de parques lineares como forma de preservação e recuperação de áreas de várzea para mitigação dos impactos da ocupação de fundos de vale e manejo de águas pluviais na capital do Estado de São Paulo. **XX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**, 2017. Disponível em: <http://anais.abrh.org.br/works/2280>. Acesso em: 19 out. 2020.

MARCHETTI, Evelyn; PIERETTI, João H. D.; VIANA, Sabrina M.; GAIA, Tatiana de C.; ALVES-FALCOSKI, Jane T.; ROSSI, Alexandre. **Considerações acerca dos parques lineares urbanos brasileiros em relação a corpos de água a partir de um estudo de caso em São Carlos, Brasil.** Disponível em: <http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A3-109.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-167, São Paulo, maio/ago. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

MARTINS, José Rodolfo Scarati. PHA 2537/Água em ambientes urbanos. **Uso de técnicas urbanísticas para mitigação da impermeabilização: parques lineares.** 2015. Disponível em: <https://docplayer.com.br/74199724-Parques-lineares-pha-2537-agua-em-ambientes-urbanos-prof-dr-jose-rodolfo-scarati-martins.html>. Acesso em: 14 out. 2020.

MEDEIROS, José Marcelo Martins. **Parques lineares ao longo de corpos hídricos urbanos: conflitos e possibilidades; o caso da orla do Lago Paranoá – DF.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/21465>. Acesso em: 15 out. 2020.

MORA, Natalia Mayorga. **Experiências de parques lineares no Brasil: espaços multifuncionais com o potencial de oferecer alternativas a problemas de drenagem e águas urbanas.** BID, 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Experi%C3%AAs-de-parques-lineares-no-Brasil-esp%C3%A7os-multifuncionais-com-o-potencial-de-oferecer-alternativas-a-problemas-de-drenagem-e-%C3%A1guas-urbanas.pdf>. Acesso em: 19 out. 2020.

MORAIS, Tatiane Pereira Santos; SILVA, Hugo Guilherme; CARDOSO, Bruna Nayara Pereira; FRASSON, Vanessa Maria. Planejamento ambiental para construção de parque linear em área degradada na bacia hidrográfica do Córrego Buritizinho em Uberlândia-MG. **Enciclopédia Biosfera**, Goiânia, Centro Científico Conhecer, v. 11, n. 21, p. 32-44, 2015. Disponível em: <http://www.conhecer.org.br/enciclop/2015b/multidisciplinar/planejamento%20ambiental.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

PACIORNIK, Deborah de Camargo. **A implantação de parques lineares urbanos na perspectiva ambiental e social: um estudo de caso do Córrego Bezerra Cascavel-PR.** Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Unioeste/Campus Toledo-PR, 2018. Disponível em: [http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/3737/2/Deborah\\_Paciornikpt1\\_2018.pdf](http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/3737/2/Deborah_Paciornikpt1_2018.pdf). Acesso em: 27 out. 2020.

PDE SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>. Acesso em: 24 out. 2020.

PIZZANI, Luciana; *et al.* A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. **Rev. Dig. Bibl. Ci. Inf.**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 53-66, jul./dez. 2012. Disponível em: [https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/1896/pdf\\_28](https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/1896/pdf_28). Acesso em: 27 nov. 2020.

PPDIS FOZ. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável de Foz do Iguaçu**. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-foz-do-iguacu-pr/>. Acesso em: 14 out. 2020.

RIBEIRO, Rochele Amorin; RODRIGUEZ, Evelin Ribeiro; GONÇALVEZ, Luciana Marcia. Critérios para implantação de parques lineares, urbanos: estudo de caso de São Carlos-SP. *In*: CONSTANTINO, Norma Regina Truppel; ROSIN, Jeane Aparecida Rombide Godoy; BENINI, Sandra Medina (org.). **APPs fluviais na cidade contemporânea**: estudo de casos. Tupã: ANAP, 2016. Disponível em: <https://www.amigosdanatureza.org.br/biblioteca/livros/item/cod/144>. Acesso em: 19 out. 2020.

ROCHA, Andressa M. Mativi. **Variáveis que devem ser consideradas nos projetos de requalificação urbana em parques lineares**: O Caso do Parque Itaimbé, em Santa Maria-RS. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Pelotas. Set. 2015. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/5203>. Acesso em: 14 out. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia. **Cadernos Democráticos**. 2. ed. Lisboa: Gradiva Publicações, abr. 2002. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia\\_Gradiva\\_1998.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gradiva_1998.pdf). Acesso em: 20 out. 2020.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANE, Joel Felipe Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Rev. Bras. Hist. Cienc. Soc.**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>. Acesso em: 27 nov. 2020.

VIEIRA, Eriton G.; RAMOS JUNIOR, Othoniel, C. **A regularização fundiária urbana de interesse social em áreas de preservação permanente à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4285d861bc-62cba0>. Acesso em 24 out. 2020.

# ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE CONTROLE DA POLUIÇÃO DO AR E DE PROTEÇÃO DA ATMOSFERA (PROEPAR) COMO POLÍTICA PÚBLICA DE GESTÃO DA QUALIDADE DO AR EM FOZ DO IGUAÇU-PR (2017-2021)

Luana dos Santos Pereira

Marcia Aparecida Procópio da Silva Scheer

## 1. INTRODUÇÃO

Em 1908, Theodore Roosevelt, presidente dos Estados Unidos da América, numa conferência sobre conservação dos recursos naturais, afirmou que o país havia enriquecido e atingido o progresso às custas desses recursos, no entanto, havia chegado o momento de refletir sobre o que aconteceria quando as florestas tivessem desaparecido; o carvão, o ferro e o petróleo tivessem se esgotado; o solo estivesse mais empobrecido; e os rios estivessem poluídos (LEMOS, 2014). Passaram-se mais de 110 anos desse evento e o debate continua o mesmo: desmatamento, erosão dos solos, poluição das águas, o esgotamento de recursos naturais etc.

A formação de uma consciência crítica em torno dos problemas ambientais se deu somente a partir da segunda metade do século XX, particularmente, nos países desenvolvidos<sup>24</sup>, os primeiros a sofrer severas consequências da poluição industrial e,

---

<sup>24</sup> Entende-se por países desenvolvidos, o conceito inicial trazido por Rostow (1971), o qual se baseia na ideia de sucessão evolutiva de estágios, onde as sociedades evoluíram de formas inferiores para superiores. Layrargeus (1997) afirma que esta hipótese parte de um modelo de sociedade rudimentar culminando no modelo da civilização ocidental industrializada de consumo, considerada única e universal. A modernização é entendida como sinônimo de evolução, estabelecendo uma escala de modernização dos países menos avançados até os países industrializados. Esse conceito se evidencia nas dicotomias: desenvolvidos e subdesenvolvidos; Norte e Sul; e centro e periferia.

consequentemente, a estabelecer uma legislação de maior controle da poluição do ar. Nessa época, ocorreram graves acidentes, conforme ilustrados na tabela 1, que envolveram, especialmente, a poluição do ar e tiveram prejuízos consideráveis à saúde, desencadeando as discussões globais sobre a implantação de mecanismos para controle da poluição atmosférica.

Tabela 1 – Acidentes relacionados à poluição do ar no mundo (século XX)

Lugar	Ano	Mortes	Pessoas afetadas	Fonte poluidora
Meuse Valley, Bélgica	1930	60	6000	fábricas de aço e zinco
Donora, Estados Unidos	1948	15	5900	fábricas de aço e zinco
Londres, Inglaterra	1952	4000	20000	queima de carvão, indústrias e veículos
Londres, Inglaterra	1956	1000	-	queima de carvão, indústrias e veículos

Fonte: adaptado de Lemos (2014)

Lemos (2014) afirma que desastres ambientais como estes aconteceram desde o início da Revolução Industrial, pois a preocupação que se tinha era a busca pela otimização dos processos de produção, não levando em conta, na maioria das vezes, os efeitos nocivos sobre o ambiente. Ou seja, os processos de produção eram vistos de forma isolada e sem considerar que os sistemas são interdependentes e se influenciam mutuamente. Portanto, qualquer perturbação em um sistema, pode afetar todo o conjunto.

Steinmetz, Gabriel e Da Silva (2013) reafirmam a ideia de que o ambiente é um todo integrado e unitário formado por diferentes elementos em constante interconexão. Em seu trabalho, concluem que a poluição atmosférica não respeita os limites geopolíticos dos estados, províncias e nações.

Dentro dos problemas provenientes da poluição do ar estão também os impactos na saúde humana, comprovadamente rela-

cionados por meio de estudos epidemiológicos, os quais constataam efeitos de morbidade e mortalidade causadas por problemas respiratórios e cardiovasculares devido à exposição aos poluentes atmosféricos.

Várias pesquisas acadêmicas discutem a correlação da poluição do ar com a saúde da população (GUTBERLET, 1996). Outra perspectiva de estudo são os trabalhos que relacionam os elementos atmosféricos e a saúde da população (TELLES, 2011). Há também os trabalhos que contemplam as três linhas de pesquisa: poluição do ar, elementos climáticos e saúde humana (BAKONYI *et al.*, 2004).

Os trabalhos citados revelam a interação entre a poluição do ar, elementos atmosféricos e a saúde da população. Desse modo, do ponto de vista da gestão pública, o tema é transversal. A maior parte da responsabilidade das decisões sobre mitigação dos riscos ambientais pertence à área ambiental, enquanto as soluções para a redução das emissões recaem sobre a área de transportes e industrial, e as consequências da poluição são sentidas na área da saúde. O conhecimento dos vários setores envolvidos na temática e o diálogo colaborativo é o caminho mais promissor para a sociedade (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, com o intuito de ampliar as políticas públicas de gestão e controle ambiental, o governo do estado do Paraná anunciou em 2017 o Plano Estadual de Controle da Poluição do Ar e de Proteção da Atmosfera (PROEPAR) (SEMA, 2017). Segundo a notícia publicada no portal eletrônico *O Diário* (2018), observada no dia 8 de março de 2016, por meio desse Plano, os municípios de Foz do Iguaçu, Ponta Grossa, Cascavel, Maringá e Londrina receberam, cada um, uma estação de monitoramento da qualidade do ar. Essas estações complementaram a rede de monitoramento da qualidade do ar do Paraná, sob responsabilidade do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), e fizeram parte de um convênio firmado entre o Paraná e o Banco Mundial para modernização dos sistemas de gestão ambiental do estado.



Em março de 2019, o IAP foi extinto e, juntamente com o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) e o Instituto das Águas do Paraná, foi anexado ao Instituto Água e Terra (IAT). Atualmente, a responsabilidade está sob o mesmo funcionário do IAP, mas agora na Gerência de Monitoramento e Fiscalização do IAT.

Ressalta-se que, como as entrevistas ocorreram em janeiro de 2018 e o órgão responsável ainda era o IAP, nesse artigo, ele será referenciado como encarregado sobre a qualidade do ar no Paraná, visto que todo o processo da fase de implementação da política pública do PROEPAR ocorreu enquanto IAP e as informações foram respondidas por funcionários vinculados a essa instituição.

Além de monitorar o ar das cidades, o Plano tinha a intenção de tornar público os dados medidos nas estações. Então, todos os dias, elementos atmosféricos e poluentes poderiam ser visualizados no portal eletrônico do IAP em tempo real. A partir disso, no mesmo boletim diário, era gerado o Índice de Qualidade do Ar (IQA<sub>r</sub>), cuja classificação vai de boa a péssima ou crítica, dependendo do resultado do índice (O DIÁRIO, 2018). E, apesar de ter tido um período sem funcionamento (aproximadamente um ano entre 2018 e 2019), o sistema voltou a disponibilizar as informações, honrando o seu esforço e o seu compromisso com a transparência dos dados.

Destarte, o presente trabalho foi elaborado a partir da dissertação que analisou a relação entre a qualidade do ar e a saúde da população do município de Foz do Iguaçu, no Paraná. Essa análise partiu, principalmente, dos dados da estação de monitoramento da qualidade do ar do IAP e de internações hospitalares por doenças respiratórias registrados no banco de dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

O período dos dados ao longo da dissertação compreendeu desde julho de 2017, quando a estação foi instalada e, portanto,

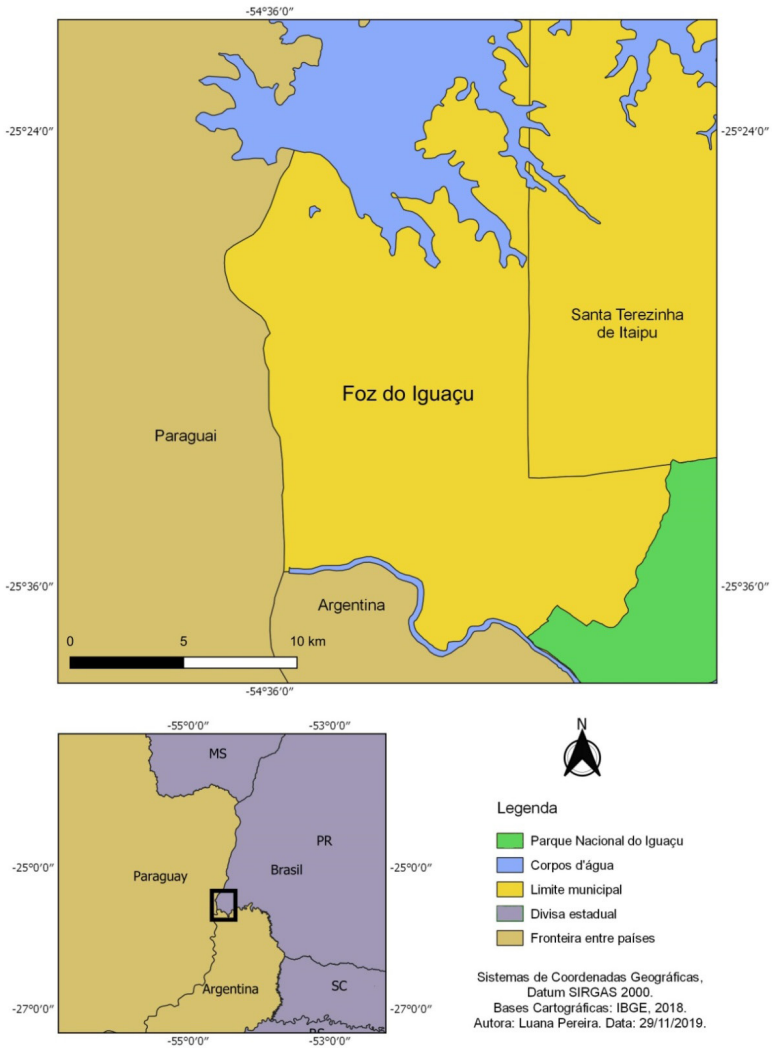
é a data do início da formação do banco de dados, a janeiro de 2018, mês em que foram feitos os trabalhos de campo e entrevistas. Contudo, o contato com os funcionários do IAP foi mantido desde então para atualização das informações até julho de 2021.

Na dissertação foram traçados três objetivos específicos para responder à questão central: o monitoramento da qualidade do ar promovido pelo PROEPAR é um instrumento adequado para o acompanhamento da relação entre a qualidade do ar e as interações por doenças respiratórias da população de Foz do Iguaçu (PR)? Dentre eles, destaca-se o terceiro: analisar a implementação do PROEPAR como política pública de gestão da qualidade do ar em Foz do Iguaçu. É sobre essa análise que trataremos nesse artigo como problema e objetivo.

### 1.1 Área de estudo

A área de estudo é o município de Foz do Iguaçu, que está localizado na região oeste do Paraná, no sul do Brasil. A cidade está situada na região da tríplice fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina. No lado brasileiro, o limite é com Santa Terezinha de Itaipu, do lado paraguaio é com Ciudad del Este, Hernandarias e Presidente Franco, já do lado argentino é com Puerto Iguazú. Na figura 1 é possível visualizar os limites, as divisas e as fronteiras de Foz do Iguaçu, cujas coordenadas são: 25° 32' 36,6"S e 54°34' 41,56"O.

Figura 1 – Localização de Foz do Iguaçu



Fonte: elaboração própria

O município de Foz do Iguaçu foi selecionado para receber a estação de monitoramento da qualidade do ar com base nos estudos presentes no Programa de Controle da Poluição Veicular

(PCPV), atualizado em 2012, por possuir potencial turístico, o que leva muitas pessoas a frequentarem a cidade (DTA-2, 2019).

No ano de 2017, a estação de monitoramento foi instalada no encontro de três vias importantes (figura 2) e com grande movimentação de pessoas e veículos, a saber:

- a avenida Paraná, que liga a região norte, onde está a usina hidrelétrica de Itaipu, até o centro da cidade;

- a avenida das Cataratas, que liga a região sul, onde está o Parque Nacional do Iguaçu, até o centro;

- e a avenida Jorge Schimmelpfeng, localizada no centro, concentrando diversos serviços, restaurantes e bares, que servem a moradores e turistas.

A escolha do local da instalação da estação dentro do município se deu porque o estudo de dispersão de poluentes realizado pelo Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento (LACTEC) determinou os principais quadrantes com potencial de poluição. Além disso, outros fatores foram levados em consideração: o terreno era de propriedade do IAP, portanto, sem necessidade de pagamento de aluguel; a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), que também está situada no terreno, realizava o pagamento da energia elétrica, bem como fazia a segurança do local; e, com isso, havia a possibilidade de instalação de infraestrutura para o envio dos dados coletados por meio de internet. Assim, a escolha do local de instalação da estação foi uma mescla ou um balanço entre o possível e o ideal (DTA-2, 2019).

Figura 2 – Localização da estação de monitoramento da qualidade do ar de Foz do Iguaçu



Fonte: elaborado pela autora

## 2. BREVE HISTÓRICO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E A FASE DE IMPLEMENTAÇÃO

Souza (2006) e Secchi (2013) afirmam que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Nesse sentido, Souza (2006) nos traz a reflexão de que se for admitido que a política pública é um campo holístico, pode-se entender que, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, daí seu caráter interdisciplinar, comportando vários olhares e, por isso, abarca definições de horizontes diferentes.

Muller e Surel (2002) destacam que a primeira dificuldade com a qual se defronta a análise das políticas públicas é o caráter polissêmico do termo “política”. Segundo eles, os falantes da língua inglesa têm mais facilidade para o entendimento do termo, pois dispõem de palavras diferentes para designar a noção de política. Esse termo cobre, ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*).

A primeira faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluida, variar segundo os lugares e as épocas; a segunda designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização...); a terceira acepção, enfim, designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos (MULLER; SUREL, 2002, p. 10).

Nesse sentido, para os autores, estudar a ação pública é situar-se, principalmente, no quadro da terceira acepção, a das políticas, o que não quer dizer, evidentemente, que as outras dimensões deverão ser ignoradas. Por isso mesmo, a análise das políticas públicas não procede de um recorte da esfera política, privilegiando certas atividades e deixando outras de lado. É próprio da análise das políticas lançar um olhar diferente sobre a ação pública em seu conjunto, colocando-se do ponto de vista daquilo que se tornou centro de gravidade da esfera política, a saber, a implementação das políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002).

A definição mais conhecida de política pública é a de Lasswell (1936) *apud* Souza (2006), na qual decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz. Nesse sentido, pode-se entender que Lasswell focalizava a tomada de decisão no interior do governo.

Aqui consideramos uma política pública originariamente formulada pelos agentes do governo e, assim, faz-se importante trazer para o texto o que Dye (1972) *apud* Howlet *et al.* (2013, p. 6) afirma sobre políticas públicas: “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Em outras palavras, para Dye (1972) as decisões são governamentais, feitas e deliberadas pelo *policymaker* que, no caso, é o governo. Lembrando que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública (BACHRACH; BARATZ, 2011).

Souza (2006) dialoga nesse sentido e resume política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Nesse contexto de entender políticas públicas como ações do governo, Lima e D’Ascenzi (2018) afirmam que toda política pública se legitima a partir do enfrentamento de um dado problema social: algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida. Em consonância com esses autores, Secchi (2013) define que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. E ressalta que, uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público.

Parada (2006) dialoga nessa direção, afirma que as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como trabalhar assuntos públicos. Mincato (2012) vai ao encontro de Parada (2006), reiterando que no campo de estudo das políticas públicas, uma das principais preocupações da ciência política tem sido a de revelar os mecanismos mediante os quais os “problemas sociais” transformam-se em “problemas políticos” que demandam processos decisórios e a proposição de políticas públicas por parte das autoridades governamentais. Para ele, cabe aos Poderes Públicos, por meio de suas políticas públicas, a criação de condições favoráveis para o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade como um todo.

Micanto (2012) examina que uma política pública implica, metodologicamente, investigar as diferentes fases de sua formação, envolvendo o contexto de surgimento da questão social, a sua transformação num problema político, a formulação da política propriamente dita, a sua implementação e os resultados sociais alcançados.

Sobre as fases das políticas públicas, Lasswell (1971) *apud* Howlet *et al.* (2013) apresentou e as dividiu em sete estágios:

informação; promoção; prescrição; invocação; aplicação; término; e avaliação. Essa formulação serviu de base para muitos outros modelos que foram surgindo e sendo aperfeiçoados.

Howlet *et al.* (2013) apresentam o modelo do ciclo de políticas públicas, o qual sugere 5 estágios: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão política; implementação da política; e avaliação da política.

A montagem da agenda se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a formulação da política diz respeito ao modo como as propostas de políticas são formuladas no âmbito governamental; a tomada de decisão é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a implementação da política se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a avaliação de política se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas (HOWLET *et al.*, 2013, p. 14-15).

Segundo esse modelo, após a tomada de decisão para a entrada de um tema na agenda do governo, a formulação das opções para a resolução do problema, o estabelecimento dos objetivos políticos, ainda cabe colocar tudo isso em prática, para, em seguida, entrar na fase avaliativa. Essa fase de traduzir as decisões políticas em ação compreende a fase de implementação, objeto do presente estudo.

Assim, se a definição de “políticas públicas” gera controvérsias em relação à maneira mais apropriada de ser delineada, o mesmo talvez não seja atribuído à definição de “implementação de políticas”, uma vez que a maioria dos autores converge em suas elucidaciones.

No livro de Faria (2012) é trazido como marco fundador dos estudos sobre implementação de políticas o que Pressman e Wildavsky (1973) estabelecem como um processo de interação entre a gama de objetivos e as ações definidas para atingi-los.



De uma forma didática para melhor compreensão, Secchi (2013) explica que a fase de implementação é aquela em que a administração pública se reveste de sua função precípua: executar as políticas públicas. É nessa etapa que são produzidos os resultados que posteriormente serão avaliados. Ele avalia que a importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de verificar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados ou mesmo otimismo exagerados.

Van Meter e Van Horn (1975) *apud* Faria (2012) apresentam que a implementação de políticas públicas são as ações de indivíduos (ou grupos) públicos e privados que são direcionadas para a consecução de objetivos definidos anteriormente no processo decisório acerca das políticas.

Nesse mesmo sentido, Howlet *et al.* (2013) afirmam que para que uma política pública funcione, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder, sendo, nesse momento, possível admitir também que atores não governamentais participem das atividades de implementação.

No que tange à discussão sobre o papel dos atores no processo de implementação, Lotta (2012) afirma que essa temática é fundamental para a compreensão de como as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas.

Para essa investigação, Lima e D'Ascenzi (2018) descrevem a implementação como a fase na qual as políticas públicas são executadas e trazem duas perspectivas de análise para a observação desse processo: *top-down* e *bottom-up*. A primeira perspectiva, *top-down* (de cima para baixo), estabelece como ponto de partida a estrutura normativa formal. O pressuposto desse enfoque é de a implementação ser um processo técnico-administrativo. Disso decorre a relevância de processos de treinamento, além disso, ganham importância os mecanismos de monitoramento das ações e os de controle de desempenho.

A segunda perspectiva trazida por Lima e D'Ascenzi (2018) é do tipo *bottom-up* (de baixo para cima), um processo de implementação de políticas descentralizado e com destaque aos implementadores que estão na ponta do problema, ou melhor, na linha de frente. O pressuposto é de que mesmo o melhor dos planejamentos tenderia a ser incapaz de prever a dinâmica do problema social, as limitações das organizações executoras das políticas, os conflitos que vão surgindo no decorrer do processo de execução e as outras situações imponderáveis, conformadas a partir do momento em que as atividades são colocadas em prática. O surgimento de imprevisto é inevitável e o seu enfrentamento se dá por aqueles atores que estão mais próximos das situações. Isso significa que, concretamente, as políticas se tornam eminentemente locais (LIMA; D'ASCENZI, 2018).

Observa-se que essas abordagens não são mutuamente exclusivas, uma vez que ambas fornecem informações úteis sobre o processo de implementação. Em alguns casos, uma abordagem pode ser mais importante que a outra, e, em outros casos, ambas são igualmente relevantes. Surgiram também outros modelos, como os de design, de comportamento, e de negociação, abarcando processos mais complexos e dinâmicos (LIMA; D'ASCENZI, 2018).

Vale ressaltar que, não é o foco do presente trabalho citar todos os modelos existentes e explicá-los, nem mesmo apoiar-se em um específico para analisar a implementação da política pública em questão. Nesse momento, são seguidos os passos de Secchi (2013), quando afirma que uma análise de implementação de políticas públicas se trata de uma pesquisa sobre a implementação com o foco centrado no processo *per se*, seus elementos, seus contornos, suas relações e seu desenvolvimento temporal, trazendo um viés mais descritivo que prescritivo.

O autor afirma que política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. Ele exemplifica que a política pública é como a alma, e esta precisa de um

corpo para tomar vida. Basicamente estas questões implicam as três dimensões das políticas públicas: *policy* (conteúdo da política); *polity* (marco institucional e instituições); e *politics* (processos políticos) (SOUZA, 2006).

Segundo Secchi (2013), o *policymaker* necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar intenções em ações. Nesse sentido, a política pública em questão nesse artigo e o instrumento que a transforma em ação são o PROEPAR e o monitoramento da qualidade do ar, respectivamente.

Assim, para o melhor entendimento do PROEPAR foi feita uma revisão da literatura sobre políticas públicas e a fase de implementação neste item (2) e a seguir, no subitem 2.1, destacam-se algumas das principais políticas públicas ambientais referentes à qualidade do ar no Brasil e no Paraná.

## 2.1 Políticas públicas de qualidade do ar

Os custos ambientais das atividades econômicas aparecem quando a capacidade de assimilação do ambiente é ultrapassada. Estes custos eram, por muito tempo, externalizados, isto é, transferidos para vários segmentos da sociedade sob a forma de prejuízos econômicos, à saúde humana, aos ecossistemas, bem como danos materiais.

Essa conjuntura exigiu uma ação governamental para tentar controlar o problema, resultando no estabelecimento de padrões crescentemente mais rigorosos de qualidade ambiental e de emissão de poluentes industriais, iniciando a internalização dos custos ambientais, pagos em grau cada vez maior pelas atividades econômicas que os produziam (LEMOS, 2014).

De acordo com Cavalcanti (2010), no Brasil, as discussões se iniciaram por volta da década de 70, após a Conferência de Estocolmo, a qual se deu em 1972. A conferência se constituiu em um marco para a política ambiental de abrangência mundial. Retomou-se discursos sobre o crescimento populacional, industria-

lização acelerada, problemas na produção de alimentos, miséria, fome, pobreza, entre outros assuntos (CAMARGO, 2003). O Brasil teve participação atuante nesse evento, juntamente com a Índia, e conseguiu trazer à tona questões importantes sobre o crescimento econômico dos países considerados desenvolvidos e os subdesenvolvidos.

Os elevados índices de industrialização e urbanização verificados no país, na década de 70, trouxeram como consequência problemas graves de poluição do ar em grandes cidades como São Paulo e Cubatão, evidenciando, assim, a necessidade de se adotar legislação sobre o tema. Esse cenário levou o governo brasileiro a implementar medidas de controle da qualidade do ar, orientadas para as emissões procedentes das indústrias (fontes fixas) e dos veículos automotores (fontes móveis) (CAVALCANTI, 2010).

Na década de 80, o país começou a construir o seu arcabouço legal, quando, em 1981, foram estabelecidos objetivos e instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/81 (BRASIL, 1981). Esta lei criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente, integrado por um órgão colegiado: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). O CONAMA foi protagonista na proposição de critérios de qualidade do ar e de limites de emissão para atender as demandas de poluição do ar que surgiam, bem como na criação de programas relativos à temática como o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos (PROCONVE) e o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (PRONAR) (CAVALCANTI, 2010).

O PRONAR foi instituído pela Resolução CONAMA n.º 05, de 15/06/1989, a qual estabelece a criação da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade do Ar. Por meio do monitoramento, é possível ter acesso aos níveis de poluentes presentes na atmosfera a fim de verificar se estão dentro ou fora dos limites permitidos pelo padrão determinado para cada parâmetro e traçar estratégias para a sua mitigação (ISS, 2019).

Para subsidiar o PRONAR, determinou-se a criação de um Inventário Nacional de Fontes e Emissões para o cadastramento das emissões referentes às fontes de poluição do ar, que também deveria ser feito em cada estado. Adicionalmente, foram criados os padrões nacionais de qualidade do ar pela Resolução CONAMA n.º 03, de 28 de junho de 1990, que também delegou a responsabilidade aos estados para o monitoramento do ar nos seus respectivos territórios. Destaca-se que, recentemente, ocorreu a revisão desta resolução, resultando na Resolução CONAMA n.º 491, de 18 de novembro de 2018 (ISS, 2019).

Dessa forma, do ponto de vista da gestão pública, a qualidade do ar é tema de todas as esferas. Nacionalmente, o tema é tratado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) e, na esfera estadual, pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP). Assim, o IAP é responsável pelo inventário das fontes e emissões, pela criação de padrões e pelo monitoramento da qualidade do ar no Paraná.

O último inventário de poluentes do estado foi publicado em 2013, mas não está atualizado devido a problemas com a disponibilização dos dados. Quanto aos padrões, o estado segue a Resolução CONAMA 491/2018 e a Resolução SEMA 016/2014. A rede de monitoramento foi ampliada por meio do PROEPAR e agora conta com 14 estações (DTA-2, 2019).

Portanto, no âmbito das políticas públicas, foram propostas diversas abordagens para lidar com a questão desde o enfoque de comando e controle, como o estabelecimento de limites de emissão, sob pena de multa caso ocorra o seu descumprimento. Também foram criados instrumentos de prevenção, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), chegando, por fim, na atual visão integradora da política ambiental com propostas de instrumentos econômicos para controle da poluição e planejamento estratégico (MAGRINI, 2001).

Na esfera acadêmica o tema também é bastante discutido. Algumas pesquisas que abarcam a poluição do ar vêm sendo desen-

volvidos, como o de Cavalcanti (2010), em Duque de Caxias, no estado do Rio de Janeiro, e o de Cheng (2015), em Cubatão, no estado de São Paulo. A primeira teve como estudo de caso dois conjuntos de atividades industriais no Rio de Janeiro e propôs um modelo de gestão da qualidade do ar com abordagem corretiva e preventiva para o estado. Já a segunda propôs uma nova abordagem logística para o transporte de grãos na região em vias de auxiliar no controle sobre os índices de poluição do ar em Cubatão. Estudos de caso como esses relembram a importância de discutir os problemas advindos da poluição do ar, bem como apontam algumas reflexões para a criação de novos modelos de gestão, podendo, inclusive, dar origem a novas políticas públicas.

O desenvolvimento e implementação de políticas públicas, normalmente, estão amparados por sistemas de informações, os quais servem como instrumento para dar suporte aos planejadores. Dentre os componentes estão, por exemplo, as medições locais ou monitoramento e o banco de dados. Ambos os dispositivos técnicos constam na política pública ora analisada neste trabalho: o PROEPAR. Esse Plano conta com uma estação de monitoramento da qualidade do ar que mede diversas variáveis, as quais podem ser visualizadas em um banco de dados.

Assim, o monitoramento é o primeiro passo para qualquer iniciativa de gestão da qualidade do ar. Por meio desse instrumento, é possível ter conhecimento do objeto de estudo e planejar políticas públicas de zoneamento para a instalação das atividades produtivas, ações de reflorestamento, revezamento de automóveis, definição de horários para circulação de veículos pesados, a construção de novas rotas para o contorno do centro urbano, entre outras ações.

### 3. METODOLOGIA

A questão central do presente artigo é entender como surgiu o PROEPAR e como ele foi implementado. Assim, foi determinado o referencial teórico sobre políticas públicas e a fase de implementação

para o seu embasamento. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com análise descritiva, exploratória e empírica.

O recorte temporal iniciou em julho de 2017, pois corresponde à data da instalação da estação de monitoramento da qualidade do ar em Foz do Iguaçu, e finalizou em julho de 2021.

Ao iniciar a pesquisa qualitativa, foi feita uma averiguação dos documentos e bibliografias existentes. E, considerando que muitas informações são provenientes de notícias de portais eletrônicos, uma vez que é um assunto pouco estudado e bastante atual, percebeu-se a necessidade de realizar uma entrevista com os *policymakers*, ou seja, com as pessoas que estão à frente da política pública.

Os entrevistados foram selecionados na medida em que a pesquisa se iniciou e se deu o contato com o IAP, órgão responsável pelo monitoramento da qualidade do ar no Paraná. O atendimento foi encaminhado para a equipe do Departamento da Qualidade do Ar (DAR), a qual fica na sede, em Curitiba-PR.

Dessa forma, foi realizada uma entrevista não estruturada e focalizada com funcionários da sede do IAP, bem como com uma funcionária do Lactec, nos dias 15 e 16 de janeiro de 2019, em Curitiba. Posteriormente, foi mantido o contato por telefone com os entrevistados a fim de atualização das informações. Destaca-se que os colaboradores dos institutos não foram identificados e para referenciá-los foram usados pseudônimos para garantia de seus anonimatos. Assim, foi usado DTA-2 para os servidores do IAP e QAr-1 para o Lactec.

Optou-se por esse tipo de entrevista, pois, segundo Lakatos e Marconi (2003), a entrevistadora tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção, podendo-se explorar mais amplamente uma questão que considere mais adequada. Além disso, essa conversação aberta e disposta a novos direcionamentos tinha um roteiro de tópicos (figura 3) relativos ao problema em estudo, que poderia ser seguido com liberdade para chegar a resultados

diferenciados. Sabia-se que havia informações desconhecidas, portanto, as respostas poderiam render outras perguntas ausentes da programação.

Nas entrevistas foram coletadas informações a partir das perguntas feitas aos entrevistados. As informações conseguidas por meio das entrevistas foram utilizadas para descrever como se deu a implementação do PROEPAR em Foz do Iguaçu (PR) e como está a sua situação hoje, constando na próxima seção referente aos resultados e discussões.

Figura 3 – Entrevista com o IAP e o Lactec

Como o governo do Estado do Paraná se organiza para monitorar a qualidade do ar?  
Qual o papel da sede e da Regional do IAP no monitoramento da qualidade do ar?  
Qual é o papel do Lactec na estação de monitoramento da qualidade do ar de Foz?  
Como surgiu o PROEPAR?  
Como foi a escolha dos municípios para receberem a estação? Por que Foz foi escolhida?  
Houve um estudo de melhor alocação da estação no que tange o monitoramento da qualidade do ar?  
Por que o local escolhido para a instalação da estação foi o terreno em que está situada?  
Como funciona a operação e manutenção da estação de monitoramento da qualidade do ar de Foz do Iguaçu?

Fonte: elaboração própria

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base na pesquisa documental e nas entrevistas no IAP e no Lactec (figura 4), em Curitiba-PR, foi feito um levantamento sobre o PROEPAR desde a sua motivação e criação até o momento da sua implementação. Cabe-se destacar que as informações dadas pelos funcionários dos órgãos foram essenciais para preencher os hiatos presentes nas bibliografias. Constatou-se que esses atores fizeram parte da criação e implementação do PROEPAR, sendo fundamental realizar a pesquisa sobre os seus pontos de vista.



Figura 4 –Trabalho de campo no IAP (esquerda) e no Lactec (direita) em Curitiba



Fonte: acervo das autoras

Alguns dos instrumentos do PROEPAR já foram implementados, enquanto outros ainda não foram viabilizados. Esse parecer sobre a conjuntura da política pública foi construído e abordado ao longo dos resultados na presente seção, que está dividida em três eixos: a implementação do PROEPAR, a operação da estação de monitoramento da qualidade do ar de Foz do Iguaçu (PR) e a transparência dos dados da estação.

#### 4.1 Sobre o PROEPAR

À época da entrevista, o órgão ambiental responsável por tratar da qualidade do ar, no Paraná, era o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), que dentro de sua estrutura possuía um setor específico para esse tema. Este setor se chamava Departamento de Tecnologia Ambiental (DTA) no organograma antigo, mas, em seguida, foi renomeado para Departamento de Qualidade do Ar (DAR). O DAR estava situado abaixo da presidência e da Diretoria de Monitoramento Ambiental e Controle da Poluição (DIMAP).

Em março de 2019, o IAP foi extinto e anexado ao Instituto Água e Terra (IAT). E, com isso, o setor responsável pelo monitoramento da qualidade do ar no estado está na Diretoria de Licenciamento e Outorga, na Gerência de Monitoramento e Fiscalização.

Quando ainda era o IAP, o setor compreendia quatro funcionários do próprio órgão. Ressalta-se que o DAR estava sem chefia na época da entrevista devido à troca de governo (DTA-2, 2019). Atualmente, no IAT, o setor responsável tem apenas um funcionário, que é um dos que já trabalhavam no IAP. (DTA-2)

Segundo DTA-2 (2019), a estrutura e a organização do DAR estavam baseadas na legislação que atende os padrões de qualidade do ar, a Resolução CONAMA 491/2018, que substituiu a Resolução CONAMA 03/90. Contudo, para poder atendê-la, é preciso ter uma rede de monitoramento à disposição a fim de acompanhar as concentrações dos poluentes.

DTA-2 (2019) e QAr-1 (2019) relataram que a rede de monitoramento do IAP começou a ser montada na década de 1980 junto à agência de cooperação técnica alemã *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). Essa instituição visava ações de sustentabilidade e disponibilizava investimento no país por meio de convênios.

No início as estações eram manuais e, em 2000, foram instaladas as primeiras estações automáticas. Nesse momento, o Lactec passou a auxiliar o órgão ambiental por meio de parceria para atuar no tratamento dos dados (QAr-1, 2019).

Com o passar do tempo, outras estações, tanto do IAP, quanto de indústrias da região, adentraram na rede de monitoramento. A parceria entre IAP e Lactec foi mantida por meio de convênios para a operação, manutenção e tratamento dos dados das estações até meados de 2016 (QAr-1, 2019).

Sendo a meta do IAP a expansão da rede de monitoramento, DTA-2 entrou em contato com a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), o qual verificou que no plano do governo estavam previstas atividades orientadas para essa finalidade (Projeto Multissetorial). Surgiu, então, a possibilidade de financiamento para a compra de novas estações de monitoramento por convênio com o Banco Mundial. Apesar

dessa articulação, houve uma demora de 4 anos para aprovação desse convênio e mais 2 para implementação das novas estações, ocorrendo apenas a partir do estabelecimento do PROEPAR em 2017. Antes disso, alguns documentos precisaram ser criados para fundamentar as premissas do PROEPAR, como o Programa de Controle da Poluição Veicular (PCPV) e o Inventário de Fontes Móveis. (DAT-2, 2019).

Em 2011, foi elaborado o PCPV, o qual deveria ser escrito por todos os estados brasileiros, segundo a Resolução CONAMA 418/09. O PCPV tinha o objetivo de determinar a escolha dos locais para a instalação das novas estações.

Apoiado no PCPV, os municípios de Maringá, Londrina, Cascavel, Foz do Iguaçu, Ponta Grossa e Paranaguá foram indicados para a instalação das estações fixas e Colombo, de uma estação móvel. A seleção se baseou nas maiores frotas de veículos do estado, com exceção de Paranaguá e Foz do Iguaçu. Paranaguá foi selecionada por se tratar de um município costeiro que abriga o porto mais importante do estado. Já Foz do Iguaçu foi eleita por ser um município turístico com muito fluxo de pessoas (DTA-2, 2019).

O PCPV do Paraná foi escrito pelos funcionários do antigo DTA e atualizado em 2012 em função da elaboração nesse mesmo ano do Inventário de Fontes Móveis, o qual é exigência do Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (PRONAR). Já o Inventário foi destinado à elaboração por terceirizados (DTA-2, 2019).

DTA-2 (2019) afirmou que após a criação do PCPV, seria instituída uma taxa do Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso – I/M, prevista na Resolução CONAMA 418/09. No entanto, para ser decretada, seria necessária a convocação de uma audiência pública com a presença da sociedade civil, o que não ocorreu, pois percebeu-se que seria oneroso demais para a população. Assim, apesar do PCPV existir, ele nunca foi implementado<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Segundo a notícia publicada no jornal eletrônico *Gazeta do Povo* (2019), o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) suspendeu a inspeção veicular que seria

Em 2013, o governo do estado do Paraná firmou um convênio com o Banco Mundial, cujo acordo alavancou recursos para o Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná (PARANÁ, 2016). O Projeto recebeu financiamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que é um braço do Banco Mundial.

O Projeto foi executado por sete secretarias e quatro autarquias estaduais e envolveu a aplicação de recursos que somaram cerca de US\$ 714,1 milhões (aproximadamente R\$ 2,8 bilhões). Desse total, US\$ 350 milhões (49%) foram emprestados pelo BIRD e US\$ 364,11 milhões (51%) correspondem à contrapartida do estado (TCE, 2018).

Coordenado pela SEPL, o Multissetorial foi formado por uma série de programas de modernização administrativa e investimentos nas áreas de saúde, educação, conservação de solo agrícola e desenvolvimento econômico, bem como da qualidade do ar. As iniciativas foram desenvolvidas pelo estado, em parceria com municípios (TCE, 2018). O seu detalhamento previa a ampliação da rede de monitoramento da qualidade do ar e a concepção do sistema de fiscalização das emissões atmosféricas de fontes (PARANÁ, 2014).

Com o intuito do cumprimento do Projeto, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) e o IAP criaram a Resolução Conjunta SEMA/IAP n.º 3, de 19/06/2017, que dispõe sobre a implementação do Plano Estadual de Controle da Poluição do Ar e de Proteção da Atmosfera (PROEPAR), como um dos instrumentos básicos da gestão ambiental para proteção da saúde e bem-estar da população e melhoria da qualidade de vida, com o objetivo de permitir o desenvolvimento econômico e social do estado de forma ambientalmente segura. Competia ao IAP o gerenciamento do plano e o detalhamento das suas ações mediante ato administrativo próprio.

---

obrigatória no Brasil em 2019 porque os órgãos estaduais do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) ainda não estavam organizados para tal serviço.

Assim, já em 2017, na revisão do Projeto Multissetorial, o governo do estado do Paraná (2017) publicou como uma ação já executada, a implantação das estações nos municípios sugeridos pelo PCPV. Com isso, é possível afirmar que o Convênio e o respectivo Projeto estão diretamente relacionados com os recursos para a implantação do PROEPAR, que trata da operação das estações.

Diante dessa organização institucional, foi possível fazer uma relação com o discutido por Muller e Surel (2002) e Souza (2006) sobre a dimensão *policy*. Constatou-se que o PROEPAR é a dimensão *policy*, por se tratar de uma ação pública, a qual implica os objetivos explícitos da política pública e a definição de dispositivos político-administrativos para a implementação de ações orientadas por esses objetivos.

O Plano, portanto, regulamenta a Lei Estadual n.º 13806/2002, que dispõe sobre as atividades pertinentes ao controle da poluição atmosférica, padrões e gestão da qualidade do ar. Sobre a gestão da qualidade do ar, o Art. 21 afirma que ela deve ser efetuada por meio dos seguintes instrumentos: o inventário de fontes; o monitoramento da qualidade do ar; o relatório de qualidade do ar; o licenciamento ambiental; a prevenção de deterioração significativa da qualidade do ar; e o programa de emergência para episódios críticos de poluição do ar.

No seu Art. 26 a lei dispõe especificamente sobre o instrumento de monitoramento da qualidade do ar declarando que compete ao poder público estadual, por meio do órgão estadual de meio ambiente, implementar um sistema de monitoramento que permita acompanhar a evolução da qualidade do ar. E no Art. 27, delibera que o Sistema de Monitoramento da Qualidade do Ar e das Condições Meteorológicas deve ser implementado prioritariamente nas regiões ou localidades com maior concentração de fontes móveis ou estacionárias de poluição atmosférica e avaliar as concentrações dos poluentes cujos efeitos potenciais possam afetar significativamente a qualidade do ar.

Nesse mesmo Art. 27, a lei assegura a toda população, que o órgão gestor da qualidade do ar do estado, deve disponibilizar diariamente o acesso à concentração de gases e particulados medidos pelas estações automáticas de monitoramento para os poluentes amostrados.

Portanto, o PROEPAR regulamentou a referida lei e em seu Art. 2º definiu oito ações para atingir o seu objetivo, tais como: I - estabelecimento de padrões de emissões atmosféricas e de qualidade do ar; II - monitoramento da qualidade do ar, implementação, operação e manutenção da rede estadual; III - inventário de fontes e emissões; IV - relatório de qualidade do ar; V - programa de emergências para episódios críticos de poluição atmosférica; VI - classificação de áreas quanto à qualidade do ar; VII - programa de prevenção da qualidade do ar em unidades de conservação com o objetivo de garantir a qualidade do ar em observância aos padrões secundários de qualidade do ar; VIII - programa de metas progressivas para atender os padrões de qualidade do ar da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Essas ações faziam parte das metas do próprio DAR como setor e, ao ser questionado sobre o seu andamento, DTA-2 (2019) fez considerações sobre cada uma. Das oito propostas, metade já foi cumprida (I, II, III e VIII) e as demais (IV, V, VI e VII) compreendem ações a serem realizadas por meio de documentos que, até o momento da entrevista, ainda não tinham sido elaborados e estavam em processo de construção.

Ressalta-se que, apesar de ainda não ter sido efetuada, a de número VII (Programa de prevenção da qualidade do ar em unidades de conservação com o objetivo de garantir a qualidade do ar em observância aos padrões secundários de qualidade do ar) foi iniciada. DTA-2 (2019) declarou que foi inserida uma condicionante na licença da usina do Baixo Iguaçu para a instalação de uma estação no Parque Nacional do Iguaçu. Entretanto, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) negou

a anuência para a instalação. Esse fato ainda estava sendo discutido dentro do IAP para as devidas providências.

O estabelecimento de padrões de emissões atmosféricas e de qualidade do ar, que compreende a premissa I, foi realizado com a adoção das Resoluções SEMA 16/2014 e CONAMA 491/2018. A primeira é o padrão a ser adotado pelas indústrias. Ela era revisada a cada 5 anos em uma ação conjunta entre o IAP e a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) por meio de grupos de trabalho. Neles se discutia a capacidade do segmento em realizar o devido monitoramento. Era dada, então, a oportunidade ao segmento para se manifestar quanto ao solicitado. Já a segunda dispõe sobre os padrões de qualidade do ar (DTA-2, 2019).

O monitoramento da qualidade do ar, implementação, operação e manutenção da rede estadual (II) foi um procedimento recentemente ampliado para 10 estações, além das 4 de empresas. O Inventário de Fontes e Emissões (III) também já foi elaborado. E, o Programa de metas progressivas para atender os padrões de qualidade do ar da OMS (VIII) foi atendido pela Resolução CONAMA 491/18.

Nesse artigo foi tratado o instrumento II - monitoramento da qualidade do ar, implementação, operação e manutenção da rede estadual. Essa ação proposta no Plano e também no Art. 26 da Lei Estadual n.º 13806 foi implementada por meio da instalação das 7 novas estações que monitoram a qualidade do ar.

Considerando a perspectiva de Secchi (2013), quando o autor afirma que política pública é um conceito que se materializa por meio de instrumentos, o PROEPAR consiste na parte abstrata da política pública, a qual necessita de instrumentos para se materializar, como o monitoramento da qualidade do ar. Ele exemplifica que a política pública é como a alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Sendo assim, entendeu-se que o monitoramento da qualidade do ar assume o papel de corpo da política pública, enquanto o PROEPAR representa a alma dessa política pública.

Uma vez estabelecido o PROEPAR, nas notícias encontradas sobre a sua divulgação e a ampliação da rede de monitoramento da qualidade do ar (GLOBO, 2018; O DIÁRIO, 2018; e PREFEITURA DE CASCAVEL, 2018), os porta-vozes eram, geralmente, funcionários da sede, como DTA-2. Verificou-se que os funcionários dos escritórios regionais não foram citados nas notícias das fontes pesquisadas, sendo possível supor certa centralização da política pública, que, potencialmente, parte do centro e irradia para as pontas. Esse comportamento é associado à uma perspectiva de análise do tipo *top-down*, na qual a implementação política é um processo técnico-administrativo, o qual parece seguir um comando hierárquico da sede para os escritórios regionais e não o contrário.

Para confirmar esta hipótese, foi realizada a referida entrevista com DTA-2. Constatou-se que a sede atuou como *policymaker* na condução do PROEPAR. A semente da política pública partiu da gerência do DTA/IAP, e representava as oito metas da divisão, entre elas: expandir a rede de monitoramento da qualidade do ar do Paraná. DTA-2 participou da elaboração da Resolução – SEMA/IAP n.º 03/2017, que estabeleceu a estrutura do PROEPAR.

DTA-2 (2019) afirmou que a sede centraliza tanto o licenciamento da qualidade do ar, quanto o monitoramento. A fiscalização fica por parte das Regionais, no entanto, quando se trata de Ministério Público, somente a sede é responsável por fazê-la.

E, por fim, todo o serviço que diz respeito às estações de monitoramento da qualidade do ar em todos os municípios, inclusive, em Foz do Iguaçu (PR), são realizados pela sede. Os Escritórios Regionais não possuem servidores aptos para os serviços de operação e manutenção que as estações exigem. Conclui-se, então, que, de fato, existe uma coordenação centralizada da sede do IAP na formulação e na implementação do PROEPAR. Esse desenho indica uma abordagem do tipo *top-down* na relação entre a sede e a regional.



Na próxima seção são abordados assuntos referentes à estação de Foz do Iguaçu (PR) para entender, entre outras coisas, como se deu a escolha do local de sua instalação dentro do município e a sua operação.

## 4.2. Sobre a estação de monitoramento da qualidade do ar de Foz do Iguaçu (PR)

Já se sabe que a escolha do município de Foz do Iguaçu (PR) para receber a estação de monitoramento da qualidade do ar foi definida por meio do PCPV, escrito pela sede do IAP, devido ao seu potencial turístico, gerando um alto fluxo de pessoas na cidade. O documento fundamentou as intenções previstas no Projeto Multissetorial, desenvolvido pelo governo estadual. E, a instalação da estação foi implementada por intermédio do PROEPAR.

Para subsidiar o PCPV, o Lactec fez um estudo de modelagem atmosférica para verificar a dispersão dos poluentes, a fim de ajudar na definição do local dentro do município que seria mais apropriado para a instalação da estação. Assim, o local foi escolhido por estar dentro do quadrante determinado pelo modelo de dispersão realizado por meio do *software* AERMOD<sup>26</sup>.

QAr-1 (2019) afirmou que a parte mais difícil na modelagem é a obtenção da informação das fontes de emissão, pois depende do que os usuários passam ao órgão ambiental. O profissional do Lactec que fez esse estudo não faz mais parte da equipe.

QAr-1 (2019) destacou outros critérios que devem ser levados em consideração para a definição do local da instalação da estação que vão além do resultado do estudo:

- deve-se pensar em um local onde não seja próximo de uma fonte de emissão, pois nesses lugares já se sabe que as concentrações são altas;

<sup>26</sup> O AMS/EPA Regulatory Model (AERMOD) é um *software* utilizado para modelagem de dispersão de ar. É fabricado pela Lakes Environmental *Softwares*.

- optar por local onde não tenha obstáculos ou barreiras físicas, como prédios e árvores, para não gerar interferência no equipamento;

- segurança para conter atos de vandalismo;

- estrutura como energia, telefone e internet;

- fácil acesso para manutenção e visita técnica quando houver necessidade, e isso inclui os finais de semana e feriados;

- observar, especialmente, a influência da direção dos ventos na dispersão dos poluentes. O vento dispersa a poluição, então, se o vento faz a direção de leste a oeste e a estação ficar a leste, nada chegará à estação, não sendo representativo.

Em consonância com os princípios defendidos pelo Lactec para a instalação da estação, DTA-2 (2019) ressaltou alguns outros fatores que também avaliou nesse sentido. Para a escolha do local de instalação, ressaltou que é sempre eleita uma área pública para não haver gastos com o aluguel do terreno. No caso de Foz, a área é do IAP e estava cedida para a prefeitura, mas esta não a usava. Na época da entrevista, a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) utilizava parte do terreno e, na outra, estava a estação.

É importante que haja responsáveis que possam garantir a segurança do terreno, assim como dar suporte à estrutura necessária, como energia elétrica e internet. A SANEPAR se tornou a fomentadora desses recursos.

Nesse sentido, é fundamental organizar uma mescla entre o possível e o ideal. O DTA-2 (2019) realçou que é um balanço entre tudo o que é fundamental para se levar em conta e o que realmente é viável de realizar.

Sobre as tarefas de operação e manutenção, DTA-2 (2019) informou que era feita uma manutenção preventiva a cada 90 dias e uma geral a cada 2 anos. Quando detectado algum problema, o IAP realizava manutenções corretivas. Se havia algum problema

mais grave com algum equipamento, era necessário mandar para reparo para o fabricante ou técnico especializado.

Quando há problemas de energia ou internet, por exemplo, algumas regionais conseguem enviar técnicos para resolver, mas não são todas, e quaisquer problemas mais específicos só são resolvidos pela sede (DTA-2, 2019).

O convênio do Banco Mundial contemplava 2 carros que são utilizados para o deslocamento. Todos os custos de deslocamento (gasolina, manutenção dos carros, diária para funcionário) provêm do IAP (DTA-2, 2019).

Assim, conforme apresentado no item 1.1, a estação de monitoramento da qualidade do ar de Foz do Iguaçu (PR) foi instalada no bairro do centro (figura 5), onde há grande fluxo de moradores e turistas, pois se encontra o entroncamento de três das principais vias da cidade. Ressaltou-se que, sobretudo, a presença de pessoas é o principal parâmetro a ser considerado, pois são elas que estão sendo mais impactadas pela poluição.

Contudo, em maio de 2020 a estação de Foz do Iguaçu foi invadida e alguns equipamentos foram roubados. DTA-2 informou que como não havia garantia de que a estação e o restante dos equipamentos estariam seguros, o IAP optou, então, pela sua desinstalação e, assim, os dados foram interrompidos em abril de 2020. Por enquanto, foi solicitada uma nova estação com previsão de aquisição até o fim de 2021.<sup>27</sup>

Por fim, salienta-se que como o PROEPAR e a estação de monitoramento da qualidade do ar já foram analisados segundo à sua implementação, faz-se necessário esclarecer os detalhes sobre os dados gerados pela estação. Então, na próxima seção são explicados quais são os dados produzidos e como está a sua disponibilização em tempo real.

---

<sup>27</sup> Essas informações foram fornecidas por DTA-2 via telefone em 06 de julho de 2021.

Figura 5 – Trabalho de campo na estação de monitoramento da qualidade do ar do IAP em Foz do Iguaçu



Fonte: acervo das autoras

### 4.3 Sobre a transparência dos dados

O Art. 27 da Lei Estadual n.º 13806/2002 assegura a toda população a disponibilização diária à concentração de gases e particulados medidos pelas estações automáticas de monitoramento por meio do IAP. O PROEPAR foi criado com a finalidade de regulamentar a referida lei e, portanto, garantir o acesso à informação sobre a qualidade do ar do Paraná.

Inicialmente, conforme descrito na seção sobre o PROEPAR, o surgimento de verbas por meio do contrato com o Banco Mundial, as quais poderiam ser gastas com a finalidade da ampliação da rede de monitoramento da qualidade do ar, proporcionou o estabelecimento do Plano e a possibilidade de trabalhar com a transparência dos dados.

Esse convênio trouxe seis novas estações fixas em: Foz do Iguaçu, Ponta Grossa, Cascavel, Maringá, Londrina e Paranaguá. ODiário (2018) afirmou que o Paraná passou de 8 para 14 estações de monitoramento da qualidade do ar alojadas em lugares estratégicos, tornando-se o segundo estado do país a emitir essas informações em tempo real.

No entanto, o que se destaca é que o convênio com o Banco Mundial pagou as estações, mas a manutenção delas, as diárias para ida a campo, o combustível dos veículos, entre outros gastos para a sua operação, ficaram sob responsabilidade do IAP. Então, o órgão dependia de verba estadual para dar continuidade ao PROEPAR.

Assim, houve um esforço reconhecido do DAR em desenvolver documentos e organizar o setor para subsidiar o PROEPAR. Sabe-se que foi um trabalho difícil, pois o setor tinha um corpo técnico reduzido, com apenas 4 funcionários. E, além de ter que lidar com todas as estações (operação e manutenção), também realizam serviços de licenciamento e monitoramento.

Com isso, o empenho do DAR em cumprir todas as oito metas propostas no Plano é visível e metade delas já está realizada, mas no que tange à transparência dos dados, o setor não conseguiu manter o seu funcionamento constante desde o início da operação das estações. O IAP e o Lactec mantinham um convênio que envolvia a elaboração do sistema IQAr, o tratamento e a disponibilização dos dados em tempo real. Entretanto, o convênio que durou até 2016 foi rompido, ou seja, período em que o PROEPAR foi assinado e a estação de monitoramento da qualidade do ar de Foz do Iguaçu (PR) foi instalada. Com isso, o sítio de internet do órgão esteve temporariamente fora do ar por pelo menos um ano entre 2018 e 2019. (QAr-1, 2019)

Apesar disso, é importante destacar que as estações continuavam monitorando, apenas os dados não estavam sendo repassados em tempo real para o sítio de internet do IAP. Isso ocorreu

à época da entrevista e para se ter acesso ao material, fazia-se necessário realizar solicitação oficialmente por meio de pedido protocolado junto ao instituto, o qual não impôs dificuldades na sua disponibilização.

Quando o portal de monitoramento da qualidade do ar, está em funcionamento normal, como ocorre atualmente, é possível ter acesso diariamente aos dados das estações de monitoramento. Esses dados são atualizados de hora em hora e em tempo real, e compreendem: temperatura, umidade, SO<sub>2</sub> (dióxido de enxofre), NO<sub>2</sub> (dióxido de nitrogênio), O<sub>3</sub> (ozônio), CO (monóxido de carbono), MP<sub>10</sub> (partículas inaláveis), PTS (partículas totais em suspensão), entre outros (IAP, 2019b).

A partir desses dados, no mesmo boletim diário (figura 6), é gerado o Índice de Qualidade do Ar (IQAr), que é sempre o maior valor entre os indicadores citados. Dependendo do valor do IQAr é atribuída uma classificação qualitativa de péssima ou crítica a boa.

Figura 6 – Boletim da qualidade do ar de Foz do Iguaçu do dia 04/09/2019

HORA	TEMP	UMID	SO <sub>2</sub>	NO <sub>2</sub>	IQA			IQA	QUALIDADE DO AR	POLUENTE	CONC (µg/m <sup>3</sup> )	
					O <sub>3</sub>	CO	MP10					PTS
03/09/2019 13:00	27	32	*	5	23	*	24	19	24	BOA	MP10	24
03/09/2019 14:00	28	*	6	25	*	24	20	25	25	BOA	O <sub>3</sub>	41
03/09/2019 15:00	28	*	6	28	*	24	21	28	28	BOA	O <sub>3</sub>	45
03/09/2019 16:00	27	*	6	31	*	25	24	31	31	BOA	O <sub>3</sub>	49
03/09/2019 17:00	25	*	6	32	*	25	24	32	32	BOA	O <sub>3</sub>	51
03/09/2019 18:00	23	30	*	15	31	*	25	25	31	BOA	O <sub>3</sub>	50
03/09/2019 19:00	22	34	*	14	29	*	26	25	29	BOA	O <sub>3</sub>	47
03/09/2019 20:00	20	40	*	9	28	*	26	25	28	BOA	O <sub>3</sub>	46
03/09/2019 21:00	19	48	*	10	27	*	25	24	27	BOA	O <sub>3</sub>	44
03/09/2019 22:00	18	53	*	9	26	*	23	22	26	BOA	O <sub>3</sub>	41
03/09/2019 23:00	17	57	*	8	24	*	23	22	24	BOA	O <sub>3</sub>	39
04/09/2019 00:00	16	64	*	6	23	*	23	23	23	BOA	O <sub>3</sub> /MP10/PTS	37 / 24 / 37
04/09/2019 01:00	14	69	*	7	22	*	23	23	23	BOA	MP10/PTS	24 / 37
04/09/2019 02:00	14	71	*	2	23	*	24	23	24	BOA	MP10	25
04/09/2019 03:00	13	73	*	2	24	*	24	23	24	BOA	O <sub>3</sub> /MP10	38 / 25
04/09/2019 04:00	13	76	*	2	23	*	25	24	25	BOA	MP10	25
04/09/2019 05:00	12	77	*	3	23	*	25	24	25	BOA	MP10	26
04/09/2019 06:00	12	77	*	6	22	*	25	24	25	BOA	MP10	26
04/09/2019 07:00	12	75	*	9	20	*	26	24	26	BOA	MP10	26
04/09/2019 08:00	14	67	*	8	19	*	26	25	26	BOA	MP10	27
04/09/2019 09:00	*	*	*	19	*	26	25	26	26	BOA	MP10	27
04/09/2019 10:00	*	*	*	18	*	26	25	26	26	BOA	MP10	27
04/09/2019 11:00	*	*	*	*	*	26	25	26	26	BOA	MP10	27
04/09/2019 12:00	*	*	*	*	*	27	26	27	27	BOA	MP10	27
04/09/2019 13:00	*	*	*	*	*	27	26	27	27	BOA	MP10	28

Dados sujeitos a validação posterior

QUALIDADE DO AR	CATEGORIA	IMPACTO NA POPULAÇÃO
IQA até 50	BOA	nenhum ou muito pequeno
IQA entre 51 e 100	REGULAR	apenas em pessoas muito sensíveis
IQA entre 101 e 150	INADEQUADA	em pessoas sensíveis
IQA entre 151 e 200	INADEQUADA	em pessoas sensíveis com sensibilidade média, de forma mais acentuada em pessoas sensíveis
IQA entre 201 e 300	MÁ	em pessoas com sensibilidade média e com efeitos mais graves
IQA acima de 300	PESSIMA OU CRITICA	na população em geral

Fonte: IAP (2019b)

A figura 6 expõe o boletim diário da qualidade do ar de Foz do Iguaçu, apontando o IQAr por hora do dia 04 de setembro de 2019, sendo possível notar que em todas as horas o índice obteve classificação boa.

Os produtos dispostos no portal eletrônico, como os boletins diário e mensal, representam grande ganho na transparência dos dados de qualidade do ar para a população, para pesquisas acadêmicas e para o governo no estabelecimento de políticas públicas.

Antes do rompimento do convênio com o IAP, a rotina dos dados no Lactec era diária e a cada três horas o sistema era atualizado para recebimento, triagem, tratamento dos dados brutos, envio para o IAP e a inserção no portal eletrônico para a transparência dos dados. Também fazia parte a identificação dos problemas nos equipamentos, que poderiam gerar falhas nos dados (QAr-1, 2019).

O Lactec chegou a receber os dados das estações novas e colocá-los no sistema. Entretanto, após o rompimento do convênio, ele foi transferido para o próprio órgão a fim de, juntamente com a Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR), atuarem como responsáveis por essa atividade. Atualmente, o Lactec somente coordena os dados provenientes das empresas que possuem estações e mantém contrato (QAr-1, 2019).

DTA-2 (2019) afirmou na entrevista que o IAP estava organizando soluções para o problema da transparência dos dados, que era premissa do PROEPAR e estava sendo executada quando o convênio com o Lactec ainda vigorava. Esperava-se, então, que a disponibilização dos dados em tempo real voltasse em pelo menos três meses (DTA-2, 2019).

Na segunda metade de 2019, o IAP, agora IAT, e a CELEPAR conseguiram desenvolver o *IQAr Web*, um sistema para retomar a disponibilização dos dados em tempo real e poder ter acesso aos boletins. Esse sistema é o que está em funcionamento atualmente<sup>28</sup>. O próximo passo é inserir o MP2,5 (partículas inaláveis finas) dentro das variáveis medidas nas estações<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Endereço eletrônico para acesso ao boletim diário: <http://www.iqa.pr.gov.br/monitoramento.php?acesso=Publico> e para o boletim mensal: <http://www.iqa.pr.gov.br/boletimMensal.php?acesso=Publico>.

<sup>29</sup> Essas informações foram fornecidas por DTA-2 via telefone em 04 de setembro de 2019.



A partir da publicização dos dados, a população pode acompanhar a qualidade do ar que respira, por intermédio de uma classificação inteligível, ou seja, dados traduzidos para uma linguagem acessível. Adicionalmente, a ampliação da rede de monitoramento da qualidade do ar traz informações técnicas para subsidiar a formulação de políticas públicas de gestão e controle ambiental, bem como de saúde.

## 5. CONCLUSÃO

O Plano Estadual de Controle da Poluição do Ar e de Proteção da Atmosfera (PROEPAR) foi estabelecido em 2017 com o intento de ampliar a rede de monitoramento da qualidade do ar e disponibilizar os dados em tempo real para a sociedade. Dentre as premissas do PROEPAR, um de seus maiores ganhos é a publicização dos dados, pois tanto a população pode ter acesso às informações sobre o ar que respira quanto os pesquisadores podem utilizar o banco de dados para entender a atmosfera da cidade, ou, ainda, os *policymakers* podem obter materiais para subsidiar a formulação de políticas públicas de gestão e controle ambiental, bem como de saúde.

Assim, trata-se de um tema de interesse da sociedade e do Estado que, do ponto de vista da gestão pública, é transversal, uma vez que envolve a responsabilidade ambiental para a mitigação dos riscos, os transportes e as indústrias, como as principais fontes poluidoras, e a área de saúde, pois é onde são sentidas as consequências da poluição.

O DAR, setor responsável pelo monitoramento da qualidade do ar no IAP, realizou uma série de estudos e esforços para o estabelecimento do PROEPAR durante anos. O convênio com o Banco Mundial pagou a instalação das estações, mas todos os outros gastos de operação e manutenção ficaram sob a tutela do IAP. Então, o órgão dependia de verba estadual para dar continuidade ao Plano, mesmo com seu corpo técnico reduzido.

Em março de 2019, o IAP foi anexado ao IAT. O setor responsável pela qualidade do ar passou a ser a Gerência de Monitoramento e Fiscalização, cujo corpo técnico é ainda menor.

A estação de monitoramento da qualidade do ar de Foz do Iguaçu (PR) foi instalada no bairro do centro, onde há grande fluxo de moradores e turistas, já que a presença de pessoas é o principal parâmetro a ser considerado, pois são elas que estão sendo mais impactadas pela poluição. Para a escolha do local de instalação na cidade, destacou-se como fundamental a organização de uma mescla entre o possível e o ideal.

Infelizmente, a estação sofreu um sinistro em maio de 2020, no qual alguns equipamentos foram roubados e com isso a aquisição dos dados foi interrompida. O IAP estima que até o final de 2021 seja adquirida nova estação a ser instalada no município.

Considerando a revisão bibliográfica sobre Políticas Públicas, o PROEPAR é classificado como uma política pública, uma vez que ela se propõe a enfrentar um problema social. Cabe-se destacar, como a sua principal qualidade, a transparência. A informação ao público, tal qual é realizada no âmbito do Plano, é um instrumento de implementação de políticas públicas que tem por objetivo a disseminação de informações importantes para o indivíduo e para o público. Nesse sentido, a política pública atende o quesito de informar o público, pois as informações sobre o monitoramento da qualidade do ar são divulgadas on-line e em tempo real para a sociedade.

Atualmente, as informações das estações estão sendo divulgadas pelo sistema *IQAr Web*, desenvolvido pelo IAP e a CELEPAR. O próximo passo é inserir o MP2,5 (partículas inaláveis finas) dentro das variáveis medidas nas estações.

Se o PROEPAR representa a alma da política pública, no caso de interesse, o monitoramento da qualidade do ar representa seu corpo, ou seja, o instrumento pelo qual ela se materializa. Esse monitoramento foi impulsionado em função do convênio com o

Banco Mundial, o qual permitiu a compra de novas estações e modernização do sistema.

A ampliação da rede de monitoramento da qualidade do ar trouxe informações para subsidiar a formulação de políticas públicas de gestão e controle ambiental, bem como de saúde. Além disso, possibilita à população acompanhar como o ar que respira está classificado. E, por fim, dá viabilidade à construção de um banco de dados com as emissões de cada região, permitindo ações de fiscalização, controle e prevenção. As ações de prevenção são destinadas ao licenciamento ambiental, o qual poderá ter elementos para a liberação ou não de um empreendimento e garantir uma melhor qualidade de vida para a população.

Percebeu-se a coordenação centralizada da sede do IAP na estrutura básica para implementação do monitoramento, a qual representa as ações do órgão referentes à qualidade do ar. Esse tipo de desenho indica uma abordagem do tipo *top-down*, uma vez que a implementação da política parece seguir um comando hierárquico da sede para os escritórios regionais e não o contrário.

Conclui-se que a implementação de uma política pública de monitoramento da qualidade do ar entra na agenda do governo estadual em função de uma demanda, construída historicamente pela sociedade, de conhecer os efeitos adversos das indústrias e do setor de transporte no meio ambiente e na saúde da população. Essa implementação no âmbito do PROEPAR possui características positivas, podendo-se destacar a transparência da informação. O Plano cumpre seu papel como política pública, pois possui os dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Entretanto, trata-se de uma política pública recente e requer acompanhamento, avaliação e mais estudos. Para estudos futuros, propõe-se entender como a extinção do IAP e a sua anexação ao IAT influenciaram na continuidade do PROEPAR e no monitoramento da qualidade do ar no Paraná.

## REFERÊNCIAS

BAKONYI, S. M. C.; DANNI-OLIVEIRA, I. M.; MARTINS, L. C.; BRAGA, A. L. F. Poluição atmosférica e doenças respiratórias em crianças na cidade de Curitiba, PR. **Rev. Saúde Pública**, v. 38, n. 5, p. 695-700, 2004.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011.

BRASIL. Lei Federal n.º 6938, de 31/08/1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Síntese de Evidências para Políticas de Saúde: reduzindo a emissão do poluente atmosférico: material particulado em benefício da saúde no ambiente urbano**. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.

CAMARGO, A. L. de B. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. Campinas, SP: Papirus, 2003.

CAVALCANTI, P. M. P. S. **Modelo de gestão da qualidade do ar – abordagem preventiva e corretiva**. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) – UFRJ/COPPE/Programa de Planejamento Energético. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.

CHENG, M. S. C. **Desafios da gestão da qualidade do ar: dinâmicas e padrões de qualidade do ar no Município de Cubatão e entorno**. Dissertação (Mestrado Profissional em Meio Ambiente, Saúde e Sustentabilidade) – Universidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução 491/2018. **Padrões de qualidade do ar**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=740>. Acesso em: 25 jan. 2019.

DENATRAN suspende inspeção veicular que seria obrigatória no Brasil em 2019. **Gazeta do Povo**, 06 abr. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/automoveis/denatran-suspende-inspecao-veicular-que-seria-obrigatoria-no-brasil-em-2019-941e69kgu0ud8tk6sa997k1p6/>. Acesso em: 20 de ago. de 2019.

DTA-2. **Entrevista I**. [jan. 2019]. Entrevista com IAP – Instituto Ambiental do Paraná realizada pela autora Luana dos Santos Pereira. Curitiba, jan. 2019.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

FARIA, C. A. P. de. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Organizado por Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

GUTBERLET, J. **Cubatão**: desenvolvimento, exclusão social e degradação ambiental. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 1996.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAP inaugura estação de monitoramento da qualidade do ar em Foz do Iguaçu. **G1**, 22 jun. 2017. Foz do Iguaçu: RPC. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/videos/v/iap-inaugura-estacao-de-monitoramento-da-qualidade-do-ar-em-foz-do-iguacu/5958081/>. Acesso em: 25 maio 2018.

IAP. Instituto Ambiental do Paraná. **Boletim qualidade do ar Foz do Iguaçu**. Setembro, 2019. [2019b]. Disponível em: <http://www.iqa.pr.gov.br/geradorBoletimDiario.php?estacao=FIGUACU>. Acesso em: 11 set. 2019.

ISS. Instituto Saúde e Sustentabilidade. **Análise do monitoramento de qualidade do ar no Brasil**. Disponível em: [https://www.saudeesustentabilidade.org.br/wp-content/uploads/2019/06/An%C3%A1lise-do-Monitoramento-de-Qualidade-do-Ar-no-Brasil\\_ISS.pdf](https://www.saudeesustentabilidade.org.br/wp-content/uploads/2019/06/An%C3%A1lise-do-Monitoramento-de-Qualidade-do-Ar-no-Brasil_ISS.pdf). Acesso em: 15 ago. 2019.

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

LASSWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland, Meridian Books, 1936.

LASSWELL, H. D. **A Pre-View of Policy Sciences**. Nova York: American Elsevier, 1971.

LEMOIS, H. M. de. A Evolução da Questão Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável. **Apostila do Curso de Especialização em Gestão Ambiental**. Escola Politécnica. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto Brasil-PNUMA. Rio de Janeiro: UFRJ/PNUMA, 2014.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

MAGRINI, A. Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos. *In*: MAGRINI, A.; SANTOS, M. A. dos. **Gestão ambiental de bacias hidrográficas**. Rio de Janeiro: COPPE, 2001. p. 9-19.

MINCATO, R. Políticas públicas e sociais: uma abordagem crítica e processual. *In*: BERGUE, S. T.;

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise de Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

PARADA, E. L. O conceito de política pública: política y políticas públicas. *In*: SARAIVA, E.;

FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. ENAP, 2006.

PARANÁ recebe mais uma estação móvel de monitoramento da qualidade do ar. **O Diário**, 08 de março de 2016. Disponível em: <http://maringa.odiario.com/parana/2016/03/parana-recebe-mais-uma-estacao-movel-de-monitoramento-da-qualidade-do-ar/2101739/>. Acesso em: 07 jul. 2018.

PARANÁ. Lei Estadual n.º 13806, de 30 de setembro de 2002. **Dispõe sobre as atividades pertinentes ao controle da poluição atmosférica, padrões e gestão da qualidade do ar, conforme especifica e adota outras providências**. Disponível em: [http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec\\_ambiente/Legislacao\\_ambiental/lei\\_estadual\\_13806\\_2002.pdf](http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_ambiente/Legislacao_ambiental/lei_estadual_13806_2002.pdf). Acesso em: 07 jul. 2018.

PARANÁ. **Projeto Multissetorial para o desenvolvimento do Paraná. Manual Operativo – MOP**. Volume 1. Documento Principal. Janeiro de 2014. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/multissetorial/mop\\_documento\\_principal\\_2014](http://www.ipardes.gov.br/pdf/multissetorial/mop_documento_principal_2014). Acesso em: 13 jul. 2018.

PARANÁ. **Contrato de empréstimo n.º 8201 – BR e contrato de garantia e carta de reembolso do Projeto Multissetorial para o desenvolvimento do Paraná – Banco Mundial**. Assinado em 12 de dezembro de 2013. Reestruturado em 05 de janeiro de 2016. Disponível em: [http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/Contrato\\_BIRD\\_Traducao\\_Juramentada\\_Com\\_Capa.pdf](http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/Contrato_BIRD_Traducao_Juramentada_Com_Capa.pdf). Acesso em: 28 ago. 2019.

PARANÁ. **Marco de gestão ambiental – Projeto Multissetorial para o desenvolvimento do Paraná**. (versão revisada). Janeiro de 2017. Disponível em: [http://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/MarcodeGestaoAmbientaDocumentoPrincipal20172.pdf](http://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/MarcodeGestaoAmbientaDocumentoPrincipal20172.pdf). Acesso em: 28 ago. 2019.

PREFEITURA DE CASCAVEL. Notícia. **Cascavel contará com Estação de Monitoramento de Qualidade do Ar**. 29 ago. 2016. Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/noticia.php?id=27521>. Acesso em: 08 jul. 2018

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

QAR-1. **Entrevista II**. [jan. 2019]. Entrevista com o LACTEC realizada pela autora Luana dos Santos Pereira. Curitiba, jan. 2019.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico (Um manifesto não-comunista)**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEMA; IAP. Resolução Conjunta SEMA/IAP n. 3 de 19/06/2017. **Plano Estadual de Controle da Poluição do Ar e de Proteção da Atmosfera – PROEPAR**, conforme especifica. DOE do Paraná, Curitiba, 21 jun. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez 2006.

STEINMETEZ, B. T. B.; Gabriel, T. GABRIEL; DA SILVA, L. X. A Poluição Atmosférica Transfronteiriça. *In: **Direito, justiça e ambiente: perspectivas franco-brasileiras***. LOBATO, Anderson O. C.; PIERRE, Philippe (org.). Rio Grande: Editora da Furg, 2013. Disponível em: [http://www.direito.furg.br/images/stories/LIVROS/Direito\\_Justca\\_e\\_Ambiente/06Steinmetez2013\\_DJA.pdf](http://www.direito.furg.br/images/stories/LIVROS/Direito_Justca_e_Ambiente/06Steinmetez2013_DJA.pdf). Acesso em: 21 ago. 2019.

TCE. Notícia. **TCE faz 23 recomendações em programa do Paraná financiado pelo Banco Mundial**. 18 jan. 2016. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-faz-23-recomendacoes-em-programa-do-parana-financiado-pelo-banco-mundial/3757/N>. Acesso em: 12 jul. 2018.

TELLES, A. B. **Relações entre condições climáticas e Infecções respiratórias agudas notificadas em Salvador – 2004 a 2008**. Orientador: Prof. Dr. Emanuel Fernando Reis de Jesus. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia. Instituto de Geociências. Salvador, 2011.

VAN METER, D. D. S.; VAN HORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration & Society**, v. 6, n. 4, p. 445-488, fev. 1975.

# ESTUDO SOBRE O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NA REGIÃO DO VALE DO JAGUARI (RS)

Ezequiel Henrique Hedlund  
Gilson Batista de Oliveira

## 1. INTRODUÇÃO

A experiência econômica brasileira a partir do segundo pós-guerra até final de 1970 baseia-se na rápida industrialização, mediante a substituição de importações e o apoio de um modelo com a presença de três fontes de capital: Estado, setor privado interno e externo. Esse modelo aprimorou um parque industrial integrado e dinâmico, mas com uma forte concentração espacial de renda e atividades industriais no sul e sudeste do país. (ANÉSE, 2009)

No Rio Grande do Sul, como destaca Anése (2009), a atividade produtiva e industrial desde o segundo pós-guerra também se concentra regionalmente, composta pelo eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, além da região norte do estado, causando no sul e no oeste (denominada metade sul do estado do RS) baixos níveis de desenvolvimento, renda per capita, capital e outros indicadores econômicos e sociais. É contra esse problema, entre outros, que a agenda dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDE<sup>30</sup>) é inserida como uma proposta de planejamento. Dentre esses Conselhos situa-se o da região do Vale do Jaguari (RS).

De acordo com o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Jaguari 2015-2030 (PEDVJ), a região ocupa uma área territorial de 11.254,08 Km<sup>2</sup>, a 8ª maior área territorial dentre os COREDEs, sendo composta por nove municípios: Cacequi, Capão

---

<sup>30</sup> Os COREDEs devem ser entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos (BUTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011 p. 84).



do Cipó, Jaguari, Mata, Nova Esperança do Sul, Santiago, São Francisco de Assis, São Vicente do Sul e Unistalda. Em extensão territorial, os municípios de São Francisco de Assis, Santiago e Cacequi representam 64% da área da região.

A questão do desenvolvimento industrial na região do Vale do Jaguari (RS) ainda é pouco explorada e incentivada, tanto pelos poderes públicos e privados quanto pela comunidade acadêmica. Os estudos mais recentes sobre a indústria no Vale do Jaguari focam o papel dos Arranjos Produtivos Locais (APLs<sup>31</sup>) no desenvolvimento regional, no qual existem setores promissores que podem ser incentivados.

Diante disso, o objetivo geral deste estudo é identificar o perfil do desenvolvimento industrial nas escalas municipais e regionais da região do Vale do Jaguari (RS). A partir deste principal, dividem-se em dois específicos: i) Identificar as Políticas Públicas de desenvolvimento industrial nas escalas municipais e regionais; ii) Analisar a legislação dos municípios do Vale do Jaguari (RS) buscando identificar leis de amparo, fortalecimento e vantagens à indústria.

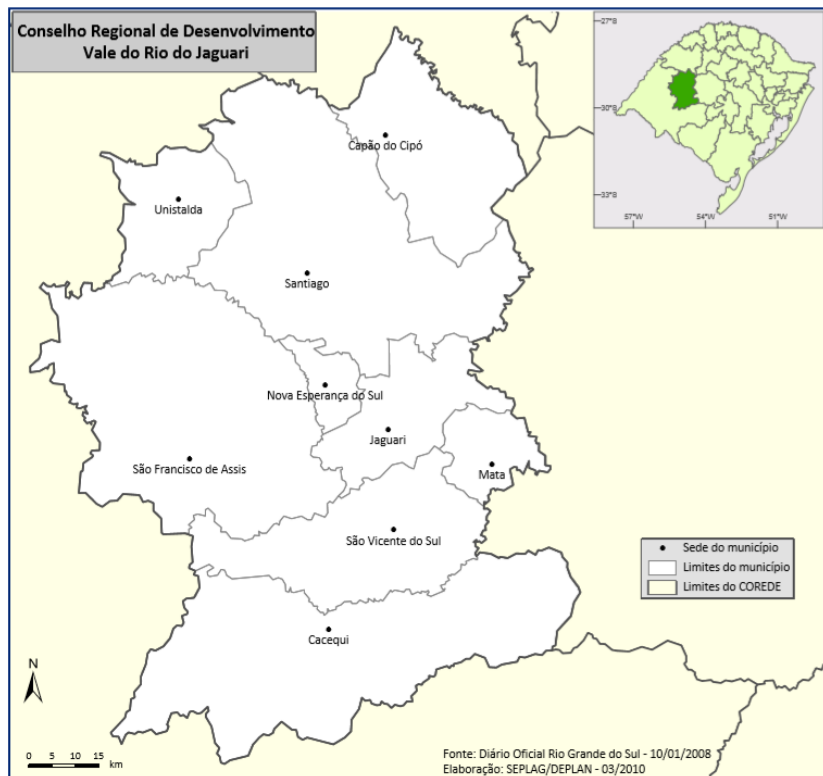
## 2. CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DO VALE DO JAGUARI (RS)

Para este tópico, as informações foram buscadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Jaguari 2015-2030 e nos sites oficiais da prefeitura de cada município. A intenção deste é obter uma noção histórica de como foram fundados estes municípios, destacando as atividades econômicas desenvolvidas inicialmente, nas quais firmaram as comunidades para, futuramente, virem a ser municípios.

---

<sup>31</sup> APLs são entendidos como um conjunto de agentes econômicos, políticos e sociais localizados no mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem. Os aspectos que devem ser observados, destaca-se o papel das autoridades ou instituições locais na organização e coordenação das empresas (ANÊSE; HEDLUND; CAMARGO, 2017).

Figura 1 – Municípios da região do Vale do Jaguari (RS)



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2020)

Conforme o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Jaguari 2015-2030 (PEDVJ, 2017), o povoamento da colônia de onde hoje é Jaguari começou em 1885, quando alguns colonos se estabeleceram na chamada “região da floresta”, mas oficialmente a colônia Jaguari foi fundada em 1889, para onde se estabeleceram cerca de mil italianos e, posteriormente, viriam imigrantes da Alemanha, Áustria, França e Espanha. O imigrante se adaptou às terras montanhosas e florestais, embora inicialmente a colonização tenha sido difícil devido à lentidão na demarcação das terras e às precárias condições de vida. A imigração prosperou na região a partir da força de trabalho nos cultivos de agricultura e a criação

de ovinos. Os primeiros habitantes da região, onde hoje fica a cidade de Jaguari, foram os índios Guaraní até o início do século XVII e aos poucos foram colonizando a região com imigrantes alemães, húngaros, poloneses, russos e portugueses na construção de suas casas.

De acordo com PEDVJ (2017), em 1890, foi construída a ferrovia que ligava os municípios de Santa Maria a Cacequi, fator determinante na ocupação populacional próxima à estação, que deu origem à atual sede do município de Cacequi. Conforme descrito no site oficial da prefeitura de Cacequi (<https://www.cacequi.rs.gov.br/municipio/historia.html>), “a região foi inicialmente povoada por tribos indígenas que habitavam aquela região, sendo deles a origem do nome do município que significa ‘Água do Cacique’ ou ‘Rio do Cacequi’, [...] os indígenas foram expulsos da região”, no entanto, o nome do local ainda é o mesmo, ou seja, Cacequi. Os povos que ficaram no lugar dos índios deram continuidade às produções agrícolas das tribos, entre outras ocupações como nas ferrovias que estavam se iniciando. Oficialmente, o município foi instituído por lei em 1944.

De acordo com informações retiradas do site oficial da prefeitura de Mata (<https://www.mata.rs.gov.br/municipio/historia>), do IBGE Cidades e do PEDVJ (2017), “na construção da ferrovia que interliga os municípios de Santa Maria e Jaguari, iniciada em 1912, foram abertas ‘picadas’ para o leito ferroviário e esse foi o motivo da formação do município de Mata” (PEDVJ, 2017, p. 16). Em 1930, os imigrantes italianos chegaram à aldeia, dando assim início realmente ao desenvolvimento do município, integrando-se com os alemães e indígenas que aqui viviam. “Em 1960, foi formada uma Comissão Pró-Emancipação, mas somente em 27 de setembro de 1964 foi realizado o plebiscito”. Em 2 de dezembro de 1964, foi criado o município da Mata, passando a existir administrativamente em 1965 (<https://www.mata.rs.gov.br/municipio/historia>). De acordo com o IBGE Cidades e com a prefeitura municipal, sua economia era baseada no setor primário, com ênfase na pecuária

e na agricultura. A maior área ocupada na agricultura é o cultivo de milho e soja, porém o maior rendimento é obtido com o cultivo de arroz. Mas em 1976, com a chegada do Padre Daniel Cargnin, pároco de Mata, apreciador de Paleontologia, começou a conscientizar a população sobre a riqueza fóssilífera que existia ali, até então desconhecida (fósseis de plantas com idade aproximada de 320 milhões de anos).

Em relação ao município de Nova Esperança do Sul, nas informações disponibilizadas pelo site oficial do município constam que começou em 1860, com a chegada de imigrantes italianos:

Quando os primeiros imigrantes de origem italiana chegaram na localidade, avistaram uma área de topografia semelhante à de onde vieram e estabeleceram-se aí e deram-lhe o nome de Nova Milano. Mas, com o passar do tempo e pelo fato de trazerem consigo a esperança de um futuro promissor, denominaram a localidade Nova Esperança. Isso ocorreu em 1905. Os imigrantes, ao chegarem, foram abrindo clareiras, plantando e construindo suas casas e, posteriormente, igrejas, escolas e estabelecimentos fabris e comerciais. Os imigrantes, ao cultivarem suas terras, depararam com urnas, pratos, castiçais e outros utensílios de utilização de indígenas, o que nos dá indícios desses habitantes no passado. (Prefeitura Municipal de Nova Esperança do Sul – <https://www.novaesperancadosul.rs.gov.br/site/conteudos/2525-historico>)

Referente a Capão do Cipó, as informações oficiais da prefeitura do município (<https://www.capaodocipo.rs.gov.br/site/conteudos/542-historia>) e do IBGE Cidades destacam que até o início do século XVII, na área da cidade moravam índios Guarani.

Quando os europeus chegaram à América, as terras do sul caíram para a Espanha. A união das coroas portuguesa e espanhola justifica o início da colonização. Em 1885, um conselho de jurados foi instalado em Santiago. Diz-se que o servo enviado para fazer as diligências escolheu descansar um lugar onde grandes quantidades de cipós pendiam

das árvores. Ao fazer seu relato de viagem, ele batizou o local como “Capão do Cipó”. Hoje se verifica uma miscigenação entre populações de ascendência indígena, negra e europeia. (IBGE Cidades – <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/capao-do-cipo/historico>)

A emancipação do município foi concedida em 1996. De acordo com o IBGE Cidades e a prefeitura municipal de Capão do Cipó, sua economia é baseada na agricultura e pecuária. Na agricultura, a produção de soja ocupa entre 50 mil e 80 mil hectares, além de trigo, milho, entre outros. Na pecuária são mais de 40 mil cabeças de gado, segundo a Secretaria Municipal de Agricultura de Capão do Cipó.

As referências sobre o local onde situa-se o município de Santiago, conforme o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Jaguari 2015-2030, datam desde a época em que ocorreu a ampliação das Missões do Paraguai, quando os Jesuítas, alcançando a margem oriental do rio Uruguai, fundaram povoações em territórios do Rio Grande do Sul, no século XVIII. Com a introdução do gado pelos jesuítas, organizou-se pequenos currais nas cercanias dos povoados. Para transportar o gado das grandes estâncias até as aldeias, distribuídas no Planalto Meridional, utilizava-se os desfiladeiros em Santa Maria da Boca do Monte e de Santiago do Boqueirão. Ainda conforme informações do site oficial da prefeitura de Santiago, a região que hoje é o município se firmou ao longo do tempo com a criação de atividades agropecuárias e com a passagem de ferrovias criadas no decorrer dos anos (Prefeitura Municipal de Santiago – <https://www.santiago.rs.gov.br/pagina/647/historia>; PEDVJ, 2017).

São Francisco de Assis, tornou-se cidade em 1938, em termos geográficos, pertence à zona missionária, sendo terras de índios de diversas tribos. Após disputas de terras, permaneceram portugueses que continuaram a criação de bovinos de corte, atividade que até hoje é predominante no município. Logo, imigrantes italianos colonizaram a parte serrana do município onde exercem atividades

agrícolas até hoje. As informações disponibilizadas pelo site oficial do município destacam que a economia de São Francisco de Assis, baseada no setor primário, destaca-se pela grande produção de grãos e geração de renda com a pecuária. Conforme a Prefeitura de São Francisco de Assis, “cerca de R\$45 milhões são gerados em diferentes culturas, como a soja, cuja área plantada é superior a 17 mil hectares, com produtividade de 2,4 ton / ha. Outras culturas são milho (4.200 ha), arroz (4.700 ha), fumo (1.000 ha) e trigo (610 ha).” O comércio e a prestação de serviços, em pleno desenvolvimento, são outras fontes que geram receitas para o município, e nos últimos anos têm apresentado um grande crescimento (<https://www.saofranciscodeassis.rs.gov.br/pagina/787/historia>).

São Vicente do Sul, conforme as informações do site oficial do município e do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Jaguari 2015-2030, tem suas origens em 1682, onde era uma aldeia de índios Guarani que foram colonizados por jesuítas espanhóis, mas posteriormente a região passaria ao domínio português. O município é um ponto geográfico que centraliza acesso à divisa gaúcha de São Borja, Uruguaiana e Santana do Livramento. Sua economia baseia-se na agricultura e na pecuária. A principal cultura é a do arroz, em nível de expansão. Sendo que é crescente o avanço do plantio de soja. Também está se tornando um centro universitário regional no Vale do Jaguari devido ao crescimento do Instituto Federal Farroupilha – campus de São Vicente do Sul, o qual conta com cursos de ensino médio agregado ao técnico, bem como cursos pós-médios, superiores e de pós-graduação (PEDVJ, 2017; Prefeitura Municipal de São Vicente do Sul – <https://saovicentadosul.rs.gov.br/site/a-cidade/historia/>).

O município de Unistalda, também de acordo com as informações do site institucional da cidade (<https://unistalda.rs.gov.br/nossa-historia/>), também teve seu território “ocupado inicialmente por índios”.

Mais tarde, com o processo de colonização instaurado pelo império, vieram os padres jesuítas,

espanhóis e portugueses. [...] Entre 1935 e 1936, começa a construção do batalhão Ferroviário e da estrada de ferro que liga Santiago a São Borja, comandada pelo general Horta Barbosa, surgindo timidamente a vila de Unistalda. O nome da vila de Unistalda foi uma homenagem à mãe de Horta Barbosa. (Prefeitura Municipal de Unistalda – (<https://unistalda.rs.gov.br/nossa-historia/>))

Conforme a prefeitura municipal de Unistalda, sua emancipação e ascensão ao *status* de cidade ocorreu apenas em 1995. A base econômica do município são os setores agropecuários e a contratação da mão de obra em municípios vizinhos.

Tabela 1 – População dos municípios da região do Vale do Jaguari (RS)

Município	População	
	Último censo 2010	Estimada 2019
Cacequi	13.676	12.561
Capão do Cipó	3.104	3.651
Jaguari	11.473	10.848
Mata	5.111	4.823
Nova Esperança do Sul	4.671	5.352
Santiago	49.071	49.425
São Francisco de Assis	19.254	18.335
São Vicente do Sul	8.440	8.721
Unistalda	2.450	2.338

Fonte: IBGE Cidades (2020)

A Tabela 1 mostra que a perspectiva populacional estimada ainda enfrenta o problema do esvaziamento populacional, com exceção de pequenos municípios, como Capão do Cipó, Nova Esperança do Sul e São Vicente do Sul, e Santiago, o maior município da região em termos de população. A intenção de identificar programas, projetos e afins que motivam a população local a permanecer na região enfrenta esse problema.

Em um trabalho recente, Anése, Hedlund e Camargo (2017) identificaram os setores que podem formar possíveis APLs.

Nesse sentido, os setores de Alimentação e Bebidas, Couro e Calçados e Móveis e Madeira foram identificados com maiores capacidades de aglomeração. De acordo com os autores, os três setores juntos correspondem a quase 80% dos empregos industriais da região.

Como já destacado na introdução deste trabalho, este estudo não visa usar o COREDE Vale do Jaguari (Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Jaguari)<sup>32</sup> como objeto de estudo, mas sabe-se da forte influência nos processos de tomadas de decisões na região. Diante disso, este tópico visa entender a finalidade dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, sobretudo, o do Vale do Jaguari.

Figura 2 – Matriz de Suzigan para identificação de APLs do Vale do Jaguari (RS) – 2015

		Importância para o Setor	
		Reduzida	Elevada
Importância para o Local	Elevada	Vetor de desenvolvimento Local	Núcleos de desenvolvimento setorial-regional
		<b>Setor Coureiro-Calçadista</b> Quociente de Localização= 2,0805 Participação nos Empregos Totais da Região(2015): 7,32% Participação nos Empregos Industriais da Região(2015): 59,88% Participação nos Empregos do Setor-RS(2015): 1,15%	
	Reduzida	Embrão de sistema local de produção	Vetores avançados
		<b>Setor de Madeira e Móveis</b> Quociente de Localização= 0,5732 Participação nos Empregos Totais da Região(2015): 1,04% Participação nos Empregos Industriais da Região(2015): 8,52% Participação nos Empregos do Setor-RS(2015): 0,33% <b>Setor de Alimentação e Bebidas</b> Quociente de Localização= 0,2962 Participação nos Empregos Totais da Região(2015): 1,34% Participação nos Empregos Industriais da Região(2015): 10,95% Participação nos Empregos do Setor-RS(2015): 0,17%	

Fonte: Anése, Hedlund e Camargo (2017, p. 17)

<sup>32</sup> Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram criados pela Lei n.º 10.283, de 17 de outubro de 1994 e regulamentados pelo Decreto n.º 35.764, de dezembro de 1994. Conforme o estabelecido na Lei, eles têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência da população em sua região; a preservação e recuperação do meio ambiente.



O COREDE Vale do Jaguari foi criado pelo Decreto n.º 45.436, de 09 de janeiro de 2008, publicado em 10 de janeiro de 2008 no Diário Oficial do Estado, mediante desmembramento do COREDE Central. De acordo com Ávila *et al.* (2013), o planejamento desse conselho foi elaborado em convênio com a Universidade Regional Integrada (URI)/Campus de Santiago, RS. A elaboração do Planejamento Estratégico dos nove municípios do Conselho Regional do Vale do Jaguari, pautou-se em estudos visando conhecer a realidade regional e prospectar suas alternativas de evolução socioeconômica a partir das forças locais.

O último planejamento estratégico elaborado pelo COREDE prevê ações, projetos, metas e objetivos para o período entre 2015 e 2030. As etapas que envolveram a elaboração desse Plano Estratégico foram realizadas por meio da articulação de diversas entidades, lideranças, profissionais com conhecimentos técnicos nas áreas e comunidade em geral, buscando construir uma visão ampla de desenvolvimento para o Vale do Jaguari. A gestão e implementação do Plano pressupõe que a articulação realizada até o ano de 2030 seja contínua e estruturada, de forma a proporcionar uma linha de ação para execução dos projetos e estratégias estabelecidas, dentre esses, o desenvolvimento industrial.

### 3. DA POLARIZAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

Primeiramente, Rippel e Lima (2009) relatam que a inspiração de François Perroux veio da preocupação com a realidade dos países capitalistas centrais, a influência do pensamento schumpeteriano e a rejeição das teorias convencionais de crescimento equilibrado. Portanto, ciente do típico clima pós-guerra de preocupação com as desigualdades sociais, incluindo as de natureza espacial, Perroux (1967) discorda da ideia de equilíbrio da escola neoclássica, dissertando que o desenvolvimento é desequilibrado. Para o autor, o mundo econômico não é composto por unidades

econômicas independentes que competem entre si. À primeira vista, existem grandes empresas que exercem efeitos de dominação sobre outras. O crescimento não aparece em todos os lugares ao mesmo tempo, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variadas. (PERROUX, 1967).

Dito isso, definimos aqui o que o Perroux traz como Polo de Desenvolvimento, sendo um conjunto de atividades produtivas que identificam a existência da indústria motriz, que segundo Jesus e Spinola (2015) é aquela definida como a que possui propriedade e capacidade de aumentar vendas e compras de serviços de outras indústrias, aumentando suas próprias vendas e compras de serviços produtivos. As outras forças produtivas do Polo, guiadas pela capacidade da indústria motriz, segundo Jesus e Spinola (2015), são as indústrias movidas, nas quais basicamente são aquelas impactadas pela força motriz.

O terceiro conceito, inserido em um Polo de Crescimento ou Desenvolvimento, é o de indústria-chave, na qual é entendida como a indústria que induz na totalidade de um conjunto, por exemplo, de uma economia nacional, um acréscimo global de vendas, ou seja, a que detém o APL. (JESUS; SPINOLA, 2015)

A partir da organização destes fatores, o impacto resultante foi chamado por Perroux de efeito de polarização, no que Souza (1993) apresenta a divisão desse processo em: a) *Polarização técnica*: ocorre pela difusão intersetorial dos efeitos de encadeamento vertical e horizontal e se verifica quando as empresas expandem sua produção e realizam investimentos; b) *Polarização pelas rendas*: consiste na geração de emprego e renda na economia local; c) *Polarização psicológica*: quando as atividades geram um processo de imitação entre as empresas, induzindo atividades secundárias, e; d) *Polarização geográfica*: mostra-se pelo desenvolvimento de centros urbanos secundários, articulando os centros maiores com centros menores e zona rural.

Segundo Andrade (1987 *apud* SANTOS SILVA, 2004, p .72), “a região polarizada depende da intensidade de dois tipos

opostos de forças, as centrípetas, que atuam no sentido de convergência para o Polo, e as centrífugas, que agem no sentido de afastamento do polo”. Ainda na interpretação de Andrade (1987 *apud* SANTOS SILVA, 2004), para formar e expandir para sua região, o Polo precisa acelerar sua força de atração centrípeta, a fim de reduzir a ação das forças centrífugas. O *cluster* terá uma região meramente extensa, dependendo da quantidade e qualidade dos equipamentos e serviços industriais que possui e da estrutura de transporte e comunicações a sua disposição.

Os efeitos dessa organização, Polo de Crescimento ou Desenvolvimento, podem ser resumidos da seguinte forma (ANDRADE, 1987; OLIVEIRA, 2008):

- I. efeitos derivados do multiplicador keynesiano, desencadeados pela ampliação dos níveis salariais devido à variação positiva do número de empregos;
- II. efeitos *input-output* (centrípeta e centrífuga) diretos e indiretos, desencadeados pela demanda interna de bens intermediários, que por sua vez provoca efeitos para trás e para frente na cadeia produtiva; há ainda vantagens locacionais que estimulam os fornecedores a se instalarem nas adjacências do polo;
- III. efeitos de aceleração devido às altas taxas de inversão e reinversão dos lucros;
- IV. efeitos ligados as vantagens de localização devido a existência e/ou criação de estoque de infraestrutura e capital social;
- V. efeitos de imitação e aprendizagem que produzem uma melhoria nos níveis locais de conhecimento e habilidade técnica do empresariado.

Castel-Branco (2003, p. 2), por exemplo, apresenta possíveis resultados dessa organização industrial, isto é, da polarização, quando aborda que “a industrialização potencia a capacidade da economia tirar proveito e influenciar as dinâmicas regionais e internacionais de desenvolvimento”. Assim, a economia pode evoluir de um estado de pressão constante, causado por impactos internacionais, por

exemplo, e se estabilizar para um ponto em que se torna parte ativa da dinâmica positiva de crescimento, inovação e desenvolvimento.

Outro papel no processo de industrialização é absorver os fatores e recursos liberados pela dinâmica do desenvolvimento. “Isto significa absorver produtivamente na indústria e serviços relacionados os fatores que são libertados pela reestruturação e aumento da produtividade na agricultura e outros setores”. (CASTEL-BRANCO, 2003, p. 2).

### 3.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO

Conforme reportado por Amaral Filho (2009, p. 4), a característica do desenvolvimento endógeno “é definida como um desenvolvimento de baixo para cima, a partir das potencialidades locais e não de cima para baixo, a partir do planejamento e intervenção do estado”, no qual, complementarmente, Rocha e Knorek (2012, p. 605) apresentam que “o desenvolvimento endógeno busca como essência a sustentabilidade da sociedade local”.

Em vista dessas considerações, na conceituação são apresentadas três perspectivas. Primeiro, Garofoli (1992) define que esse desenvolvimento está relacionado ao uso, execução e valorização de recursos locais e à capacidade de controlar o processo de acumulação, no qual Barquero (2001 *apud* ARAÚJO, 2014, p. 107) concorda, contribui e explica essa posição, afirmando que “o desenvolvimento endógeno ocorre quando a comunidade local é capaz de aproveitar o potencial de crescimento e liderar o processo de mudança de estruturas”, ou seja, a transformação em desenvolvimento. Para Araújo (2014, p. 107), ainda é necessário “a existência de um sistema produtivo capaz de gerar rendimentos crescentes por meio do uso dos recursos disponíveis e da introdução de inovações, garantindo a criação de riqueza e a melhoria do bem-estar”.

Como segunda perspectiva, Barquero (2001, p. 41) traz que “o desenvolvimento endógeno pode ser visto como um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela

comunidade local ao utilizar seu potencial de desenvolvimento que leva à melhoria do nível de vida”.

Em explicação, Barquero (2001) enfatiza que o ponto central é a formação de mecanismos entre empresas e o sistema de empresas locais que proporcionam mudanças estruturais e geram processos de crescimento nos níveis local e regional. Nesse relacionamento entre empresas e empreendedores, Barquero (2001) aplica a noção de rede, ou seja, um sistema de relacionamentos e/ou contatos que vincula empresas e/ou atores entre si e cujo conteúdo está relacionado a bens materiais, informações ou tecnologia que vem se destacando e sendo adotada por diferentes tipos de empresas, organizações e instituições.

As relações econômicas na rede são baseadas no conhecimento e na confiança existentes entre os atores envolvidos. Nesse sentido, destacou-se a promoção de redes nas políticas de desenvolvimento local. Para que uma região defina uma estratégia de desenvolvimento local, ela deve concentrar seus elementos no fortalecimento da capacidade organizacional de seus agentes e instituições econômicas, além de estimular a capacidade de aprendizado da rede de atores locais, para que possam responder às necessidades e problemas das economias locais (BARQUERO, 2001).

Quadro 1 – Desenvolvimento concentrado e desenvolvimento endógeno

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO CONCENTRADO	ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL OU ENDÓGENO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• desenvolvimento polarizado;</li> <li>• crescimento hierarquizado e centralizado;</li> <li>• medidas e políticas principalmente compensatórias ou assistenciais em áreas atrasadas ou carentes;</li> <li>• instrumentos e medidas de fomento econômicos setoriais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• desenvolvimento mais equilibrado territorialmente;</li> <li>• descentralização e potencialização de comunidades locais e regionais;</li> <li>• iniciativa de desenvolvimento local e geração de emprego produtivo a pobreza e marginalização;</li> </ul>

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO CONCENTRADO	ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL OU ENDÓGENO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• polos de crescimento;</li> <li>• polos industriais;</li> <li>• zonas francas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o importante é criar o “entorno” institucional, econômico social, político e cultural para impulsionar o desenvolvimento do potencial local;</li> <li>• difusão de inovações;</li> <li>• reorganização da base empresarial local;</li> <li>• infraestruturas básicas;</li> <li>• serviços de desenvolvimento empresarial;</li> <li>• capacitação dos recursos humanos;</li> <li>• sistema de informação local.</li> </ul>

Fonte: Llorens (2001, p. 26)

Portanto, como terceira e última perspectiva, é apresentado Amaral Filho (2009), conceituando o desenvolvimento endógeno como um processo interno de expansão contínua da capacidade de agregar valor à produção, bem como a capacidade de absorção da região, cujo resultado é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes de outras regiões.

Haddad (2009) explica que o conceito de desenvolvimento endógeno é percebido mais claramente em situações de assimetria no contratempo econômico. Para exemplificar, o autor destaca que, se uma economia desenvolvida se atrofia ou não evolui por causa de um evento exógeno, por exemplo, países da Europa após a Segunda Guerra Mundial, e assume os indicadores de renda, comércio e produtividade per capita típicos de uma economia subdesenvolvida, quando recebe novos estímulos e incentivos, por exemplo, financiamento e apoio técnico do Plano Marshall, sua reação é rápida e acelerada devido à sua capacidade endógena de mobilizar capital tangível e intangível para promover a retomada do desenvolvimento econômico e social.

Esse mesmo autor apresenta um quadro comparativo entre o que ele denomina “Estratégias de desenvolvimento concentrado” e “Estratégias de desenvolvimento local ou endógeno”, explanando de forma mais precisa o que se pode entender como Desenvolvimento Endógeno, enfatizando novamente a noção de que os lados do quadro não se opõem.

#### 4. METODOLOGIA

Para atender o primeiro objetivo específico, foi realizada uma entrevista semiestruturada, que, segundo Boni e Quaresma (2016), é feita através de perguntas abertas possibilitando ao sujeito discorrer sobre o tema pesquisado em expressão livre de ideias. Abordando o Gestor Público ou representante de cada município, a busca foi pela identificação de ações específicas de apoio à indústria a partir da questão: “Existem Políticas Públicas de fomento ao desenvolvimento industrial no município”?

Visando o segundo objetivo específico, foi realizada uma análise documental, que na perspectiva de Bardin (2011) propicia a passagem de um documento primário ou original para um material secundário que é uma representação analítica e ou sintética do primeiro. Foi explorado o código de leis de cada município do Vale do Jaguari (RS) como fonte primária, visando a identificação da existência de leis de apoio e amparo à indústria, como por exemplo, oferta de serviços e isenção de impostos.

As entrevistas foram realizadas com os secretários responsáveis pelo setor de planejamento de cada município para identificar políticas em nível municipal. A conversa com cada responsável se fez a partir da questão: “*Existem Políticas Públicas de fomento ao desenvolvimento industrial no município?*”? É a partir da resposta dessa pergunta que direciona a entrevista. Se a resposta for “*Sim. Existem Políticas Públicas de fomento industrial no município*”, a próxima indagação é “*Elas estão sendo capazes de atrair indústrias e gerar empregos?*”? Se a resposta for “*Não. Não existem Políticas Públicas de*

*fomento industrial no município*”, a próxima pergunta será “*Por que ainda não foram desenvolvidas Políticas Públicas de fomento industrial no município*”? O fluxograma da imagem a seguir exemplifica o processo das entrevistas.

Figura 3 – Fluxograma do Processo de Entrevistas



Fonte: elaboração própria, 2021

## 5. RESULTADOS – INCENTIVOS À INDÚSTRIA NA REGIÃO DO VALE DO JAGUARI (RS)

Dos nove municípios da região, somente Santiago, Nova Esperança do Sul e São Francisco de Assis relataram ter, por períodos anteriores, algumas parcerias público-privadas para a profissionalização da mão de obra em algumas áreas de interesse particular de cada município. Durante o período em que se ocorre a entrevista (ou esta pesquisa), não existe nada formalizado e nenhum tipo de política pública em andamento para fortalecer a indústria.



Diante disso, foi elaborado o Quadro 2 com as respostas de cada município frente à questão levantada.

Quadro 2 – Resultado das Entrevistas com Secretários Municipais (Gestores Públicos)

Município	Perguntas: Qual o estágio atual da industrialização da região? E por que ainda não foram desenvolvidas Políticas Públicas de fomento industrial no município?
	Resposta do entrevistado
Cacequi	“Os municípios são desunidos para fortalecer a indústria da região. A indústria (grandes cadeias produtivas de transformação) é um setor promissor, mas hoje o que rege o município é o comércio (pequenas empresas) e a agropecuária, ainda mais em período de crise (pandemia, economia) onde os resultados devem ser pragmáticos. Mudar a cadeia produtiva de um município requer um trabalho conjunto com os demais da região, e é onde está a falha.
Capão do Cipó	“O município é jovem. Foi emancipado através da força da agropecuária. Espera-se futuramente unir a indústria com esse ramo, quem sabe até uma agroindústria não seria bem-vinda. Sobre a criação de políticas e projetos, é uma boa ideia para atrair novos investimentos, nunca podemos descartar novas ideias.”
Jaguari	“Para a indústria grande, de transformação, a gestão do município ainda tem dúvida. Mas aproveitar a produção local e, quem sabe, investir na agroindústria, fortemente na produção de alimentos, vinhos, entre outros, é um dos planos que está no papel. Ainda acontecem discussões frequentes em nossa cidade sobre aproveitar a região do chapadão (localidade do município) a partir do turismo ou da agroindústria. Então, antes da criação de Políticas de incentivo, vamos decidir no que serão investidas essas políticas.”
Mata	“O município de Mata é baseado no setor agrícola, as famílias são fortemente ligadas à lavoura ou ao campo. No mais, trabalhadores que tem seu próprio negócio como pequena empresa, e grande parte como concursado, seja municipal, estadual ou federal. A indústria serviria para futuramente garantir o emprego do jovem de hoje e garantir a estadia do jovem na cidade. É uma pauta a ser inserida para futuras gestões, mas atrair indústrias a partir da criação de políticas públicas é um trabalho de longo prazo que deve ser feito em conjunto com os demais municípios da região, sobretudo a partir do COREDE.”

Nova Esperança do Sul	“O Setor industrial, hoje, é o que move o município, em média são 80% dos empregos daqui. Por ser uma cidade pequena e a indústria presente (Gobba Leather) conseguir sanar a questão empregatícia, além de outros retornos, a criação de políticas públicas e outros investimentos em outras grandes cadeias produtivas devem ser feitas por outros municípios da região com porte para isso, como Santiago e São Francisco de Assis.”
Santiago	“Na nossa cidade, como polo da região e por já possuir um distrito industrial organizado, acreditamos que, por já existir indústrias trabalhando, como a de produção de piscinas de fibra, produção de móveis, produção de embalagens plásticas, entre outros, a questão agora é fortalecer e profissionalizar a mão de obra nesses ramos disponíveis. As parcerias público-privadas são fundamentais nesse papel. Para fortalecer o que já existe e ampliar a capacidade produtiva destas fábricas, cabem todos os municípios da região estender as atividades capacitando a mão de obra local, consequentemente gerando emprego, nossa finalidade maior.”
São Francisco de Assis	“É muito complicado um município, sozinho, tentar mobilizar um conjunto de políticas públicas que irão impactar grandes empresas ou indústrias. Temos que fazer nosso papel, ok, mas o trabalho de mobilizar e orientar de forma conjunta as políticas e à qual tipo de produção a região quer desenvolver, deve partir da decisão dos gestores em conjunto com o COREDE, pois foi pra isso que foi criado o Conselho, que hoje só presta para todo ano vir com mudanças e ideias prontas sem consultar os gestores municipais e coisas sem impacto nenhum.
São Vicente do Sul	“Para a criação de incentivos industriais, primeiro é necessário um trabalho de baixo para cima. Começar ouvindo o pouco que já temos, como a nossa Associação Comercial Industrial do município e suas principais demandas. Quando todos os municípios da região tiverem uma demanda pronta, é o momento de levar a pauta para o COREDE. Só que para isso é necessário união entre todos da região, o que não se vê faz tempo. No mais, o setor agrícola e comercial hoje é o que rege o município.”
Unistalda	“A cidade é totalmente dependente de municípios vizinhos de maiores portes, como Santiago e São Borja (Fronteira). Os municípes daqui que não trabalham com a produção agro familiar estão trabalhando nessas outras cidades. Não descartamos dar espaço à indústria, mas isso cabe à gestão regional promover, ou até mesmo os municípios maiores.

Fonte: elaboração própria, 2021

Nessa questão, reitera-se com base no referencial teórico que o primeiro passo para fortalecer a indústria regional é a capacidade da região mobilizar seus fatores locais e, entre outros, criando

outras vantagens a fim de induzir a criação ou atração de empresas. No caso da região do Vale do Jaguari, ainda nem sequer houve a intenção desse primeiro passo em relação a políticas públicas.

As respostas expressas no quadro permitem a interpretação que as indústrias já existentes na região não estão absorvendo produtivamente os fatores que são libertados pela reestruturação e aumento da produtividade em outros setores, como, por exemplo, a agricultura e pecuária, conforme explicou Castel-Branco (2003).

## 5.1 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE INCENTIVO INDUSTRIAL

Para iniciar o apontamento dos resultados obtidos na pesquisa das legislações municipais, destaca-se o Quadro 3. Este foi elaborado para facilitar a visualização dos municípios que atendem as legislações voltadas para o desenvolvimento industrial. Para não apresentar as versões completas das leis de cada cidade, o que ficaria monótono, o quadro foi dividido em três incentivos que a literatura apresenta como principais para a questão industrial de uma região: isenção de impostos, oferta de serviços e doação ou concessão de área.

Quadro 3 – Municípios que atendem os requisitos básicos de incentivos

Município	Isenção de Impostos	Oferta de Serviços	Doação ou Concessão de Área
Cacequi	✓	✓	✓
Capão do Cipó	Não possui	Não possui	Não possui
Jaguari	Não possui	Não possui	Não possui
Mata	Não possui	Não possui	Não possui
Nova Esperança do Sul	✓	✓	✓
Santiago	✓	✓	✓
São Francisco de Assis	✓	Não possui	Não possui

Município	Isenção de Impostos	Oferta de Serviços	Doação ou Concessão de Área
São Vicente do Sul	✓	✓	✓
Unistalda	Não possui	Não possui	Não possui

Fonte: elaboração própria, 2020

Conforme observado no Quadro 6, dos nove municípios da região, cinco não apresentam legislação específica voltada ao incentivo industrial. Dos outros quatro municípios, além da existência da legislação, todos atendem com os incentivos necessários. A partir disto são elencadas as leis de cada um dos municípios que possuem, abordando somente os pontos destacados no quadro anterior (Isenção de impostos; Serviços de Infraestrutura; e Doação/Concessão de área).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo identificar o perfil do desenvolvimento industrial nas escalas municipais e regionais da região do Vale do Jaguari (RS), no qual, para o alcance deste objetivo geral, foram estabelecidos dois específicos, que serão retomados para poder sintetizar de forma eficiente os pressupostos levantados.

A questão colocada em análise foi como está o estágio da industrialização da região e como as Políticas Públicas de fomento ou desenvolvimento industrial são tratadas no município, pois esperava-se identificar pontos de convergência entre os atores pesquisados. Diante o que foi pesquisado, é visível a falta de incentivos ou falta de capacitação das organizações nas questões de projetos, ações, inovações, estratégias ou qualquer tipo de planejamento para fomentar e fortalecer a matriz industrial da região.

Ao nos depararmos com essa realidade na questão “Políticas Públicas”, cabe levantar uma questão baseada no que foi revisado na literatura. Existe o COREDE, uma instituição que por si só é uma Política Pública, que, como revisado, está elaborada com a finalidade

e flexibilidade de discutir uma pauta, formular alternativas, tomar decisões, implementar e avaliar uma política pública. Isto posto, reitera-se Oliveira (2002) tratando que a industrialização é um processo planejado, ou seja, não ocorre espontaneamente. Nesse sentido, qual está sendo a efetividade do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Jaguari na formulação de Políticas Públicas de fomento industrial para a região?

Isso nos conduz para a segunda proposta deste trabalho, que foi analisar a legislação dos municípios do Vale do Jaguari buscando identificar leis de amparo, fortalecimento e vantagens à indústria. Com os resultados obtidos, conclui-se que a região possui um incentivo pouco relevante quando se fala de leis, pois, dos nove municípios, somente quatro atendem com uma legislação específica, ou seja, voltada diretamente à indústria, que são: Cacequi, Nova Esperança do Sul, Santiago e São Vicente do Sul. Cabe ainda destacar o município de São Francisco de Assis, que não possui uma legislação específica, mas oferta a isenção de impostos, taxas e contribuições em uma lei municipal que se refere diretamente a esses, e cita as indústrias e empresas como privilegiadas da lei.

Isto posto, pode-se concluir a veracidade dos pressupostos levantados. Primeiro, como explicado nos resultados, a legislação de desenvolvimento industrial no Vale do Jaguari (RS) é incipiente e nem todos os municípios possuem. Nessa questão, fica a oportunidade das organizações públicas e privadas, sejam elas de níveis regional ou municipal, de planejar e instituir as leis conforme a matriz industrial da região ou para fomentar um arranjo produtivo local com base nas potencialidades regionais.

Diante disso, a segunda hipótese que foi apresentada é de que não existem políticas públicas de incentivo à indústria, como, de fato, mostram os resultados. Nessa questão cabe retomar as considerações da teoria do Desenvolvimento Regional Endógeno que, em sua essência, é a capacidade de organização dos atores e das forças locais, além do incentivo do poder público, para a elabo-

ração de projetos como, por exemplo, capacitação da mão de obra, desburocratização, parcerias público-privadas, tudo no entorno da matriz industrial da região.

O último pressuposto levantado é de que em escala regional, a industrialização fica na retórica das lideranças e não existem instituições capazes de capitanear o processo. Frente a isso, reiteramos o COREDE como exemplo de instituição com capacidade de mobilização regional, assim visto no tópico específico sobre esta instituição. Tem-se as diretrizes e todas as atividades que o Conselho tem flexibilidade para exercer e, mesmo assim, não foi identificado nenhum tipo de ação, projeto ou política elaborada pela instituição, bem como os municípios.

O perfil do desenvolvimento industrial da região do Vale do Jaguari (RS), então, pode ser identificado a partir da convergência de dois fatos. De um lado tem-se identificado os setores para formar possíveis APLs, de outro tem-se os municípios sem oferecer qualquer Política Pública de incentivo (seja para o setor da indústria ou direcionada para fortalecer o APL), e nem todos os municípios possuem legislação de incentivo. Diante disso, então, o poder público da região, nisso cita-se todas as prefeituras e todas as organizações municipais, apresenta-se de forma desorganizada e despreparada para impulsionar a industrialização a partir dos incentivos locais.

Na região não existe a relação em rede conceituada por Barquero (2001). O Vale do Jaguari carece de um sistema de relacionamentos e contatos que vincula indústrias e atores entre si e cujo conteúdo está relacionado a bens materiais, informações ou tecnologia, o que facilitaria a impulsão do setor no mercado competitivo.

Antes de direcionar as palavras ao final deste estudo, reitera-se a dificuldade na coleta das informações, que seriam necessárias pesquisas de campo para sua realização, devido à pandemia do novo Vírus Corona (Covid-19). Tanto no primeiro objetivo específico como no segundo, que foi uma análise documental, o encontro

presencial dispensado e realizado virtualmente com os governantes municipais proporcionaria um ambiente de maior compreensão em relação à conjuntura política e aos incentivos que atualmente se passa em cada cidade, assim, facilitaria inclusive a redação com maior detalhamento dos objetivos estipulados. Falhas de conexão, falta de velocidade de internet, entre outros imprevistos, foram o ambiente de conversa que gerou os resultados identificados. Fica aqui esta pequena narrativa de dificuldades e do desejo de dias melhores para todos os que sofreram, sofrem ou irão sofrer com as consequências do Coronavírus.

Dito isso, então, diante todos os resultados obtidos, as recomendações de maior importância que se considera são o debate mais próximo que os municípios deveriam ter com o COREDE e o fortalecimento das relações intermunicipais sobre estas oportunidades de gerar emprego e renda de forma similar, pois a questão do desenvolvimento industrial tem um dos papéis fundamentais para o processo de desenvolvimento regional, onde, um planejamento bem elaborado e políticas públicas bem direcionadas, seriam um grande passo para a região atrair indústrias, oferecer um potencial competitivo e aproveitar a sua capacidade endógena ou local.

Questionar as maneiras que as regiões conduzem seu crescimento e desenvolvimento é uma forma de motivá-las a repensarem ou inovarem seus métodos, sempre tentando maximizar os resultados diminuindo seus custos ou ações. Sobretudo, espera-se que este trabalho desperte ainda mais o interesse nos estudos regionais, em especial sobre a região do Vale do Jaguari (RS).

## REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, n. 14, 2009.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional**. São Paulo: Atlas, 1987
- ANÊSE, Rogério Luis Reolon. Globalização e regionalização. **Economia e Desenvolvimento**, n. 12, 2000.

ANÉSE, Rogério Luis Reolon. **Arranjos produtivos locais e capital social no Vale do Jaguari (RS)**. Tese de Doutorado (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

ANÉSE, Rogério Luis Reolon; HEDLUND, Ezequiel; CAMARGO, Antony Pereira de. Identificação dos Arranjos Produtivos Locais no Corede Vale do Jaguari (RS). **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz-RS, 2017.

ARAÚJO, Rodrigo da Cruz de. Análise sobre a monocultura de soja e o desenvolvimento sustentável na amazônia com base na teoria do desenvolvimento endógeno. **Revista Economia e Desenvolvimento**, v. 26, n. 1, p. 105-118, 2014.

ARRIGHI, Giovanni. Globalização e desenvolvimento desigual. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 1, n. 1, p. 1-14, 2007.

ARROYO, Mónica. Circuitos espaciais de produção industrial e fluxos internacionais de mercadorias na dinâmica territorial do estado de São Paulo. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 1, p. 7-26, 2012.

ATLAS Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://atlas-socioeconomico.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 09 jan. 2020.

ÁVILA, Lucas Veiga *et al.* A experiência de um conselho regional de desenvolvimento–COREDE–no Estado do Rio Grande do Sul. **HOLOS**, v.2, p.115-132, 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARQUERO, A. V. Desenvolvimento Endógeno em tempos de globalização. Tradução de Ricardo Brinco. **Fundação de Economia e Estatística**, 2001

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2002.

BERTÊ, Ana Maria Aveline *et al.* Perfil socioeconômico – Corede Vale do Jaguari. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, v. 26, p. 909-941, 2016.

BOISIER, Sergio. **Conversaciones Sociales Y Desarrollo Regional**: potenciación del capital sinérgico y creación de sinérgia cognitiva en una región (Región del Maule, Chile). Editorial de la Universidad de Talca, 2000.

BOISIER, Sergio. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (org.). **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. 2005. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1, 2016.



BOTEGA, Erica Karla; *et al.* Industrialização e desenvolvimento regional: notas para reflexão. **Revista da FAE**, v. 9, n. 2, p. 79-86, 2006.

BREITBACH, Aurea Corrêa de Miranda. O desenvolvimento regional no contexto da globalização. **Boletim gaúcho de geografia**, v. 27, n. 1, p. 24-39, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 5, 1997.

BUTTENBENDER, Pedro Luys; SIEDENBERG, Dieter Rugard; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Desenvolvimento Regional em debate: DRd**, v. 1, n. 1, p. 81-106, 2011.

CARDIN, Eric Gustavo. Globalização e desenvolvimento regional na Tríplice Fronteira. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 45, n. 2, p. 162-170, 2009.

CARGNIN, Antonio Paulo; *et al.* Quinze anos de transformações na economia e sociedade Gaúchas contados pelas páginas do Atlas Socioeconômico do RS. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, n. 24, p. 29-62, 2014.

CARVALHO, Alysson Massote. **Políticas públicas**. Editora UFMG, 2002.

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. Indústria e industrialização em Moçambique: análise da situação atual e linhas estratégicas de desenvolvimento. **I Quaderni della Cooperazione Italiana**, v. 3, p. 1-43. Maputo: Ambasciata d'Italia – Ufficio per la Cooperazione allo Sviluppo, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação**. Vol. I. A Sociedade em Rede. O Espaço de Fluxos. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FERRÃO, João. Red urbana, instrumento de equidade, cohesión e desarrollo. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. 24, n. 71, p. 75-90, mar. 1998.

FLORENCIO, Sérgio A. L., ARAÚJO, Ernesto H. F. **Mercosul hoje**. São Paulo: Alfa Omega, 1995.

FURTADO, Celso. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GARCIA, R. As economias externas como fonte de vantagens competitivas dos produtores em aglomerações de empresas. **VI Encontro Nacional de Economia Política**. Curitiba-PR: 2002

GAROFOLI, G. **Endogenous Development and Southern Europe**. Avebury, Aldershot, UK, 1992.

- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 200 p. 2010.
- HADDAD, Paulo R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de economia**, v. 35, n. 3, p. 119-146, 2009.
- HARVEY, D., **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 12. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2003.
- HILHORST, Jos G. M. **Planejamento regional**: enfoque sobre sistemas. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- IBGE Cidades. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: [www.cidades.ibge.gov.br](http://www.cidades.ibge.gov.br). Acesso em: 07 maio 2020.
- IBGE Cidades. **Capão do Cipó**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/capao-do-cipo/historico>. Acesso em: 07 maio 2020.
- ILHA, Adair da Silva; MOLINARI, Gisele. Avaliação dos setores potenciais e estagnados da microrregião do Vale do Jaguarí para o período 1990-2005. **4º Encontro de Economia Gaúcha**. PUCRS, Porto Alegre, 2008.
- JESUS, Josias Alves de; SPINOLA, Noelio Dantaslé. Seis décadas da teoria dos Pólos de Crescimento: revisitando Perroux. **Revista de desenvolvimento econômico**, v. 17, n. 2, p. 935-952, 2015.
- KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LALL, S. Globalização e Desenvolvimento: Perspectivas para as Nações Emergentes. In: FISHLOW, A.; *et al.* **Desenvolvimento em Debate – A Nova Agenda Mundial**: Revolução Tecnológica e Integração Global. BNDES. Rio de Janeiro, 2002.
- LLORENS, F. A. **Desenvolvimento econômico local**: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- LOURES, Rodrigo Costa da Rocha; OREIRO, José Luís; PASSOS, Carlos Artur Krüger. Desindustrialização: a crônica da servidão consentida. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 2, n. 1, p. 19-26, 2006.
- LOWI, Theodore. **Políticas públicas, estudos de caso y teoría política**. La hechura de las políticas, p. 89-118, 1992.
- MARCHIORO, Luana Witeck; GUBERT, Denise; GUBERT, Veridiane. A Teoria dos Pólos de Crescimento e Desenvolvimento de Perroux, e a implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. **Revista de Estudos Sociais**, v. 16, n. 31, p. 186-202, 2014.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUETTI, Adalmir A. Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 32, n. 1, p. 103-124, 2002.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

NÚÑES, Tarson. Democracia e participação no Rio Grande do Sul: um balanço de 25 anos de experiências. In: GONZÁLES, Maria Victória Espiñeira; CRUZ, Danilo Uzêda da. **Democracia na América Latina: Democratização, tensões e aprendizados**. Buenos Aires: CLACSO; Feira de Santana: Editora Zarte, 2018.

NYE, Joseph S. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo. Unesp, 2002.

OCAMPO, José Antonio. **Globalização e desenvolvimento**. CEPAL, N. U. 2002.

OHMAE, Kenichi. **O mundo sem fronteiras: poder e estratégia em uma economia global**. Tradução de Maria Cláudia O. Santos. São Paulo: Makron; McGraw-Hill, 1991.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. **O desenvolvimento das regiões: uma iniciação às estratégias de desenvolvimento regional e urbano**. Curitiba: Editora Prototexto, 2008.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002.

PEDVJ. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Jaguari 2015-2030**. Publicado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 2017. Disponível em: <https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/11104738-plano-valledojuaguari.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

PERROUX, F. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Herber, 1967.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACEQUI. **História do Município**. Disponível em: <https://www.cacequi.rs.gov.br/municipio/historia.html>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DO CIPÓ. **História do Município**. Disponível em: <https://www.capaodocipo.rs.gov.br/site/conteudos/542-historia>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MATA. **História do Município**. Disponível em: <https://www.mata.rs.gov.br/municipio/historia>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTIAGO. **História do Município**. Disponível em: <https://www.santiago.rs.gov.br/pagina/647/historia>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. **História do Município**. Disponível em: <https://www.saofranciscodeassis.rs.gov.br/pagina/787/historia>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO VICENTE DO SUL. **História do Município**. Disponível em: <https://saovicentodosul.rs.gov.br/site/a-cidade/historia/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO SUL. **História do Município**. Disponível em: <https://www.novaesperancadosul.rs.gov.br/site/conteudos/2525-historico>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UNISTALDA. **Nossa História**. Disponível em: <https://unistalda.rs.gov.br/nossa-historia/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PRESSER, Mário Ferreira. Globalização e regionalização: notas sobre o Mercosul. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 23, n. 3, p. 86-100, 1995.

PORTER, M. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

RIPPEL, Ricardo; LIMA, Jandir Ferrera de. Pólos de crescimento econômico: notas sobre o caso do estado do Paraná. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 1, p. 136-149, 2009.

ROCHA, Edénir Assis Leite de Paula; KNOREK, Reinaldo. Desenvolvimento endógeno: Uma identificação de produtos possíveis de serem produzidos para a comercialização nos mercados locais da cidade de canoinhas. **Ágora: revista de divulgação científica**, v. 16, n. 2 esp., p. 603-615, 12 abr. 2012.

ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, 2007.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.

SANTOS SILVA, Jorge Antonio dos. **Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster**. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). São Paulo: USP, 2004. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27148/tde-02122005-231931/pt-br.php>. Acesso em: 20 out. 2020.

SARRETA, Cátia; CRESCENTE, Lúcia. Desenvolvimento endógeno. *In*: Congresso Brasileiro de Ciência e Tecnologia em Resíduo e Desenvolvimento Sustentável. Costão do Santinho, Florianópolis. **Anais [...]**. São Paulo: Nisam-USP. 2004. p. 503-12.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Cengage Learning, 2020.

Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Rio Grande do Sul. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Jaguari 2015-2030**. Disponível em: <https://governanca.rs.gov.br/planejamento-estrategico-dos-coredes>. Acesso em: 09 jan. 2020.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**, v. 8, p. 2307-2333, 2008.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. A institucionalização dos processos de regionalização: Reflexões teóricas e percepções empíricas desde o Rio Grande do Sul – Brasil *In*: ETGES, Virginia Elisabeta; CADONÁ, Marco André (org.). **Globalização em tempos de regionalização**: Repercussões no território. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2016. p. 155-172.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas**. São Paulo: Ed. Zahar, 1993.

SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento polarizado e desequilíbrios regionais no Brasil. **Análise econômica**. Porto Alegre. v. 11, n. 19, p. 29-59, 1993, mar. 1993.

SUZIGAN, Wilson. **Experiência histórica de política industrial no Brasil**. Instituto de Economia/UNICAMP, 1995.

TAPIA, Jorge. R. B. Desenvolvimento local, concentração social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.

VEIGA, José Eli da. Territórios para um desenvolvimento sustentável. **Ciência & Cultura**, ano 58, n. 1, p. 20-24, janeiro-março 2006.

XAVIER, Thiago Reis; *et al.* Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 1041-1066, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Bookman editora, 2015.

**PARTE II**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**E SOCIEDADE**

# CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU-PR (1999-2019)

Sergio Paulo de Oliveira  
Gilson Batista de Oliveira

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 sancionou a participação da sociedade civil em processos decisórios relativos às mais diversas áreas. Assim, o Estado passou a ter por dever de ofício a atribuição de estabelecer diálogo e garantir a participação da sociedade civil — no prisma do Estado Ampliado de Gramsci (2000) — em todo o ciclo das políticas públicas. Essa descentralização impulsionou a multiplicação de experiências de espaços de deliberação. Por conseguinte, os conselhos nos três níveis de governo — sobretudo no municipal — passaram a fazer parte, por todo o país, do cenário da construção e monitoramento das políticas públicas.

Rocha (2011) ressalta que esse “desenvolvimento da democracia pressupõe o fortalecimento das instituições políticas locais” em função de que essas instâncias possibilitam “a participação dos cidadãos nas decisões públicas”<sup>33</sup>.

Nesse novo contexto de abertura à participação da sociedade civil, Worm (2016) ressalta a relevância dos “Conselhos de Drogas” como espaço para a deliberação a respeito “do planejamento, execução, fiscalização das políticas, proporcionando o direciona-

---

<sup>33</sup> “E fortalecer institucional e politicamente esses espaços de participação implicaria criar condições para a superação de problemas advindos do Estado centralizado, a saber: balcanização do poder público por elites econômicas e políticas; exercício de um poder ilegítimo da burocracia pública no processo de tomada de decisões; e o clientelismo como lógica de ação do Estado” (ROCHA, 2011, p. 172).

mento das políticas feitas pelo Estado e maior proximidade com as demandas locais” (WORM, 2016, p. 196).

Por sua vez, o município de Foz do Iguaçu-PR, que se localiza na Tríplice Fronteira Brasil – Paraguai – Argentina, no regionalmente conhecido “corredor do narcotráfico”, encontra-se mais vulnerável aos reflexos do consumo e tráfico de substâncias psicoativas ilícitas. Assim sendo, o enfrentamento à questão da drogadição tem se colocado como um desafio ao poder público e à sociedade local. Logo, em consonância com a afirmação de Cristo (2012, p. 97) que os espaços públicos de participação da sociedade civil são “criados pela crise e pelo conflito”, nasceu em 1999, em Foz do Iguaçu, um conselho municipal com características peculiares, cuja finalidade específica, juntamente com o poder público, se constituía em desenhar a política local de entorpecentes.

Ressalte-se que o presente artigo foi parcialmente redigido a partir de uma das frentes de investigação da dissertação de mestrado do primeiro autor sob a orientação do segundo. A referida dissertação, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, abordou as políticas públicas sobre drogas em Foz do Iguaçu-PR, município este que conta com conselhos sobre drogas desde o ano de 1999.

O artigo foi dividido em dois momentos distintos, sendo o primeiro constituído por uma pesquisa documental na qual analisou-se a base normativa do conselho que, no transcorrer deste período, passou por três alterações na nomenclatura, função e composição. Assim, foram objeto de investigação as Leis Municipais números 2.273/1999, 2.567/2002, 3.033/2005, 3.362/2007, 3.757/2010, 3.897/2011, 4.155/2017 e 4.556/2107. Os Decretos n.º 15.097/2003, 16.464/2005, 16.563/2005, 18.266/2008, 20.405/2011, 23.977/2015, 24.493/2016, 25.979/2017, 26.347/2018 e a Portaria n.º 59.686/2016.

Na sequência, no segundo momento, com base na análise da legislação concernente, efetuou-se à pesquisa de campo junto aos



membros dessa instância de participação social. Para tanto, utilizou-se a entrevista semiestruturada realizada, no período de 12 a 30 de abril de 2019, com 18 (dezoito) conselheiros — designados neste artigo como Membros de Conselhos Municipais (MCM) — assim divididos: 3 (três) membros do Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN) — instituído pela Lei Municipal n.º 2.273 de 13 de dezembro de 1999, – 7 (sete) membros do Conselho Municipal Antidrogas (COMAD) — instituído pela Lei Municipal n.º 2.567 de 29 de abril de 2002 e, finalmente, 8 (oito) membros atuais do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMUD) – instituído pela Lei Municipal n.º 4.556 de 20 de novembro de 2017. Enfatize-se que se trata de representantes das esferas pública e privada oriundos de diversas profissões e ocupações, tais como: professores, assistentes sociais, enfermeiros, médicos, psicólogos, psiquiatras, advogados, policiais, religiosos, empresários etc.

Por fim, procedeu-se à transcrição e à análise do discurso das entrevistas, cujos dados mais significativos serão apresentados de forma agrupada conforme a afinidade dos temas.

## 2. BASE NORMATIVA DOS CONSELHOS

### 2.1 CONSELHO MUNICIPAL DE ENTORPECENTES – COMEN

O primeiro conselho municipal para tratar da questão das drogas no município de Foz do Iguaçu foi instituído pela Lei 2273<sup>34</sup> de 13 de dezembro de 1999 e denominava-se Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN). O Artigo 1º da citada Lei estabelece como atribuição primordial do COMEN a formulação da “política municipal de educação preventiva, tratamento, assistência e recuperação da dependência de substâncias psicoativas”. Dentre as principais atribuições do COMEN, o Artigo 2º destaca:

<sup>34</sup> Toda a legislação municipal de Foz do Iguaçu citada nas páginas seguintes deste estudo encontra-se disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/fozdoiguacu>.

I - formular a política local de entorpecentes, em obediência às diretrizes dos Conselhos Federal e Estadual de Entorpecentes, compatibilizando-a com os órgãos do Governo do Estado para a sua execução; II - estabelecer prioridades nas atividades através de critérios técnicos, financeiros e administrativos fixados pelo Conselho Municipal de Entorpecentes e que se coadunem com as peculiaridades e necessidades locais; III - manter a estrutura administrativa de apoio à política de prevenção, repressão e fiscalização de entorpecentes, buscando seu constante aperfeiçoamento e eficiência; IV - promover e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas nas áreas de educação, prevenção, tratamento e recuperação da dependência de substâncias psicoativas (FOZ DO IGUACU, 1999, n.p.).

Quanto à composição do COMEN, percebe-se, conforme Artigo 3º, a significativa participação da sociedade civil, haja vista a paridade entre os membros do poder público e da comunidade, sendo dois representantes da Secretaria Municipal de Educação, dois da Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento, dois da Procuradoria Geral do Município, dois da Polícia Militar do Paraná, dois da Polícia Civil do Paraná, dois de segmentos da comunidade local, dois representantes que atuem em organizações não governamentais ligadas a projetos e casas de recuperação de dependentes em drogas e álcool, dois representantes da Associação de Pais e Mestres (APMs) das Escolas Municipais e dois das APMs dos colégios estaduais.

## **2.2 CONSELHO MUNICIPAL ANTIDROGAS – COMAD**

Em 29 de abril de 2002, o Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN) foi extinto através da Lei 2567 que instituiu o Conselho Municipal Antidrogas (COMAD). De acordo com o Artigo 2º, dentre as funções do COMAD, destacam-se:

I - estabelecer as diretrizes e propor política municipal de prevenção, repressão e fiscalização de

entorpecentes e outras drogas; II - coordenar, desenvolver e estimular programas e atividades de prevenção da disseminação do tráfico e do uso indevido e abuso de drogas; III - propor programa municipal de prevenção ao uso indevido e abuso de drogas e entorpecentes, compatibilizando-o com a respectiva política estadual, proposta pelo Conselho Estadual, bem como acompanhar a sua execução; IV - estimular, cooperar e fiscalizar entidades que visam ao encaminhamento e tratamento de dependentes de drogas e entorpecentes, as quais deverão ser cadastradas no COMAD; V - colaborar, acompanhar e formular sugestões para as ações de fiscalização e repressão, executadas pelo Estado e pela União; VI - estimular e cooperar para a realização de estudos e pesquisas sobre o problema do uso indevido e abuso de drogas, entorpecentes e substâncias que causem dependência física ou psíquica (FOZ DO IGUACU, 2002, n.p.).

No que concerne à composição do COMAD, verifica-se que ocorreram diversas alterações na representatividade em comparação ao COMEN. Como pode ser observado, todas as secretarias, instituições e entidades integrantes passaram a ter direito a apenas um representante cada, conforme segue: Secretaria Municipal da Saúde, da Educação, de Esporte e Lazer, de Segurança Pública, Núcleo Regional de Educação, Polícia Militar do Paraná, Polícia Civil do Paraná, Polícia Federal, Ordem dos Advogados do Brasil, Guarda Mirim de Foz do Iguaçu, Conselho Regional de Psicologia, Associação dos Abstêmios de Foz do Iguaçu, entidades representativas do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, entidades representativas de usuários ou de familiares de usuários de substâncias que causem dependência química, organização não governamental ligada a projetos e casas de recuperação de dependentes químicos.

A Lei n.º 3033, de 31 de março de 2005, altera a composição do COMAD, que passa a ser formado por um representante de cada uma das seguintes secretarias, entidades e instituições: Secretaria

Municipal Antidrogas, da Saúde, da Educação, da Ação Social e Assuntos da família, de Cooperação para Assuntos de Segurança Pública (Departamento da Guarda Municipal), Núcleo Regional de Educação, Polícia Militar do Paraná, Polícia Civil do Paraná, entidade representativa do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, Ordem dos Advogados do Brasil, Associação de Pais e Mestres das Escolas Municipais, Associação de Pais e Mestres das Escolas Estaduais, organizações não governamentais que atuem na área de pesquisa e estudos na área da dependência química, entidades representativas de usuários ou de familiares de usuários de substâncias que causem dependência química, Poder Judiciário. Cabe registrar e enfatizar o fato de que, a partir da Lei 3033/05, as organizações não governamentais ligadas a projetos e casa de recuperação de dependentes químicos passaram a ter direito a 02 (dois) representantes no COMAD.

Registre-se que a Lei 3362/2007 reconduziu um representante da Polícia Federal como membro do COMAD. Da mesma forma, a Lei 3757/2010 reintegrou um representante da Guarda Mirim de Foz do Iguaçu bem como um representante do Conselho Regional de Psicologia ao Conselho Municipal Antidrogas.

Através da Lei 3897/2011, passaram a compor o COMAD um representante da Secretaria Municipal de Juventude e Antidrogas, um da Secretaria Municipal de Assistência Social e um do Departamento de Ação Social da RPC-TV Cataratas.

Por seu turno, a Lei 4155/2013, estabeleceu a seguinte composição ao COMAD: Secretaria Municipal de Assistência Social, Família e Relações com a Comunidade, da Saúde, da Educação, de Esporte e Lazer, de Segurança Pública, Núcleo Regional de Educação, Polícia Militar do Paraná, Polícia Civil do Paraná, Polícia Federal, Guarda Mirim de Foz do Iguaçu, Conselho Regional de Psicologia, Associação dos Abstêmios de Foz do Iguaçu, entidade representativa do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, Ordem dos Advogados do Brasil, enti-

dades representativas de usuários ou de familiares de usuários de substâncias que causem dependência química, organização não governamental ligada a projetos e casa de recuperação de dependentes químicos e entidades do Departamento de Ação Social da RPC – TV Cataratas.

## **2.3 CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS – COMUD**

Finalmente, em 20 de novembro de 2017, foi sancionada a Lei 4556 que instituiu o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMUD), sendo que em seu Artigo 2º estão estabelecidas as suas funções:

I - estabelecer as diretrizes e propor política municipal de prevenção, repressão e fiscalização de substâncias psicoativas e outras drogas; II - coordenar, desenvolver e apoiar programas e atividades de prevenção do tráfico e do uso e abuso de drogas; III - propor programa municipal de prevenção ao uso indevido e abuso de drogas e substâncias psicoativas, compatibilizando-o com a respectiva política pública proposta pelos Conselhos Estadual e Nacional de Políticas sobre Drogas, bem como acompanhar a sua execução; IV - estimular, cooperar e fiscalizar entidades que ofertam tratamento de dependentes de drogas e substâncias psicoativas, as quais deverão ser cadastradas no COMUD, além de estarem adequadas conforme resolução da ANVISA e demais legislações vigentes; V - colaborar, acompanhar e formular sugestões para as ações de fiscalização e repressão, executadas pelo Município, Estado e União; VI - estimular e cooperar para a realização de estudos e pesquisas sobre o problema do uso indevido e abuso de drogas, e substâncias psicoativas que causem dependência física ou psíquica; VII - estimular a participação da comunidade nas instituições que desenvolvam programas de prevenção ao uso de drogas e substâncias psicoativas e de doenças decorrentes desse uso; VIII - apresentar suges-

tões quanto à problemática sobre drogas, para fins de encaminhamento a autoridades e órgãos de outros Municípios, Estados, União e países vizinhos; IX - cadastrar entidades, instituições, programas e pessoas que atuam na área da dependência química no âmbito do Município, após aprovação da plenária do COMUD; X - buscar recursos materiais, humanos e financeiros, estabelecendo parcerias às suas ações; XI - promover, através de profissionais habilitados capacitação aos integrantes das entidades que atuam na área da dependência química para a prevenção ao uso de drogas, substâncias psicoativas e reabilitação de dependentes dessas substâncias; XII - propor ao Poder Executivo Municipal medidas que visem a atender os objetivos previstos neste artigo (FOZ DO IGUAÇU, 2017, n.p.).

Através do Decreto n.º 26.347, de 07 de maio de 2018, são definidos os objetivos, a natureza e a composição do COMUD que ficou estabelecida com 18 conselheiros titulares e 18 suplentes oriundos de órgãos governamentais representando o poder público e não governamentais representando a sociedade civil, assim dispostos: Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal da Educação, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Núcleo Regional de Educação, Polícia Militar do Paraná, Polícia Civil do Paraná, Polícia Federal de Foz do Iguaçu, Conselhos Regionais de Classe que atuam na área, entidades de Direitos Humanos, Clubes de Serviços, instituição privada de ensino, órgãos de imprensa e/ou jornalismo no município.

Destaque-se que todas as secretarias, instituições e entidades anteriormente citadas integram o COMUD com apenas um representante cada, enquanto terão direito de indicar dois membros cada as entidades religiosas com atuação na área de políticas sobre drogas e as organizações não governamentais que atuam na área de dependência química.

### 3. A VISÃO DOS CONSELHEIROS – ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Passaremos agora a apresentar e analisar, a partir dos discursos dos entrevistados – que passam a ser denominados Membros dos Conselhos Municipais (MCM) enumerados de 1 a 18 – as concepções desses acerca da participação nos referidos conselhos. Reiteramos que, para melhor compreensão das contribuições, agrupamos as respostas pela congruência do assunto.

#### 3.1 DA IMPORTÂNCIA DO CONSELHO

Pode-se afirmar que todos os conselheiros entrevistados, em algum momento das suas falas, teceram considerações a respeito da importância e da necessidade da existência e do funcionamento, em Foz do Iguaçu, de um conselho específico para tratar da temática das drogas. Infere-se que essas alegações se justificam, principalmente, devido à maior vulnerabilidade que se verifica no município com relação à questão das drogas decorrente da sua localização geográfica na Tríplice Fronteira.

MCM-5 entende que esse conselho antidrogas, pela sua característica e estrutura, foi importante no passado, é no presente e continuará sendo no futuro, haja vista que “para a administração pública, para aquele gestor que se interessa em trabalhar e em ouvir a comunidade e fazer uma gestão efetivamente democrática, em todas as políticas, a participação dos conselhos sempre vai ser importante”.

Por sua vez, MCM-8 enfatiza a elevada importância do conselho há duas décadas, época em que se faziam necessários muitos debates e estudos relativos às políticas públicas sobre drogas e o tema se encontrava “realmente em efervescência; a gente tinha recém começado uma discussão sobre a Redução de Danos e não mais aquela questão da tolerância zero”. Cite-se que, poucos anos antes, o advento do surgimento e a posterior disseminação do crack; uma nova e mais potente droga, expunha mais incisivamente

a sociedade aos efeitos nefastos da dependência química. Nesse processo, defende o entrevistado:

E o conselho foi muito importante, ele reuniu a sociedade civil e o governo para discutir as políticas públicas. Até porque conselhos têm essa função; a função de fiscalizar, de propor políticas públicas, de discutir as ações que o poder público pode fazer. Então, na época o conselho foi bem constituído, com uma representatividade muito boa e ele era muito atuante. Eu lembro que a gente participava ativamente das discussões, pensava as políticas e logo em seguida a política antidrogas no município foi se organizando quando se criou o CAPS AD então se pensou em várias questões naquela época (MCM-8).

MCM-7 sobreleva a função desempenhada pelo conselho que se trata do levantamento de dados junto à sociedade e o seu encaminhamento aos gestores com vistas a tornar mais eficientes as políticas públicas na área da drogadição. Já, MCM-17 evidencia que o conselho “tem um papel fundamental nas políticas sobre drogas porque ele é Normativo, Deliberativo e Consultivo”.

Ante os diversos desafios derivados da problemática das drogas que podem ser observados no cotidiano de Foz do Iguaçu, quer sejam no âmbito do uso, abuso, dependência ou tráfico, MCM-6 analisa o papel dos membros do conselho: “...se nós não conversarmos sobre isso e não procurarmos soluções para isso, é como se nós estivéssemos fechando os olhos. Nós estamos com o problema no dia a dia, nós estamos vendo a situação acontecer [...]”.

Nessa mesma linha de raciocínio, MCM-15 defende a necessidade do diálogo e das atividades realizadas no conselho, levando-se em consideração que “são várias cabeças pensando, dando suas opiniões, o seu parecer e daí a gente consiga chegar num denominador comum que consiga se resolver, apontar caminhos para a solução de um problema tão gritante na nossa comunidade”.

Ainda neste entendimento, agregamos a contribuição de Avritzer (1999): “Os indivíduos no interior de uma esfera pública



democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas discussões e deliberações” (AVRITZER, 1999, p. 30).

O aspecto referente à descentralização da gestão pública, na visão de MCM-18, também justifica a existência do conselho. Cita ainda como fundamental o papel fiscalizador desempenhado junto às instituições que se dedicam ao tratamento de dependentes de substâncias psicoativas; “eu vejo então que a importância se dá neste trabalho que é feito”.

### 3.2 DO CONTROLE SOCIAL

Cristo (2012, p. 96) destaca que o controle social tem sido “o centro das discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade como sinônimo de participação social nas políticas públicas”. Afirmar ainda a autora:

É essencial o aprofundamento da compreensão sobre o controle social a partir de uma concepção de Estado e de sociedade civil, pois ele ocorre nesses eixos. O conceito de sociedade civil em Gramsci (2000-2002) permite compreendê-la como espaço de mediação entre o Estado e as classes sociais. É espaço sociológico objetivo do Estado; não perde vínculo de determinação com a economia. Espaço para organizar a luta pela hegemonia política e ideológica. É o conjunto dos aparelhos privados de hegemonia, permitindo, nessa formulação, um conceito ampliado de Estado (CRISTO, 2012, p. 96).

Dentre as principais atribuições dos conselhos, segundo MCM-8, encontra-se a de efetuar o controle social “[...] essa função do conselho de fazer o controle social e fazer essa cobrança ao poder público para que a política pública se efetive, isso é fundamental”.

MCM-12 entende que o conselho tem como princípio e fundamentação “fiscalizar a execução das políticas de prevenção, políticas públicas sobre drogas que são executadas no município”.

Isso se materializa na sua composição e natureza, pois se trata de um órgão não apenas consultivo, mas também, e acima de tudo, deliberativo e que engloba profissionais de organizações tanto governamentais quanto não governamentais.

Corroborando esse entendimento, MCM-16 destaca que “[...] este conselho tem o poder de fiscalizar [...] também de cobrar as autoridades competentes e os próprios gestores do que está sendo feito em prol dessa cidade dentro das políticas públicas sobre drogas”. Por sua vez, MCM-10, apesar de concordar com os demais pontos de vista, agrega um importante questionamento a essa discussão: “eu acredito que nós temos que fazer com que o gestor, o governo municipal, implemente essas políticas por que não nos adianta levar, levar, levar informação, buscar atuar, se não existe uma política efetiva sobre drogas dentro do município [...]”.

MCM-1 enfatiza que todo conselho faz parte do controle social e que é importante, que o gestor ouça a comunidade. Lembra, ainda, que o melhor canal para isso são os conselhos. Todavia, para que o gestor possa “ouvir a comunidade”. MCM-5 enfatiza que se faz necessário:

Trazer a sociedade civil, trazer todos os atores que estão envolvidos na política, não somente os governamentais, trazer para discutir e construir, fazendo uma política pública de qualidade. Para a sociedade aí é aquela questão de você conseguir participar efetivamente da administração pública mesmo você não sendo diretamente um membro da administração pública, mas você como sociedade civil [...] você consegue participar, fiscalizar e acompanhar o trabalho do serviço público, da administração pública nessa política (MCM-5).

O conselho tem como uma das funções contribuir para a elaboração de políticas públicas, sendo de caráter importantíssimo para “promover essa relação entre o poder público e a sociedade civil, para atender às demandas da sociedade civil no que tange à questão das políticas sobre drogas” argumenta MCM-13 que

também vê o controle social como uma das maiores ferramentas de democracia que se tem no Brasil, ou seja, como algo de extrema importância, não obstante ser, muitas vezes, menosprezado tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil que não enxerga o seu real valor.

Conforme afirma Salles (2014, p. 49), em sua essência, essas instituições de participação política da sociedade civil “dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos, zelando pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas”. Afirmo ainda a autora que, dessa forma, também se assegura o respeito à execução dessas políticas públicas.

Van Stralen *et al.* (2006), em seu trabalho a respeito da efetividade do controle social por parte de conselhos, destacam que “as bases do controle social e da gestão participativa ainda são frágeis, mas não meras ilusões, já que sempre há possibilidade de renovação, pois, a qualquer momento, poderão surgir novos padrões de interação e comunicação” (VAN STRALEN *et al.*, 2002, p. 631).

### 3.3 DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA PARIDADE

Em seu estudo sobre a participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga-SP, Presoto e Westphal (2005) enumeram as diversas possibilidades de atuação, bem como os papéis desses mecanismos de participação social nas fases de construção, implementação e avaliação das políticas públicas:

A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes (PRESOTO; WESTPHAL, 2005, p. 70).

No que concerne às percepções dos entrevistados sobre a participação e a paridade nos conselhos sobre drogas, pode-se verificar que as posições são diversas e controversas, pois, enquanto, por um lado, MCM-2 argumenta que a maior dificuldade enfrentada para que o conselho conseguisse cumprir suas atribuições repousava justamente no fato de “não se conseguir essa participação comunitária”, no mesmo sentido, MCM-3 alega que a participação era “muito fraca, muito fraca. Eles participam assim: na primeira, segunda, terceira reunião, vão e depois começa a se desfazer, eles começam a se afastar”. Por outro lado, MCM-6, quando questionado acerca de qual era a principal lembrança que ele tinha da sua participação no conselho, relata o seguinte:

A lembrança mais forte que eu tenho do Conselho é a gente conseguir reunir as pessoas e trazer a fala dos mais diversos setores por que a gente tinha no conselho participantes que eram das secretarias, que eram das escolas, que eram das entidades, você saber do meio social como que as coisas estão acontecendo ou o que precisaria acontecer, enfim, umas situações sociais que você não tinha noção de que acontecessem ou o que tivesse no dia-a-dia da sociedade no conselho a gente acabava sabendo (MCM-6).

Cabe lembrar que as respostas podem fazer referência a realidades absolutamente díspares, tendo em vista a diferença no intervalo de tempo em que se situam alguns entrevistados, isso é, 20 anos de separação entre o COMEN e o COMUD. No entanto, apesar dessa compreensão, numa análise ampliada, percebe-se um viés mais negativo quanto à participação nos conselhos. Tal observação se comprova nas falas a seguir elencadas. MCM-7 alega que “a participação era muito complicada no sentido de que o pessoal não tinha muito interesse [...] por isso nós tínhamos problemas, mas nem por isso nós nos intimidamos e continuamos nosso trabalho”.

MCM-9 relata que “na época, havia dificuldade de requisitar pessoas que se colocassem à disposição em horários diferentes do horário de trabalho”. A grande dificuldade é a falta de tempo da

maioria dos conselheiros — entende MCM-14 — para que seja dada continuidade em algumas ações definidas em plenária, haja vista esses membros “acumularem diversas funções do seu dia a dia profissional, além de participarem de outros conselhos e estarem envolvidos em várias campanhas e/ou projetos por serem técnicos e especialistas nos temas nos quais estão envolvidos”.

Outro entrevistado, MCM-5 acredita que esse fenômeno da participação pouco significativa da sociedade civil nas instâncias deliberativas disponibilizadas em nosso país se deve ao contexto histórico, levando-se em conta que até poucas décadas passadas instrumentos dessa natureza não estavam disponíveis e acessíveis à população:

É uma questão de cultura; cultura dos próprios cidadãos. Uma cultura que acho que ainda precisa ser mais trabalhada, de participação efetiva da comunidade nessas questões, em todas as questões; então, assim, é relativamente novo essa questão das políticas públicas e a participação popular na construção dessas políticas públicas, participação social, principalmente depois da Constituição de 1988 (MCM-5).

No que se refere à paridade, a opinião de MCM-10 é bastante elucidativa ao afirmar que não apenas nos conselhos antidrogas, mas em praticamente todos os demais conselhos municipais, estaduais e federais ocorrem resistências à paridade “porque as pessoas acham que é o poder público quem vai mandar e que as instituições não terão voz ativa”. Com referência específica ao COMAD, MCM-10 reitera que no começo a composição não era igualitária, mas que isso se atingiu com um trabalho dos próprios membros que efetuaram mudanças no Estatuto e no Regimento Interno.

Em contraposição, essa visão da suposta igualdade na representatividade dentro dos conselhos não é corroborada por MCM-13, sendo que seu discurso denota que ainda perdura um desequilíbrio nesse jogo de forças:

Eu sinto muito a presença do poder público dentro, não só do COMUD, mas de todos os conselhos.

Então eu vejo que realmente falta muito a representatividade da sociedade civil e da população. Nós vemos algumas organizações, às vezes, não governamentais e organizações da sociedade civil que, às vezes, criam um certo embate e fica o poder público contra a sociedade civil, fica uma polarização quando na verdade deveria ser uma construção em conjunto (MCM-13).

Contudo, outros entrevistados, membros do COMUD, a exemplo de MCM-12, argumentam que essa questão vai um pouco mais além, ou seja, a representação de ambas as esferas se encontra deficitária. À pergunta deste pesquisador: “Você entende que a composição do COMUD estabelece o equilíbrio entre o poder público e a sociedade civil”? Obtivemos a seguinte resposta:

Olha, até posso responder que sim, mas hoje qual que é a nossa grande dificuldade: a participação das duas esferas, tanto da parte dos órgãos governamentais, Secretaria da [...], Secretaria de [...], Secretaria de [...]; a gente vê uma pouca adesão aos conselhos, principalmente ao COMUD, talvez pela serial histórica aí do COMUD; está fragilizado, a gente está resgatando agora o layout de trabalho [...]. Então, a gente tem uma dificuldade na participação dos órgãos governamentais. Em contrapartida, uma dificuldade muito grande também com os não-gov [...] e essa não participação, às vezes, acaba cumulando inclusive com a falta de quórum para deliberar determinada ação, para deliberar determinado marco teórico dentro do próprio COMUD (MCM-12).

Pode-se perceber a consciência, a necessidade e a vontade explícita dos membros efetivos do COMUD no sentido de buscar a participação mais efetiva e a composição ideal do conselho. MCM-16 relata que “realmente eu penso que são poucas instituições que estão no COMUD hoje; com certeza, há mais órgãos que poderiam estar lá. Então, para mim é pouco, são poucas instituições e eu acredito que quanto mais gente melhor para ser debatido”. Por sua vez, MCM-17 informa que foram encaminhados ofícios

a vários segmentos da comunidade e ao poder público solicitando que indiquem seus representantes.

Todavia, na busca por novos membros para compor conselhos, há que levar em consideração alguns aspectos importantes no que tange à qualidade dessa participação, especialmente, com relação ao comprometimento com as políticas públicas sobre drogas, tanto da instituição membro quanto do seu designado, haja vista que MCM-10, membro do COMAD em 2003, faz um alerta ao tecer as seguintes considerações acerca da realidade já daquela época: “[...] tem pessoas que estavam dentro do conselho, cumprindo somente a agenda.”

### 3.4 DA FALTA DE APOIO DOS GESTORES PÚBLICOS

Como era de se esperar, outro ponto que verificamos ser relevante na fala dos entrevistados é o concernente à falta de apoio dos gestores públicos ao pleno funcionamento dos conselhos. Percebe-se que, muitas vezes, tais instrumentos de participação popular e de controle social são criados em atendimento a exigências e dispositivos legais, isto é, independente da vontade ou interesse do gestor que, em função da atuação dessa ferramenta democrática, teme intervenções no seu “modus operandi” político-administrativo.

Assim sendo, por óbvio, muitos gestores não oferecem estrutura ou apoio mínimo necessário para que os conselhos se estabeleçam e sejam mais efetivos. Nesse prisma, MCM-1, quando inquirido sobre a maior dificuldade que o conselho enfrentava, se manifesta em caráter de denúncia: “Sempre o que acontecia era que se cria o colegiado, mas o gestor não dá apoio, não respeita as decisões. Eu acho que era no governo do [...] e no governo do [...]. Mas era uma coisa assim: **cria porque tem que criar, mas depois não dá suporte**” (grifo nosso).

Outro entrevistado, MCM-11, de igual forma, cita até mesmo a influência do descaso dos gestores no aspecto motivacional da

atuação dos conselheiros e aponta a falta do apoio público como o maior obstáculo à efetividade dos trabalhos realizados pelos conselhos:

Eu acho que isso é de importância porque isso não é só do interesse da nossa comunidade, mas também há interesse que o prefeito, que os órgãos públicos se encarreguem de fazer com que essa coisa funcione. E isso é coisa feia. Eu vejo a sociedade civil lá representada de alguma forma, mas nós não podemos fazer nada, até então, se a gente não tem esse respaldo do poder público (MCM-11).

Outros entrevistados também elencaram a falta de apoio e estrutura dentre as principais barreiras às ações e, até mesmo, à sobrevivência dos conselhos. A denúncia dessa precariedade se constata nas palavras de MCM-6: “Teve época em que a gente não tinha nem espaço para fazer reunião. Então tem toda uma situação de estrutura [...]”. Em uníssono, MCM-4 desabafa: “[...] o desejo era muito grande, mas a falta de estrutura era muito grande, então essa foi uma das brigas do COMAD que eu lembro até hoje: a falta de estrutura que existia”.

Já tendo sido designado três vezes para conselhos sobre drogas como representante da sua categoria profissional, MCM-18 encaminha sua fala na mesma direção; o descaso dos gestores públicos no prisma estrutural: “Outra dificuldade que a gente percebe é no aspecto de estrutura de apoio; veículo não tem e os conselheiros têm que fazer uso dos seus veículos quando é feita fiscalização”.

As informações coletadas durante as entrevistas permitem depreender ainda, de forma muito assertiva, que essa “falta de apoio” dos gestores públicos aos conselhos não se materializa apenas nos aspectos físico-estruturais. Pode-se inferir que a estratégia do esvaziamento tem sido utilizada no intuito de limitar a capacidade e o raio de ação dos conselhos. Essa observação se comprova e fica ainda mais explicitada nas palavras de MCM-12:

A principal dificuldade nossa é a sensibilização da gestão municipal, em todas as secretarias, em todas



as esferas. Então, às vezes, a gente sente falta de o gestor estar atuando dentro do conselho; isso é fundamental. É diferente, eu [...] estar defendendo a minha ideologia, estar mostrando ali ou apoiando deliberações do conselho e eu ter um gestor, eu ter um Secretário de Saúde ou de Educação aí dentro, porque na prática quando a gente coloca alguma necessidade de resolução, quem vai assinar ou não, na parte de formalização, são os gestores. Então, pontuando bem incisivamente; uma grande dificuldade hoje é a participação dos gestores dentro do conselho (MCM-12).

Esse ponto de vista é compartilhado também por Rocha (2011) ao afirmar a importância do papel do Estado enquanto instância mobilizadora para o êxito das iniciativas de participação. No entanto, adverte o autor que, muitas vezes, os governos “adotam estratégias de esvaziamento desses espaços e, não raro, instrumentalizam os conselhos para seus objetivos específicos” (ROCHA, 2011, p. 175).

A respeito da fragilidade dos conselhos, ante os gestores públicos, enquanto espaços de deliberação política com vistas à legitimação dos direitos democráticos conquistados pelos cidadãos, Cotta, Cazal e Martins (2010) denunciam a relação assimétrica entre o poder executivo e os conselheiros.

[...] a existência de dificuldade por parte dos representantes do poder executivo em partilhar o poder decisório nos espaços do conselho. Se, por um lado, a sociedade civil tem o direito de participar das decisões políticas do setor da saúde, por outro a desigualdade que marca as relações sociais em nosso país faz-se presente também nos conselhos de saúde, muitas vezes engessando a participação política dos grupos populares, mesmo onde essa presença se encontra juridicamente assegurada (COTTA; CAZAL e MARTINS, 2010, p. 2443-2444).

MCM-16 analisa que essa falta de apoio aos conselhos por parte da administração pública ocorre devido ao fato de que esses

gestores não reconhecem a questão das drogas como algo importante ou digno de uma atenção especial por parte das políticas públicas: “Eu vejo que a maior dificuldade que nós temos [...] é a importância da própria gestão pública se dedicar mais a essa questão [...] Eu penso que a própria gestão tem que estar mais próxima da população pra que possamos combater isso em conjunto”. Finalizando, MCM-16 advoga em favor da responsabilidade compartilhada no enfrentamento à vasta gama de problemas gerados pela drogadição, considerando-se que “só as instituições e só as famílias em casa não estão dando conta mais”.

### 3.5 DA QUEBRA DE CONTINUIDADE

A falta de apoio, quer seja no âmbito estrutural ou através da estratégia do esvaziamento, frequentemente, conduz os conselhos menos consolidados, a interrupções temporais das atividades, a períodos de inatividade, à desarticulação ou até mesmo, e mais grave, à dissolução dessas ferramentas da democracia.

Sob essa perspectiva, o presente estudo detectou vários relatos entre os entrevistados. MCM-10, por exemplo, exterioriza suas lembranças: “[...] depois, o conselho ficou inativo, o conselho ficou inativo por muitos anos, deixou de atuar por muito tempo”. MCM-7 lamenta: “Pena que isso ficou um pouquinho mais no passado [...] Só que esse é um trabalho contínuo que não deveria ter terminado”.

Como se percebe, os discursos se seguem e sinalizam para a fragilidade dessa instância de participação da sociedade civil que deveria estar em pleno funcionamento para auxiliar e fiscalizar a administração pública. MCM-5 corrobora essa afirmação, todavia busca apontar caminhos para a questão.

Nós tivemos uma interrupção em 2012..., 2011 nós tivemos uma interrupção nas atividades do COMAD e depois quando se conseguiu retomar, nessa época até, acho que foi em 2014 que eu mesmo assumi a presidência do COMAD e

a gente conseguiu retomar as reuniões [...]. Nós tivemos diversas mudanças no tempo em que o Conselho ficou praticamente inoperante, então a gente precisou retomar, reunir, reconstruir toda a legislação, tanto a lei como o Regimento do Conselho, como a composição (MCM-5).

Convém analisar que o COMUD, especificamente, também enfrentou esse problema que gera consequências ainda nos dias de hoje. MCM-11 entende que “[...] do ano passado para cá, se deu uma retomada na organização do Conselho, por enquanto, pelas reuniões mensais [...] mas, em efetividade, ele é muito precário ainda. Eu acredito que ele precisa ser fortalecido para cumprir o papel a que ele se destina”.

Nas palavras de MCM-12, percebe-se o trabalho que tem sido realizado pelos conselheiros com vistas à reorganização e ao fortalecimento do conselho: “A gente percebeu que, por um determinado período temporal no município, o COMUD não existiu, só como proforma, mas não existiu. E hoje a gente vem fazendo um resgate histórico”. MCM-17 concorda com essa afirmação e acrescenta: “Ele está se reestruturando; teve um período em que o COMUD ficou inativo [...] ficaram muitas coisas ainda para dar sequência”.

Embora diversos membros do COMUD tenham citado essa retomada nas atividades; esse processo de reconstrução do conselho, MCM-14 acredita que esse momento já faz parte do passado quando se buscou a reestruturação na composição, sendo que, atualmente, o conselho já está em pleno funcionamento com reuniões mensais, inclusive com algumas comissões já executando ações específicas.

### 3.6 DA CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Outro ponto considerado importante pelos entrevistados e evidenciado pelo nosso estudo diz respeito à capacitação dos conselheiros para o melhor cumprimento das suas atribuições, pois, como

se sabe, membros de conselhos, especialmente os representantes da sociedade civil, participam sem qualquer espécie de remuneração, ou seja, dedicam parte do seu tempo em caráter voluntário a essa atividade buscando contribuir na construção e implementação das políticas públicas.

Assim sendo, percebe-se que esses cidadãos, oriundos dos mais diversos e antagonicos setores da sociedade, necessitam estar melhor preparados, especialmente, sempre atualizados, tendo em vista a velocidade com que a problemática das drogas e suas interfaces vão se modificando em curtos espaços de tempo. Nesse sentido, pode-se citar as palavras de Demo (1999): “Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir” (DEMO, 1999, p. 18).

Essa preocupação encontra-se expressa nas palavras de MCM-5 que entende que em outras áreas, a exemplo da saúde, as políticas públicas estão claramente estabelecidas e os conselheiros possuem um conhecimento mais aprofundado acerca da sua área de atuação.

[...] enquanto drogas e outras políticas ainda precisam evoluir muito. Mas, o que a gente percebe que os próprios conselheiros, às vezes, não têm um conhecimento. Então vem aí a necessidade de se ter uma capacitação até dos conselheiros, [...] mas é uma coisa que tem que ser constante pra ter essa consciência da importância que é o cidadão participar da construção das políticas públicas, de fiscalizar os trabalhos até por uma característica do próprio COMUD que ele é deliberativo, ele não é só consultivo, então tem coisas que tem que ser realmente decididas e que só vão acontecer com o aval, com a participação do Conselho e os conselheiros precisam saber como tudo isso funciona (MCM-5).

Nessa mesma perspectiva, MCM-10 aponta que “dentro do próprio conselho, havia um desconhecimento de todo o trâmite, de toda a política antidrogas”. A fala de MCM-6 denota que,

muitas vezes, o desconhecimento dos conselheiros em relação a determinados temas se deve muito à falta de assiduidade às reuniões, pois, muitas vezes, eles não são liberados do seu trabalho para participarem das reuniões. “Então, eu acho que mostrar para cada secretaria, para cada entidade onde tem um conselheiro, a importância da participação desse conselheiro dentro dessas reuniões para a deliberação de qualquer atitude depois” (MCM-6).

Destacamos que um dos entrevistados, MCM-7, que inclusive presidiu um dos conselhos antidrogas por alguns anos, evidenciou o trabalho realizado na época no sentido de capacitar os conselheiros até mesmo para que eles atuassem como agentes multiplicadores junto à comunidade de conceitos relativos à drogadição. MCM-7 entendeu como muito positiva essa estratégia e compartilha a sua experiência nesse sentido:

[...] e a gente começou a fazer cursos de capacitação tomando a dependência química não como um defeito de caráter, mas como uma doença crônica, progressiva e fatal. Formando nas pessoas que estavam ligadas a isso essa visão; uma visão de doença e não uma visão de defeito de caráter. Não uma visão de um desvio de conduta, mas a visão de que é uma doença extremamente complexa e precisaria que a sociedade se unisse para ter um tratamento multiprofissional e que precisaria de uma atuação em todas as áreas. Então isso me lembra muito, por que eu lembro que as pessoas não tinham essa noção, mesmo os que estavam trabalhando com dependência química (MCM-7).

Enfim, torna-se compreensível as falas dos entrevistados que apontam para a necessidade da capacitação dos membros de conselhos sobre drogas, especificamente devido a algumas variáveis, dentre elas, a complexidade do tema e a heterogeneidade na composição de conselhos dessa natureza, em função do caráter multidisciplinar dos seus membros.

Presoto e Westphal (2005), em seu estudo, destacam que uma das mais importantes tarefas no que concerne à melhor

condição de atuação dos membros de conselhos se trata do “investimento na formação de seus integrantes de forma participativa e crítica”.

Entre os aspectos apresentados pela pesquisa se destacaram pontos como a necessidade de melhor compreender a relação entre o Estado e a sociedade civil, conhecer o papel dos conselhos e de seus conselheiros e a desburocratização do aparelho público para, a partir disso, desenvolver um trabalho interdisciplinar e intersetorial, no qual a qualidade de vida deve ser considerada um critério fundamental para a formulação das políticas públicas (PRESOTO; WESTPHAL, 2005, p. 76).

Por sua vez, Moreira (2016, p. 36) argumenta que a participação de todos no processo decisório se encontre estabelecida no modelo de democracia deliberativa, todavia, “nem todos têm capacidade, recursos políticos e/ou interesse em tal participação”. Na mesma linha de raciocínio, Wendhausen, Barbosa e Borba (2006), ao analisarem quatro conselhos no município de Itajaí-SC, ressaltam:

Entendemos, também, como aspecto fundamental, a luta por processos constantes e qualificados de formação, no intuito de romper com a lacuna da falta de informação, de como interpretá-la e utilizá-la, buscando a transitividade do poder através do questionamento de verdades impostas pelos que se encontram em posições privilegiadas, pelo saber e/ou autoridade (WENDHAUSEN, BARBOSA e BORBA, 2006, p. 142-143).

Cristo (2012) enfatiza que são colocadas limitações à participação da sociedade civil nos espaços públicos democráticos de decisão. De acordo com a autora, a origem desses entraves pode ser encontrada, dentre outros fatores, nas “estruturas estatais pouco comprometidas com os processos de democratização, na burocratização, na falta de recursos, na ineficácia, na instabilidade dos projetos que implicam a parceria com o Estado [...]” (CRISTO, 2012, p. 109).

O papel dos conselhos municipais precisa ser revisto; esta questão levantada por Kleba *et al.* (2010, p. 801) apresenta diversas justificativas: “o caráter voluntário — não profissional/não remunerado —; o tempo restrito previsto para os encontros; a falta de estrutura física e operacional qualificada e autônoma, entre outras”. Conforme a autora, essas “condições concretas e objetivas previstas para sua participação efetiva” nos fazem questionar a legitimidade dessa designação frente ao vasto e complexo rol de atribuições conferidas aos conselheiros.

#### 4. CONCLUSÃO

Após o estudo a respeito do conselho sobre drogas de Foz do Iguaçu-PR, defendemos que a existência e o trabalho desenvolvido pelo COMUD tornam-se de fundamental importância para o município, especialmente, em função de que a cidade se localiza numa região vulnerável de tríplice fronteira.

Chegamos à conclusão de que as alterações na nomenclatura pelas quais o conselho passou se deram em decorrência de modificações na legislação nacional na área da drogadição. Logo, essas variações não se devem a avanços ou retrocessos provocados pelos gestores públicos municipais das respectivas épocas.

Detectamos também a carência da realização de treinamentos, capacitações e ou reciclagens aos membros dos conselhos, tendo em vista a complexidade do tema e a heterogeneidade e rotatividade dos representantes.

Verificamos que os conselhos municipais sobre drogas sofreram descontinuidade e interrupção nas suas ações e funcionamento em diversos períodos desde 1999, principalmente, em decorrência da falta de apoio e interesse dos gestores públicos municipais que não deram suporte tanto estrutural quanto no que diz respeito à participação efetiva de representantes do Executivo Municipal no conselho.

Por fim, percebemos que, mesmo com uma história de 20 anos de existência, o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas

ainda enfrenta dificuldades elementares para o seu funcionamento e o desempenho das atribuições que lhe são conferidas. Essa conclusão pode ser constatada através do desconhecimento da própria população de Foz do Iguaçu acerca da existência do COMUD, tendo em vista que ele praticamente existe no anonimato em comparação a diversos outros conselhos, tais como, da Saúde, do Idoso, dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Segurança Pública, do Turismo etc.

Todavia, não obstante os desafios que o COMUD enfrenta e os obstáculos que necessita superar para se firmar em definitivo como uma instância representativa da sociedade e cumprir seu papel decisório no processo das políticas públicas, estes autores — após participação em reunião do conselho e terem entrevistado pessoalmente seus membros com vistas à produção deste trabalho — hipotecam sua confiança no colegiado para a promoção das mudanças e avanços que se fazem necessários.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, v. 1, n. 2, p. 18-43, 1999. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/6925/4198>. Acesso em: 07 maio 2021.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; MARTINS, Poliana Cardoso. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2010, v. 15, n. 5, p. 2437-2445. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1413-81232010000500018&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-81232010000500018&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 02 jun. 2021.

CRISTO, Solange Conceição Albuquerque de. Controle social em saúde: o caso do Pará. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, jan./mar. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100006). Acesso em: 07 jun. 2021.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei n.º 2273, de 13 de dezembro de 1999**. Institui o Conselho Municipal de Entorpecentes – COMEN. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/1999/228/2273/lei-or>



dinaria-n-2273-1999-institui-o-conselho-municipal-de-entorpecentes. Acesso em: 27 abr. 2021.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei n.º 2567, de 29 de abril de 2002**. Institui o Conselho Municipal Antidrogas – COMAD, no município de Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2002/256/2567/lei-ordinaria-n-2567-2002-institui-o-conselho-municipal-antidrogas-comad-no-municipio-de-foz-do-iguacu>. Acesso em: 27 abr. 2021.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei n.º 4556, de 20 de novembro de 2017**. Institui o Conselho Municipal de Políticas Sobre Drogas – COMUD, município de Foz do Iguaçu e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2017/455/4556/lei-ordinaria-n-4556-2017-institui-o-conselho-municipal-de-politicas-sobre-drogas-comud-no-municipio-de-foz-do-iguacu-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 abr. 2021.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

KLEBA, Maria Elisabeth; *et al.* O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2010, v. 15, n. 3, p. 793-802. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232010000300022-&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232010000300022-&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 17 jun. 2021.

MCM. Membros de Conselhos Municipais (MCM 1 até 18). Pesquisa de campo (entrevistas) realizada no período de 12 a 30 de abril de 2019.

MOREIRA, Marcelo Rasga. Reflexões sobre democracia deliberativa: contribuições para os conselhos de saúde num contexto de crise política. **Saúde debate** [on-line]. 2016, v. 40, n. spe., p. 25-38. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042016000500025&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042016000500025&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 12 jun. 2021.

OLIVEIRA, Sergio Paulo. **Políticas Públicas sobre Drogas em Foz do Iguaçu-PR**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/123456789/5080>. Acesso em: 22 mar. 2021.

PRESOTO, Lucia Helena., WESTPHAL, Márcia Faria. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga-SP. **Saúde soc.** [on-line]. 2005, v. 14, n. 1, p. 68-77. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-12902005000100008&lng=en&nrm=i&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-12902005000100008&lng=en&nrm=i&tlng=pt). Acesso em: 04 jun. 2021.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 171-185, fev. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100011). Acesso em: 29 abr. 2021.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. 3. ed. rev. ampl. – Florianópolis: Depart. de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. Disponível em: [https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401286/1/GestaoDemocraticaParticipativa\\_GPM%203ed%20WEB%20atualizado.pdf](https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401286/1/GestaoDemocraticaParticipativa_GPM%203ed%20WEB%20atualizado.pdf). Acesso em: 16 jun. 2021.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes; *et al.* Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2006, v. 11, n. 3, p. 621-632. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232006000300011&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232006000300011&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 09 maio 2021.

WENDHAUSEN, Águeda L. P., BARBOSA, Tatiane Muniz., BORBA, Maria Clara de. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. **Saúde soc.** [on-line]. 2006, v. 15, n. 3, p. 131-144. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-12902006000300011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-12902006000300011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 26 abr. 2021.

WORM, Naíma. **Política nacional de enfrentamento às drogas no Brasil: novas estratégias a partir da análise dos pontos de desarticulação do programa Crack, é possível vencer**. 2016. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/2867/5/Naima%20Worm.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

# **POLÍTICAS AFIRMATIVAS E OS DESAFIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA AO ENSINO SUPERIOR DA POPULAÇÃO NEGRA EM MEIO AOS RETROCESSOS DEMOCRÁTICOS RECENTES NO BRASIL**

Liliane Flores de Freitas Gonçalves

Renata Peixoto de Oliveira

## **1. INTRODUÇÃO OU CONSIDERAÇÕES INICIAIS: A PARTICIPAÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O ACESSO DA POPULAÇÃO NEGRA NO SISTEMA DE ENSINO**

Embora a resistência do povo negro em território brasileiro remonte a todo o período colonial, podemos demarcar o século XIX como fundamental para a constituição de um movimento propriamente dito. No tocante ao acesso à educação, para pensarmos o ingresso da população negra no ensino, considera-se a importância do Movimento Negro, insurgente desde o século XIX, que na ausência do Estado, acabou por criar suas próprias escolas voltadas para a alfabetização (Santos, 2005). O início do século XX consagra a instalação das primeiras universidades brasileiras, mas segundo Gomes (2008), o seu ingresso estava condicionado a certos valores morais e recursos econômicos, que operaram como critérios excludentes em relação à população negra. Deste modo, percebe-se que mesmo no período republicano e passadas décadas desde a abolição da escravatura a situação da população negra seguia marcada pelas fortes desigualdades, preconceito e exclusão. As experiências da República Velha, da ditadura Vargas e da ditadura militar contribuíram para a desarticulação do movimento negro.

No que tange à história das cotas no Brasil, é preciso retornar ao ano de 1968, quando foi promulgada a Lei n.º 5.465, de 3 de julho, conhecida como “Lei do Boi” que dispunha sobre a oferta de vagas nas instituições de ensino agrícola com fins a oferecer benefícios aos filhos de latifundiários e filhos dos grandes proprietários rurais. Essa Lei foi revogada apenas em 1985, no período de redemocratização do país, após inúmeros debates democráticos provocados por distintos movimentos sociais, inclusive o Movimento Negro, questionando a legitimidade daquela Lei. Nesse contexto, pressionou-se o governo para que medidas fossem adotadas acerca de políticas de ação afirmativa que de fato beneficiassem a população vulnerável, excluída e marginalizada e não fosse mero simulacro que beneficiasse ainda as classes dominantes o que reforçaria a sina de uma sociedade excludente.

Nos anos derradeiros da ditadura militar, estudantes da USP criaram o Movimento Negro Unificado (1978) e, no ano seguinte foi criado o Grupo Negro da PUC, demonstrativos da articulação do movimento em torno da luta pró-democrática. Terenciano (2018), ao apresentar uma breve análise do processo de redemocratização do Brasil, verificou que o período da transição teve início em 1972 “mas prioritariamente em 1982, é que o Brasil atual apresentou elementos explicativos da liberalização para a democratização, abertura das bases sociais algo que não sucedeu na atuação do regime autoritário” (p. 140 e 141). Durante o período de redemocratização do país, dados divulgados pelo IBGE (1987) evidenciaram as desigualdades raciais existentes entre alunos brancos e pretos ao acesso na rede de ensino, dando maior visibilidade ao tema.

Pateman (1992, *apud* Cruz, 2018, p. 74) considerou que a luta pela democracia, ou ampliação desta, “esteve pautada por movimentos sociais, atores políticos, governos e teóricos, que buscavam compreender e explicar os fenômenos que lhes eram contemporâneos de crítica ao autoritarismo e por uma ampliação da participação social”. Ainda na década de 80, o discurso em defesa da democracia tomou força e direcionou ações voltadas à

promoção da justiça social, distribuição de renda e apoio à democracia liberal (HOBSBAWM, 2001 *apud* CRUZ, 2018, p. 74). Nessa direção, a participação do Movimento Negro no cenário político contribuiu para as discussões que permeavam em torno da construção de um novo marco constitucional, a Constituição Federal de 1988, que assegurou o direito universal à educação, tornou o racismo crime inafiançável e imprescritível e inseriu nos currículos escolares temas sobre diversidade racial. Nessa conjuntura, projetos visando ao ingresso da população negra no ensino superior foram apresentados ao Congresso Nacional e ao Legislativo, mas não foram aprovados, segundo Moehlecke (2000). Nesse ínterim, de acordo com Santos, Cavalleiro, Barbosa e Ribeiro (2008), apesar de parcos avanços em algumas áreas, considera-se que a Constituição Federal de 1988 foi um marco fundamental para a luta do povo negro, ao trazer em seu texto temas referentes à inclusão social, a universalização do acesso às políticas públicas e serviços básicos por parte do Estado brasileiro, assim também promovendo a criação de políticas de ação afirmativa, de maneira inédita no país.

É dessa forma, que o processo de redemocratização contribuiu para que os movimentos negros voltassem a ocupar os espaços e a participar das discussões no cerne da arena política nacional. Entretanto, no início da década de 90, instalou-se no país o projeto neoliberal, cujos impactos deletérios foram sentidos pelas camadas mais vulneráveis da população que ressentiram o desmonte do Estado e de um papel preponderante deste na garantia de serviços básicos, dessa forma afetando direitos conquistados através do ordenamento jurídico pautado pela Constituição de 1988. Diante do projeto neoliberal, o Movimento Negro retomou a bandeira de luta em prol da educação e pressionou o então presidente e sociólogo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) a reconhecer o racismo estrutural no Brasil através de estratégias, ações e políticas governamentais que o enfrentassem. De acordo com Silva, Baltar e Lourenço (2018), a crise do modelo neoli-

beral (1998-2002) marcou o segundo mandato do governo de FHC. Embora tímidas ações tenham sido projetadas a fim de conferir um “olhar social” ao seu governo, FHC não se mostrou capaz de reduzir as desigualdades socioeconômicas, raciais e de gênero no país. Sua maior preocupação esteve debruçada no crescimento econômico, privatizações e manutenção do status quo. Tais fatos impulsionaram a insurgência dos governos de esquerda, antes abatidos pelo golpe de 64. Uma conquista dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada naquela época se deu em 1996, através da aprovação da Lei de Diretrizes Básicas que inclui no currículo da educação básica e secundária a temática afro-brasileira.

Em uma época também marcada pelo avanço de regimes democráticos em escala mundial após o desaparecimento da URSS e o fim da Guerra Fria, a influência internacional impulsionou o Brasil a adotar medidas para reduzir os efeitos do racismo estrutural e, conseqüentemente, da inequidade do acesso ao ensino superior, onde racismo institucional é marcadamente forte. No que tange à educação superior, em 1998, a UNESCO promoveu a Conferência Mundial para a Educação Superior, culminando na elaboração da Declaração Mundial da Educação Superior para o Século XXI visando à ampliação do acesso ao ensino nesse nível. Sob influência destas transformações, Soares (2012) salienta ainda que foi em 2001 que foi sancionada a primeira Lei de Cotas do país, no estado do Rio de Janeiro, onde se reservava 40% das vagas na UERJ, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro. A Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), a Universidade do Estado da Bahia (UnEB) e a Universidade de Brasília (UnB) foram as próximas a aderir à política de cotas (ARTES E CHALCO, 2019). No mesmo ano, em Durban, a Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata se definiu estratégias de combate ao racismo, e o Brasil tornou-se signatário, obrigando-se a aderir as propostas discutidas e firmadas.

## 2. AS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO ENSINO SUPERIOR E SEUS IMPACTOS PARA O ACESSO E A PERMANÊNCIA DA POPULAÇÃO NEGRA NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

Valverde e Stocco (2009) evidenciam que, de forma inédita, em 2001, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apresentou dados indicando a redução de anos de estudo entre negros e brancos, apontados pelos indicadores cor/raça. As autoras discorrem que, “enquanto a presença de estudantes negros de 18 a 24 anos no ensino superior cresceu em torno de 366%, o aumento de estudantes brancos foi de aproximadamente 158%” (p. 916) e consideram que as políticas de ação afirmativa e a ampliação das vagas no ensino superior tenham contribuído para reduzir tamanha desigualdade racial no sistema de ensino a nível de graduação nos últimos anos.

Em 2003, durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) como presidente do Brasil o fôlego dos movimentos sociais, principalmente do Movimento Negro, foi revigorado. Nesse mesmo ano, o presidente assinou a Lei n.º 10.639, de 20 de dezembro que obriga o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira no ensino fundamental e médio (BRASIL, 2003). Também foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), tendo como estratégia assegurar o acesso da população negra em diferentes espaços (BRASIL, 2016). As regiões do país promoverem suas próprias conferências, resultando na I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2005. Em 2010, instituiu-se o Estatuto da Igualdade Racial que visa assegurar a igualdade de oportunidades para a população negra e o combate à discriminação (BRASIL, 2010).

No mandato da ex-presidente Dilma, é aprovada a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012 que prevê a reserva de 50% das vagas nas instituições federais (superior, técnico e médio) para alunos autodeclarados pretos, pardos e indígenas. Tal exigência se fez

necessária com o objetivo de reduzir as desigualdades raciais verificadas no acesso da população negra no ensino superior e promover a equidade daquele grupo não representado no ensino superior, ainda que 50% da população nacional tenham se autodeclarada como “preta” ou “parda”, segundo dados do IBGE 2010. Contudo, não é só na esfera pública que se verificam políticas de ação afirmativa para acesso ao ensino superior. O Programa Universidade para Todos (PROUNI), aprovado pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), criado em 1999 e ampliado durante o governo Lula, possibilitaram pessoas de baixa renda a ingressarem em instituições privadas por meio de sistema de financiamento para bolsas de estudo e fornecimento de crédito a juros baixos. Artes (2018) evidenciou que em 2000, 20% dos estudantes eram negros, em 2010 eles passaram a ser 40%.

Em meio à oferta de políticas de ação afirmativa que possibilitam o acesso de grupos menos favorecidos no ensino superior, como é o caso da população negra, não se pode desconsiderar que a permanência de tais estudantes ainda se torna um desafio, o que impõe que estratégias sejam traçadas também para essa finalidade. Dificuldades de acesso ao transporte, ao emprego e à renda são alguns fatores que se colocam como pontes à permanência no ensino superior e impedem a evasão. Outra questão que se faz importante é analisar se tais políticas, além de considerar a raça e classe social, têm observado as questões de gênero, considerando-se assim uma análise interseccional (BARRETO, 2015). Artes (2018) aponta para a necessidade de se realizar pesquisas que identifiquem o perfil dos estudantes de ensino superior, bem como seu acesso e permanência nos cursos de pós-graduação considerando os quesitos gênero e raça, visto que pesquisas que avaliam e monitoram tais indicadores ainda são incipientes no Brasil.

No tocante ao universo da pós-graduação *stricto sensu*, Artes e Chalco (2019); bem como Rosemberg e Andrade (2008) contextualizam que em 2001 houve a primeira ação afirmativa de cunho não governamental promovido pelo Programa Internacional de



Bolsas de Pós-Graduação, criado e financiado pela Fundação Ford (IFP), implementado em 2000. É sabido que a pós-graduação é o caminho para a formação de cientistas, pesquisadoras e pesquisadores que atuam em instituições de pesquisa e ensino, notadamente, as universidades. Permitir a democratização e o acesso ao ensino, em todas as suas fases, níveis e etapas contribui também para a democratização e maior acesso ao meio acadêmico e científico. O Programa citado ofertou bolsas de mestrado e doutorado visando promover o acesso a famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica das regiões norte, nordeste e centro-oeste, bem como ampliar a diversidade racial e de gênero nos cursos *stricto sensu*, contemplando, principalmente, as populações negras e indígenas. Os autores descreveram que até 2012 havia 343 beneficiados pelo Programa. Para melhor avaliação, o CNPq colocou os indicadores cor/raça a partir de 2013 em sua Plataforma, após essa informação se tornar obrigatória com o advento do Estatuto da Igualdade Racial, outro importante passo para a construção de uma sociedade que vise combater o racismo estrutural. Temos ainda o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020 que apresenta diretrizes, estratégias e metas visando propor avanços nesse nível educacional. No que tange à questão étnico-racial, a Meta 8 propõe aumentar o nível de escolaridade dos jovens entre 18 e 24 anos com a intenção de que possuam, ao menos, 12 anos de estudo. Essa Meta busca alcançar populações de área rural e mais pobres com vistas a promover maior equidade racial escolar e contribuir para a redução da desigualdade educacional (SILVA, 2016).

Durante o governo da presidenta Dilma Rousseff (PT), em 2011, foi aprovado o Decreto n.º 7.642, de 13 de dezembro de que instituiu o Programa Ciência Sem Fronteira objetivando capacitar e formar estudantes e pesquisadores já qualificados em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência (BRASIL, 2011). Ao longo de quatro anos, o Programa ofertou 101 mil bolsas de estágio no exterior para estudantes e pesquisadores. Embora seu

objetivo tenha sido mais amplo, é sabido que jovens pesquisadoras negras de origem periférica usufruíram destas bolsas, o que também contribuiu para uma menor elitização da ciência brasileira.

Silva (2016) corrobora essa relação, afirmando que após a adoção de políticas de ação afirmativa em universidades, ampliou-se o número de pessoas negras na pós-graduação. Exemplares seriam alguns programas que aderiram à proposta, como o Programa de Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); o Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB); a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb); e a Universidade de São Paulo (USP), com reserva na pós-graduação em Direitos Humanos.

Em 2013, criou-se o Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias Nascimento, vinculado à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), cujo objetivo era o de ofertar bolsas de estudo a pesquisadoras, pesquisadores e estudantes negros (as), indígenas e pessoas com deficiência, do ensino superior, para estudos no exterior (BRASIL, 2013). Não obstante, segundo Carvalho e Abreu (2020), a Secretaria tinha como responsabilidade a criação e implementação de políticas públicas voltadas para a área da educação e tinha como público-alvo jovens e adultos analfabetos ou com prejuízos educacionais; indígenas, quilombolas; adolescentes a quem se atribui a autoria de atos infracionais e em cumprimento de medidas socioeducativas e adultos em privação de liberdade. Contudo, em 2016, após a destituição da presidenta da república em um controverso e questionável processo de impeachment, o novo presidente da república, Michel Temer desmantelou a Secretaria ao exonerar 23 técnicos e chefias da pasta, que tinha como foco promover a diversidade étnico-racial, bem como a inclusão desse e de outros grupos historicamente vulnerabilizados.

Ainda em 2016, por meio da Portaria Normativa n.º 13, de 11 de maio de 2016, as Instituições Federais de Ensino Superior

apresentaram propostas de políticas de ações afirmativas nos cursos de mestrado e doutorado para a população negra, indígena ou pessoa com deficiência. Contudo, tal proposta não foi regulamentada, não sendo assim, obrigatória, mas apenas conferida autonomia às Universidades para que cada programa de pós-graduação aderisse ou não (BARRETO, 2015).

A partir do exposto, percebemos que a primeira década do século XXI, significou um importante avanço quanto ao tema, diante das ações e políticas adotadas pelos governos progressistas do Partido dos Trabalhadores. Observa-se que nos dois mandatos do presidente Lula os espaços de discussão foram ampliados e criados órgãos que visavam à elaboração de políticas públicas para as minorias (mulheres, população LGBTQIA+, negros, indígenas, entre outros), prevalecendo o projeto democrático-participativo. Contudo, Souza e Richer (2018) apontam que a presidenta Dilma, pressionada a realizar uma reforma ministerial, regrediu direitos ante garantidos. Dentre eles, a SEPPPIR foi integrada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2016).

Aqui já se percebe a dificuldade enfrentada pelo PT em assegurar o consenso e pacto de governabilidade que lhe permitiu comandar o país durante os dois mandatos de Lula da Silva. O governo Rousseff já enfrentou a crise econômica, a dificuldade de obter maioria no congresso com o aumento de bancadas conservadoras no legislativo, e as necessidades de se construir a governabilidade em um sistema político marcado pelo presidencialismo de coalizão. Ainda assim, foi justamente a partir da ascensão do antes vice-presidente, Michel Temer (PMDB) que os retrocessos democráticos, e, em especial no campo da educação e da equidade racial e de gênero se colocaram enquanto um projeto ofensivo que visava a reconfiguração do neoliberalismo e dos interesses das elites econômicas.

Confirmando assim, que o cenário recente é de regressão de direitos para a população negra e de negação de políticas de ação

afirmativa. Nesse ínterim, Carvalho e Abreu (2020) discorrem sobre os ataques do governo Temer no que tange ao limite dos gastos públicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Em 2016, durante o governo do ex-presidente em questão, é aprovada a Emenda Constitucional n.º 95 cujo objetivo é congelar por 20 anos os gastos públicos da União. Tal Emenda impacta diretamente as políticas públicas quando se condiciona o repasse de verbas ao orçamento do ano anterior, conforme apontado em estudo realizado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, que deduziu uma queda de mais de R\$ 25 bilhões por ano para a educação. Tal estratégia é característica dos governos de direita, que visa à precarização e ao desmonte de políticas públicas e a privatização de serviços essenciais à população. Desse modo, compreende-se que os grupos mais vulnerabilizados, dando destaque à população negra, considerando que é uma das que mais necessitam utilizar os serviços públicos, terá seu acesso à educação ainda mais limitado.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: RETROCESSOS DEMOCRÁTICOS, DESMONTE DA EDUCAÇÃO, COVID-19 E OS OBSTÁCULOS PARA O ACESSO E A PERMANÊNCIA DA POPULAÇÃO NEGRA NO ENSINO SUPERIOR**

De modo a reparar as desigualdades raciais e de gênero verificadas ao longo da história, torna-se pertinente pensarem políticas compensatórias e reparativas que promovam a inclusão dos grupos que estiveram privados de exercer direitos em razão de sua etnia, raça, gênero, classe social e outras condições. Entretanto, de acordo com Valverde e Stocco (2009) parafraseando Jaccoud e Theodoro (2005), bem como Piovasan (2005), considera-se que as políticas de ação afirmativa, isoladamente e sem articulação com outras políticas e setores, serão insuficientes para pôr fim às desigualdades raciais construídas ao longo da história do país, as quais se apresentam na forma de racismo estrutural. As autoras

indicam que o foco não deve ser apenas promover a igualdade racial, mas combater o preconceito e à discriminação com a adoção de um sistema repressivo-punitivo. É por isso, conforme destacam Pinheiro e Soares (2020), que a “Lei de Cotas” não foi criada para perdurar por tempo indeterminado. Afinal de contas, sociedades equitativas, democráticas e igualitárias não precisariam de mecanismos de correção de desigualdades. As Leis n.º 12.711/12 e n.º 12.990/14, devem ser revistas após dez anos a partir de sua criação a fim de que se avalie seus resultados, e podem até ter fim em 2022 e em 2024, respectivamente. O problema seria pôr fim ao sistema das cotas sem termos alcançado sua devida efetividade levando à sua revogação precoce.

Durante a campanha presidencial de 2018, o até então candidato Jair Messias Bolsonaro declarou que, se eleito, as cotas seriam alvo de eliminação em seu governo, sob o argumento de privilégio racial e racismo reverso contra brancos. Para uma maior aderência e popularidade entre seguimentos das classes altas e médias urbanas e brancas, Bolsonaro reforçou antigos posicionamentos de teor racista, sexista e xenofóbico que se somou ao seu posicionamento também machista e homofóbico. Isso lhe garantiu muitos aliados, considerando-se a onda neoconservadora e extremista que avança em diversos países, nos últimos anos.

Essa onda ultraconservadora, segundo Coelho e Valente (2018), colocou em evidência os partidos de direita e pôs as democracias em xeque não só no Brasil, embora a eleição de Bolsonaro, o primeiro presidente de extrema direita a ser eleito democraticamente no país, tenha se tornado um exemplo mundial de liderança autocrática e ameaça à democracia. E essa ameaça vem sendo anunciada há algum tempo. De acordo com Terenciano (2018), pesquisa realizada pelo Latino-barômetro (1995-2013) com quatro países da América Latina (Argentina, Brasil, México e Paraguai) apontou que apenas 32% dos brasileiros apoiavam a democracia, colocando o Brasil em último lugar frente àqueles outros, que obtiveram percentuais entre 48% e 71%. No que tange à preferência pela democracia, o

país ficou atrás apenas do México, que teve 66%, enquanto o Brasil teve 81%. Paraguai e Argentina destacaram-se com 85% e 90%, respectivamente. Tais dados indicam que a democracia não está consolidada e que não existe adesão ao regime democrático, o que pode ser conceitualizado como fenômeno de “desdemocratização”. Nesse sentido, Oliveira (2018) avaliou a densidade das democracias na América do Sul e identificou-se que as crises democráticas são cíclicas e se fazem presentes tanto nos governos de esquerda quanto nos de direita. É, portanto, nessa direção que a autora propõe que a discussão deva estar muito além do pêndulo eleitoral entre direitas e esquerdas a cada ciclo eleitoral, mas sim no aprofundamento, na densidade, na adesão, na legitimidade de uma cultura e de valores democráticos que perpetuem essa escolha política.

Sinal preocupante na região, tem sido o movimento crescente de interrupções de mandatos presidenciais, como foi o caso de Honduras, Paraguai e Brasil, por exemplo. Estes movimentos ficaram conhecidos pela literatura especializada como golpes institucionais, golpes parlamentares ou, simplesmente, por “neogolpes”, quando se entende “uma conspiração ou trama[...]que tem por objetivo a mudança da liderança política e, em alguns casos da ordem vigente, por meio aparentemente legais” (COELHO; VALENTE, 2018, p. 83). Na mesma direção, Silva, Baltar e Lourenço (2018), consideram se tratar da legitimação de um ato ilegal, visando funcionar como manobra constitucional, sobre o que denomina também por “golpe institucional”.

Em 2013, no Chile e no Brasil, os “movimentos de rua”, inflamados pelos discursos “contra corrupção”, entraram em cena e realizaram inúmeros atos contrários à democracia. Sob denúncias de corrupção, países como Argentina, Brasil, Colômbia e Peru se viram envolvidos em escândalos que foram disseminados amplamente pela mídia. De acordo com Bourscheid (2018), a democracia na América Latina tem por característica ser instável e, como forma de solucionar as crises como as existentes no Brasil e no Paraguai, opta-se pela deposição de seus líderes.

Examinando el desarrollo democrático latinoamericano vemos que el comportamiento ciudadano se acerca de una frustración con el desempeño democrático. La democracia latino americana convive con las falencias estructurales que se mantienen históricamente, tanto políticas como económicas. Las experiencias virtuosas son aisladas (fundamentalmente Chile, Uruguay y Costa Rica), pues el proceso general es de mejoralenta y gradual, padeciendo de varios retrocesos como los observados en los casos brasileño y paraguayo (p. 137).

Essas ações têm sido adotadas como instrumento de campanha eleitoral e como uma nova forma de se fazer política, como apontado por Castells (2017). Como exemplo, o autor citou que se induz à formação de opinião por meio de mensagens midiáticas de modo a causar impacto promovendo a política do medo e do escândalo. A promoção da política do escândalo, por meio da divulgação de informações negativas, ou até mesmo falsas, as chamadas *fake news*, contribuiu para deslegitimar opositores, o que se pode considerar um (des)serviço à democracia do país. Resgatando a obra de Levitsky e Ziblatt (2018) *Como as Democracias Morrem*, nota-se que Bolsonaro facilmente passaria no teste de líder autoritário que ameaça colocar em xeque e em perigo a democracia nacional ao analisá-lo à luz dos quatro indicadores colocados pelos autores: (1) rejeitam, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo; (2) negam a legitimidade de oponentes; (3) toleram e encorajam a violência; e (4) dão indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.

Esse cenário mais geral também pode ser visto como uma reação contrária por parte de setores conservadores e elitistas aos avanços democráticos, a melhoria dos indicadores sociais, às políticas mais inclusivas que diminuíram as assimetrias da sociedade brasileira. Essa seria uma forma de garantir a hegemonia, os privilégios e controle por parte das elites tradicionais e dos grandes grupos econômicos no país. Avanços e conquistas podem ser recebidos com restrição, descontentamento e revolta por parte de grupos

que se sentem ameaçados e o refúgio autocrático é um caminho para frear os avanços e garantir a manutenção do status quo. A desconstrução da democracia carece de um projeto, e o desmonte da educação é providencial, uma educação elitista, excludente, voltada para os interesses do mercado e do grande capital e que não inclua as classes perigosas, os setores indesejáveis da sociedade brasileira.

No governo Bolsonaro, os ataques promovidos por parte do executivo contra o ensino público de qualidade e gratuito, foram protocolados com projetos de lei, em 2019, que replicaram em âmbito municipal, estadual e federal o coro pelo fim das cotas. O que se percebe é um retrocesso histórico que colocará de volta a população negra no lugar de exclusão e privação, principalmente no ingresso ao ensino superior.

Outros ataques à educação podem ser identificados no curso do, assim chamado por seus críticos, (des)governo de Bolsonaro, que nomeou Ricardo Vélez Rodríguez e, posteriormente, Abraham Weintraub para o Ministério da Educação. Tais ministros, alinhados ao ideário conservador e monetarista que marca o bolsonarismo, realizaram ações em prol do sucateamento e privatização de todo o sistema educacional. Já no segundo dia do governo de Bolsonaro foi anunciada a extinção da SECADI e, com isso, o fim da diversidade e inclusão no acesso ao ensino superior, inclusive no que diz respeito a questões sociais, raciais e de gênero. Tal desmonte já havia sido iniciado no governo Temer, quando exonerou os 23 técnicos da pasta após o golpe. Segundo Souza e Richer (2018), nem Temer e nem Bolsonaro permitiram espaço para o diálogo com os representantes de base, participativos em governos anteriores.

Nessa direção, tendo por foco a precarização e o sucateamento do ensino superior, o governo atual instituiu a Portaria n.º 34, de 9 de março de 2020 do MEC, que limita o repasse de recursos dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da CAPES de modo a condicionar o piso e o teto das bolsas às notas, transferindo as verbas dos cursos que alcançarem 3, 4 e 5 para programas cujos



conceitos sejam maiores. Como resultado desse desmonte, com a redução das bolsas, reduz-se o número dos programas e, conseqüentemente, o número de alunos que poderiam acessá-lo. De acordo com o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES, várias entidades cobraram a revogação da Portaria supracitada. Contudo, a Portaria n.º 34 ainda está em voga. No mesmo período, foi publicado edital do CNPq que contemplou apenas 13% dos pesquisadores para a concessão de bolsas, deixando de atender quase 2.700 solicitações de cientistas (ESCOBAR, 2021).

Ainda em 2020, dias antes de ser anunciada sua saída da pasta, o então ministro da educação Weintraub, por meio de Portaria n.º 545, de 16 de junho de 2020, revogou, monocraticamente, a Portaria Normativa n.º 13, de 11 maio de 2016, que dispõe sobre a indução de ações afirmativas na pós-graduação. Essa ação provocou a articulação do Movimento Negro em defesa pela manutenção da Portaria, criada durante a gestão do governo de Dilma, bem como gerou insatisfação dos defensores dos direitos da população negra, neles incluídos educadores, gestores e políticos, que reprovou tal medida. Diante da repercussão negativa gerada, a Portaria n.º 545 foi tornada sem efeito através da Portaria n.º 559, de 22 de junho de 2020.

Tem-se ainda a intensificação do sucateamento das Universidades Federais de Ensino ainda no primeiro ano do governo de Bolsonaro. Nesse contexto, a título de exemplificação, o reitor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, a UNILA, noticiou através de seu portal oficial que a instituição fecharia o ano com um déficit de 3 milhões de reais devido ao chamado contingenciamento de recursos. Após a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2021 que reduziu o repasse de verbas para a educação, dentre outras pastas, a UNILA encaminhou por meio de correio eletrônico institucional a seguinte nota “A UNILA vem a público externar sua preocupação com a continuidade de suas atividades em relação à nova proposta de orçamento presente na Lei Orçamentária Anual – LOA 2021, sancionada

em 22 de abril deste ano, e aos diversos bloqueios orçamentários realizados”. Como consequência do bloqueio, a instituição teve cortes de 33,6% de seu orçamento e aponta risco iminente para a descontinuidade de suas atividades a partir do segundo semestre de 2021. Cabe salientar que se trata uma universidade jovem e fruto do programa REUNI que visava ampliar o número de instituições, cursos e vagas em diferentes regiões do país, impedindo a concentração do ensino superior em grandes centros e na região sudeste. Não diferente, mesmo as universidades tradicionais e consolidadas sofrem com o corte de recursos, como é o caso da maior universidade federal. A reitoria da UFRJ também noticiou que se tornará inviável manter o funcionamento da Universidade por meio de artigo intitulado *Universidade Fica Inviável*: “a UFRJ fechará suas portas por incapacidade de pagamento de contas de segurança, limpeza, eletricidade e água. O governo optou pelos cortes, e não pela preservação dessas instituições. A Universidade nem sequer pode expandir a arrecadação de recursos próprios”, é o que diz a reitoria em um trecho do artigo para o jornal *O Globo*. Mesmo impacto tem a UFMG, uma das mais importantes instituições de ensino do país, que teve redução no repasse de recursos de até 36,5%, se comparado ao ano de 2020. Segundo a reitoria, o orçamento de 2021 voltou ao patamar de 2006 e é resultado da lei do teto dos gastos públicos. Como consequência, pode afetar a economia local, regional e nacional, assim como a vida social da população, sendo os grupos vulneráveis a serem principais atingidos. A pró-reitoria da UFBA também se manifestou após a redução de quase 20% do orçamento e afirmou que a instituição vai manter suas atividades em 2021, mesmo diante dos desafios provocados pela LOA. Os cortes orçamentários em razão da LOA comprometem a manutenção do funcionamento das atividades de ensino, pesquisa, extensão e coloca as Universidade sem um estado de estagnação pela ausência de investimentos.

Se antes já se verificava o desafio em garantir não só o acesso, mas também a permanência dos estudantes negros no ensino

superior, com a aprovação da LOA pode-se prever que há grandes chances de que aqueles estudantes não apresentem condições socioeconômicas para se manterem inseridos no ensino superior a nível de graduação e de pós-graduação, de maneira exclusiva e integral, o que se tornou possível com o pagamento de bolsas ou incentivos àqueles estivessem inscritos em cursos de extensão universitária ou em Programas/Projetos de pesquisa. Nota-se que as consequências da LOA não reduzem apenas as chances de acesso à educação superior, mas também diminui as possibilidades de permanência dos alunos e das alunas “estudantes-trabalhadores(as)”, que dependem da renda, geralmente proporcionada através de bolsas, para manter os estudos. Como é sabido, os maiores atingidos como corte orçamentário são os grupos vulnerabilizados, dentre eles, a população negra. Esses grupos, em alguns casos, são os que autofinanciam suas despesas com alimentação, cópias e reproduções, livros, transporte, equipamentos tecnológicos etc. (LOPES; BRAGA, 2007). E muitas vezes, se veem obrigados(as) a sair do mercado de trabalho em função da realização do curso superior, que em alguns casos, estabelece horário integral ou não são cursos noturnos.

Não obstante, a pandemia de Covid-19 também se coloca como um dos fatores que põem em risco a permanência das e dos estudantes no ensino superior. Embora as despesas com transporte e alimentação se reduzam, é preciso que discentes possuam os meios necessários para ter acesso ao ensino remoto. Tais questões vão desde a aquisição de computadores, *notebooks* e *tablets*, um pacote de serviço de *internet* de qualidade, até mesmo às condições domésticas para se ter acesso ao ensino na casa. Uma pesquisa do IPEA (2021) sobre a falta de acesso à internet por estudantes do ensino superior federal durante a pandemia da Covid-19 revelou que

[...] a exclusão digital tem cor e renda bem pronunciadas: cerca de dois terços desses estudantes eram pessoas negras ou indígenas [...]. Conquanto sejam relativamente poucos os estudantes de graduação

sem acesso domiciliar à internet, a exclusão digital reflete e reforça desigualdades. Os estudantes mais afetados são aqueles que já se encontram em desvantagens de oportunidades em razão de condições econômicas e sociais piores do que as de alunos com acesso ao ensino remoto. A dificuldade em estudar durante o período da pandemia pode ser uma fonte de ampliação da desigualdade no futuro (p. 21).

Murça (2020), jornalista da revista *Quero Bolsa*, realizou uma pesquisa acerca dos impactos da pandemia para a população negra e divulgou a matéria intitulada *Por que os estudantes negros são os mais afetados pela pandemia?* Identificou-se, portanto, que muitas residências não dispõem de espaço físico suficiente e adequado para o estudo e também há famílias numerosas em que precisam se ocupar da dimensão dos cuidados. Compreende-se que, para as mulheres, esses fatores são desafiantes, haja vista as múltiplas jornadas que exercem como estudantes, trabalhadoras, mães e donas de casa, tendo-se, assim, a desigual divisão sociosexual do trabalho, segundo Antunes (2020). Essa é uma realidade que afeta ainda mais as mulheres negras.

Com a chamada “uberização” do trabalho e do próprio ensino, as questões pontuadas acima não se impõem apenas a discentes, mas também a docentes. O autor define o conceito da uberização do trabalho, parte do projeto neoliberal, como “distintos modos de ser da informalidade, precarização ilimitada, desemprego estrutural exacerbado, trabalhos intermitentes em proliferação, acidentes, assédios, mortes e suicídios” (p. 19). Tal uberização não alcançou apenas trabalhadores produtivos, mas também os professores, considerados trabalhadores improdutivos para o capital. Como aponta Antunes (2020), que traz para a discussão uma matéria publicada pela *Folha de S. Paulo* revelando que, antes mesmo da pandemia, instituições privadas de ensino superior já adotavam robôs para realizar em avaliações de provas sem comunicarem aos estudantes. Silva (2019), ratifica essa afirmação e a estende ao

ensino público, modelo esse que tomou forma de política pública no estado de São Paulo como proposta do ideário neoliberal. Trata-se do professor eventual.

Fruto de uma política pública que tem privilegiado a contratação temporária como regra em detrimento do concurso público, surgem novos formatos de contrato (ou ausência de um), dentre os quais, destaca-se uma forma de trabalho docente já existente que é a docência eventual.

O professor eventual é aquele cujo vínculo empregatício está aquém da precarização situacional do professor temporário que é admitido por contrato, no qual a investidura no cargo se dá minimamente nos marcos constitucionais, garantindo aos professores ao menos o salário inicial da categoria (p. 238).

Nessa modalidade, ainda segundo a autora, o professor se inscreve na plataforma do governo e fica disponível para ser chamado a qualquer momento por meio de mensagens encaminhadas para o celular pessoal. Ele é chamado para cobrir a ausência de um outro professor pouco tempo antes da aula, o que sugere o imprevisto e o não planejamento pedagógico. O regime de trabalho é informal e intermitente, por isso não tem garantias salariais ao final do mês. Há ainda no estado de São Paulo Projetos de Lei Complementar denominados “Professores Substitutos” tendo o mesmo objetivo da proposta de professor eventual. A intenção é que o trabalho do docente possa ser avaliado e o resultado sirva como critério de permanência ou exclusão, como acontece no aplicativo de transportes UBER. Silva (2019) entende que, “a ‘responsabilização’ dos docentes agora seria colocada como tarefa da população em geral por meio do monitoramento, o que coincide com os mecanismos de vigilância e fiscalização muito presentes na ‘uberização do trabalho’” (p. 247).

A Educação à Distância (EaD) já era uma realidade muito comum na rede privada, sendo os docentes acompanhados por uma equipe de monitoria, tutoria e setores responsáveis pela produção

de conteúdos digitais. Essa modalidade EaD também se faz presente, em menor número, nas instituições públicas. As críticas a esse sistema não são poucas e denunciam prejuízos para a formação discente, como apontam Pereira, Moraes e Teruya (2017). Mas, mesmo assim, naquele contexto existe planejamento, conhecimento do uso das plataformas e ferramentas, apoio tecnológico e pedagógico. O debate se aprofunda quando se analisa os prejuízos dessa formação para estudantes da educação básica e do ensino médio da rede pública de ensino, ou seja, ainda em sua formação básica e que foram lançados(as) a esse ambiente virtual para o qual nem a categoria docente foi preparada da maneira devida. Se antes da pandemia já eram adotadas políticas de ação afirmativa para que alunos de escola pública concorressem de modo equitativo às vagas nas instituições federais de ensino superior, no cenário atual tal necessidade se fará ainda mais pertinente, considerando que os grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, destacando-se a população negra, são aqueles que mais dependem do ensino público. Durante a pandemia, o desemprego e a precarização das condições no mercado de trabalho afetam, ainda mais as populações mais carentes, e, sobretudo a população negra.

Em meio à pandemia — que gerou uma crise em escala planetária, afetando o mercado de trabalho a educação —, no Brasil, o debate sobre a educação e a política educacional do atual governo desvelam um cenário ainda mais problemático, para além do que já está sendo causado pela pandemia. A ideologia privatista e conservadora do governo atual tem alcance em todas as políticas públicas, não estando de fora a educação. O MEC teve quatro ministros em menos de dois anos e está dotado de caráter ideológico e mercantilista. A tendência é a valorização do ensino técnico em detrimento do superior e a pretensão é torná-lo inacessível às classes menos abastadas. No que tange ao conteúdo teórico, visando à manutenção do *status quo* ou até mesmo torná-lo pior, repudia-se disciplinas e pensadores que levam à crítica. Foi dada a largada para a militarização do ensino e autorizada a perseguição e denúncias

de professores que discursassem sobre temas considerados como altamente ideológicos, como o marxismo em sala de aula. Segundo ANDES (2020), é:

Relevante destacar também que esse processo açodado de implementação do ensino remoto contribui para a intensificação do adoecimento docente. Pois, além da pressão e vigilância impostas que podem se configurar em assédio, o uso constante das tecnologias, com as quais nem todos são familiarizados, amplia as possibilidades de adoecimento físico e mental (p. 14).

Nesse cenário, para o governo federal, nas palavras do ministro Weintraub, as universidades públicas tornaram-se redutos de balbúrdia e de uso de maconha por parte dos estudantes, enquanto os servidores públicos foram chamados de parasitas, pelo ministro da economia Paulo Guedes. Jamais se viu tamanha afronta aos servidores públicos, aos docentes e aos discentes. Procura-se não só precarizar, sucatear, terceirizar e privatizar os equipamentos públicos. Pretende-se, dessa forma, tirar toda a credibilidade e importância daqueles sujeitos, desabonando-os (as) e os (as) caluniando. Tal comportamento é característico de governos populistas autoritários, como os descritos por Mounk (2019) contrários à democracia liberal. O apelo popular e a mídia são usados a favor desses setores e de seus líderes que, quando não conquistam tamanha dominação, costumam atacar os veículos de comunicação e instituições representativas de segmentos da sociedade civil, colocando-o sem posição de descrédito. Contudo, Mounk (2019) destaca que, durante aqueles governos, “a ira suprema e os ataques mais impiedosos ficam em geral reserva dos a instituições estatais” (p. 59). É o que se tem percebido quando comparamos sua obra ao contexto brasileiro.

Acredita-se que o corte orçamentário seja parte da estratégia desse desmonte, o que torna instável a manutenção das atividades essenciais ao funcionamento da instituição, como o fornecimento de água e energia elétrica, contratação de pessoal, aquisição de

recursos materiais e incentivos, e Programas e Projetos que visam à oferta de bolsas. É em meio a essa discussão que Antunes (2020) trata da autocracia do governo atual e da pragmática neoliberal de Guedes.

Como resultado comparativo dos governos de esquerda e de direita, percebemos que direitos conquistados ao longo dos anos vêm sendo alvo de ataques e desmontes em âmbito estadual e nacional. No que tange à educação, pode-se observar que o governo de perfil autocrático de Jair Messias Bolsonaro vem reduzindo o orçamento para a área da educação superior e o financiamento de bolsas nos cursos *stricto sensu*, bem como ameaçando extinguir de políticas de ação afirmativa e sistema de cotas, como forma de atender à parcela mais reacionária de seu eleitorado e aos interesses das classes dominantes de manter o Brasil como uma sociedade segregadora pautada em uma herança escravocrata, e, portanto, racista.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A. B.; SANCHEZ, L. Os negros na legislação educacional e educação formal no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 234-246, ago. 2016.

ALOÍSIO, D. UFBA não vai suspender atividades em 2021, garante vice-reitor: não pararemos. **Correio 24 horas**. Salvador, 13 maio 2021. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/ufba-nao-vai-suspender-atividades-em-2021-garante-vice-reitor-nao-pararemos/>. Acesso em: 04 jun. 2021.

ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Portaria da Capes corta bolsas de diversos programas de pós-graduação**. Brasília, 24 de março de 2020. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/portaria-da-capes-corta-bolsas-de-diversos-programas-de-pos-graduacao1>. Acesso em: 04 jun. 2021.

ANDES. **Ensino Remoto em substituição ao presencial? Tô fora**. Informativo n.º 106, Brasília (DF). Julho de 2020. Disponível em: [https://www.andes.org.br/img/midias/750baf505abe750a87729de257316e06\\_1596736630.pdf](https://www.andes.org.br/img/midias/750baf505abe750a87729de257316e06_1596736630.pdf). Acesso em: 13 jun. 2021.

ANTUNES, R. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.



ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARTES, A. Dimensionando as desigualdades por sexo e cor/raça na pós-graduação brasileira. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, 2018.

ARTES, A.; CHALCO, J. P. M. O Programa de Bolsas da Fundação Ford: 12 anos de atuação no Brasil. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 3, p. 1-22, 2019.

BARRETO, P. C. da S. Gênero, raça, desigualdades e políticas de ação afirmativa no ensino superior. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16. Brasília, p. 39-64, jan.-abr. 2015.

BENEVIDES, S. C. O. *et al.* Impeachment sem crime é golpe: considerações sobre o processo de deposição de Dilma Rousseff. *In*: CRUZ, D. U.; GONZALES, M. V. E. **Democracia na América Latina**: democratização, tensões e aprendizados. 1ª edição. Zarte/CLACSO, 2018, p. 168-188.

BOAVENTURA, E. M. **A Construção da Universidade Baiana**: objetivos, missões e afrodescendência [on-line]. Salvador: EDUFBA, 2009.

BOF, A. M. (org.). Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais. Brasília: **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Brasília, 2018.

BOURSCHEID, J. I. Dominio político en los regímenes democráticos latinoamericanos actuales: crisis deliderazgo y crisis institucional en Brasil y Paraguay. *In*: LUCCA, J. B.; OLIVEIRA, R. P. **Nuevos desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada**, 2. R. UNR Editora, Rosário, 2018, p. 114-144.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Decreto n.º 7642, de 13 de dezembro de 2011. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2011.

BRASIL. Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso 14 jun. 2021.

BRASIL. Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 ago. 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/lei\\_12711\\_29\\_08\\_2012.pdf](http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/lei_12711_29_08_2012.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Parecer CFE n.º 977 de 3 de dezembro de 1965. Estabelece a criação de cursos de pós-graduação.

BRASIL. Portaria n.º 1129 de 17 de novembro de 2013. Dispõe sobre a indução de ações afirmativas na pós-graduação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Portaria n.º 13 de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre a indução de ações afirmativas na pós-graduação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 maio 2016. Seção 1, p. 47.

BRASIL. Portaria n.º 34 de 9 de março de 2020. Dispõe sobre as condições para fomento a cursos de pós-graduação stricto sensu pela Diretoria de Programas e Bolsas no País da CAPES. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 mar. 2020. Seção 1, p. 45.

BRASIL. Portaria n.º 545 de 16 de junho de 2020. Revoga a Portaria Normativa MEC n.º 13, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 maio 2020. Seção 1, p. 33.

BRASIL. Portaria n.º 559 de 22 de junho de 2020. Dispõe sobre a indução de ações afirmativas na pós-graduação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jun. 2020. Seção 1, p. 27.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial – SEPPPIR. **Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos**, Brasília, DF, 2016.

CAMARGO, E. P. R. **O negro na educação superior: perspectivas das ações afirmativas**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

CARVALHO, M. P. C.; ABREU, T. C. dos A. Políticas públicas educacionais e a democratização do saber: Licenciatura em Estudos Africanos e Afro-Brasileiros da UFMA. **Revista de Políticas Públicas**. Maranhão, 2020.

CARVALHO, D. P. de; ROCHA, C. F. L. Universidade Fica Inviável. **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, 06 maio 2021. Disponível em: <https://ufrj.br/2021/05/06/em-artigo-no-globo-reitora-e-vice-reitor-denunciam-que-governo-inviabiliza-ra-a-universidade/>. Acesso em: 04 jun. 2021.

CASTELLS, M. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Zahar: 2018.

COELHO, A. L.; VALENTE, L. O retorno da direita na América Latina: estratégias institucionais e neogolpismo. *In*: LUCCA, J. B. y OLIVEIRA, R. P. **Nuevos desafios democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada**, 2. R. UNR Editora, Rosário, 2018, p. 68-88.

COLOMBO, D. G. e. Desigualdade no acesso à pós-graduação *stricto sensu* brasileira: análise do perfil dos ingressantes de cursos de mestrado e doutorado. *In*: BOF, A. M. e OLIVEIRA, A. S. (ed.). **Cadernos de Estudos e Pesquisas Educacionais**. Brasília: INEP, 2018. p. 241-274.

CRUZ, D. U. Democracias, impasses, crises e alternativas. *In*: CRUZ, D. U.; GONZALES, M. V. E. **Democracia na América Latina: democratização, tensões e aprendizados**. 1ª edição. Zarte/ CLACSO, 2018, p. 72-94.

DIAS, L., de. O; CASTRO, A. L. M., de. Mulheres negras nas universidades e saberes de coloniais: por uma teorização de um pensamento feminista negro. *In*: **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 9, n. 17, p. 535-561, jan./jun. 2020.

ESCOBAR, H. CNPq vai pagar só 13% das bolsas aprovadas em edital e frustra jovens cientistas. **Jornal da USP** [on-line], São Paulo, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/cnpq-vai-pagar-so-13-das-bolsas-aprovadas-em-edital-e-frustra-jovens-cientistas/>. Acesso 04/06/2021.

FERES J. J.; CAMPOS, L. A.; DAFLON, V. T.; VENTURINI, A. C. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates [on-line]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. Sociedade e política collection. ISBN:978-65-990364-7-7. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786599036477>. Acesso em: 04 jul. 2021.

FROTA, H. da S.; *et al.* (org.). **O impacto do COVID-19 nas políticas públicas**. 1. ed. Fortaleza, CE: Edmeta Editora, 2020.

GOMES, J. D. **Elas são pretas**: cotidiano de estudantes negras na Unicamp. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, 2008.

GONDRA, J. G.; *et al.* (org.). **Educação no Brasil**: história, cultura e política. Bragança Paulista/SP: EDUSF, 2005, p. 123-134.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: síntese de indicadores 2015. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Universidades Federais na Pandemia da Covid-19**: a falta de acesso à internet interdita mesmo o ensino?. Brasília: IPEA, 2021.

JOHAS, B. *et al.*; (org.). **Violências e resistências: estudos de gênero, raça e sexualidade**. Teresina: EDUFPI, 2020.

KARRUZ, A. Oferta, Demanda e Nota de Corte: Experimento Natural sobre Efeitos da Lei das Cotas no Acesso à Universidade Federal de Minas Gerais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 405-462, 2018. Acesso em: 27 ago. 2020.

LEVISTSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as Democracias morrem**. Ed. Zahar, 2018.

LOPES, M. A.; BRAGA, L. M. de S (org.). **Acesso e Permanência da população negra no ensino superior**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade: Unesco, 2007.

LUCCA, J. B.; OLIVEIRA, R. P. de; GAITÁN, A. F. de L. (org.). **Desafios democráticos latinoamericanos em perspectiva comparada**. 1. Universidad Nacional de Rosario, 2017.

MOEHLECKE, S. **Propostas de Ações Afirmativas no Brasil**: o acesso da população negra ao ensino superior. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MOUNK, Y. **O povo contra a Democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. 1ª edição. Companhia das Letras, 2018.

MOURA, E. G. de; CAMARGO, K. R. de. A crise no financiamento da pesquisa e pós-graduação no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 2017, v. 33. Doi 10.1590/0102-311x00052917. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/317129090\\_A\\_crise\\_no\\_financiamento\\_da\\_pesquisa\\_e\\_pos-graduacao\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/317129090_A_crise_no_financiamento_da_pesquisa_e_pos-graduacao_no_Brasil). Acesso em: 04 jun. 2021.

MURÇA, G. Por que os estudantes negros são os mais afetados pela pandemia?. **Revista Quero Bolsa**, São Paulo, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://querobolsa.com.br/revista/por-que-os-estudantes-negros-sao-os-mais-afetados-pela-pandemia>. Acesso em: 13 jun. 2021.

NEGREIROS, D. F. **Educação das relações étnico-raciais**: avaliação da formação de docentes [on-line]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2017, 172 p. ISBN: 978-85-68576-946. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788568576946>. Acesso em: 04 jul. 2021.

OLIVEIRA, R. P., de. Muito além de direitas e esquerdas: os giros e a densidade dos regimes democráticos na América do Sul. *In*: CRUZ, D. U.; GONZALES, M. V. E. **Democracia na América Latina**: democratização, tensões e aprendizados. 1ª edição. Zarte/CLACSO, 2018, p. 52-70.

PEREIRA, F. S.; NETO, I. R. Ações afirmativas: quem são os discentes da pós-graduação no BRASIL? **Revista Educação, Artes e Inclusão** (GPEAI-UDESC), Santa Catarina, v. 15, n. 4, p. 112-113, out./dez. 2019.

PEREIRA, M. de, F. R.; MORAES, R. de, A.; TERUYA, T. K. (org.). **Educação à distância (EaD)**:

Reflexões críticas e práticas. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

PINHEIRO, C. L. F.; SOARES, M. de L. A lei de cotas por um fio: o retrocesso social atual. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 45, v. 18, p. 196-210, 1º sem. 2020.

PINTO, G. **Gênero, Raça e Pós-Graduação**: um estudo sobre a presença de mulheres negras em cursos de mestrado da Universidade Federal Fluminense. Niterói: UFF/PPGPS, 2007.

QUEIROZ, D. M. O negro e a universidade brasileira. **História Actual On-line**, Bahia, n. 3, p. 73-82, 2004. ISSN 1696-2060

RAMOS, A.; *et al.* (org.) **Desenvolvimento, formação social brasileira e políticas públicas**: subsídios analíticos para o Serviço Social. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019.

ROSEMBERG, F.; ANDRADE, L. F. Ação afirmativa no ensino superior brasileiro: a tensão entre raça/etnia e gênero. **Cadernos Pagu**, n. 31, p. 419-437, 2008. ISSN 1809-4449.

SANTOS, D. B. R. **Para além das cotas**: a permanência de estudantes negros no ensino superior como política de ação afirmativa. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2009.

SANTOS, S. A.; CAVALLEIRO, E.; BARBOSA, M. M. I., da S.; RIBEIRO, M. Ações afirmativas: polêmicas e possibilidades sobre igualdade racial e o papel do Estado. **Revista Estudos Feministas**, vol.16, n.3, p. 913-929, Florianópolis, 2008.

SANTOS, A. R.; OLIVEIRA, J. M. S; COELHO, L. A. (org.). Educação e sua diversidade [on-line]. Ilhéus, BA: EDITUS, 2017, 322 p. **Movimentos sociais e educação**. Série, v. 3. ISBN: 978- 85-7455-489-1. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/8t823/epub/santos-9788574554891.epub>. Acesso em: 04 jul. 2021.

SANTOS, W. O. Políticas educacionais antirracistas na América Latina: estudos comparados. **Pro-Posições**, Campinas, v. 30, p. 1-22, set. 2019. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8656523>. Acesso em: 20 ago. 2020.

SILVA, A. M. da. A uberização do trabalho docente no Brasil: uma tendência de precarização no século XXI. **Revista Trabalho Necessário: Trabalho, movimentos sociais e educação II**. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, v. 17, n. 34, p. 229-251, set.-dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/38053/21780>. Acesso em: 13 jun. 2021.

SILVA, F. P., da.; BALTAR, P.; LOURENÇO, B. Colonialidade do saber, dependência epistêmica e os limites do conceito de democracia na América Latina. In: CRUZ, D. U.; GONZALES, M. V. E. **Democracia na América Latina: democratização, tensões e aprendizados**. 1ª edição. Zarte/CLACSO, 2018, p. 28-50.

SILVA, M. A. B. da. Políticas e práticas contemporâneas sobre relações raciais e a pós-graduação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, n. 30, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/924/pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

SOARES, C. G. Raça, classe e ação afirmativa na trajetória política de militantes negros de esquerda. **Política & Sociedade**. Florianópolis, v. 11, n. 22, p. 41-74, nov. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/21757984.2012v11n22p41>. Acesso em: 27 ago. 2020.

SOUZA, C. A., de; RICHER, R. “Alguma coisa está fora da ordem”: participação, representação e movimentos sociais no Brasil contemporâneo (2013-2018). In: GONZÁLEZ, Maria Victória Espiñeira; CRUZ, Danilo Uzêda da (org.). **Democracia na América Latina: democratização, tensões e aprendizados**. Buenos Aires: CLACSO; Feira de Santana: Editora Zarte, 2018, 387 p.

SOUZA, F. A. de; VALENTIM, S. dos S. A participação de professoras negras nos programas de pós-graduação da UFMG. **Caderno de Gênero e Tecnologia**, Curitiba, v. 13, n. 42, p. 45-61, jul./dez. 2020.

TERENCIANO, F. Desconsolidação democrática na América Latina. In: CRUZ, D. U.; GONZALES, M. V. E. **Democracia na América Latina: democratização, tensões e aprendizados**. 1ª edição. Zarte/ CLACSO, 2018, p. 136-155.

UFMG conta com desbloqueio de recursos e recomposição orçamentária para manter atividades. **Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)**. Belo Horizonte, 24 maio 2021.

UNILA. Mesmo com os cortes de orçamento, maioria das bolsas da UNILA será mantida até o final de 2019. **Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)**. Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <https://portal.unila.br/>

unila.edu.br/noticias/mesmo-com-os-cortes-de-orcamento-maioria-das-bolsas-da-unila-serao-mantidas-ate-o-final-de-2019. Acesso em: 02 jun. 2021.

UNILA. **Nota da Reitoria – Situação orçamentária da UNILA/2021**. Reitoria, Foz do Iguaçu, 2021. Disponível em: <https://correioaluno.unila.edu.br/#1>. Acesso em: 06 jun. 2021.

VALVERDE, D. O.; STOCCO, L. Notas para a interpretação das desigualdades raciais na educação. **Estudos Feministas**, vol.17, n.3, p. 909-920, Florianópolis, 2009.

VENTURINI, A. C. Ações afirmativas para pós-graduação: desenho e desafios da política pública. SPG 27: Questão racial: desigualdade, conflito e poder. **Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs**, outubro de 2017, Caxambu-MG.

# GESTÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE MUNICIPAL E OS IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: UMA ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DO GESTOR DE SAÚDE EM UM MUNICÍPIO DO PARANÁ

Ivandro Marcelo Kukul  
Gladys Amélia Velez Benito

## 1. INTRODUÇÃO

A temática de políticas públicas em saúde há muito tempo desperta o interesse de estudiosos e gestores do Sistema Único de Saúde (SUS), na busca por alternativas que sejam aptas a dar soluções adequadas às demandas de alta complexidade e alto custo financeiro que estão presentes na gestão pública diuturnamente.

Como o Estado não tem dado respostas adequadas à efetividade dos direitos sociais, principalmente no aspecto do direito à saúde, os magistrados são obrigados a enfrentar a intensa judicialização das demandas individuais e coletivas de grande complexidade.

Assim, busca-se analisar se as demandas impostas pelo Poder Judiciário no âmbito da saúde têm interferido na tomada de decisão pelos gestores municipais.

O artigo aqui apresentado insere-se no tema da judicialização do direito fundamental social à saúde, entendido como direito a uma prestação positiva por parte do Estado.

Dessa forma, é possível observar que uma reflexão teórica sobre as políticas públicas e sobre o serviço de saúde, em particular, é uma tarefa essencial na situação atual do Brasil, que enfrenta uma série de dificuldades de cunho financeiro em todos os seus órgãos estatais.

A partir da Constituição de 1988, o Brasil assumiu o compromisso de assegurar prestações positivas concretizadoras dos



direitos sociais, cujas políticas públicas implicam enormes gastos setoriais. Tais prerrogativas são universais, pois abrangem todos os cidadãos indistintamente. Com relação à saúde, as necessidades aumentam de forma avassaladora enquanto os recursos financeiros continuam limitados, insuficientes para satisfazer as expectativas da população.

A linha argumentativa que reconhece no direito fundamental social à saúde uma amplitude prestacional em grau variável baseia-se na ideia de ponderação. Ao tratar da questão dos direitos sociais originários a prestações (dentre os quais se inclui o direito à saúde), Ingo Sarlet observa que, no que se refere às prestações que ultrapassam o âmbito do mínimo existencial, “[...] o impacto dos diversos limites e objeções que se opõe ao reconhecimento destes direitos (especialmente o comprometimento de outros bens fundamentais) poderá, a depender das circunstâncias do caso, prevalecer” (2011, p. 350). Daniel Sarmiento, ao abordar a possibilidade de intervenção judicial em favor da consecução de direitos sociais, opina que “[...] o ponto a que pode chegar o Judiciário depende de uma ponderação de interesses a ser feita em cada caso, na qual, de um lado, figure o direito social em questão, e, do outro, os princípios decorrentes” (SARMENTO, 2008).

Para os fins deste trabalho, o direito fundamental social à saúde deve ser entendido como um direito originário a prestações, ou seja, como um direito deduzido diretamente do texto constitucional, sem interposição legislativa.

Conforme Carneiro (2016), a Constituição Federal de 1988, ao prever o direito à saúde como direito fundamental social nos artigos 6 e 196, tornou possível que parte da doutrina defendesse a exigibilidade em juízo de prestações positivas relacionadas a esse direito. Passou-se a apregoar que o Poder Judiciário deveria ter um papel ativo na efetivação e garantia do direito à saúde, independentemente da legislação infraconstitucional. Nessa toada, os juízes passaram a se deparar com requerimentos pleiteando a entrega de

medicamentos, a realização de cirurgias e exames e o fornecimento de aparelhos médicos. Ao decidirem sobre tais demandas, os juízes passaram a considerar desnecessária a intermediação legislativa, retirando de dispositivos constitucionais de natureza principiológica direitos subjetivos praticamente ilimitados à prestação estatal.

Nas palavras de Ferraz e Vieira, está claro que uma interpretação do direito à saúde como direito ilimitado ao consumo de tecnologias em saúde, por ser faticamente impossível, pode ser alcançado apenas ao custo da universalidade e, conseqüentemente, da equidade de todo o sistema de saúde. Como não se pode dar tudo a todos, dá-se tudo a alguns e, necessariamente, menos, ou nada, a outros. (FERRAZ; VIEIRA, 2009)

Os autores destacam que a realocação judicial dos recursos da saúde “[...] não é totalmente aleatória, mas obedece, muitas vezes [...] a uma lógica perversa de transferência de recursos, dos mais necessitados aos mais privilegiados na sociedade”. Para eles, tendo em vista que o acesso ao Poder Judiciário ainda é restrito a parte da população, “[...] o uso da via judicial como meio para alocar recursos escassos da saúde favorece automaticamente aqueles que têm maior facilidade de acesso a essa via, geralmente provenientes das camadas mais favorecidas da população” (FERRAZ; VIEIRA, 2009).

Como consequência, Carneiro aponta o crescente comprometimento de receitas estatais em prol do cumprimento de decisões judiciais “generosas”, agravando a falta de verbas públicas destinadas a necessidades de saúde previamente identificadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, e a superposição de instâncias decisórias, pois o juiz, ao julgar um caso submetido à sua apreciação, pode ordenar a consecução de medidas administrativas contrárias àquelas definidas pelos gestores de saúde sem ter a exata noção dos recursos disponíveis e das carências a serem satisfeitas, provocando um verdadeiro “desarranjo institucional” (2016).

Além disso, uma concepção generosa acerca do âmbito de proteção do direito à saúde é criticável por dar ao Poder Judi-

ciário a possibilidade de contrariar providências administrativas e legislativas tomadas por representantes legitimamente eleitos pelos demais poderes, o que implicaria uma afronta ao princípio democrático, sem falar na afronta ao princípio da separação dos poderes. A essa potencial afronta ao princípio democrático soma-se uma potencial afronta ao princípio da igualdade, pois as pessoas que demandam a satisfação de prestações de saúde por via judicial podem granjear, graças a uma intervenção do Poder Judiciário, um determinado nível de atendimento de saúde que não é extensível a todas as demais pessoas.

Quando se pretende abordar a temática das políticas públicas de saúde no Brasil, deve-se ter em mente que o exercício do direito à saúde, que foi positivado no ordenamento jurídico com a Constituição Federal de 1988 vem ganhando contornos nunca vistos, levando operadores do Poder Judiciário a lidar com temas oriundos do Direito Sanitário nos três níveis de governo (competências Federal, Estadual e Municipal).

Dessa maneira, a temática relacionada a esse direito social fundamental vem forçando gestores de saúde a lidarem com a garantia efetiva deste direito em cada caso individual apresentado, através de determinações oriundas do Poder Judiciário que, muitas vezes, entram em choque com a política estabelecida em matéria de assistência à saúde e com a própria lógica de funcionamento do sistema político.

Assim sendo, busca-se fazer uma análise das políticas públicas da saúde no que diz respeito às dificuldades encontradas pelos gestores municipais na aplicação dos recursos financeiros. Situação esta que, por um lado, representa uma demanda por saúde que envolve altos custos a ser resolvida e, por outro, as demandas impositivas do Poder Judiciário interferindo nas ações do Poder Executivo, como forma de assegurar as garantias constitucionalmente legitimadas aos indivíduos.

A proposta de pesquisa evidencia a importância que o assunto desperta na atualidade, ante o fato de que a interferência do Poder

Judiciário nas demandas de saúde tem colocado os gestores municipais em uma situação de grande dificuldade para a resolução dos problemas que lhes são apresentados, sobretudo no que diz respeito às demandas de alta complexidade, que exigem gastos que comprometem o orçamento que é destinado para a coletividade.

Muito embora a Constituição Federal tenha dado competência comum para todos os entes estatais o cuidado em saúde, é forçoso lembrar que grande parte dos problemas que se apresentam nas demandas reprimidas recaem sobre os municípios, que estão na ponta e na linha direta de prestações de serviços de saúde.

Dessa forma, percebe-se que as interferências judiciais prejudicam o trabalho dos gestores municipais de saúde na adequada aplicação dos princípios do SUS, quais sejam a universalidade, equidade e integralidade na assistência.

Conforme Neto (2016) em referência a Bittencourt e Zouain, a gestão pública é a substância fundamental da atividade correspondente ao Poder Executivo, o qual faz referência ao exercício de gestão desempenhado pelo seu titular sobre os bens do Estado. Segundo os autores, é uma forma de gerir de modo imediato e permanente visando satisfazer as necessidades públicas na busca pelo bem de todos. Tal atribuição é, na verdade, a realização de um serviço público, submetido ao limite jurídico em particular que normatiza suas atividades e se efetiva a partir da emissão e realização dos atos administrativos. É, portanto, a maneira que uma instituição ou gestor público tem para estruturar e organizar os bens do Estado.

Para Barroso (2007) o fenômeno da judicialização na gestão pública é uma ação que ocorre na política pública todas as vezes em que os tribunais, ao exercerem suas funções normais, afetam diretamente nas condições da atuação política e podem impactar na gestão pública.

Tais impactos da judicialização na gestão pública afetam, principalmente, os setores do orçamento público e financeiro das

políticas públicas. Desta forma, nota-se que a ação judicial ganha considerações polêmicas referentes à sua interferência no orçamento do Executivo, pois envolve tomada de decisões técnicas que o judiciário estabelece para as alternativas de tratamento e de remédios os quais precisam ser fornecidos pelo poder público, sem a necessidade de deter o específico conhecimento (VIANNA, 1999).

Parte-se da hipótese de que a obrigação dos gestores municipais em cumprir as decisões do Poder Judiciário nas demandas de alto custo (oriundas de ações judiciais de usuários isolados) compromete os recursos que podem ser aplicados nas políticas públicas de saúde em favor de toda a coletividade. Assim sendo, coloca em risco o poder discricionário dos gestores quanto à liberdade de atuação, sob pena de responsabilização judicial.

Dessa forma, a pesquisa vislumbra analisar quais as percepções do gestor de saúde do município de Medianeira-PR quanto às decisões judiciais relacionadas a procedimentos de alto custo, principalmente no que diz respeito ao comprometimento do investimento em políticas públicas de saúde e possíveis responsabilizações judiciais.

## 2. METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, esta é uma pesquisa qualitativa, a qual é definida como sendo um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para a compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e segundo sua estruturação. O método utilizado para este tipo de pesquisa é o dedutivo, ou seja, a partir dos conceitos e proposições trazidas pelos textos selecionados é que se deu início à discussão do tema, para que fossem alcançados resultados e conclusões satisfatórias.

Esta pesquisa tem um caráter exploratório, com abordagem predominantemente qualitativa, por meio de revisão de bibliografia, análise documental e estudo de caso no município de Medianeira-

-PR, visando analisar a percepção do gestor municipal de saúde na condução de suas decisões frente ao fenômeno da judicialização. Para a realização do estudo foram utilizadas várias técnicas de pesquisa, com destaque para o levantamento de dados documentais, legislação aplicável ao SUS no âmbito municipal, análise de prontuários disponíveis na farmácia básica, entrevistas semiestruturadas com a gestão, com a coordenação da atenção básica e com a coordenação da atenção farmacêutica.

O sujeito da pesquisa é o secretário de saúde do município de Medianeira-PR, responsável pela gestão orçamentária dos recursos provenientes do SUS para a aplicação em políticas públicas de saúde, agindo na qualidade de representante do Poder Executivo municipal.

A coleta de dados de fontes primárias foi realizada através de entrevista semiestruturada (aplicação de questionário), onde as perguntas foram parcialmente formuladas pelo pesquisador antes de ir a campo, apresentando grande flexibilidade, pois permite aprofundar elementos que podem ir surgindo durante a entrevista. Já as fontes secundárias foram obtidas por meio da análise dos documentos disponíveis.

Os documentos pesquisados foram os arquivos de todos os processos judiciais no período de cinco anos (2014/2018) que estão disponíveis na farmácia municipal. Além disso, foram verificados e analisados os seguintes documentos: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA) e o Plano Municipal de Saúde (PMS) vigentes.

A aplicação do instrumento de coleta de dados ocorreu no segundo semestre de 2018, entre os meses de agosto e setembro. O objetivo foi realizar um levantamento das principais ações judiciais propostas no município.

Na sequência, foi aplicada a entrevista de forma reservada com o secretário de saúde. A utilização de recurso para a sua realização foi o uso de gravador, com autorização do entrevistado

através do formulário de livre consentimento, para posterior transcrição dos aspectos mais relevantes da entrevista. Após a entrevista, foram analisadas as respostas de maneira minuciosa, de forma que foi possível categorizar os pontos mais relevantes apontados pelo gestor.

Com as percepções selecionadas, procedeu-se à análise qualitativa das respostas de forma conjunta com aquilo que foi pesquisado durante o desenvolvimento do marco teórico, cujo objetivo foi responder o problema da pesquisa.

Após a realização da entrevista, foram degravadas as falas do gestor municipal e realizados os agrupamentos em categorias, de acordo com sua relevância e aparecimento no texto. As categorias foram divididas em cinco modalidades principais para, a partir de então, proceder-se a análise qualitativa da pesquisa, ou seja, a análise dos resultados encontrados.

### 3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para a orientação e a realização desta pesquisa foram desenvolvidas as seguintes categorias de análise: a) Orçamento em saúde/escassez de recursos; b) Tomada de decisão em equipe; c) Princípio da legalidade da Administração Pública e Responsabilização do gestor; d) Interdisciplinaridade e a Teoria dos Diálogos Institucionais e e) Mediação Sanitária.

Optou-se pelo estudo de caso por se considerar um estudo mais aprofundado e exaustivo, permitindo a análise da problemática apresentada, das percepções do gestor municipal de saúde quanto às demandas judiciais.

O sujeito da pesquisa é o gestor público municipal de saúde, também chamado de secretário de saúde. Foi realizada pesquisa documental no que se refere aos aspectos relacionados ao orçamento e ao número de demandas judiciais em saúde nos últimos cinco anos (2014/2018) e entrevista pessoal com o gestor público, na qual foram aplicadas questões pré-formuladas (questionário

com perguntas abertas) que permitiram obter as percepções do entrevistado acerca dos impactos da judicialização da saúde no município.

A entrevista abordou desde questões de ordem pessoal (formação acadêmica, tempo na função como secretário de saúde), de ordem técnica (leis, orçamento, financiamento em saúde) até questões de ordem subjetiva (sentimentos em relação à judicialização da saúde, meios de resolução das demandas, entre outras).

Para a análise dos resultados optou-se pela descrição qualitativa das respostas fornecidas, categorizando os principais aspectos (de acordo com a relevância de aparecimento nas respostas).

### **3.1 CATEGORIZAÇÕES DA ANÁLISE DO DISCURSO**

#### **3.1.1 Primeira Categoria de Análise: Orçamento em Saúde e Escassez de Recursos**

Uma das maiores preocupações da gestão percebidas na presente pesquisa diz respeito ao orçamento municipal que é destinado à saúde e a consequente escassez de recursos frente ao aumento da demanda por consultas, exames, cirurgias e medicamentos.

No município o orçamento destinado para a saúde é de 24 milhões de reais para o ano de 2018, no entanto, segundo o gestor local “esse valor não é suficiente. Para se ter uma ideia, nesse mês de setembro o município já extrapolou os 15% destinados à saúde do orçamento geral. Só no segundo quadrimestre nós já ultrapassamos 24% desse total”.

A gestão atribui tamanho aumento orçamentário porque “o município está absorvendo todas as demandas em saúde, devido ao aumento dos pacientes e de pessoas que deixaram de pagar planos de saúde. Uma das coisas que mais tem gerado despesa na saúde são as cirurgias eletivas, o estado parou de pagar e o município teve que assumir”.



Além disso, “o atendimento em urgência e emergência é o que mais pesa no orçamento. Embora o foco seja a atenção básica, muitas vezes ela fica de lado porque a urgência acaba absorvendo toda a parte dos valores que deveriam ser aplicados”.

Como se vê, no município há uma forte tendência de realocar recursos financeiros de um setor para cobrir déficit em outro. Essa é uma realidade que se repete em muitos outros locais, principalmente com a descentralização das ações dos entes estatais superiores para os municípios.

Nesse sentido, Lima (2015) defende que as demandas da população na área de saúde são crescentes, em especial quando se leva em consideração o avanço científico que resulta na produção de drogas e tratamentos mais dispendiosos e eficientes, sendo tal quadro confrontado com as limitações orçamentárias existentes para fazer frente aos anseios da população em torno das políticas de saúde pública.

Para o autor, ofertar saúde pública de cunho universal envolve custos que precisam ser devidamente considerados, a fim de que não seja criado o mito da existência de um direito absoluto que na prática não poderá ser assegurado por incapacidade financeira do Estado.

O estudo demonstrou que a gestão procura se manter vinculada ao orçamento previsto para a saúde, muito embora dificilmente consegue fechar as contas públicas dentro dos limites orçados:

“tudo depende da legalidade” [...] “nossa conduta deve respeitar a lei” [...] “se não está previsto em lei não podemos autorizar”. Nesse sentido, fica evidente a postura do gestor através do seguinte discurso: “esse valor não é suficiente. Para se ter uma ideia, nesse mês de setembro o município já extrapolou os 15% destinados à saúde do orçamento geral. Só no segundo quadrimestre nós já ultrapassamos 24% desse total”.

Segundo Mânica (2007) o orçamento público, classicamente, sempre foi tido como um documento contábil que continha a

previsão e a autorização das receitas e despesas, respectivamente, a serem realizadas pelo Estado; o objetivo de uma forma geral era manter o equilíbrio financeiro e evitar a expansão dos gastos. Após o surgimento do Estado de bem-estar social, esse caráter de neutralidade foi abandonado pelo orçamento público, que se tornou um instrumento da administração pública com o objetivo de auxiliar o Estado nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. É importante frisar que a concepção moderna de orçamento está intrinsecamente relacionada à noção de políticas públicas, pois é a partir do estado social que, por meio das políticas públicas e orçamento, surge a intervenção positiva do poder público na ordem socioeconômica.

Nesse sentido, o orçamento é peça chave ao Estado. Nele restam concretizadas, em números, as escolhas políticas que pretendem a consecução da vontade popular, ao atendimento às diversas necessidades sociais, com a finalidade de promover os objetivos de uma Constituição vasta e minuciosa.

Essa busca pela efetivação dos direitos garantidos constitucionalmente e não efetivados causa alguns problemas, por exemplo, o comprometimento do orçamento público em face das decisões judiciais na saúde e, até mesmo, a não efetivação das garantias dispostas no texto constitucional. O excesso de intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas, na tentativa de se efetivarem as garantias constitucionais do direito à saúde, acaba muitas vezes impedindo a realização prática do texto constitucional. Observa-se a concessão de direitos e garantias a alguns jurisdicionados em detrimento de outros que continuam dependentes das políticas universalistas implementadas pelo Poder Executivo (MAZZA e MENDES, 2014).

Percebe-se que a gestão municipal tem sofrido com relação às limitações orçamentárias vividas anualmente. Muitas vezes programas destinados à prevenção são deixados de lado para dar suporte ao atendimento de questões curativas e individualizadas, em detrimento de políticas que abarcam a coletividade.

Acerca dos pedidos judiciais envolvendo o município, a totalidade das ações nos últimos cinco anos foi para a aquisição de medicamentos. Há um valor orçado em 200 mil reais por ano só para esse tipo de demanda. Entretanto, para a gestão, “esse tipo de ação é alto para ser assumido pelo município”.

A percepção é de que os entes estatais União e Estado estão financeiramente mais aptos a suprir os gastos com medicamentos de alto custo. Mesmo aqueles medicamentos que não tenham valores vultosos, ao se somar acabam onerando os cofres municipais. Nesse sentido, a gestão reforça a ideia de que mesmo os pedidos judiciais de medicamentos cujos valores são menores, ainda assim comprometem o orçamento:

[...] quando o medicamento não faz parte das listas do SUS e os valores são menores, geralmente o Estado não assume e acabam ficando por nossa conta. Mesmo não sendo muito alto os valores, isso compromete o orçamento. Na minha opinião esse tipo de ação é alto demais para ser assumido pelo município, porque acaba comprometendo outras demandas, que beneficiariam mais pacientes e não apenas aquele que entrou com a ação. [...] o juiz não vê o lado do município, que nem sempre tem condições de cumprir a determinação.

O comprometimento de recursos acaba por gerar prejuízos na formulação das políticas públicas, que, mesmo planejadas com antecedência acabam por sentir os impactos das transferências das verbas para outros programas, para outras necessidades, como foi possível perceber na pesquisa junto ao município.

Conforme esclarece Cruz, citado por ALLBARELLO (2006), o setor público em diversas ocasiões é subfinanciado, contribuindo para gerar escassez de recursos financeiros e os gestores passam a utilizar isso como justificativa para a ineficiência, pela falta de recursos financeiros e pela má qualidade dos serviços. Porém, nem sempre realizam um planejamento que considera a avaliação custo/benefício e suas implicações futuras. Em muitas

situações é possível melhorar sem agregar custos, o esforço está apenas em organizar.

Para a gestão municipal, “o que se tem observado na prática da gestão pública de saúde é que a opção pela judicialização passou a ser uma regra, pois a maior parte de população que tem algum benefício negado de modo geral opta por demandar em juízo, para garantir seus direitos”. Denota-se que essa percepção se alinha ao que foi argumentado acima, no sentido de que tal comportamento implica num desequilíbrio orçamentário, e, conseqüentemente, garante um benefício individual em detrimento da coletividade. Essa não é, em sua essência, a característica maior da saúde pública. Há que se pensar o coletivo de modo geral, preventivo e curativo, e não apenas o particular/individual.

Ademais, é notório que o Poder Judiciário não tem conhecimento pleno de receitas e despesas municipais, sequer das políticas públicas que são planejadas para o atendimento da população, características do Poder Executivo. Assim sendo, quando o magistrado é acionado, ele julga apenas aquele caso individual que entrou com a ação, em sua singularidade. Uma decisão que não leva em consideração as limitações orçamentárias do município, que geralmente é o que mais tem gastos com a população, pois está mais próximo ao povo em suas Unidades Básicas de Saúde, poderá causar impactos na vida de milhares de pessoas, levando em conta os recursos aplicados para atender um direito individualizado.

### **3.1.2 Segunda Categoria de Análise: Tomada de Decisão em Equipe**

A decisão sempre determinou os rumos da humanidade, sobretudo, as decisões de natureza pública. Desde os primórdios, é intrínseco ao homem decidir, pelo que as decisões direcionam os rumos da humanidade (SANEMATSU, 2016).

Compreender e, principalmente, gerir um sistema de saúde que atende a aproximadamente 200 milhões de brasileiros são

tarefas desafiadoras que exigem comprometimento e determinação para quem se compromete a entender como funciona esse sistema universal com todas as suas engrenagens e peculiaridades.

Conforme Sanematsu (2016), no âmbito público a eficiência condiciona-se a decisões administrativas que atendam ao interesse coletivo, desta feita, decisões precipitadas, incoerentes e/ou inconsequentes comprometem a qualidade do serviço público e, ainda, acarretam prejuízos financeiros e materiais.

Entende a referida autora que o processo decisório envolve uma multiplicidade de fatores, pelo que sua construção é altamente complexa. Ante à falta de parâmetros, muitas autoridades públicas acabam alicerçando suas escolhas em pressupostos equivocados, interpretações distorcidas, diagnósticos e projeções dissociadas do respectivo contexto ou, na pior das hipóteses, em interesses pessoais ou escusos.

Decisões falhas traduzem-se em um grave problema administrativo, ao passo que destoam da visão institucional e dificultam o alcance dos objetivos previamente estabelecidos pela organização. Já um processo de tomada de decisão coerente e efetivo redundará em efeitos positivos para o respectivo órgão/entidade e outros afins, para a clientela (receptora da prestação de serviço) e para a sociedade como um todo (SANEMATSU, 2016).

Como se vê, a gestão do sistema de saúde envolve um planejamento complexo. Para Lima (2015), com o orçamento disponível, os gestores avaliam quais os procedimentos voltados ao atendimento do maior número possível de pessoas poderão ser custeados dentro do exercício. Ações preventivas são delineadas. Procedimentos curativos são avaliados e, após isso, chega-se à conclusão a respeito da forma mais adequada de investimento nas ações de saúde pública. Quando o juiz, sem conhecimento do conjunto do sistema público de saúde começa a interferir na forma de alocação dos recursos disponíveis, com a finalidade de atendimento das pretensões de um indivíduo, ele cria dificuldades

gerenciais em todo o sistema, de forma que os gestores precisarão, para custear a despesa não planejada, efetivar um remanejamento de recursos, o que pode levar à implosão de todo o planejamento anteriormente delineado.

Na pesquisa realizada percebe-se que umas das grandes preocupações da gestão no que diz respeito à tomada de decisão frente as liminares ou recomendações do Ministério Público é que a decisão seja feita em equipe. Em nenhum momento a gestão toma a decisão final isoladamente. Em todas as situações em que há manifestação/recomendação do representante ministerial,

“há um trabalho em equipe [...] o município trabalha para evitar que o paciente chegue a propor a ação judicial. É feita uma avaliação pela assistente social que verifica se realmente o paciente precisa da medicação. Além disso, os médicos que trabalham no SUS avaliam o paciente para confirmar a necessidade do medicamento ou se é possível a sua substituição. Dessa forma, muitos encaminhamentos do Ministério Público são redirecionados para o Estado, isentando o município de arcar com a despesa”.

Entender como funciona a legislação sanitária e como se dão as decisões para cumprimento de ordens judiciais é fundamental para que todos os atores envolvidos encontrem uma maneira de garantirem dentro das possibilidades do SUS o acesso da população a ações e serviços de saúde, fazendo cumprir o que está previsto no artigo 196 da Constituição Federal e nas demais leis sanitárias.

Gestores do SUS das três esferas de gestão, juizes, promotores de justiça, procuradores, defensores públicos, organizações da sociedade civil, universidades, entre outros, têm conversado entre si na tentativa de buscarem soluções que não coloquem em risco a sustentabilidade do sistema de saúde brasileiro.

Essa percepção é percebida por Schulze (2015), segundo o qual a forma de pensar do gestor em saúde é diferente da forma de pensar do juiz. São culturas diferentes. Por isso a aproximação é

indispensável para encontrar um ponto de equilíbrio em prol do bem comum e do cumprimento da constituição. Historicamente, os juízes entendiam que não podiam conversar com o gestor, argumentando que ele representa o interesse do ente público. Esse entendimento é equivocado, pois tanto o gestor quanto o juiz atuam para alcançar o bem comum e para auxiliar na melhoria do serviço público de saúde.

Para Tanaka e Tamaki (2012), um obstáculo para uma utilização mais ampla da avaliação na tomada de decisão nos serviços de saúde é que a sua implementação requer recursos e tempo, o que dificulta a sua utilização para problemas que necessitem de soluções imediatas. Nessas situações, que são frequentes quando se trata da saúde de pessoas e da população, somente a existência de um conhecimento acumulado, decorrente de avaliações passadas ou previamente planejadas, pode contribuir para a tomada de decisão.

A tomada de decisões pela gestão municipal é feita em conjunto com outros profissionais envolvidos nas questões relativas à judicialização. Nesse sentido,

“a tomada de decisão nunca é feita isoladamente. Obrigatoriamente participam do processo de decisão para a compra ou não de determinado medicamento a farmacêutica, a assistente social, o contador e o advogado. Dessa forma há uma sensação de segurança, pois me sinto bem assessorado quando preciso de respostas para esse tipo de decisão”.

O papel do gestor público nas demandas judiciais de assistência farmacêutica envolve o acompanhamento dos projetos de lei locais, bem como a atualização das informações relativas a novas normas federais. Tal conduta é fundamental para que a administração tenha uma ação proativa, no sentido de incorporar novas demandas no seu planejamento, evitando futuras ações judiciais (BRASIL, 2006; CONASS, 2007).

Assim sendo, percebe-se que o processo de tomada de decisões demanda cautela por parte do gestor, que está exposto à ocorrência

de infrações de cunho civil, administrativo e penal, mesmo quando atue imbuído de boa-fé.

### **3.1.3 Terceira Categoria de Análise: Princípio da Legalidade na Administração Pública e a Responsabilização do Gestor**

Uma das características marcantes observadas na pesquisa diz respeito ao Princípio da Legalidade e as possíveis responsabilizações pessoais que o gestor pode sofrer em caso de descumprimento das ordens judiciais.

Acerca dos receios advindos do descumprimento de decisões judiciais, a gestão municipal enfatiza que “todas as decisões contra o município sempre foram atendidas, o que gera certa segurança. Embora a gente não sinta medo, sabemos que um não hoje poderá ter reflexos no futuro. Sempre pode acontecer alguma responsabilização para a gente”.

Ainda, no mesmo sentido, há certo grau de preocupação quanto às possíveis demandas futuras: “temo pelo futuro, de ser acionado por eventuais descumprimentos principalmente pelas dificuldades que o país vem passando, essa crise financeira, o que gera mais obrigações para os municípios que estão cada vez maiores em população e com verbas cada vez menores”.

Tal percepção tem seu fundamento de validade calcado na premissa de que o Estado responde objetivamente pelos danos causados aos administrados, com a possibilidade de ação de regresso contra os agentes públicos causadores do ilícito. Essa é a previsão expressa no artigo 37, § 6º da Constituição Federal, segundo o qual “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 2018).

Ao se apreciar o artigo constitucional que trata da responsabilidade estatal em sua literalidade, seria possível concluir que



a responsabilização pessoal do gestor é uma previsão e pode ser levada ao seu fim, ou seja, culminando com variadas sanções à pessoa física do gestor de saúde municipal.

No entanto, a doutrina e a jurisprudência predominante são fortes no sentido de que a responsabilização pessoal do gestor não é cabível, vez que ele apenas representa o Estado, que deve responder de forma objetiva.

Por outro lado, há decisões que chegam a determinar o bloqueio de bens do gestor municipal e até a sua prisão em caso de descumprimento no fornecimento de medicamentos ou cirurgias.

Para elucidar a questão, importante mencionar a posição de Schulze (2016), em artigo relacionado à judicialização da saúde e prisão do gestor, para quem tornou-se comum encontrar decisões judiciais que decretam a prisão de gestor de saúde em razão de descumprimento de decisão judicial que determina o fornecimento de medicamentos ou a internação em Unidade de Terapia Intensiva – UTI.

A questão que se coloca, para além da prisão ou bloqueio de bens do gestor de saúde, é descortinar a causa para a morosidade no cumprimento das ordens emanadas dos magistrados. Essa demora pode ensejar desobediência ao comando do Poder Judiciário. No entanto, muitas vezes a demora do gestor advém do respeito à legalidade, ou seja, dos trâmites legais, licitatórios, burocrático/orçamentários para a aquisição do medicamento (que as vezes sequer é produzido no Brasil).

Como se extrai do texto constitucional, um dos princípios basilares que norteiam a atuação da Administração Pública é o Princípio da Legalidade, previsto no “caput” do artigo 37 da CF/88.

Assim sendo, o gestor de saúde deve pautar toda sua conduta respeitando a legalidade, sob pena de responder por ato de improbidade administrativa.

Com bem acentua Schulze (2016), muitas vezes os juízes concedem decisões em tutela de urgência — liminares e tutelas

antecipadas. Mas o ponto principal é: pode um gestor cumprir uma decisão que fixa um prazo exíguo de 24, 48 ou 72 horas? Dificilmente será cumprida, especialmente quando envolve a importação de produto ou medicamento, ainda que dispensada a licitação.

O respeito ao princípio da legalidade na gestão municipal por diversas vezes sobressai durante a entrevista, pois há menção de que “tudo depende da legalidade” [...] “nossa conduta deve respeitar a lei” [...] “se não está previsto em lei não podemos autorizar”. Segundo a gestão, “infelizmente são escassos os recursos e muitas são as necessidades”.

Assim, percebe-se que há entendimento e respeito ao comando derivado da Constituição Federal, qual seja, o respeito ao princípio da legalidade, sob pena de incorrer os agentes da Administração Pública nas sanções do ato de improbidade administrativa e até mesmo nos crimes tipificados na Lei de Crimes Fiscais.

Para Mazza e Mendes (2014), ao citar Ribeiro e Castro (2010), nota-se que, mesmo a decisão judicial sendo direcionada à concretização do direito fundamental social à saúde, ela não considera a complexidade dos critérios normativos legais e a possibilidade da execução por meio dos recursos alocados no orçamento. Dessa forma, o administrador público fica vinculado ao ordenamento orçamentário, passivo de ser punido conforme tipificado na Lei de Crimes Fiscais, caso ocorra a ordenação de despesas não previstas em lei. Poderá ser punido ainda por crime de responsabilidade fiscal, por infringir dispositivo orçamentário ao realizar despesa não prevista ou em montante superior ao previsto no orçamento.

Para eles, as decisões ou liminares judiciais podem levar o administrador público a estar entre a desobediência de uma decisão judicial e o cometimento de crime de responsabilidade ou crime contra a administração pública.

Assim sendo, insta lembrar que o orçamento e a saúde devem conviver em sintonia, vez que a saúde depende, entre outras coisas, de um orçamento mínimo para que se efetive. As decisões do Poder

Judiciário devem trazer, necessariamente, equilíbrio e proporcionalidade todas as vezes que envolverem ações relacionadas à saúde, do individual em detrimento do coletivo.

### 3.1.4 Quarta Categoria de Análise: Teoria dos Diálogos Institucionais e interdisciplinaridade em Saúde

Quando se aborda a temática das decisões judiciais em saúde, nas quais predominam as liminares proferidas pelos magistrados sem oitiva da parte contrária (o ente público), uma das principais angústias experimentadas pelos gestores municipais é justamente a impossibilidade de manifestação prévia, para demonstrar as carências financeiras do órgão público ou até mesmo as dificuldades técnicas para realização dos procedimentos licitatórios para a aquisição de determinado medicamento, geralmente de alto custo.

Nesse sentido, fica notória a percepção da gestão de saúde no município acerca das demandas de alto custo que o município não tem condições de assumir. Para a gestão,

“há uma sensação de impotência sem tamanho, porque recebemos o pedido do paciente e temos que resolver rápido, sob pena de uma multa caso não seja cumprida a decisão. Eu acho que esse tipo de decisão não deveria ocorrer sem antes o magistrado conhecer a situação, ouvir a secretaria de saúde e pedir uma avaliação de cada caso, para que a secretaria pudesse ver de que forma poderia ajudar a pessoa sem antes impor a multa” [...] “Porque ele (o juiz) ouve só um lado, só escuta o que o paciente vai reclamar, que não teve isso ou não teve aquilo. Não vê o lado do município, que nem sempre tem condições de cumprir com a determinação”.

Nesse sentido, Schulze (2015) propõe que não pode existir a condenação judicial com base em mero atestado ou requisição médica. Para o autor, essa é a grande realidade vivenciada nos municípios, pois em todas as decisões são proferidas liminares *inaudita altera pars*, única e exclusivamente com base em prescrições médicas

que se limitam a dizer que o medicamento disponível na rede do SUS não surte os efeitos desejados no tratamento do paciente.

Corroborando a percepção levantada na entrevista, o autor destaca que diante do elevado número de processos judiciais em matéria de saúde, é inegável que os gestores tenham um papel importante de auxílio aos juízes do Brasil.

Essa é a ideia que se exterioriza na pesquisa, pois para a gestão as decisões deveriam ser orientadas a partir de um diálogo, uma aproximação entre o magistrado (ente judicial) e o secretário (ente executivo).

Nesse sentido, Schulze (2015) propõe uma aproximação entre os atores do sistema de saúde e do sistema de Justiça. É o que se convencionou chamar Teoria dos Diálogos Institucionais ou Constitucionais. Segundo o autor, o modelo inaugurado com a Constituição de 1988 tem conduzido ao entendimento de que cabe ao Poder Judiciário o papel de dizer a última palavra sobre todos os conflitos de interesse. Isso exige, portanto, uma maior participação do gestor público no debate do processo judicial. Fomenta-se, assim, uma contínua e permanente conversa entre o magistrado e o gestor de saúde pública.

Para o autor, várias são as vantagens da teoria dos diálogos institucionais, quais sejam, o fortalecimento das instituições, o comprometimento dos atores, mediante realização de rodadas procedimentais, a decisão debatida dialogicamente tem efeitos de longo prazo, a ampliação do número de pessoas beneficiadas pela decisão, prestigiando a maioria, além de que o diálogo evita imposição unilateral (autoritarismo judicial).

Conforme Clève e Lorenzetto (2015), em substituição a uma leitura tradicional da separação dos poderes, a prática dos diálogos institucionais procura evidenciar pelo menos dois aspectos a respeito da formulação de decisões de casos controvertidos. Primeiro, as decisões, tomadas em qualquer um dos poderes, passam a ter um caráter parcialmente definitivo, pois, podem ser contestadas em outras instâncias públicas. Segundo, cada espaço de poder possui

características que o potencializam ou o inibem para a realização de tomada de decisões. Isso reafirma a necessidade de canais de diálogo entre as instituições, pois, uma pode ter melhores condições que outra para lidar com o caso concreto em apreço.

A Recomendação n.º 31 do Conselho Nacional de Justiça é específica ao orientar os juízes do Brasil a ouvir, quando possível, preferencialmente por meio eletrônico, os gestores, antes da apreciação de medidas de urgência. Para Schulze (2015), esta medida é importante para evitar decisões açodadas e para permitir que o demandado tenha ciência prévia da lide instaurada. E segue o autor no sentido de que é inegável que a oitiva prévia auxilia o magistrado na prolação da decisão mais adequada. As discussões sobre vaga em leito hospitalar, internação compulsória e concessão de medicamentos excepcionais podem ser mais completas se for permitida a manifestação do gestor em 24, 48 ou 72 horas e previamente à prolação da decisão em sede de tutela de urgência.

Schulze (2016) propõe que não é adequado para o sistema de saúde e para o sistema de Justiça a manutenção deste modelo autoritário e unilateral, em que a decisão não é cumprida por impossibilidade fática — os romanos já diziam que ninguém é obrigado ao impossível ou *ad impossibilia nemo tenetur* — porque o ocupante do leito de UTI não pode ser substituído por outra pessoa em situação menos ruim ou porque o medicamento não está disponível no mercado nacional. Muitas vezes uma visita do magistrado ao local (hospital, dispensário de medicamentos) e o emprego do diálogo podem ser muito mais eficientes do que o uso da força decorrente da decisão judicial.

Os diálogos institucionais e sociais são, portanto, uma forma de se evitar essa estreita e solitária função de decidir de um único Poder.

### 3.1.5 Quinta Categoria de Análise: Mediação Sanitária

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal que passou a ver a saúde como um direito social fundamental, a

busca por resoluções na esfera judicial ainda é uma regra, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de medicamentos. Mesmo com todos os avanços alcançados no amplo espectro de políticas públicas para a solução dos problemas de saúde da população, a busca pela justiça através de ações judiciais individuais ainda é largamente utilizada pelos cidadãos na busca da garantia e concretização de seus direitos.

Nesse sentido, a proposta por soluções alternativas de resolução de conflitos em saúde, ou seja, a utilização de vias extrajudiciais vem surgindo com forte entusiasmo entre magistrados e gestores públicos, como um meio de evitar litígios e diminuir os custos com o acesso ao Judiciário.

Essa é uma percepção que ficou nítida na presente pesquisa, tendo em vista a importância dada pelos gestores municipais pertencentes à Regional de Saúde sobre as reuniões realizadas nas Câmaras de Judicialização em saúde. Referidas reuniões são promovidas por representantes do Ministério Público, Poder Judiciário e Secretarias de saúde do estado e dos municípios, para o debate e orientação na condução e prevenção de processos judiciais em saúde.

Para a gestão, “após o início das reuniões dessa Câmara Técnica em Foz do Iguaçu, os municípios perceberam uma diminuição das demandas judiciais, principalmente pelo trabalho de conscientização e esclarecimento que tem sido feito junto aos juízes e promotores”.

Vê-se, com isso, que uma solução que se coloca é a introdução da mediação sanitária, ou criação de Câmaras de Mediação em Saúde, como formas alternativas de redução de conflitos e diminuição da litigiosidade em saúde.

Como bem apontado por Silva e Schulman (2017), já é passada a hora de pensar em mecanismos criativos que dimensionem coerentemente o acesso à saúde e a proteção do público, para além do Judiciário, por meio de instrumentos de desjudicialização que harmonizem interesses individuais e coletivos, resguardando o erário, o acesso e a necessária velocidade nos cuidados com a saúde.

Na esfera extrajudicial, com a criação de câmaras de mediação e procedimentos, o tema será tratado de forma multidisciplinar pelas mais diversas instâncias que geram o SUS, com a possível participação do Ministério Público. A interinstitucionalização dos procedimentos, em relação à solução consensual (extrajudicial) dos conflitos, dará maior segurança aos entes públicos e facilitará o acesso à saúde pela população. Para tanto, será necessária boa vontade e cooperação entre os envolvidos.

É ainda possível perceber que a mediação em saúde surge como uma ferramenta de apoio à teoria dos diálogos institucionais, como forma de reforço àquilo que se pretende trazer na condução dos litígios em saúde, conforme abordado nessa dissertação.

Não é possível separar mediação sanitária e diálogos institucionais, muito embora sejam situações e contextos que possuem suas peculiaridades próprias, ou seja, não devem ser tratados como sinônimos.

A mediação sanitária desponta como instrumento de resolução de conflitos, em resposta ao cidadão que almeja de forma célere a efetivação do seu direito à saúde. Através do diálogo as partes conhecem as razões, os limites e buscam encontrar a solução de suas demandas no próprio Sistema, ocorrendo assim a desjudicialização da saúde (OLIVEIRA *et al.*, 2016).

Mostra-se viável a adoção, por parte da gestão de saúde, das técnicas de mediação sanitária como meios de resolução de conflitos, vez que esse mostra-se como um dos caminhos alternativos que podem ser úteis no futuro da Administração Pública, a fim de diminuir os litígios em saúde e beneficiar os dois polos da relação jurídica, quais sejam, o ente público e o usuário do SUS.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática apresentada buscou identificar as percepções, aqui entendidas enquanto sentimento, modo de ver ou vivenciar um

determinado fato, do gestor público de saúde da esfera municipal frente ao fenômeno da judicialização da saúde.

O tema que se propôs estudar é vasto e polêmico, com diferentes correntes doutrinárias que se debruçam nas decisões diariamente proferidas por magistrados brasileiros, procurando entender as diferentes soluções dadas aos casos em concreto que buscam tutela ao direito à saúde.

Como se observa, não é possível dissertar acerca de temática tão vasta e contraditória, e também de profundo significado nos dias atuais, sem se descuidar dos primados traçados pelo legislador constituinte quando da elaboração da Constituição Federal de 1988. Nessa norma basilar de todo o ordenamento jurídico a saúde foi elevada a direito fundamental social, conforme previsão dos artigos 6º, caput, e 196 e seguintes.

A partir da Constituição Federal os direitos relativos à saúde foram garantidos a todos os brasileiros, de forma que devem ser levados em primazia frente a tantos outros direitos existentes.

Com isso, a partir de uma repartição de competências, a saúde passou a ser exigida de todos os entes federativos, de forma solidária, para que todas as pessoas pudessem gozar da mais plena e digna saúde, aqui não entendida apenas como mera ausência de doenças, mas como um completo estado de bem-estar físico, social e psicológico.

No entanto, para que o Estado, como provedor do direito social à saúde, consiga levar a todos a extensão de seu conceito, segundo ditames constitucionais e infralegais, é necessário que sejam adequadamente previstas políticas públicas que abranjam toda a coletividade, reservando-se aos casos particulares apenas as questões que guardem uma peculiaridade ao indivíduo.

Porém, a falta de planejamento e adequada elaboração de políticas públicas leva a um quadro de difícil solução para as pessoas que requerem atendimento em saúde. Muitas vezes, o Estado, por falta de uma política adequada e aplicação correta do orçamento,



deixa de atender as mais básicas necessidades humanas, levando milhares de pessoas às filas de postos de saúde que não têm as mínimas condições de resolver os casos que se apresentam.

Nesse momento, surgem as demandas judiciais, buscando proteção jurídica para que sejam asseguradas as prestações em saúde que o ente público deixou de atender.

A partir do texto constitucional, que passou a prever a saúde com um direito de todos, e que deve ser assegurado pelo poder público, milhares de ações judiciais foram propostas por indivíduos buscando principalmente prestações de medicamentos de alto custo, procedimentos complexos, cirurgias e leitos hospitalares, entre outros benefícios necessários a manutenção digna da vida.

Ocorre que muitas decisões liminares fogem das possibilidades dos gestores públicos em dar efetivo cumprimento, seja por dificuldades técnicas de implementação daquilo que se pediu, seja por limitações orçamentárias, principalmente na órbita dos municípios, pois esses são os entes federativos mais próximos da população e que menos recursos financeiros possuem.

Nessa esteira, gestores municipais de saúde se veem em situações complexas, gerando forte sensação de impotência para resolver os pedidos judiciais e tensões de ordem moral e política, com possibilidade inclusive de responsabilizações nas esferas civil, penal e administrativa por descumprimento das eventuais liminares concedidas pelos juízes.

Como exaustivamente demonstrado, a concreta efetivação do direito à saúde abarca muitos segmentos da Administração. Vão desde planejamento adequado das políticas preventivas, para que a população goze de saúde e não necessite demandar em juízo, até o aporte financeiro adequado para suprir as inúmeras necessidades que só tendem a crescer. À medida que a população cresce, suas necessidades também crescem e nem sempre nessa mesma proporção ocorre a arrecadação dos cofres públicos.

Uma das marcantes passagens dessa pesquisa conseguiu demonstrar que muitas são as causas da judicialização e muitos são

os atores sociais que nela estão envolvidos. Nessa esteira, buscou-se compreender o fenômeno e como os gestores o percebem, para que processo de tomada decisão em saúde paute-se por algumas linhas mestras no atuar do gestor público.

De início, deve ele atuar na estrita legalidade, afinal esse é o princípio que norteia, junto com outros não menos importantes, a atuação da Administração Pública. O respeito à legalidade está expresso na Constituição Federal, em seu título que trata da Administração Pública. Significa dizer que quando o gestor assume esse nobre encargo, qual seja, dirigir a pasta da saúde em um município, sua conduta deve estar sempre afinada ao respeito à lei, sem margem à discricionariedade ilimitada e desregrada, muitas vezes confundida e até utilizada como arbitrariedade.

É dizer, se existe um protocolo a ser seguido, uma lista a ser respeitada, um orçamento a ser aplicado, não há falar-se em distribuição desigual de benefícios no campo da saúde pública.

Na mesma linha de pensamento, a conduta do gestor público deverá sempre ser tomada com base em ouvir outros agentes públicos, assessorado por profissionais técnicos que podem apresentar as mais variadas soluções aos casos que lhes chegam. Isso porque nem sempre o gestor público, que detém um cargo político, é, necessariamente, um *expert* na área. É o que se viu nessa pesquisa. Além disso, restou sobejamente demonstrado na pesquisa que o diálogo dos diversos atores/instituições envolvidas no fenômeno da judicialização deve prevalecer. Em diversas passagens as experiências do gestor público municipal demonstraram que muitas lides foram resolvidas após contatos formulados entre a gestão e o ministério público ou o magistrado.

Como tem demonstrado o pensamento contemporâneo sobre a atuação em juízo, nas ações que vislumbram procedimentos de alto custo para os entes federados, muitos juízes têm buscado ouvir previamente os gestores antes de proferir uma decisão. As liminares, *inaudita altera pars*, têm gradualmente dado lugar ao

diálogo, à oitiva prévia do demandado para que decisões penosas ao ente público não sejam deferidas de plano, colocando em risco o orçamento que poderia ser mais bem utilizado para o bem de todos.

Merece destaque o surgimento com força e com grande capacidade de diminuir os processos judiciais em saúde a utilização da mediação sanitária, como forma alternativa, ou seja, como meio extrajudicial de resolução de conflitos.

Nessas situações, são chamados a alcançar uma solução adequada todos os envolvidos: as partes (autor e réu), seus procuradores, o ministério público e os magistrados. A partir do consenso muitas soluções são obtidas, reduzindo-se o volume de processos judiciais e os gastos desnecessários e às vezes equivocados com ações de saúde.

Como se observa, a prática tem revelado que o fenômeno da judicialização, embora ainda prevalente no país, tende a dar lugar a outras possibilidades, sem descuidar o mínimo existencial ao ser humano, em sua perspectiva de saúde e dignidade.

O entender das percepções do gestor público passou a ser uma forma de compreender melhor com atuar na gestão da máquina pública, com todos os seus significados, de forma interdisciplinar, participativa, objetiva e, principalmente humana.

A partir dos modos de pensar e atuar do gestor público foi possível compreender melhor o fenômeno da judicialização, que por si só não é um evento negativo. Ele traz consigo muitos aspectos positivos, haja vista que em muitas situações é a única alternativa que resta ao usuário do SUS. Além disso, ele provoca o Poder Executivo e Legislativo a atuar em políticas públicas em prol do cidadão, sem que isso implique necessariamente uma invasão de competência, mantendo as distintas atribuições dos poderes constituintes de forma harmônica e independente.

As ideias aqui levantadas e debatidas se colocam como uma pequena semente, sem a pretensão de encontrar soluções prontas e acabadas para os diversos problemas que surgem no dia a dia da gestão em saúde. Mas despontam com uma perspectiva de mudança

de pensamento, de compreensão do fenômeno da judicialização e, conseqüentemente, mudança de comportamento para todos aqueles operadores da máquina pública que se incumbem de assumir essa nobre função pública que é a gestão da saúde.

## REFERÊNCIAS

ALLBARELLO, Cristiane Botezini. O papel do administrador na gestão pública. **Revista Administração Frederico Westphalen**, v. 5, n. 9, p. 49-71, dez. 2006. Disponível em: <http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/issue/view/29>. Acesso em 01/07/2019.

ASENSI, Felipe D.; PINHEIRO, Roseni. **Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiência**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Retrospectiva 2008 – Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 18, abr./maio/jun. 2009, p. 2-5. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br/rede.asp](http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp). Acesso em: 12 jun. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à Judicialização Excessiva: Direito à saúde, Fornecimento Gratuito de Medicamentos e Parâmetros para a Atuação Judicial. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 884-885.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 16 ed. Organização de Alexandre de Moraes. São Paulo: Atlas, 2000.

CARNEIRO, Bernardo Lima Vasconcelos. **A efetivação jurisdicional do direito à saúde: para uma análise da temática sob uma ótica tópica e concretista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARNEIRO, João Paulo de Souza. **Delimitação judicial do direito à saúde: um exercício de aplicação do modelo de direitos fundamentais de Robert Alexy**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/44534>. Acesso em: 21 set. 2019.

FERRAZ, O. L. M.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, mar. 2009. In: NEWDICK, Christopher. **Who Should We Treat? Rights, Rationing, and Resources in the NHS**. Oxford, Oxford University Press, 2005.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000100007>. Acesso em: 18 maio 2019.

LIMA, Gilvânklím Marques de. A interferência do poder judiciário na concretização do direito à saúde: os riscos de uma atuação não planejada e casuística. **Parahyba Judiciária**. Revista da Justiça Federal. v. 9, n. 9, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.jfjb.jus.br/revista/index.php/revista/article/view/46/43>. Acesso em: 10 jul. 2019.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 5, n. 18, p. 169-170, jul./set. 2007.

MAZZA, F. F.; MENDES, Áquilas N. Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública. **Revista de Direito Sanitário**, v. 14, n. 3, p. 42-65, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v14i3p42-65>.

NETO, Daniel Carlos. Impactos da Judicialização na Saúde Pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 1, ano 1, p. 15- 20, mar. 2016. ISSN: 2448-0959.

OLIVEIRA, Maria dos Remédios Mendes; DELDUQUE, Maria Célia; SOUSA, Maria Fátima de; MENDONÇA, Ana Valéria Machado. Mediação: um meio de desjudicializar a saúde. **Tempus**, actas de saúde colet, Brasília, v. 10, n. 1, p. 169-177, mar. 2016. Disponível em: <http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1860>. Acesso em: 06 nov. 2019.

SANEMATSU, Caroline Reis. O processo de tomada de decisões no âmbito da Administração Pública: reflexões teórico-empíricas sob a perspectiva da Teoria da Decisão e da Teoria dos Jogos. **Anais do I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública**, 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40659.pdf>. Acesso em: 14 de nov. 2019.

SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SCHULMAN, Gabriel, SILVA, Alexandre Barbosa da. (Des)judicialização da saúde: mediação e diálogos interinstitucionais. **Revista bioética**, v. 25, n. 2, p. 290-300, 2017. Disponível em: [https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista\\_bioetica/article/view/1365](https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/1365). Acesso em: 27 jul. 2019.

SCHULZE, Clenio Jair. **Judicialização da saúde**: importância do conjunto probatório e da oitiva do gestor. 2015. 1. ed. Coleção Para Entender a Gestão do SUS – 2015. Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS. Disponível em: [www.conass.org.br](http://www.conass.org.br). Acesso em: 30 out. 2019.

SCHULZE, Clenio Jair. **Judicialização da saúde e prisão de gestor**. 25 jan. 2016. Disponível em: <http://www.conass.org.br/judicializacao-da-saude-e-pri-sao-de-gestor-por-clenio-jair-schulze/>. Acesso em: 06 nov. 2019.

SHWARTZ, Germano. **Direito à Saúde**: efetivação em uma perspectiva sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TANAKA, Oswaldo Yoshimi, TAMAKI, Edson Mamoru. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde. **Ciênc. saúde coletiva [on-line]**, v. 17, n. 4, p. 821-828, 2012. ISSN 1413-8123. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000400002>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232012000400002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232012000400002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 06 nov. 2019.

VIANNA, Luiz Werneck. **A Judicialização da Política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

# LOS BANCOS DE LECHE HUMANA EN EL SALVADOR: UN ANÁLISIS DE LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN

Hugo Alfredo Jiménez Reyes

Gladys Amélia Veléz Benito

María Alejandra Nicolás

## 1. INTRODUCCIÓN

El programa de los Bancos de Leche Humana (BLH) fue implementado inicialmente en Brasil, a inicios de la década de 1940. Específicamente, el primer Banco de Leche fue inaugurado en 1943, en el entonces Instituto Nacional de Puericultura, actualmente Instituto Fernandes Figueira de la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), dando inicio de esa forma a la construcción de lo que posteriormente vino a ser la Red Brasileña de Bancos de Leche Humana (RBLH-BR) (MAIA *et al.*, 2006).

A partir de 2003, la Organización Panamericana de la Salud (OPAS/OMS) comenzó a incentivar y solicitar las primeras acciones de cooperación con los países de América Latina para la implementación de los BLH, buscando contribuir con la promoción de la salud materno e infantil en las Américas, iniciándose de esa forma la articulación entre la OPAS/OMS, el gobierno brasileño, a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y los demás ministerios de los países interesados, entre ellos El Salvador (BLH-BR, 2016).

En El Salvador el interés por el programa de los Bancos de Leche surge a nivel gubernamental en 2007, sin embargo las primeras negociaciones con Brasil para la implementación de esta iniciativa en el país tuvieron lugar a partir de 2010. Como resultado, en ese mismo año se firmó el proyecto Apoyo Técnico para la Implementación de los Bancos de Leche Humana en El

Salvador, que constituyó la base legal para la posterior implementación de tres BLH en el país. De forma general, como objetivo de funcionamiento de los bancos se estableció la recolección, procesamiento y distribución de leche humana pasteurizada a recién nacidos prematuros, con bajo peso al nacer (menores a 1500g), con problemas cardiacos o que han necesitado reanimación al nacer y que por algún motivo no pueden recibir ese alimento directamente de la madre (FOSALUD, 2015).

Del mismo modo, se busca promover, proteger y apoyar la lactancia materna, disminuir la morbilidad y mortalidad neonatal mediante la adecuada nutrición y mejoramiento del sistema inmunológico a través de la administración de leche humana con calidad certificada, contar con la leche segura y oportuna para eliminar la administración de leche artificial, que implica en un importante ahorro económico tanto para las familias como para el Estado (MINSAL, 2011; 2012). Así pues, en octubre de 2012 fueron inaugurados los primeros dos BLH en el país y uno más fue inaugurado en noviembre del mismo año en cada uno de los Hospitales regionales de referencia de la Red Pública de Salud: Hospital Nacional “San Juan de Dios”, San Miguel; Hospital Nacional “San Juan de Dios”, Santa Ana; y en el entonces Hospital Nacional Especializado de Maternidad “Dr. Raul Arguello Escolán” (MREX EL SALVADOR).

De esa forma, a partir de 2013 los BLH comenzaron a funcionar en el país, realizándose los procesos mínimos necesarios para su funcionamiento, como por ejemplo, la promoción, recolección, procesamiento y distribución de leche humana pasteurizada en las Unidades Neonatales donde se encuentran instalados. A partir de ese escenario, lo que se objetiva con este trabajo es: analizar la fase de implementación de la política en cuestión para identificar los principales resultados alcanzados a partir de su implementación, así como también para identificar las dificultades con las cuales se ha deparado la política en sus primeros cuatro años de funcionamiento (2013-2017).



La importancia de esta investigación radica en el hecho que son escasos los trabajos que se han propuesto un estudio sobre esta política para conocer los resultados y las dificultades enfrentadas en el proceso, siendo necesario diseminar el conocimiento y la información sobre esta iniciativa gubernamental que trata de dos temas de gran relevancia mundial: la lactancia materna y la mortalidad infantil. Del mismo modo, la investigación gana relevancia debido a que los alcances de la misma ayudarán a identificar las causas y consecuencias de las dificultades enfrentadas por la política, posibilitando a los actores relacionados con la política pensar e idear nuevos cursos de acción que ayuden a superar las dificultades encontradas, contribuyendo para aumentar cada vez más los servicios prestados por los BLH y, en consecuencia, posibilitar el pleno alcance de los objetivos de la política.

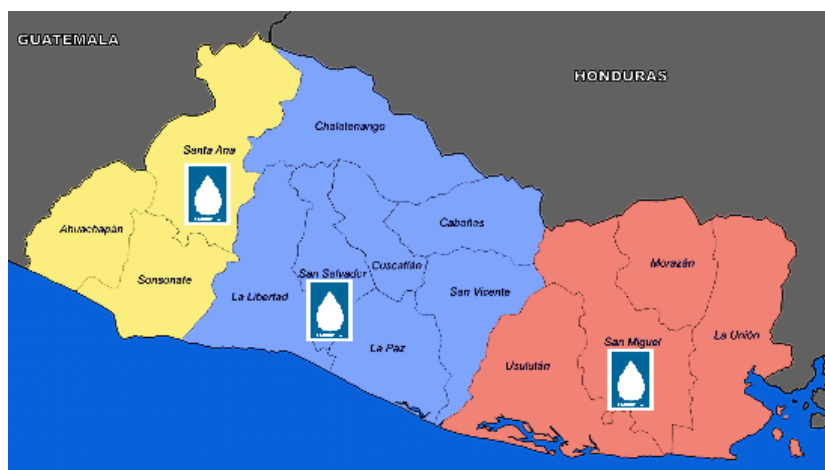
## 2. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Los procedimientos metodológicos para el desarrollo de esta investigación comprenden el estudio de caso, que de acuerdo con Yin (2010) puede ser entendido como una estrategia metodológica de pesquisa usada cuando se busca entender un fenómeno de la vida real a profundidad. Es un método que permite que los investigadores tengan las características holísticas y significativas de los eventos de la vida real, como el comportamiento de los pequeños grupos, procesos organizacionales y administrativos, entre otros. Además, según ese mismo autor, esos procedimientos incluyen el uso de técnicas cualitativas, auxiliándose de métodos y técnicas de investigación, como la pesquisa de campo, la pesquisa documental y la entrevista semiestructurada, entre otros, que posibilitan al investigador no solo una mayor aproximación con el objeto de estudio, para la comprensión del mismo, sino también la recolección de información — primaria — que no se encuentra disponible en la web u otros medios.

Así, como parte del trabajo de campo fueron realizadas visitas a los tres Bancos de Leche que están en funcionamiento

en cada uno de los Hospitales regionales de referencia en El Salvador: Hospital Especializado de Maternidad “Dra. María Isabel Rodríguez”, San Salvador, Hospital Nacional Regional “San Juan de Dios”, Santa Ana, y Hospital Nacional Regional “San Juan de Dios”, San Miguel. Básicamente, la investigación de campo tuvo lugar entre los meses de marzo y mayo de 2017.

Figura 1 – Representación geográfica de los Bancos de Leche Humana en El Salvador



Fuente: adaptación del autor (2018)

El primer contacto con las autoridades de estos Hospitales se realizó a principio de marzo de 2017, para solicitar información sobre el proceso a seguir para la autorización de las visitas a los BLH. Una vez autorizada, se realizó la primera visita al BLH de Santa Ana, el día 15 de mayo de ese mismo año. Durante la misma, se entrevistó a los cuatro gestores que actúan en esta unidad y se hizo un levantamiento de datos en el propio local donde el fenómeno ocurre, lo que implicó en la toma de fotografías, videos, audios, solicitud de informes, actas de reuniones y otros. La segunda visita se realizó al banco de leche que funciona en San Salvador, el 10 de mayo de ese año, y también se entrevistó al personal que

se desempeña en esa unidad, tres en total, incluyendo como en el caso de la visita anterior la investigación documental.

Por su parte, el BLH en San Miguel fue visitado el 22 de mayo de 2017. Durante esta actividad se realizó investigación documental y la entrevista a los cinco gestores del banco. Para las entrevistas realizadas al recurso humano, en todos los casos, se utilizó como instrumento de investigación la entrevista semiestructurada, con una guía de 11 preguntas que fueron agrupadas en cuatro apartados diferentes: aspectos generales sobre los BLH, sobre la experiencia de trabajo de los burócratas en los Bancos de Leche, sobre la implementación de la política y un apartado sobre recomendaciones. En total, fueron entrevistados 12 empleados, los cuales fueron identificados haciendo uso del método de codificación alfabética, comenzando en A y terminando en L, conforme el número de entrevistados.

Habiendo concluido las actividades relacionadas con la investigación de campo en El Salvador, se realizó el análisis de la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a los agentes implementadores. Para el análisis de los datos se llevó en cuenta las técnicas de análisis del material cualitativo descritas por Minayo (2014), específicamente sobre el análisis temático, y se utilizó la técnica de análisis del contenido de categorización y codificación de datos de acuerdo con Flick (2014). Más detalladamente, se utilizó la codificación teórica, que “consiste en el procedimiento para el análisis de una *grounded theory*, constituyéndose este procedimiento en el punto de partida para la toma de decisiones sobre cuales datos o casos serán los próximos a ser integrados al análisis” (FLICK, 2014, p. 189).

Aun, guiado por las técnicas antes mencionadas, el proceso de interpretación de los datos fue dividido en tres fases, las cuales no deben de ser entendidas ni como procedimientos claramente distinguibles ni como fases temporalmente separadas. Estas son: la codificación abierta, que consistió en la expresión de datos y

fenómenos en la forma de conceptos o categorías, a través de la segmentación de la información; la codificación axial, mediante la cual se diferenció y cualificó las categorías resultantes de la codificación abierta; y, la codificación selectiva, que permitió elaborar la categoría central en torno de la cual las subcategorías desarrolladas fueron agrupadas (FLICK, 2014). Al final del proceso de análisis de los datos fue seleccionada una categoría central y seis subcategorías asociadas a esta las cuales se detallan más adelante.

### 3. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

En este apartado se presentan los principales conceptos y definiciones que junto con los aspectos metodológicos antes descritos son utilizados para el desarrollo del análisis, los cuales pertenecen al área del análisis de políticas públicas. Siendo así, se define en primer lugar lo que es una política pública. Para ello se remite al concepto elaborado por Villanueva (2012, p. 17) quien define una política pública como:

- a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales [orientadas a cumplir con] objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público [...]; b) un conjunto de acciones cuya intención y causas son definidas por el gobierno y los sectores de la ciudadanía según el tipo de interlocución establecida [...]; c) un conjunto de acciones a emprender que han sido definidas por autoridades públicas legítimas [...]; d) que son llevadas a cabo o implementadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles) [...]; e) que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

Nótese en la definición anterior dos aspectos importantes. Primero, que una política pública comprende un conjunto de acciones estructuradas de forma intencional y secuencial, es decir, que una política está constituida por un conjunto de fases. Entre otros

actores, Villanueva (2012, p. 23) define estas fases como siendo: formación de la agenda, definición del problema, construcción de las acciones de política, la toma de decisiones, la implementación de la política y la evaluación de la política.

De principal interés para los objetivos de este trabajo es la fase de implementación, la cual es definida como el “conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables” (JAIME *et al.*, 2013, p. 102). Aun, según este mismo autor la implementación debe ser entendida “como un proceso complejo a través del cual los diversos actores involucrados ponen en marcha – intencionalmente – la conexión causal cristalizada en el diseño de la política [...]. Esta fase tiene inicio cuando se produce la sanción de la decisión y concluye cuando la declaración de la política es finalizada o transformada” (JAIME *et al.*, 2013, p. 102-103).

Ahora bien, un segundo elemento de importancia que debe ser destacado es la participación de diferentes actores no solo en el *policy-making process* sino también en la fase de implementación de la misma. Estos actores pueden ser tanto de naturaleza pública, privada como de la sociedad civil, cada uno representando objetivos e intereses propios. De acuerdo con Gambi (2007, p. 50), cualquiera que sea su naturaleza, un actor puede ser entendido en el ámbito de las políticas públicas como todo aquel que participa o está involucrado en alguna de las fases del proceso que caracteriza una política, pudiendo ser actores individuales (líderes políticos, personas influyentes, empresarios, entre otros) o colectivos (movimientos sociales, organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, grupos de interés etc.). En el caso de la política en cuestión, como se verá más adelante, pudo identificarse la participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil, bien como actores grupales e individuales.

Cada uno de los que actores participantes en la fase de implementación de la política, así como en las fases anteriores y posteriores

a ésta, cualquiera que sea su naturaleza, lo hacen desde diferentes niveles de actuación, relación, predominio o influencia lo cual pasó a ser un elemento de interés entre investigadores y académicos de diferentes áreas de estudio, entre ellas el análisis de políticas públicas y la ciencia política. A partir de los estudios realizados fueron elaborados modelos teóricos para explicar la relación que se da entre los diferentes actores que participan, en el caso específico, en la fase de implementación de una política pública. Dos de los modelos clásicos más conocidos en el análisis de políticas públicas son el modelo *Top-Down* y el *Bottom-Up*.

### 3.1 El modelo *Top-Down*

De acuerdo con Pulzl y Treib, los estudiosos que se caracterizan con este modelo “ponen su énfasis principal en la capacidad de los responsables de la toma de decisiones para producir objetivos políticos inequívocos y controlar la etapa de implementación” (PULZL y TREIB 2007, p. 90). En ese sentido, desde la perspectiva de Najan (1995, p. 12) en el modelo *Top-Down* la implementación de políticas “comienza con una decisión tomada por el *decisionmaker* y la declaración de política autorizada y procede hacia abajo a través de la estructura administrativa jerárquica para examinar en qué medida se lograron los objetivos de la política establecidos y cuáles fueron los procedimientos adoptados”, así los *top-downers* asumen un vínculo directo entre las políticas y los resultados observados, siguiendo un enfoque preceptivo.

Basado en las contribuciones de Wildavsky y Pressman “la implementación puede ser considerada como una interacción entre el establecimiento de metas y acciones encaminadas a lograrlas” (*apud* PULZL y TREIB, 2007, p. 91). A partir de ese abordaje, los autores subrayan la existencia de una relación lineal y jerárquica entre los objetivos políticos definidos previamente por la administración central y su implementación. Aún, para Pulzl y Treib (2007, p. 92) la implementación implica el establecimiento

de procedimientos burocráticos adecuados para garantizar que las políticas se implementen con la mayor exactitud posible. Con este fin, los organismos de implementación deben contar con suficientes recursos a su disposición y deben existir responsabilidades claras y un control jerárquico para supervisar las acciones de quienes la implementan.

Así pues, lo anterior no es nada más que la asunción explícita del modelo *Top-Down* de una separación entre la elección de la política y la implementación de la misma, la cual, en la práctica, se traduce en la existencia de una cadena de mando jerárquica y objetivos de políticas bien definidos. En esa misma línea de raciocinio, Jiménez (2012, p. 149) considera que el modelo en cuestión “trae consigo el clásico trabajo de la administración pública que se desarrolla de arriba hacia abajo, o del centro a la periferia [en el cual] predomina la jerarquía y establece una diferencia entre la formulación, la toma de decisiones y la implementación”.

Ahora bien, en concordancia con la visión de Hill (1997) el modelo *Top-Down* contiene en su núcleo central la idea weberiana de burocracia. En ese sentido, la implementación de una política no debería presentar problemas siempre que las agencias implementadoras se mantengan fieles a sus superiores y desde que no haya cambios en los objetivos originalmente definidos por las autoridades políticas centrales. Por su parte, desde la perspectiva de Baptista y Rezende, lo central de este modelo es la clásica división entre política (organización central/*policy-makers*) y burocracia. La primera “asume el control de los factores políticos, organizacionales y técnicos [los cuales] tienen el monopolio de la elaboración y de la implementación de las políticas”, mientras que la segunda, considerada como un mecanismo operativo perfecto, se encarga de la “colocar en práctica lo que fue pensado por aquellos que están en el comando de la política” (BAPTISTA y REZENDE, 2015, p. 239).

A partir de los enunciados que caracterizan este modelo, algunos de los cuales han sido abordados con precedencia, dos aspectos

importantes merecen ser destacados respecto al mismo: el primero, que desde una perspectiva *Top-Down* el no alcance de objetivos y metas definidos previamente por los *policy-makers* serían el resultado de un “desvío de ruta” por parte de los ejecutores que no fueron capaces de implementar la política en la forma en que fue definida por la organización central (BAPTISTA y REZENDE, 2015); el segundo, que al ser una visión jerárquica de la burocracia pública “idealizada”, la misma se caracteriza por estar en un ambiente político constituido por informaciones perfectas, recursos ilimitados, coordinación perfecta, control, jerarquía, claridad en los objetivos, líneas únicas de mando y autoridad, legitimidad política y consenso en lo que respecta a la política. De ahí que este modelo “toma como foco de análisis el proceso de formulación de la política, y las variables destacadas son referentes a las normas que la estructuran [a la política pública]” (LIMA y D’ASCENZI, 2013, p. 102).

Respecto al alcance de los objetivos obtenidos a partir de la implementación de una política pública, Van Meter y Van Horn (*apud* SABATIER y MASMANIAN, 1983) profundizaron en el análisis de esta fase con el objetivo de entender el por qué los resultados de la ejecución correspondían o no a los objetivos establecidos en las decisiones políticas iniciales. En un trabajo realizado en 1975, estos autores identificaron un conjunto de variables que por lo general tienden a afectar los resultados de la implementación de una política pública. Sabatier y Masmanian (1983, p. 539-540) listan estas variables como siendo:

- 1) Estándares de política y recursos (básicamente fondos),
- 2) apoyo a esas políticas en el entorno político,
- 3) condiciones económicas y sociales,
- 4) características de los organismos de implementación,
- 5) comunicación de las normas de política y otras decisiones dentro y entre los organismos de ejecución,
- 6) incentivos para promover el cumplimiento de las decisiones políticas y
- 7) las disposiciones políticas de los funcionarios encargados de la ejecución.



El trabajo elaborado por esos autores contribuyó para que posteriormente se pusiera en duda algunas de las variables de análisis características del modelo *Top-Down*, principalmente la visión jerárquica y la separación de poderes dentro de la burocracia pública y la simplicidad del *policy environment* durante la implementación de una política. A partir de ello diferentes autores comenzaron a criticar este modelo, pues consideraron que sus premisas estaban alejadas de la forma en que, en la práctica, se desarrolla la implementación, así como también por la perspectiva reduccionista al ignorar en el análisis diferentes elementos que son claves para entender el éxito o el fracaso de la implementación de una política pública.

Silva y Melo (2000, p. 8-9) son, por ejemplo, algunos de los autores que critican este modelo de implementación, pues, según ellos, el modelo “supone una visión ingenua e surrealista del funcionamiento de la administración pública, que aparece como ‘un mecanismo operativo perfecto’ donde sería posible garantizar la fidelidad de la implementación al diseño propuesto inicialmente”. Además consideran que estudios empíricos revelan un patrón bastante diferente al planteado por el modelo, pues en la práctica muchas veces prevalece el intercambio, la negociación, la falta de consenso y la contradicción en cuanto a los objetivos de la política. Contrariamente, en lugar del control, autoridad y legitimidad se evidencia ambigüedad de objetivos, problemas de coordinación, recursos limitados e información escasa, entre otros.

Las críticas identificadas en este modelo despertaron el interés de otros autores que buscaron construir modelos alternativos para el análisis de la implementación de políticas públicas. Estos modelos, algunos con cierto grado de contraposición y otros con cierto grado de complementariedad, pasaron a estudiar el proceso de implementación desde otras perspectivas, identificando e incorporando nuevas variables para el análisis. Uno de estos modelos que surgió a partir de las críticas hechas al abordaje *Top-Down* es el *Bottom-Up*, el cual incorporó en su análisis dos nuevas variables: el contexto de implementación y los agentes implementadores.

### 3.2 El modelo *Bottom-up*

La perspectiva *Bottom-Up*, conocida también como diseño retrospectivo, surge a finales de la década de los años 1970 e inicios de 1980 como una necesidad de superar las limitaciones identificadas en el modelo *Top-Down*. Básicamente, según Pulzl y Treib (2007, p. 92), el punto clave para el surgimiento de este modelo de análisis es la puesta en jaque del supuesto vínculo causal entre los objetivos políticos previamente definidos por los *policy makers* y los resultados a ser obtenidos con la implementación de la política pública, pues estudios realizados analizando casos concretos demostraron que los resultados alcanzados con la implementación no siempre coincidían a plenitud con los objetivos inicialmente establecidos.

De esa forma, teóricos identificados con este modelo sugirieron que se pasara a estudiar lo que realmente estaba ocurriendo en el nivel de implementación e identificar los factores que de hecho influyen y determinan los resultados finales de ese proceso. Elmore (1980), por ejemplo, uno de los máximos exponentes de este modelo, pone en duda la suposición de que los responsables de las políticas controlan eficazmente la implementación (*policy environment*) y que la clara distribución de responsabilidades administrativas y los objetivos bien definidos aumentan la probabilidad de éxito de la política.

Para desarrollar su análisis hace uso de su concepto de cartografía hacia atrás o visión retrospectiva (*backward mapping*) según el cual la formulación y posterior implementación de una política “comienza con una declaración del comportamiento específico en el nivel más bajo del proceso de implementación que genera la necesidad de una política [para luego] enunciar un objetivo” (ELMORE, 1980, p. 604). Una vez enunciado el objetivo se analizan los actores locales o agencias implementadoras para determinar cuál o cuáles de ellos cuentan con la mayor capacidad para materializar la política o generar mejores efectos respecto al problema público.

En ese sentido, el modelo *Bottom-Up* pasa a enfatizar en los elementos del contexto de acción en los cuales la política pública es

implementada y adopta otras variables de análisis, como las condiciones de los espacios locales de la implementación y los actores que participan del proceso, tales como los burócratas, políticos, grupos de interés, ONGs, entre otros. De esa forma, la implementación de una política puede ser entendida desde la perspectiva de Baptista y Rezende (2015, p. 40) “como el resultado de un proceso interactivo a través del cual una política que se mantiene en formulación durante un tiempo considerable se relaciona con su contexto y con las organizaciones responsables por su implementación”. Todo esto a través de una red de actores, y no necesariamente a través de una estructura administrativa jerárquica.

Así pues, para los teóricos que se identifican con este modelo de análisis los agentes implementadores ocupan un lugar central como actores claves participantes en el proceso. Esa centralidad se debe a que los mismos son capaces, y a veces deben, de tomar determinadas decisiones fundamentales para redefinir el rumbo de la política previamente definida y, en consecuencia, sus resultados. Es más, Mazmanian y Sabatier (1983) consideran que la política cambia en la medida en que ella está siendo implementada como resultado de las negociaciones desarrolladas por el conjunto de actores que participan en esa fase e inclusive por otros factores como la opinión pública (y su interacción con los medios de comunicación), por lo que la implementación debe ser vista como un proceso interactivo de formulación, implementación y reformulación.

Lipsky (2019, p. 37), quien es considerado como el padre fundador del modelo *Bottom-Up*, se refiere a estos agentes implementadores como siendo *Street-Level Bureaucrats* (burócratas de nivel de calle), los cuales básicamente son funcionarios del servicio público (policías, profesores, profesionales de la salud, trabajadores sociales, jueces, asistentes sociales, entre otros) que interactúan directamente con los miembros de la sociedad durante el cumplimiento de sus funciones y que tienen un poder (discreción) substancial en la ejecución de sus acciones. Esa discreción permite a los agentes implementadores adoptar los programas de acción necesarias para reducir las

tensiones y complejidades en el ámbito de su actuación. De acuerdo con Lipsky (2019, p. 55) “consiste en determinar la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y las sanciones distribuidas por sus agencias”. En ese sentido, según el autor, aunque las elites políticas y los gestores administrativos y políticos moldeen algunos estándares de decisión, normas comunitarias y administrativas, los burócratas aun consiguen tener cierta autonomía para decidir cómo y cuándo incluirlas y aplicarlas durante la implementación.

Cuadro 1 – Principales características del modelo de implementación *Top-Down* y *Bottom-Up*

Enfoque de implementación	Modelo <i>Top-Down</i>	Modelo <i>Bottom-Up</i>
Punto de partida del análisis de la implementación de la política pública.	Decisiones de las autoridades político-administrativas.	Actividades de la red de implementación.
Proceso para la identificación de los principales actores de la política pública.	Desde arriba hacia abajo, a partir del sector público hacia el sector privado.	Desde abajo (Street-Level Bureaucrats) hacia arriba, considerando de manera simultánea los actores privados.
Criterio de evaluación de la calidad de la implementación.	Regularidad (conformidad legal) del proceso de implementación. Eficacia: grado de realización de los objetivos de la política.	No tiene criterios claramente definidos <i>a priori</i> . Evaluación del grado de participación de los actores involucrados. Evaluación del nivel de conflicto de la implementación.
Interrogante fundamental para la gestión de las políticas públicas.	¿Qué modalidades (estructuras y procedimientos) de implementación deben utilizarse a fin de garantizar el mayor grado de realización de los objetivos?	¿Qué interacciones entre los actores públicos y privados de una red de acción pública deben tomarse en cuenta durante la implementación para que esta sea aceptada?

Fuente: adaptado de Subirats *et al.* (2006)

Se considera que la discrecionalidad es, de cierta forma, inevitable y puede ser deseable, al menos en este modelo, ya que

los agentes implementadores al ser especialistas en su área de actuación conocen el contexto de implementación, pudiendo adaptar la política al mismo para obtener mejores resultados. Aunque cabe destacar que, como bien lo señala Elmore, el éxito de la política no depende únicamente de la discrecionalidad de los burócratas, sino también de la “capacidad limitada de los actores en un nivel del proceso de implementación para influenciar en el comportamiento de los actores de otros niveles y en la capacidad limitada de las organizaciones públicas en su conjunto para influenciar el comportamiento del sector privado” (ELMORE, 1980, p. 604). También no debe desconsiderarse que la actuación de los burócratas muchas veces se ve condicionada por las limitaciones del entorno de trabajo en el cual actúan, así como también a otros factores externos a su contexto de acción.

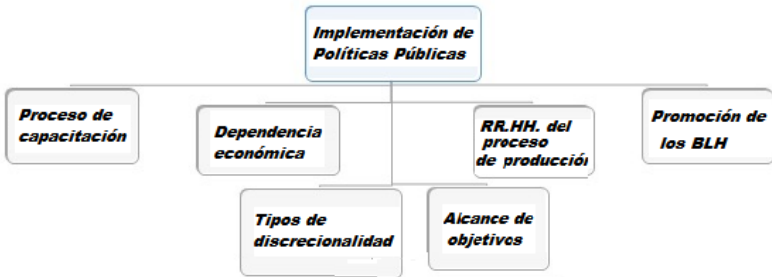
Finalmente, respecto a los *Street-Level Bureaucrats*, la importancia dentro del proceso de implementación que les confiere este modelo permite que a los mismos les sea reconocido el papel de *policy makers*, el cual, de acuerdo con Lipsky (2019) y Lima y D’ascenzi (2013), está dado por su alto grado de discrecionalidad en la implementación y por la relativa autonomía en relación con la autoridad central.

A continuación se presenta el cuadro 1, en el cual se resume el modelo *Top-Down* y *Botton-Up*, detallando las principales variables de análisis que los caracterizan.

#### 4. CATEGORÍAS Y SUB CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

A partir del análisis de la información se seleccionó como categoría central: implementación de políticas públicas y como subcategorías asociadas a ésta: proceso de capacitación del recurso humano, dependencia económica, recursos humanos del proceso de implementación, promoción de los Bancos de Leche, tipos de discrecionalidad y alcance de objetivos, tal como se ilustra en la figura 2.

Figura 2 – Categorías y subcategorías para el análisis de la fase de implementación de la política pública de los Bancos de Leche en El Salvador (2013-2016)



Fuente: elaboración propia a partir del tratamiento de la información obtenida en las entrevistas (2018)

#### 4.1 Proceso de capacitación

Conforme análisis de los datos se pudo constatar que, a pesar del proceso de la política haber iniciado a mediados de 2010, cuando se dan las primeras negociaciones entre Brasil y El Salvador para la elaboración y posterior implementación de la misma, la mayor parte del recurso humano cuando fue contratado para actuar en los BLH no poseía conocimiento, ni sobre el proceso, ni sobre la política. Más bien, ese conocimiento lo fueron adquiriendo posterior a su ingreso a los Bancos de Leche, a través de capacitaciones, tal como lo manifiesta uno de los entrevistados:

Concurse para una plaza que había aquí para laboratorista clínico, así lo pusieron, concursé en la plaza y quedé. Cuando ya estaba en la entrevista me dijeron que era para procesamiento y control de calidad de leche humana, pero hasta ese momento no sabía nada. Entonces, pero nos dijeron que nos iban a capacitar y así fue como iniciamos, a partir de septiembre de 2012 (entrevistado F).

Efectivamente, se evidencia dos capacitaciones impartidas por autoridades brasileñas para el personal contratado para actuar en los BLH en El Salvador. La primera realizada entre los días

22 de octubre y 02 de noviembre de 2012, sobre Procesamiento y Control de Calidad para BLH, y la segunda entre los días 22 y 26 de abril de 2013, esta vez sobre Gestión e Información en Bancos de Leche. A ello se suma una visita técnica realizada por parte del personal al banco de leche instalado en el Hospital Pedro de Bethancourt, en Guatemala, en 2012, para conocer más sobre el funcionamiento de los BLH (NOYOLA y CALDERON, 2017). Al respecto, el entrevistado D manifiesta

[...] primero fuimos a una capacitación al Hospital Pedro de Bethancourt, allá en Guatemala, y después ya capacitadas vinieron de Brasil un grupo de la Red a capacitarnos a nosotros también, pero allá en el Hospital de Maternidad. Nos estuvieron capacitándonos allá y ya después empezamos acá y fue que ya empezaron a laborar los tres bancos [...] (entrevistado D).

En ese sentido, el recurso humano fue conociendo gradualmente aspectos relacionados con la política, pero sobre todo cuestiones relacionadas a los procesos necesarios para la implementación de la misma, pues es esa la función para la cual fueron contratados por el Ministerio de Salud de El Salvador. Así, procesos como promoción, extracción, recolección, clasificación, pasteurización, fraccionamiento y distribución de la leche, entre otros, propios de la fase de implementación, fueron siendo de conocimiento y práctica de ese recurso.

A la fecha de realización de las entrevistas, todos los burócratas implementadores tenían conocimiento sobre esos procesos, sobre la política y sobre los objetivos de implementación. Una vez capacitado el personal y adecuada la infraestructura, los Bancos de Leche comenzaron a funcionar en El Salvador, siendo inaugurados dos en octubre y uno más en noviembre de 2012.

## 4.2 Dependencia económica

Ahora bien, conforme el funcionamiento de los BLH se fue consolidando comenzaron a surgir algunas circunstancias que vinieron a dificultar, de cierta forma, el alcance de los objetivos

de implementación de la política. Entre las que fueron identificadas a partir del análisis de las entrevistas se encuentra lo relativo a la dependencia económica, en el sentido que de los tres BLH en funcionamiento apenas uno posee un presupuesto anual para mantenerse funcionando, el cual no es suficiente para suplir las necesidades que en el día a día se presentan en el banco, como reparación y compra de maquinaria y equipo, material para promoción, inclusive para adecuación de infraestructura etc. Al respecto:

Presupuesto nos hace falta para las actividades. Nosotros tenemos actividades de divulgación y no tenemos mayor apoyo, incluso ahí nos toca a nosotros costear algunas cosas de las que necesitamos para preparar material (Entrevistado H). [...] nosotros ahorita ¿qué es lo que necesitamos a la par de acá? se necesitan fondos para poder hacer acá un espacio solo para consejería, para no estar aquí, porque ese espacio que está ahí sirve de muchas cosas (Entrevistado L)

Ante esa situación no solo el banco que ya posee presupuesto sino, y sobre todo, los dos restantes que no lo poseen dependen económicamente del presupuesto general de cada Hospital en el que se encuentran instalados, y en última instancia de la voluntad política de tales autoridades, para resolver las dificultades que surgen en el proceso.

### 4.3 Recursos Humanos del proceso de producción

Otra dificultad identificada hace referencia al recurso humano del proceso de implementación. Es decir, a la insuficiencia de recursos contratados para llevar a cabo tal proceso. De acuerdo con el documento Lineamientos Técnicos para la Implementación de Bancos de Leche Humana y Centros Recolectores, para el buen funcionamiento de los BLH es indispensable que se pueda contar con los “recursos mínimos necesarios para poder dar respuesta a la demanda de mujeres altruistas que desean donar su leche y a las necesidades de los recién nacidos prematuros y de bajo peso al nacer



que requieren de los beneficios de la leche humana” (MINSAL, 2017, p. 17). En ese sentido, cada BLH debe de contar con por lo menos seis recursos funcionando a tiempo completo.

Pudo constatarse a partir de la investigación de campo y posteriormente con el tratamiento de la información que de los tres BLH en funcionamiento en el país solamente uno posee los seis recursos mínimos necesarios para su funcionamiento, tal como se muestra en el cuadro de referencia 2.

Cuadro 2 – Recursos humanos de los BLH funcionando en El Salvador a mayo de 2017

Tipo de recurso	Banco de Leche Humana		
	San Salvador	Santa Ana	San Miguel
Pediatra neonatólogo	Sí	Sí	Sí (2)
Laboratorista clínico	Sí	Sí	Sí
Salud materno-infantil/ enfermera	Sí	Sí	Sí
Nutricionista	No	Sí	Sí
Secretaria	No	Sí	No
Polivalente	No	Sí	No

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en la investigación de campo (2018)

Como puede observarse en el cuadro 2, el banco de leche de San Salvador es el que cuenta con menos recursos para su funcionamiento, mientras que el BLH de Santa Ana posee los recursos mínimos. Aun así, por la demanda de trabajo que requiere el funcionamiento del BLH, se identificó la necesidad de la incorporación de más recursos en este banco. En ese sentido,

[...] en nuestro caso, deberíamos tener, al menos dos polivalente, porque hay una que, en nuestro caso, el mismo polivalente sale a hacer las recolecciones y adentro tenemos varias actividades de desinfección que son hechas por ellos. Vamos como

podemos, pero lo ideal sería tener dos polivalentes y dos laboratoristas (entrevistado B).

La misma necesidad fue identificada para el caso de los restantes dos Bancos de Leche.

#### 4.4 Promoción de los Bancos de Leche Humana

Ahora bien, aunado a la dependencia económica y a la falta de recurso humano se tiene la falta de una promoción constante y a nivel nacional de la política pública en cuestión. Las actividades relacionadas a la promoción de los BLH resultan imprescindibles, pues al ser una política relativamente nueva y recién implementada en el país no es toda la población salvadoreña la que posee un conocimiento sobre la misma, sobre su importancia y sus objetivos. Ello, de cierta forma, implica en un no interés de las personas en la política, especialmente madres y padres de familia, sobre todo en lo que respecta a la donación de leche humana. Sobre ello:

[...] la educación si es bastante importante, porque la gente no sabe. Bueno, nuestra población no sabe que es un banco de leche, como está constituido. Incluso hay gente que piensa que un banco de leche es como un lactario, verdad, que viene las mamás, se sacan la leche y así se le da al niño, así, sin hacerle ningún estudio, sin hacerle nada (entrevistado F).

Además de incentivar a la población salvadoreña a interesarse y colaborar con la política, la promoción, que incluye también la educación en salud, busca desconstruir los mitos y creencias asociadas a la donación de leche y a la supuesta superioridad de las fórmulas lácteas con respecto a la leche humana. De ahí la necesidad de que el Ministerio de Salud y el Gobierno de El Salvador se articulen y tengan un mayor protagonismo en el proceso, realizando campañas de promoción de forma constante en los principales medios de comunicación de alcance nacional.

“[...] las mamás tienen arraigados algunos mitos y creencias con la donación, como que le va a quitar a

su hijo y lo va a dejar sin comer porque va a donar, verdad, entonces siempre es un trabajo constante que cada personal de salud hace, porque es parte de la promoción [...]” (entrevistado B). [...] hacer promoción para concientizar a las madres, para que esos mitos se les valla quitando (entrevistado C). Nos hace falta un poco más de propaganda en la tele y en los canales nacionales, en la radio. Pero así, algo que sea en general, no como yo, que voy a ir a dar una entrevista, que me van a sacar solo un ratito. No, así no, sino un comercial que a usted se lo ponen continuamente [...] debería de gastarse un poquito más en eso, en propaganda [...] pero para eso necesita el gobierno gastar en eso (entrevistado G).

Nótese en las intervenciones anteriores, la preocupación de los recursos entrevistados respecto a la promoción y a la necesidad de una mayor participación e interés de parte de las autoridades centrales en el proceso de implementación de los BLH, que contribuya en consecuencia para una mayor participación y apoyo de la población que permita un incremento en las donaciones de leche, para que los beneficiados con la política sean cada vez más.

#### 4.5 Tipos de discrecionalidad

Obviamente, ante esas situaciones destacadas con anterioridad, que tienden a dificultar el alcance de los objetivos de implementación, los burócratas implementadores buscan, desde su contexto de acción y en la medida que ello lo permita, elaborar algunos cursos de acción encaminados a disminuir los impactos de estas dificultades que surgen en el día a día del funcionamiento de los BLH. Es decir, estos burócratas ejercen lo que Lipsky (1980) denomina como discrecionalidad de los agentes implementadores, que como ya fue destacado es entendida como la capacidad que tienen tales agentes para adoptar programas de acción buscando reducir las tensiones y complejidades de su actuación. O sea, con-

siste en determinar la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y las sanciones provistas por su agencia.

Para el caso en cuestión, pudo ser identificado el ejercicio de la discrecionalidad de estos burócratas en dos tipos de circunstancias específicas de su actuación. En el primer caso, relacionado a las actividades de divulgación y promoción de los Bancos de leche, en el cual, ante la falta de material necesario para llevar a cabo estas actividades y ante la falta de recurso económico para la adquisición de los mismos, los agentes implementadores tomaron la iniciativa e idearon estrategias para la elaboración u obtención del material a través de solicitudes a ONGs y mediante la realización de actividades para la generación de fondos. Al respecto, el entrevistado H manifiesta “Nosotros tenemos actividades de divulgación y no tenemos mayor apoyo, incluso ahí nos toca a nosotros costear algunas cosas de las que necesitamos para preparar material. No contamos con material educativo de bancos de leche”.

La otra circunstancia en la cual se evidencia el ejercicio de la discrecionalidad de estos agentes hace referencia tanto a la recolección de leche humana como también a la promoción de los BLH. Esto es, la implementación de los centros recolectores de leche humana, como una extensión de los BLH. Estos centros recolectores son unidades destinadas a la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna. La implementación de estos centros en El Salvador es asociada a la discrecionalidad de los agentes implementadores debido a que fueron ellos quienes propusieron que, en 2013, estos comenzaran a funcionar en el país, debido a la poca recolección de leche que estaban experimentando los BLH en ese momento y, en consecuencia, la poca oferta de los servicios de los bancos. Así, para B,

[...] nosotros allá [en Guatemala] vimos un centro de recolección que estaba en una alcaldía, entonces nosotros solo traíamos esa idea, entonces no había en el país, ni tampoco se había visualizado en ese

momento el centro recolector [...] entonces se estaba visualizando el poder hacer como un centro recolector, que en ese momento no le habíamos puesto realmente un nombre (entrevistado B).

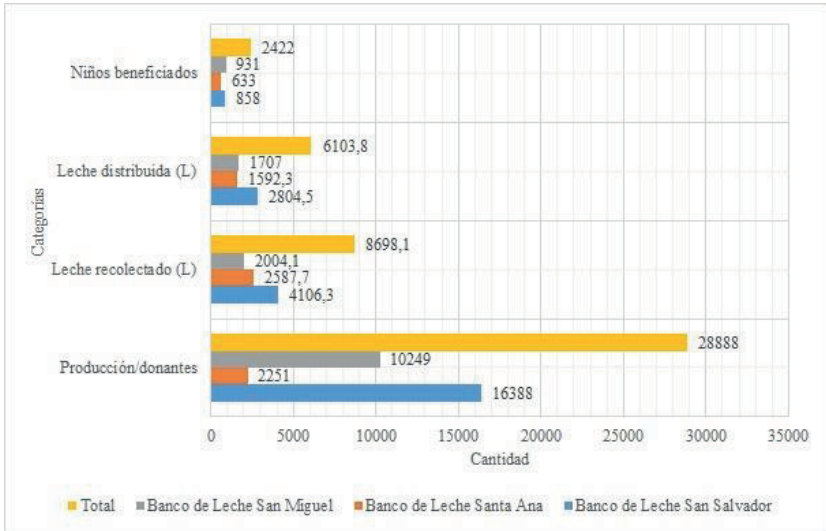
A mayo de 2017, en el país estaban funcionando 33 centros recolectores distribuidos en las diferentes zonas del país, de los cuales 27 pertenecen a establecimientos del Ministerio de Salud, 5 se encuentran ubicados en la empresa privada (*Fruit of the Loom*) y 1 en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

#### 4.6 Alcance de objetivos

Ahora bien, cabe destacar que a pesar de las dificultades enfrentadas por la política pública en cuestión importantes resultados se han obtenido a partir de su implementación, habiéndose alcanzado de esa forma algunos de los objetivos previamente definidos por la administración central en la fase de elaboración de la misma. En el gráfico 1 se muestra los alcances obtenidos.

En el gráfico 1 se presentan los principales resultados cuantificables alcanzados a partir de la implementación de la política pública de los Bancos de Leche en El Salvador. Se destaca el número de madres altruistas registradas como donantes de leche en cada banco, que en total ascienden a las 28,888 madres. A partir de la donación de leche de estas madres altruistas, se recolectó en los cuatro años a que se refiere el gráfico en cuestión un total de 8,698.10 litros de leche, la que, una vez procesada, debido al descarte de leche no apta para consumo, descendió a los 6,103.80 litros de leche distribuida. Finalmente, con esa leche distribuida fue posible beneficiar a un total de 2,422 recién nacidos que necesitaron de este tipo de alimento.

Gráfico 1 – Resultados alcanzados a partir de la implementación de los BLH en El Salvador (2013-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de documentos oficiales (2018)

Aunque no estén incluidos en el gráfico anterior, también es importante destacar los resultados no cuantitativos de la política, tales como la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, la educación en salud, consejería y otras actividades que contribuyen con la consecución de los objetivos. Al respecto, vale destacar que estos resultados evidencian el alcance de objetivos específicos de la política, de entre los cuales se destacan: promover, proteger y apoyar la lactancia materna; recolectar, procesar y distribuir leche humana pasteurizada y disminuir la morbilidad y mortalidad neonatal mediante la adecuada nutrición y el mejoramiento del sistema inmunológico a través de la administración de la leche humana con calidad certificada. Obviamente estos resultados deben ser destacados, pero también debe de enfatizarse la importancia y necesidad de continuar trabajando con la visión de la superación de las dificultades identificadas, para que cada vez sean más los resultados alcanzados.

## 5. CONCLUSIÓN

Más de ocho años se han pasado ya desde que se implementó la política pública de los BLH en El Salvador y en los cuatro años que comprende este estudio importantes resultados ya pueden ser destacados, tal como se ha mostrado con precedencia en el gráfico 1. Básicamente, estos resultados han sido obtenidos como consecuencia de la unificación de esfuerzos de un conjunto de actores públicos, como el Ministerio de Salud y el Fondo Solidario para la Salud; privados, a ejemplo de la empresa *Fruit of The Loom* y el Grupo Radial Samix; del tercer sector, como el Grupo de Mujeres Parlamentarias de El Salvador; Organizaciones No Gubernamentales, dentro de las cuales se destaca el Centro de Apoyo a la Lactancia Materna (CALMA), como miembro de la Alianza Neonatal; y Organizaciones Internacionales, tales como *United Nations Children's Fund* (UNICEF), la OPAS/OMS, entre otros.

De acuerdo con la información obtenida a partir de la investigación de campo, todos estos actores han apoyado al Ministerio de Salud de El Salvador en la implementación de la política en cuestión, a través de donaciones económicas y/o materiales, financiamiento y gestión para la compra de equipamiento, capacitaciones al personal de los BLH, divulgación y promoción de los Bancos de Leche, entre otras actividades encaminadas al buen funcionamiento de los mismos. Aunque cabe destacar que no en todos los casos se trata de una cooperación institucionalizada entre el Ministerio y estos actores que participan en el proceso de implementación.

Ejemplo de ello es lo que sucede con el CALMA, que fue reconocido por la RBLH-BR como un actor importante en los esfuerzos por disminuir la mortalidad materna e infantil en El Salvador y que, como parte de su razón de ser, ha apoyado a las instituciones gubernamentales relacionadas con el proceso de la política, pero que a pesar de ello no existe una institucionalización de las relaciones de cooperación con las dependencias del gobierno, tal como lo manifestó su Directora Ejecutiva, Ana María Blanco,

en ocasión de una entrevista concedida al autor el 03 de mayo de 2017, en San Salvador. En esa misma ocasión, la Directora Ejecutiva destacó la importancia de una institucionalización de tales relaciones que permitan un mayor acercamiento y coordinación entre las instituciones, para desarrollar acciones conjuntas que beneficien la implementación de la política en el país.

Una institucionalización de las relaciones de cooperación, no solo con esta ONG sino también con todos los demás actores relacionados con la política, serviría para potencializar la conformación de una red de actores de diferente naturaleza, lo que al mismo tiempo podría facilitar la instauración de grupos de trabajo o comisiones especializadas para llevar a cabo un monitoreo, evaluación y análisis de la política, que permita no solo identificar, sino y sobre todo, idear estrategias adecuadas para superar las dificultades y limitaciones surgidas en el día a día de la implementación de la misma.

En cuanto a las dificultades identificadas respecto a la política en cuestión el análisis de la información recolectada abre una amplia gama de posibilidades referente a los factores que contribuyeron para el surgimiento de este tipo de situaciones. Entre esos factores es posible destacar el proceso de formulación de la política, o sea, la forma en como la misma fue generada entre las autoridades gubernamentales, la dinámica que se siguió durante el proceso de elaboración, el tipo de actores que participó en el proceso, la concepción y justificativa teórica utilizados por los agentes estatales para formularla y el factor novedad, pues era una política nueva en el país. Además, fue posible identificar otros factores propios del contexto de implementación, como los socioculturales, políticos y económicos, que también juegan un papel importante en el proceso.

En cuanto a la formulación de la política, es importante destacar que se está ante un caso de *policy transfer*, es decir, que esta política fue implementada originalmente en Brasil en la década de 1940 y posteriormente, en 2010, ese *know-how* en Bancos de Leche fue compartido, a través de la cooperación técnica internacional,



con El Salvador, por lo que no deben de desconsiderarse los riesgos que ello implica. Además, el proceso de elaboración de la política estuvo marcado por una visión *Top-Down*, o sea, siguiendo una lógica de arriba hacia abajo, pudiéndose identificar únicamente la participación directa de actores gubernamentales, representados por autoridades del Ministerio de Salud y del Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes actuaron, en conjunto con autoridades del gobierno brasileiro, como *policy makers* en el proceso.

No se niega la influencia de actores como CALMA, UNICEF y la OPAS/OMS en la etapa de formulación de la política, sin embargo durante la investigación realizada no se encontraron evidencias sobre una participación directa en dicho proceso. La inclusión de otros actores, como los privados y los actores sociales, podría haber beneficiado el proceso de formulación de la política, en el sentido de tener una visión ampliada sobre las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que caracterizan el país y como ello podría afectar la implementación de la política, ideando, al mismo tiempo, estrategias y cursos de acción direccionados a aquellos sectores en los cuales dichas condiciones son más latentes. Ello hubiese sido beneficioso para la política, pues, en la práctica, el funcionamiento de la misma pasó a incluir personas con diferente nivel educativo y económico, así como también con creencias y prácticas culturales diferentes, lo cual, como fue mostrado, ha afectado de forma negativa la implementación de la política en cuestión.

## REFERENCIAS

BAPTISTA, Tatiana W.; REZENDE, Mônica. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. *In: MATTOS, Ruben A.; BAPTISTA, Tatiana W (org.). Caminhos para a análise das Políticas de Saúde*. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p. 220-272.

ELMORE, Richard. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1980.

FLICK, Uwe. Codificação e categorização. *In: Uma introdução à pesquisa qualitativa*. Traducido por Sandra Netz. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014. p. 188-207.

FOSALUD. **Fondo Solidario para la Salud. FOSALUD apoya funcionamiento de Bancos de Leche Humana**. 2015. Disponible en la web: [http://www.fosalud.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1333:fosalud-apoya-funcionamiento-de-banco-de-leche-humana&catid=56:noticiasciudadano&Itemid=76](http://www.fosalud.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1333:fosalud-apoya-funcionamiento-de-banco-de-leche-humana&catid=56:noticiasciudadano&Itemid=76). Consultado en: 03 feb. 2018.

GAMBI, Mauricio O. **Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas**. Documento de trabajo n. 11, Instituto de Asuntos Públicos de Chile. 2007. Disponible en: [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos\\_%20Basicos\\_Politiclas\\_Publicas.pdf?sequence=1](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf?sequence=1). Consultado en: 03 feb. 2016.

HILL, Michael. Introduction. Part IV Implementation. *In: The Policy Process. A Reader*. 2. ed. London: Routledge, 1997. p. 213-216.

JAIME, Fernando M.; DUFOUR, Gustavo; ALESSANDRO, Martín; AMAYA, Paula. **Introducción al análisis de políticas públicas**. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

JIMÉNEZ, Juliana M. Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. **Analecta política**, Medellín, v. 2, n. 3, p. 141-164, jul.-dic.2012.

LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dic.2013.

LIPSKY, Michael. **Burocra de nível de rua: dilemas dos indivíduos nos serviços públicos**. Traducción de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019.

MAIA, Paulo R.; DE ALMEIDA, João A.; DA SILVA, Danielle A. Rede Nacional de Bancos de Leite Humano: gênese e evolução. **Rev. Bras. Saúde Mater. Infant.**, v. 6, n. 3, p. 285-292, 2006. Disponible en la Web <https://doi.org/10.1590/s1519-38292006000300004>.

MINAYO, M. C. de Souza. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Hucitec Editora, 2014.

MIREX. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. **Proyecto Apoyo Técnico a la Implementación de Bancos de Leche Humana en El Salvador**. San Salvador, 20 de agosto de 2010. Documento Oficial. Archivo Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

MIREX. **Cooperación Técnica Brasil-El Salvador en Bancos de leche humana**. San Salvador, 15 de mayo de 2013. Documento Oficial. Archivo Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

MINSAL. Ministerio de Salud de El Salvador. Dirección Nacional de Hospitales. Hospital San Juan de Dios, Santa Ana. **Proyecto Construcción y Equipamiento de Banco de Leche Humana en el Hospital Nacional San Juan de Dios, de Santa Ana.** Documento Oficial, Santa Ana, 2011.

MINSAL. Dirección Nacional de Hospitales. Hospital San Juan de Dios, San Miguel. **Perfil de Proyecto de Construcción y Equipamiento del Banco de Leche Humana Pasteurizada del Hospital Nacional San Juan de Dios, San Miguel.** Documento Oficial, San Miguel, 2012.

MINSAL. Viceministerio de Políticas de Salud. **Lineamientos Técnicos para la Implementación y operativización de Bancos de Leche Humana y Centros Recolectores.** Documento Oficial, San Salvador, 2017.

NAJAM, Adil. **Learning from the Literature on Policy Implementation: a Synthesis Perspective.** Luxemburgo: IIASA, 1995. Disponible en: <http://pure.iiasa.ac.at/4532/1/WP-95-061.pdf>. Consultado en: 27 feb. 2018.

NOYOLA, A.J.B; CALDERON, A. L. **Entrevista concedida por la Directora Ejecutiva de CALMA y la Coordinadora de la Unidad de Lactancia Materna,** San Salvador, 03 de mayo de 2017.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. *In:* FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of Public Policy Analysis.** Theory, Politics, and Methods. New Jersey: CRC Press, 2007, p. 89-107.

RBLH-BR. Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano. Cooperação Internacional. 2016. Disponible en: <http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=271>. Consultado en: 08 nov. 2016.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, Issue 4, p. 538-560, ene. 1983.

SILVA, Pedro L.; MELO, Marcus A. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno n. 48.** Campinas: NEPP-UNICAMP, 2000. Disponible en: [https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf). Consultado en: 12 feb. 2017].

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Barcelona: Planeta, 2012.

VILLANUEVA, Luis F. **Política Pública. Una visión panorámica.** La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

# FACILITAÇÃO GOVERNAMENTAL NA ELABORAÇÃO E INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DE FOZ DO IGUAÇU

Derliz Hong Hung Moreno  
Luciana Mello Ribeiro

## 1. INTRODUÇÃO

Realizada de 5 a 16 de junho de 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano — realizada em Estocolmo, na Suécia — foi o ponto de partida para que países do mundo todo dialogassem e buscassem soluções para a problemática socioambiental planetária. No mesmo período, no Brasil, a Itaipu Binacional foi instituição pioneira em atuação vinculada ao desenvolvimento sustentável em seu território de abrangência — o qual abrangeu, até 2018, 29 municípios localizados no entorno da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3 (BP3), de Foz do Iguaçu (no oeste paranaense, onde está localizada a Usina Hidrelétrica) até Mundo Novo (no Mato Grosso do Sul). Desde 2018, a empresa estatal estendeu seu trabalho para todos os 55 municípios da região Oeste do estado do Paraná.

Passadas duas décadas, em 1992, após a decisiva Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, também conhecida como Cúpula da Terra, Eco-92 e Rio-92), Foz do Iguaçu foi um dos municípios brasileiros contemplados com um Centro de Educação Ambiental (CEA), implantado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), como parte da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Instituído, então, o Centro de Educação Ambiental do Iguaçu (CEAI), este foi assumido posteriormente pelo governo do município, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA).

Junto a outras instituições públicas e privadas e da sociedade civil organizada, a Itaipu Binacional e a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu (PMFI) foram, desde então, sendo agentes catalisadores e consolidadores dos processos educativos ambientais, até a recente legitimação das práticas enquanto política pública em 15 de dezembro de 2020, com a aprovação da Lei n.º 4.954, de 18 de dezembro de 2020, que “institui a Política Municipal de Educação Ambiental [PMEA] e o Sistema Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu [SISMEA]” (FOZ DO IGUAÇU, 2020b, p. 49-55). O feito se deveu, fortemente, ao envolvimento do setor público ao longo das últimas décadas.

Isto posto, o presente estudo de caso busca compreender quais condições foram necessárias para propiciar a convergência de aprendizados dos atores institucionais e setoriais que levaram à construção da Legislação Municipal, incluindo desde a elaboração até a instituição da lei. Legado que, neste estudo, está relacionado às contribuições destes agentes na instituição e na vindoura implementação desta política pública de Educação Ambiental. Ou seja, foi estudado o protagonismo pioneiro em nível local e no ciclo de políticas públicas propriamente dito, com foco no processo desde a formação de agenda à formulação da política. A PMEa se encontra na terceira fase do percurso, referente ao processo de tomada de decisão.

Buscando compreender tais condições e aprendizados, foram sistematizadas informações de pesquisa documental e bibliográfica, com fundamentação teórica em autores que tratam das concepções e da elaboração de políticas públicas no Estado Moderno, além de documentos basilares da Educação Ambiental. Com a observação participante, os autores, envolvidos no diagnóstico participativo de percepção socioambiental conduzido por membros do CEMFI, pretenderam embasar o Projeto Político-Pedagógico (PPP) da legislação municipal em tela e analisar seu processo de construção. Como membro do projeto Juventude e Meio Ambiente da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3 (JMABP3), um dos autores repre-

sentou a sociedade civil no Grupo de Trabalho para a Elaboração do Anteprojeto de Lei que Institui a Política Municipal de Educação Ambiental no município de Foz do Iguaçu.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Multidisciplinar, multiteórico e multianalítico, tendo como base teorias da Ciência Política, da Economia e da Sociologia, a Política Pública, de acordo com Souza (2006, p. 26), é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Segundo explicita Secchi (2016, p. 6), esta ciência se dedica “ao estudo das políticas públicas, problemas públicos, instrumentos, instituições e atores políticos”.

Na ausência de uma definição universal, aquela autora considera que as teorias, necessariamente, devem “explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” — fator responsável pelo interesse e contribuição de avanços teóricos e empíricos da política pública por pesquisadores de outras disciplinas, como antropólogos e geógrafos. Em geral, ainda conforme Souza (2006, p. 25), as definições para o campo em tela possuem perspectiva holística, sendo o todo “mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores”.

Conforme Parada (2006, p. 71, tradução nossa), “o conceito de políticas públicas inclui tanto pautas de governo como de Estado” — as quais perpassam o tempo de gestão de um determinado governo e também “envolvem o conjunto dos poderes do Estado em seu projeto de execução”. Políticas para o meio ambiente, como a legislação municipal tratada neste artigo, são geralmente iniciativas de caráter estatal, considerando que se trata de desdobramentos de agendas definidas

pela Organização das Nações Unidas (ONU) e adotadas pelos países membros em forma de políticas nacionais, estaduais e municipais.

Igualmente transversal, inter e transdisciplinar, a Educação Ambiental — um pilar da gestão ambiental pelo poder público — é alvo frequente de uma diversidade de representações sociais, no sentido moscoviciano, o que torna sua concretização política um desafio. O “Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global” caracteriza a EA enquanto “um processo de aprendizagem permanente, baseado no respeito a todas as formas de vida. Tal educação afirma valores e ações que contribuem para a transformação humana e social e para a preservação ecológica” (TRATADO, 2018, p. 89).

Vinculado ao Departamento de Ciências Florestais da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), pertencente ao *campus* da Universidade de São Paulo (USP) em Piracicaba, o Laboratório de Educação e Política Ambiental (Oca) considera cinco conceitos como pilares da Educação Ambiental. São eles: I. Comunidade; II. Identidade; III. Diálogo; IV. Potência de ação ou de agir; e V. Felicidade — os quais transitam “da Filosofia à Pedagogia por meio da Política” (SORRENTINO *et al.*, 2018).

Em solo brasileiro, a agenda ambiental planetária iniciada em 1972, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, e, por conseguinte, a Educação Ambiental, passaram a ganhar mais atenção do governo federal somente na década de 1980. Naquele período, o país retomava a democracia após quase 21 anos de ditadura militar, apresentava baixo crescimento econômico e recebia duras críticas de outras nações devido aos constantes desmatamentos (LAGO, 2013, p. 88-99). Anteriormente, desde a década de 1930, o Estado atuava sob direcionamento do nacional-desenvolvimentismo, como analisam Evans (1993, p. 138-150), Santos e Silveira (2010, p. 251-253) e Schneider (2014).

Considerava-se nos ditos países subdesenvolvidos, naquele contexto, a agenda ambiental internacional um empecilho criado

pelas economias desenvolvidas com a finalidade de frear o crescimento dos países em desenvolvimento. Apesar disso, em 1973, ligada ao Ministério do Interior, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), a qual promoveu atividades para formação em EA para diferentes setores da sociedade. Parte de suas atribuições era justamente sensibilizar para o uso responsável dos elementos naturais. Mais tarde, a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), incluindo a EA em todos os níveis de ensino, propondo a capacitação das comunidades “para participarem ativamente na defesa do ambiente. Havia uma busca evidente de capilaridade para essa prática pedagógica” (BRASIL, 2018b, p. 15).

Ratificada em 5 de outubro de 1988, a vigente “Constituição da República Federativa do Brasil” inclui no “Título VIII – Da Ordem Social”, o “Capítulo VI: Do Meio Ambiente”, no qual o Artigo 225 declara que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, sendo este “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2016, p. 131). Versando sobre a EA, o inciso VI, referente ao parágrafo 1º do Artigo 225 da lei suprema, afirma que compete ao poder público “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 2016, p. 131).

Similarmente, a Constituição do estado do Paraná, no Artigo 207 do Capítulo V: Do Meio Ambiente, explicita que o governo estadual, os municípios e a coletividade têm o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado “para as gerações presente e futuras, garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais” (PARANÁ, 1989, p. 93). Igual à perspectiva da Constituição Federal, o texto expõe no inciso X do parágrafo 1º do Artigo 207, que incumbe ao poder público “promover a educação ambiental em todos os níveis



de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (PARANÁ, 1989, p. 94).

Em 22 de dezembro de 1989, a Assembleia Geral das Nações Unidas, via Resolução 44/228, escolheu o Brasil para sediar a Rio-92 — realizada de 3 a 14 de junho de 1992. No ano de 1991, a Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA), criada pelo Decreto n.º 99.221, de 25 de abril de 1990, “reconheceu a educação ambiental como um dos instrumentos da política ambiental brasileira” (BRASIL, 2018b, p. 15). Visando a consolidação da política de EA no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), também foram constituídos o Grupo de Trabalho de Educação Ambiental do Ministério da Educação (MEC) e a Divisão de Educação Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A partir de 1993, a instância vinculada ao MEC passou a ser a Coordenação Geral de Educação Ambiental.

Passada a Rio-92, em julho de 1992, o IBAMA criou núcleos de EA “em todas as superintendências estaduais, com a finalidade de operacionalizar as ações educativas na gestão ambiental estadual” (BRASIL, 2018b, p. 16). Logo adiante, o governo federal do Brasil também formou o MMA. Como desdobramento da Carta Brasileira para Educação Ambiental, produzida durante a Rio-92, ainda naquele ano, o MEC realizou em Foz do Iguaçu o I Encontro Nacional de Centros de Educação Ambiental em 1992 – evento pelo qual o MEC formalizou, no ano seguinte, os dois primeiros CEAs do país<sup>3536</sup> e criou outros seis<sup>37</sup>, incluindo o CEAI, a fim de capilarizar os processos de intervenção socioambiental.

<sup>35</sup> Por demanda do setor público, em 1976, criou-se o Núcleo Perequê, no Parque Estadual da Ilha do Cardoso, e, em 1978, foi fundado o Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos (CECLIMAR), localizado no município de Imbé e vinculado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS).

<sup>36</sup> Aquidauana (Mato Grosso do Sul), Fernando de Noronha (Pernambuco), Foz do Iguaçu (Paraná), Manaus (Amazonas), Porto Seguro (Bahia) e Rio Grande (Rio Grande do Sul).

<sup>37</sup> Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu: Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Medianeira, Itaipulândia, Missal, Diamante D'Oeste,

O MEC, conforme resgata Dias (1998, p. 111), deveria “acompanhar, avaliar e orientar efetivamente os trabalhos [...] apoiados e reconhecidos por ele” e “captar recursos para repasse aos Centros”. Contudo, parte desses espaços não chegou a ser implantada e os que ainda existem são mantidos por instituições locais, incluindo espaços de ensino, empresas e governos municipais. Naquela ocasião, coordenadores dos centros preexistentes e técnicos das secretarias de Educação dialogaram sobre “propostas pedagógicas e recursos institucionais, apresentando projetos e experiências exitosas em educação ambiental” (BRASIL, 2018b, p. 16). Referente a Foz do Iguaçu, o CEAI, criado pelo MEC, iniciou as atividades no ano de 1994, em um prédio cedido pela Itaipu Binacional no bairro Vila “A” de Itaipu. Já em 1996, as ações do Centro de EA passaram a ser realizadas no Ecomuseu de Itaipu.

A esfera legislativa começou a pensar, a partir de 1993, em uma política nacional de EA que pudesse interligar “os sistemas nacionais de meio ambiente e de educação em um sistema único, por meio do “Projeto de Lei n.º 3.792/1993”, apresentado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias”. Considerando o Artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil e os compromissos internacionais dos quais o país foi signatário na Rio-92, em dezembro de 1994, o governo federal criou o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA). O então Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e o Ministério da Educação e do Desporto ficaram responsáveis pela iniciativa, em parceria com o Ministério da Cultura e o Ministério da Ciência e Tecnologia.

No ano de 1995, instituiu-se a Câmara Técnica Temporária de Educação Ambiental no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Sua primeira reunião ocorreu em junho de 1996, quando houve um diálogo acerca do documento “Sub-

---

Santa Helena, São José das Palmeiras, Entre Rios do Oeste, Pato Bragado, Marechal Cândido Rondon, Mercedes, Terra Roxa, Guaira e Mundo Novo – único município localizado no estado do Mato Grosso do Sul.

sídios para a formulação de uma Política Nacional de Educação Ambiental”. Redigido pelo IBAMA/MMA e pelo MEC, o texto tinha como princípios orientadores “a participação, a descentralização, o reconhecimento da pluralidade e diversidade cultural, e a interdisciplinaridade” (BRASIL, 2018b, p. 17).

Dentro do ProNEA, criou-se, em 1999, uma Diretoria pertencente à Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente. Instituída por meio da Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999 e sob a mesma ótica da Constituição Federal, a Política Nacional de Educação Ambiental conceitua em seu Artigo 1º que Educação Ambiental compreende “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente” (BRASIL, 2018a, p. 43). Três anos depois, o Decreto n.º 4.281, de 25 de junho de 2002 regulamentou a PNEA, definindo “a composição e as competências do Órgão Gestor”.

Quase 14 anos depois, o governo do estado do Paraná instituiu a Política Estadual de Educação Ambiental e o Sistema de Educação Ambiental por meio da Lei n.º 17.505, datada de 11 de janeiro de 2013. Um ano após a instituição, o Poder Executivo estadual regulamentou a legislação via Decreto 9.958, de 23 de janeiro de 2013. Construído de maneira colaborativa e participativa, o Programa Estadual de Educação Ambiental do Estado do Paraná (PEEA/PR) aponta “diretrizes, princípios, objetivos e linhas de ação para a Educação Ambiental no Paraná”, seja na alçada do poder público ou “em caráter de corresponsabilidade, entre os entes públicos e privados envolvidos” (SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E TURISMO DO PARANÁ, 2019, p. 4-5).

Com o propósito propiciar o fortalecimento de políticas públicas brasileiras de EA a partir de processos sinérgicos, de formação e de monitoramento, em agosto de 2015, constituiu-se a Articulação Nacional de Políticas Públicas de Educação Ambiental

(ANPPEA). A Secretaria Executiva foi composta pelo Centro de Ciência do Sistema Terrestre (CCST) do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE), pelo Fundo Brasileiro de Educação Ambiental (FunBEA), pelo MEC, pelo MMA e pelo Laboratório Oca da ESALQ/USP (BRASIL, 2018b, p. 21; RAYMUNDO *et al.*, 2019, p. 32). Propondo a substituição do Sistema de Informação Brasileiro de Educação Ambiental (SIBEA), em dezembro de 2018, a ANPPEA apresentou 27 indicadores, com dimensões articuladas e integradas, que viriam a ser base estruturante da plataforma do Sistema Brasileiro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Educação Ambiental (MonitoraEA) — concebida para facilitar o monitoramento e a avaliação de políticas de EA no país.

O Sistema agrupa os seguintes recortes territoriais: Unidades Federativas (UFs), municípios, perímetros urbanos, bairros, bacias hidrográficas e Unidades de Conservação (UCs). No total, a plataforma agrupa as políticas em oito dimensões: I. Diagnóstica; II. Participação e Construção Coletiva; III. Formação Dialógica; IV. Intervenção Socioambiental; V. Subjetividade/Indivíduo; VI. Complexidade; VII. Institucional; e VIII. Comunicação. A fim de viabilizar sua aplicabilidade e uso a plataforma, foi lançada em um Seminário em 13 de novembro de 2019, na Câmara dos Deputados, com o suporte de um processo de formação ofertado por meio de cinco edições da Oficina de Indicadores de Políticas Públicas de Educação Ambiental — “Formação de formadores em monitoramento e avaliação de políticas públicas de educação ambiental de transição para sociedades sustentáveis”. Realizada entre março e julho de 2019 em cada região do país, Foz do Iguaçu sediou a edição Sul da capacitação, que foi um preparativo para o lançamento da plataforma MonitoraEA.

Referente ao objeto de análise deste estudo de caso, para seus fins e objetivos, a Lei n.º 4.954, de 18 de dezembro de 2020 — responsável por instituir a PMEA e o SISMEA de Foz do Iguaçu — define a EA enfatizando o caráter permanente, con-

tínuo, transversal e transdisciplinar deste campo “de formação e informação, individual e coletiva” (FOZ DO IGUAÇU, 2020b, p. 50). Conforme apresentado na introdução deste trabalho, esta legislação municipal emergiu de ações, projetos e programas realizados pelo próprio poder público, em associação com instituições privadas, ONGs, universidades e outros representantes da sociedade civil, a partir de trabalhos cooperativos em rede envolvendo todos esses atores.

Tanto a PMEIA de Foz do Iguaçu como as políticas Nacional e Estadual de EA foram construídas à luz da perspectiva multicêntrica da Política Pública, considerando, conforme Secchi (2013, p. 3), o envolvimento de “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas”. Segundo Raymundo *et al.* (2017, p. 30), a abordagem multicêntrica em políticas públicas é legitimada pelos “contornos coletivos no sentido de compromisso com o bem comum” e pelos “pactos com objetivos coletivos, da *res* pública”.

Como proposta, os processos desenvolvidos a partir da materialização de legislações sob esta perspectiva buscarão “o desenvolvimento de consciência sobre a questão socioambiental” e promover “atividades que levem à reflexão, construção e incorporação de valores sociais, saberes, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências”. Diante da atual conjuntura global, marcada pela crise da democracia liberal, como abordam Castells (2018), Levitsky e Ziblatt (2018) e Mounk (2019), a participação social mantida na elaboração da PMEIA de Foz do Iguaçu, sua própria construção e sua instituição representaram um movimento de resistência democrática, sobretudo, em um período de tendência autocrática no governo federal do Brasil, conforme trata Avritzer (2019).

Em relação às esferas nacional e estadual, a PMEIA foi elaborada de forma consoante aos princípios e objetivos da PNEA — materializada por meio do Programa Nacional de Educa-

ção Ambiental (ProNEA) — e à Política Estadual de Educação Ambiental do Estado do Paraná (FOZ DO IGUAÇU, 2020b, p. 49-50). No que tange à sociedade civil global, o documento incorpora os preceitos do “Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global” e da “Carta da Terra”. Considerando a EA como um dos meios para contribuir para a transição para sociedades sustentáveis, a PMEa inclui “a participação das comunidades visando à [sic] melhoria da qualidade da vida e a incorporação de uma relação sustentável dos seres humanos com o ambiente que integram”. Já no tocante à inserção brasileira na agenda ambiental planetária, a PMEa de Foz do Iguaçu atende ao documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, estabelecida em 2015 pela ONU. A legislação municipal ainda se articula, em nível federal, estadual e municipal, aos sistemas de Meio Ambiente e de Educação Ambiental.

### 3. COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Tal como explicitado na introdução, o presente trabalho é parte de um estudo de caso, com triangulação de dados provenientes de várias fontes (YIN, 2000, p. 105-129): documentos, entrevistas espontâneas não estruturadas, observação direta (expectadores), observação participante e registros em arquivo. As entrevistas complementaram lacunas de informações provenientes da literatura. Por limitação do formato deste trabalho, não foi possível abranger a integralidade da trajetória estudada, tendo sido selecionados apenas pontos fundamentais. Quanto à observação participante e aos registros em arquivo, estes se devem ao envolvimento dos autores em movimentos de EA no território. Foram consultados e referenciados trabalhos publicados pelos pesquisadores em espaços acadêmicos e em formato de *press releases* difundidos na imprensa.

Desde o primeiro semestre de 2018, os autores acompanharam e estiveram envolvidos na pesquisa de percepção socioambiental

proposta e posta em prática pelo Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu para subsidiar a PME.A. Naquele mesmo ano, em agosto de 2018, o primeiro autor foi convidado a integrar o projeto JMABP3, uma iniciativa da Itaipu Binacional em parceria com o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu. Por meio desta atuação, representando a sociedade civil, no segundo semestre de 2019, compôs o Grupo de Trabalho para a Elaboração do Anteprojeto de Lei que Institui a Política Municipal de Educação Ambiental no município de Foz do Iguaçu.

O primeiro contato de um dos pesquisadores com as práticas de Educação Ambiental em Foz do Iguaçu foi no primeiro semestre de 2015, quando iniciou um estágio de dois anos na Assessoria Especial de Comunicação Social da PMFI. Dentre as pastas e autarquias frequentemente contatadas neste período, estava o CEAI da SMMA, por meio do qual conheceu e se integrou ao CEMFI. Concluído o estágio em fevereiro de 2017, o autor prosseguiu como voluntário no grupo.

#### 4. INÍCIO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO IGUAÇUENSE

No município de Foz do Iguaçu, conforme discorrem Borba, Barquez e Cerutti (2015, p. 62-63), a Educação Ambiental como prática se iniciou na década de 1980 por iniciativa da Usina Hidrelétrica de Itaipu, “por meio do Ecomuseu e do Refúgio Biológico Bela Vista enquanto estruturas educadoras”, que atuavam em escolas dos 16 municípios lindeiros ao Lago de Itaipu. Bade e Rocha (2018, p. 60) resgatam que a construção da Usina Hidrelétrica (BLANC, 2018) gerou transformações diretas e indiretas, com “impactos de ordem ambiental, econômica, social, cultural”. O enfoque das atividades educativas eram, destarte, a proteção do meio ambiente e a valorização da história regional e das culturas dos povos originários.

Ambientalmente, algumas alterações significativas foram o alagamento do Salto de Sete Quedas em Guaíra e a inundação

marginal que atinge os municípios lindeiros — o que promoveu, “entre outros aspectos, a alteração na dinâmica hídrica do rio Paraná e seus tributários, nos setores baixos dos seus cursos, e a inundação de uma significativa área de vegetação nativa” (BADE e ROCHA, 2018, p. 61-62). Referente às ordens econômica, social e cultural, inicialmente, a obra acarretou o desordenado crescimento da população do município de Foz do Iguaçu, no desmanche do setor turístico de Guaíra e na desapropriação de agricultores que residiam na área suscetível ao alagamento pelo enchimento do reservatório em 1982. Houve transformações significativas no modo de vida na região impactada, como por exemplo, os “agricultores indenizados que tiveram que migrar para a cidade e para novas frentes agrícolas”.

Já no contexto urbano, ainda conforme Bade e Rocha (2018, p. 62), ocorreram problemas nas “aplicações decorrentes dos investimentos dos *royalties* de Itaipu (receita repassada pela Itaipu aos municípios, como sistema de compensação pelo alagamento)”. Os autores ressaltam que, após este período, a expropriação, a tecnificação da agricultura e o êxodo rural “desencadearam a expansão urbana, geralmente desordenada, e o crescimento agroindustrial na área de abrangência da BP3”. Indígenas que habitavam a região também foram prejudicados durante o processo e foram desproporcionalmente compensados, segundo retratam Alcântara *et al.* (2019) e Silva (2018).

A década de 1990 foi de reforço a iniciativas e instituições atuantes na EA, a partir da realização do I Encontro Nacional de Centros de Educação Ambiental em 1992. Por meio deste evento, o MEC criou o Centro de Educação Ambiental do Iguaçu. Originalmente, antes de ser vinculado à SMMA, o CEAI era mantido por meio de convênio entre a Itaipu Binacional, a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu e a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), tendo como proposta “a formação de professores de 16 municípios lindeiros ao Lago de Itaipu<sup>38</sup>, inaugurando um movi-

<sup>38</sup> Municípios Lindeiros ao Parque Nacional do Iguaçu: Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Medianeira, Serranópolis do Iguaçu, Matelândia, Ramilândia, Céu Azul, Santa Tereza do Oeste, Diamante d'Oeste, Lindoeste, Santa



mento novo na região” (BORBA, BARQUEZ e CERUTTI, 2015, p. 63). No ano seguinte, a PMFI criou a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Paisagismo e a Divisão de Orientação Ambiental, a qual promovia EA em espaços formais e não formais de ensino.

Sem embargo, o CEAI deixou de funcionar em junho de 1998, em razão do cenário político nacional. Desde então, a Itaipu Binacional, a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu e a Unioeste — responsáveis pelo equipamento — e as instituições parceiras prosseguiram com as práticas educativas ambientais. No ano de 2000, a equipe de EA do município propôs à diretoria do Parque Nacional do Iguaçu a viabilização de um novo espaço destinado à continuidade dos trabalhos – o que resultou na fundação da Escola Parque (EP) em 1999, por meio do Plano de Manejo da UC. Inaugurada oficialmente em 2000, a EP atuava em parceria com o Ibama e a PMFI, ofertando, sobretudo, formação para professores e visitas educativas para alunos dos 14 municípios limleiros ao PNI<sup>39</sup>, bem como EA para a comunidade.

Fundado em 7 de outubro de 1994, o Parque das Aves — um Centro de Conservação Integrado de Espécies da Mata Atlântica — é outra instituição iguaçuense que, hoje, possui consolidada atuação em Educação Ambiental em nível local, regional, nacional e internacional.

## 5. PELO SÉCULO XXI ADENTRO

No ano de 2002, a Itaipu Binacional e a gestão 2001-2002 do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Limleiros ao Lago de Itaipu implantaram a Rede de Educação Ambiental Linha Ecológica, a qual, em conjunto com o Coletivo Educador da Bacia

---

Lúcia, Capitão Leônidas Marques e Capanema – localizado na região Sudoeste do estado do Paraná.

<sup>39</sup> Municípios do entorno da BP3 não limleiros ao Lago de Itaipu: Cascavel, Céu Azul, Maripá, Matelândia, Nova Santa Rosa, Ouro Verde do Oeste, Quatro Pontes, Ramilândia, Santa Tereza do Oeste, São Pedro do Iguaçu, Toledo, Tupãsi e Vera Cruz do Oeste.

do Paraná 3 (movimento detalhado adiante), promoveu a articulação duradoura dos atores do território. Frutificaram-se, por meio dessas iniciativas, diversos projetos, órgãos, produtos, cursos e instituições, dentre os quais alguns são destacados a seguir.

Em parceria com os 16 municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, a Linha Ecológica era realizada por monitores de EA, os quais eram representantes de secretarias da Ação Social, da Agricultura, da Educação e de Meio Ambiente. Vale esclarecer, no entanto, que a atuação por meio dessa iniciativa não tinha finalidade de reparação histórica ou de compensação pelos impactos negativos ocasionados pela sua construção. Buscava-se propiciar a integração e a mobilização dos munícipes na causa socioambiental, “atuando com professores, alunos, merendeiras e nutricionistas em processos formativos de agricultura orgânica, plantas medicinais, alimentação saudável, consumo consciente, entre outros” (VITORASSI, 2013, p. 447). Essa Rede de Educação Ambiental viabilizou um ônibus acompanhado de diversos equipamentos advindos de doação da Usina Hidrelétrica. Esse foi o marco para realização de atividades conjuntas por estes dois atores aliados às câmaras técnicas e grupos de monitores ambientais ligados às prefeituras de municípios lindeiros.

Já em 2003, a empresa estatal expandiu sua atuação para os 29 municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3, incluindo mais 13 territórios<sup>40</sup> externos à região do Lago de Itaipu. Deu-se início a uma gestão integrada para esta bacia por meio do programa Cultivando Água Boa (CAB), que aglutinou todas as iniciativas socioambientais — as quais, por sua vez, seguiram as diretrizes do ProNEA. Os programas, projetos e ações de EA passaram a aderir à nova missão definida pela Usina Hidrelétrica: “Gerar energia elétrica de qualidade, com responsabilidade social e ambiental, impulsionando o desenvolvimento econômico, turístico e tecnológico, sustentável, no Brasil e no Paraguai”.

---

<sup>40</sup> Serranópolis do Iguaçu, Lindoeste, Santa Lúcia, Capitão Leônidas Marques e Capanema (Sudoeste do Paraná) são apenas municípios lindeiros ao PNI.

Contudo, segundo Silva e Dias (2018, p. 267-268), a gestão ambiental dependia da concordância e permissão de produtores rurais, levando-se em consideração que certas áreas destinadas para as ações eram compostas por propriedades que tiveram parte alagada. Por terem sido prejudicados durante a construção da empresa estatal, houve resistência e desconfiança por parte de alguns agricultores — o que demandou um processo de aproximação com as comunidades na implantação do CAB e foram criados comitês gestores em cada município onde iniciou-se o programa. Compunham os grupos, entre outros interessados, representantes da sociedade civil organizada, da Usina Hidrelétrica, de associações de classe, de cooperativas, de instituições de ensino superior, de órgãos governamentais, de ONGs, de prefeituras e de produtores rurais.

Nesta materialização da PNEA na reconfiguração da região de abrangência, a Itaipu Binacional agrupou suas ações socioambientais em quatro eixos interligados: I. Educação Ambiental na BP3; II. Educação Ambiental nas Estruturas Educadoras do Complexo Turístico; III. Educação Ambiental Corporativa; e IV. Educomunicação. Como primeira etapa a partir da nova perspectiva, por meio de convênios firmados com os municípios, a estatal criou comitês gestores de bacias para reunir as comunidades do entorno da BP3.

Iniciou-se, ainda neste período, a constituição do Coletivo Educador da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3. Tais gestores de EA, integrantes do grupo, eram formados pelos monitores da Linha Ecológica criada em 2002. Conforme a definição conceitual de Ferraro Júnior e Sorrentino (2005, p. 59-60), um coletivo educador é composto por pessoas apoiadas por instituições, “para um processo de atuação educacional em um território”, e tendo “o papel de promover a articulação de políticas públicas, reflexões críticas, aprofundamento conceitual, instrumentalização para a ação, proatividade dos seus participantes e articulação institucional”. Os grupos, por conseguinte, possibilitam “a continuidade e sinergia de processos de aprendizagem de modo a percolar, de forma permanente, todo o tecido social do território estipulado”.

Foi a partir deste conjunto de iniciativas que as práticas educativas ambientais se tornaram progressivamente mais descentralizadas, incluindo 42 instituições pertencentes a variados setores e 34 prefeituras municipais — abrangendo os 14 municípios lindeiros ao PNI<sup>41</sup>. Isto se deveu à parceria estabelecida pela Itaipu Binacional com a Unidade de Conservação, em articulação com os órgãos gestores do ProNEA: os ministérios do Meio Ambiente e da Educação. Contudo, em razão da falta de recursos humanos, considerando a logística para atender os 16 municípios lindeiros à UC, o PNI se desvinculou do movimento posteriormente.

Com o Coletivo Educador da BP3 constituído, pôs-se em prática, de 2005 a 2016, o Programa de Formação de Educadores e Educadoras Ambientais (ProFEA) — um item do ProNEA — com a distribuição dos representantes de cada município em três núcleos de atuação: Foz do Iguaçu, Cascavel e Toledo (VIEZZER *et al.*, 2007). Nessa etapa, o ônibus da Rede de Educação Ambiental Linha Ecológica passou a ser utilizado para fins de realização dos encontros formativos da FEA, cuja metodologia participativa de Pesquisa-Ação Participante (PAP) implica na constituição de comunidades de aprendizagens como forma de capilarização dos aprendizados e conhecimentos construídos durante a trilha educativa. Nessa modalidade, segundo Tozoni-Reis (2005, p. 271-272), articula-se, “radicalmente, a produção de conhecimentos, a ação educativa e a participação dos envolvidos”.

Por meio de diagnóstico socioambiental, identifica-se uma temática emergente de cada comunidade. Diante das possibilidades de intervenção, o grupo opta pelo proceder mais adequado para a realidade. Essa característica é denominada efeito mandala, cujo princípio é o crescimento constante. Isto é, antes de intervir com a prática educativa, faz-se necessário conhecer o público envolvido, mapear conjuntamente as temáticas pertinentes a ele e, poste-

---

<sup>41</sup> Bacia Hidrográfica do Rio Mathias Almada: Rios Mathias Almada I, II e III; Arroio Vitória; Córrego Brasília; Córrego Esperança; Córrego Viva Vida; H10; Rio Renascer; Vila C; e Sanga Santa Rosa.

riormente, capilarizar continuamente a EA para outros agentes de transformação, em outros contextos. É a partir de então que a Educação Ambiental, enquanto política pública no território, começou a ganhar capilaridade, dada a continuidade de muitas iniciativas originadas como comunidades de aprendizagem.

Nesta mesma perspectiva de gestão sustentável por bacia hidrográfica, fomentou-se a criação de coletivos educadores municipais, como o CEMFI, fundado no ano de 2009. Conforme dados oficiais do grupo, houve 35 membros em 2013, 22 membros em 2014, 28 membros em 2015, 26 membros em 2016, 40 membros em 2017, 18 membros em 2018, 20 membros em 2019, 23 membros em 2020 e 29 membros em 2021. Ressalta-se que, apesar de reunir instituições públicas e privadas, parte considerável da atuação do CEMFI provém da vontade de seus representantes enquanto indivíduos, sendo que alguns destes permaneceram no grupo após terem se desvinculado de suas entidades.

Além de projetos em colaboração, o Coletivo organiza atividades pontuais. Entre essas ações, destacam-se varais solidários e programações contendo atividades alusivas aos dias mundiais da Água (22 de março), da Terra (22 de abril), do Meio Ambiente (5 de junho), da Árvore (21 de setembro) e da Limpeza (terceiro sábado de setembro). Internamente, são realizadas coformações ofertadas por representantes de instituições componentes do grupo ou por parceiros. Já fizeram parte do cardápio de aprendizagem temáticas como: “Metodologias de Diagnóstico e Planejamento Participativos”; “Saúde Integrativa: Estilo de Vida e Conexões Humanas”; “Círculo de Construção de Paz e Comunicação Não Violenta”; “Programa Municipal de Educação Ambiental: Relato de Experiências de Organização de Comissões Intersetorial e Interinstitucional e Reflexões”; “Acordo de Escazú” [cujo nome oficial é Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe]; “Cognição Vegetal e Avaliação do Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica de

Foz do Iguaçu”; e “Programa Municipal de Educação Ambiental: Relato de Experiências de Elaboração de Programas Municipais de Educação Ambiental”.

Destinado aos Centros Municipais de Educação Infantil, em Foz do Iguaçu, o programa Agenda 21 Infantil foi lançado em 24 de abril de 2009 pelas equipes de EA da então denominada Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Obras (SMAO) e do Departamento da Educação Infantil da SMED. A iniciativa foi construída por estes agentes com a proposta de incentivar ações que contribuam para a sustentabilidade e para formar cidadãos comprometidos com a transição para sociedades sustentáveis — como documentam Meira *et al.* (2011) e Cerutti *et al.* (2012). Na ocasião, formou-se também o Fórum Permanente da Agenda 21 Infantil, constituído por dois representantes por CMEI, sendo um representante da instituição de ensino e um representante dos responsáveis pelos alunos. Por meio deste trabalho, buscou-se a agilização, o estímulo e o monitoramento das ações catalisadas pelo programa implementado.

Por iniciativa da PMFI, apoiada pelo CEMFI, o CEAI, enquanto espaço físico e organismo municipal, foi reconstituído dentro do Zoológico Bosque Guarani, via Lei n.º 4055, de 18 de dezembro de 2012. O espaço do CEAI tem sido utilizado pelo CEMFI e por iniciativas diversas de Educação Ambiental, alocando o centro de documentação Sala Verde, projeto componente da Política Nacional de EA, um auditório, cozinha e escritório.

A elaboração de materiais de apoio para o ensino fundamental – anos iniciais constitui marco no legado do cemfi, o qual produziu a cartilha “carta da terra para crianças” (2012), a cartilha “Jornal Educativo” (2014-2015) e o curta-metragem “Carta da Terra para Crianças: Um Novo Olhar – O Filme” (2016) [COLETIVO EDUCADOR DE FOZ DO IGUAÇU BP3, 2021]. Como mencionado previamente, o documento “Carta da Terra” permeia as formações para docentes da rede pública municipal de ensino de Foz do Iguaçu e as iniciativas de EA da Itaipu Binacional na BP3.

Buscando acessibilizar o conteúdo deste texto basilar, segundo Moreno e Borba (2021), no primeiro semestre de 2012, o CEMFI, encabeçado pela SMMA, produziu 30 mil exemplares de uma versão da “Carta da Terra para Crianças” — elaborada originalmente em 2002 pelo Núcleo de Amigos da Infância e da Adolescência (NAIA), que autorizou a utilização do texto escrito por Sílvia Nilcéia Gonçalves. Ao invés de reproduzir as ilustrações em aquarela de Leandro Bierhals, o Coletivo Educador optou por fazer referência às características do território iguaçuense, a partir de desenhos feitos por José Dias Silveira, quem também foi responsável pelo *layout*. O feito teve o apoio do CAB da Itaipu Binacional, do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu e do Coletivos Educador da BP3. Por conseguinte, escolas municipais de todo o território de abrangência da Usina Hidrelétrica receberam o material, que ainda foi distribuído em eventos. Foi então que a equipe de Educação Ambiental da PMFI ofertou a oficina Vivência da Carta da Terra, com carga horária de quatro horas, para professores de áreas específicas das escolas municipais de Foz do Iguaçu. Na formação, os docentes puderam conhecer as versões original e adaptada do texto referencial e aprender dinâmicas para usar a cartilha em atividades escolares.

Quatro anos depois, em parceria com a Associação de Pais e Amigos dos Surdos de Foz do Iguaçu (APASFI), por meio da Escola Bilíngue para Surdos Lucas Silveira, e com o Coletivo Educador, a SMMA lançou o curta-metragem “Carta da Terra para Crianças: Um Novo Olhar – O Filme”, que teve como finalidade ensinar os dez princípios da cartilha, retratando uma aula ao ar livre próxima às Cataratas do Iguaçu. Realizado no Cineplex do Cine Cataratas, no Cataratas JL Shopping, o evento de lançamento ocorreu na noite de 26 de setembro de 2016 (Dia Nacional do Surdo). Aproximadamente 300 convidados estiveram presentes na ocasião, a qual foi também a primeira ida ao cinema para a maioria dos alunos da instituição de ensino mantida pela APASFI.

Gravado, portanto, em Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) e legendado em língua portuguesa, o vídeo foi concebido para atender alunos surdos e leitores-ouvintes de turmas do ensino fundamental – anos iniciais. No tocante à viabilização do projeto e à distribuição deste material, o CEMFI teve o apoio dos mesmos parceiros para a elaboração da antecessora cartilha e escolas mantidas pelas prefeituras dos 29 municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3 receberam o filme. Entre março e junho de 2017, seguindo a mesma proposta da formação Vivência da Carta da Terra, o CEAI ofertou 12 edições da oficina Carta da Terra como Estratégia Pedagógica, aos docentes da rede pública municipal de ensino, com carga horária de quatro horas. Ainda em junho daquele ano, escolas municipais de Foz do Iguaçu receberam kits compostos por uma cópia da cartilha e uma cópia do curta-metragem “Carta da Terra para Crianças”. O vídeo também fez parte da 8ª edição do Circuito Tela Verde do MMA (BRASIL, 2017, p. 11-12) e foi encaminhado à iniciativa Carta da Terra Internacional, com sede na Universidade para a Paz — localizada em Colón, na Costa Rica.

Com o propósito de difundir a EA por meio de uma mídia impressa, tendo como foco as escolas municipais de Foz do Iguaçu, entre 2013 e 2015, o CEMFI produziu cinco edições da cartilha “Jornal Educativo”. Uma instituição do grupo se responsabilizava por cada publicação, sendo elas, respectivamente: a SMMA, a Escola Parque, a SANEPAR, o CEAI e o Parque das Aves, que também atuou na diagramação e na revisão de todos os materiais. Além da rede pública municipal de ensino, o material foi distribuído às instituições do Coletivo Educador e em eventos com a participação de representantes do grupo. Para cada edição, a equipe de Educação Ambiental da SMMA produzia textos complementares, para auxiliar nas atividades pedagógicas, e disponibilizava os materiais no *website* do Núcleo de Tecnologia Educacional Municipal (NTM) do Parque Tecnológico Itaipu (PTI).



## 6. EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA A CONSERVAÇÃO DA AVIFAUNA

Atualmente, além de oferecer passeios de Turismo de Experiência aliados à EA, o Parque das Aves, por meio do Departamento de Educação Ambiental, atende “um público escolar de todos os níveis e modalidades de ensino, vindos de todas as regiões do Brasil para visitas monitoradas”. Para educadores e estudantes vinculados a instituições públicas e privadas de ensino da região, a empresa desenvolve o SOS Fauna, um programa para formação continuada, a Colônia de Férias no mês de julho e o projeto anual Clubinho Guardiões da Mata Atlântica, realizado desde 2018 (MORENO *et al.*, 2021, p. 94).

Realizado desde 2014 com o apoio de instituições como a EP do Parque Nacional do Iguaçu, o IBAMA, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Unioeste, o SOS Fauna se propõe a “formar multiplicadores voltados à sensibilização socioambiental; tendo como foco o PNI e a Mata Atlântica como um todo; e estimular o Turismo Pedagógico” (MORENO *et al.*, 2021, p. 94).

O curso adota a Pedagogia de Projetos enquanto proposta metodológica. Busca-se propiciar reflexões críticas em relação aos impactos negativos sofridos pela biodiversidade e gerar ações interventivas que partam dos espaços educativos para a sociedade. Dentre os temas geradores utilizados no projeto, é possível mencionar: função ecológica de abelhas, criação de novos jardins e de novas áreas verdes e o papel vital de matas ciliares. Os tópicos são trabalhados de acordo com o contexto de cada público e podem ultrapassar o âmbito da fauna e da flora, abordando problemáticas mais próximas de cada comunidade.

Até 2018, a formação reunia professores e diretores de colégios estaduais e particulares de ensino fundamental – anos finais, do 6º ao 9º ano, em parceria com o Núcleo Regional de Educação (NRE) de Foz do Iguaçu, o qual é responsável pelos seguintes municípios

da região Oeste do Paraná: Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Itaipulândia, Missal, Medianeira, Matelândia, Ramilândia e Serranópolis do Iguaçu. No ano de 2019, o Parque das Aves estendeu a formação continuada a educadores em geral e docentes de escolas da rede pública municipal de ensino. Isto é, de turmas de ensino fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º ano.

## 7. COLETIVO JOVEM REGIONAL ENTRA EM AÇÃO

Procurando um meio de integrar a juventude da BP3, em novembro de 2015, por meio da equipe técnica, educadores ambientais, gestores de EA, prefeitos e representantes de Centros da Juventude (CEJUs), o programa CAB começou a identificar, selecionar e mobilizar jovens que exerciam papel de liderança nos municípios da região. No dia 20 daquele mesmo mês, realizou-se um encontro com os líderes escolhidos no CEJU de Cascavel como preparativo para a participação destes na Conferência da Juventude Latino-Americana sobre Mudanças Climáticas (*11th Conference of Youth — COY11*), realizada uma semana depois, de 26 a 28 de novembro, na sede da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em Florianópolis. A atividade deu início ao Coletivo Jovem da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3 (CJBP3) [MARQUES, CARVALHO e CASALE 2017].

O grupo se reúne, desde então, para encontros de formação em variados municípios da BP3, sendo o último de cada ano dedicado à avaliação e ao planejamento da próxima trilha de aprendizagem. Entre os temas já abordados estão: Biomas Brasileiros e Defesa da Vida; Equidade de Gênero; Direitos Humanos; Sustentabilidade Energética; Comunicação Não Violenta; Educação para a Conservação da Biodiversidade; Sustentabilidade e ODS; e Desenvolvimento Pessoal e Profissional. Em 2018, representantes do CJBP3 participaram no dia 23 de janeiro do evento Rumo a Brasília 2018, realizado em Foz do Iguaçu como preparativo para

o 8º Fórum Mundial da Água — sediado na capital do país, de 18 a 23 de março daquele ano, e que também contou com a presença de membros da iniciativa. Ainda em 2018, o Coletivo Jovem foi representado na etapa estadual da V Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente (CNIJMA), ocorrida em Foz do Iguaçu, de 7 a 10 de maio.

No início de 2019, a fim de consolidar o processo com um nome que pudesse remeter diretamente à sua proposta, o CJBP3 passou a ser denominado Juventude e Meio Ambiente da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3. Hoje, a iniciativa congrega jovens de 15 a 35 anos, os quais aplicam os conhecimentos construídos nos encontros formativos em seus respectivos municípios e atuam em conjunto com instituições públicas e privadas, tendo o apoio da Itaipu Binacional e do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu — que atualmente mantêm o JMABP3 por meio do convênio Linha Ecológica (MORENO, 2018). Especificamente em Foz do Iguaçu, alguns membros fazem parte do CEMFI e estiveram envolvidos na elaboração da Política Municipal de Educação Ambiental, como um dos autores deste trabalho.

## 8. RUMO À PMEAS DE FOZ DO IGUAÇU

Com a intenção de fortalecer a EA no município e ampliar as condições de atuação do próprio CEMFI, em 2017, os integrantes do Coletivo investiram na construção de uma política pública municipal (PACHECO E RIBEIRO, 2020). Formou-se um Grupo de Trabalho (GT) responsável pela elaboração da PMEAS e aprovando encaminhamentos para a construção colaborativa, participativa e representativa do documento em três etapas: I. Criação de um Projeto de Extensão para estudos de políticas públicas de Educação Ambiental; II. Diagnóstico sobre percepção ambiental do município e iniciativas populares de EA existentes no território, via Projeto de Pesquisa; e III. Criação do GT para

elaborar anteprojeto de lei que instituísse a Política Municipal de Educação Ambiental no Município de Foz do Iguaçu.

O primeiro passo dado foi legitimar a iniciativa cadastrando-a enquanto Projeto de Extensão no IFPR – *campus* Foz do Iguaçu, tendo como título “Elaboração da Política Municipal de Educação Ambiental por meio do Coletivo Educador do Município de Foz do Iguaçu”. Para que os integrantes do CEMFI conhecessem a PNEA e a Política Estadual de EA, realizou-se encontros formativos, como o evento Políticas Públicas de Educação Ambiental: da Formulação ao Monitoramento, ocorrido no mês de outubro de 2017, em parceria com a ANPPEA.

Em 2018, o Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu iniciou o diagnóstico para conhecer a percepção socioambiental dos munícipes, com a finalidade de subsidiar o plano municipal de EA da PME A — a qual também buscou atender às atuais necessidades do território, com base no resultado do estudo. A etapa foi proposta pela UNILA, que criou, então, o Projeto de Pesquisa “Marco Zero: Percepção Ambiental na Condição de Fundamento para a Política Municipal de Educação Ambiental”. Nessa fase, também obteve-se aporte financeiro de instituições como a Itaipu Binacional, o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu e da PMFI, por meio da SMMA, para publicar os resultados iniciais do diagnóstico, em formato de cartilha, contribuindo para que a população tivesse um autorretrato.

Houve quatro formas de coleta de dados para a pesquisa que visou subsidiar o monitoramento ambiental municipal e o PPP a ser implantado a partir da nova lei: entrevistas semiestruturadas, questionário on-line, expedição fotográfica e oficinas de Cartografia Social. Participaram, na primeira fase do diagnóstico, 72 moradores, de variadas faixas etárias, sendo um homem e uma mulher por microbacia. Realizada entre fevereiro e março de 2018, em parceria com a empresa de consultoria ambiental Bioadapt, a

etapa *in loco* envolveu 24 acadêmicos voluntários matriculados na disciplina optativa Meio Ambiente e Relações Internacionais, do curso de Relações Internacionais e Integração da UNILA.

As entrevistas se propuseram a conhecer o que os munícipes entendem por natureza, ambiente e Educação Ambiental, se eles conseguiam identificar conflitos e problemas socioambientais em seu entorno e se tinham sugestões para resolução das problemáticas identificadas. Buscou-se, ainda, mapear boas práticas e grupos que atuassem em favor da sustentabilidade local – incluindo clubes de mães, escoteiros, grupos esportivos, moradores e templos religiosos — e averiguar se havia envolvimento dos entrevistados com essas iniciativas comunitárias.

Em seguida, em 7 de agosto de 2018, o Coletivo Educador iniciou a segunda etapa, referente à pesquisa por meio da plataforma Google Forms, com a participação de 336 moradores de Foz do Iguaçu. Dentre eles, estiveram representantes da sociedade civil, docentes e discentes de instituições de ensino, empresários, funcionários públicos e profissionais liberais de diversas áreas de atuação. O instrumento — composto por perguntas semelhantes às realizadas na fase anterior — ficou disponível até o final do primeiro semestre de 2019, meses após aplicação da terceira e última etapa da pesquisa socioambiental, no final de 2018. Utilizando-se mídias digitais do Coletivo Educador e *press releases* encaminhados à imprensa, a divulgação foi realizada pelo autor deste estudo enquanto membro do GT de Comunicação Social. Também houve difusão da informação no programa radialístico e voluntário Estação Innovacities, em edições conduzidas pelo CEMFI, como desenvolvido mais adiante.

Entre novembro de 2018, foi realizada a expedição fotográfica Olhares sobre Foz do Iguaçu, com 77 moradores, e, entre 14 de novembro e 4 de dezembro de 2018, ocorreram seis oficinas de Cartografia Social que reuniram, no total, 92 lideranças e moradores do entorno das 36 microbacias hidrográficas do município — as quais foram agrupadas em seis bacias: I. Bacia Hidrográfica do Rio Mathias

Almada<sup>42</sup>; II. Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Iguaçu<sup>43</sup>; III. Bacia Hidrográfica do Rio M'Boicy<sup>44</sup>; IV. Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Paraná<sup>45</sup>; V. Bacia Hidrográfica dos Rios Centrais<sup>46</sup>; e VI. Bacia Hidrográfica dos Rios Jupira e Paraná<sup>47</sup>. Construiu-se, dessa forma, 16 mapas situacionais que, juntos, formam um atlas de percepção socioambiental do espaço geográfico estudado, bem como se pôde mapear iniciativas comunitárias ambientais. Dentre as problemáticas mais observadas pelos moradores, é possível mencionar a poluição da água, o descarte incorreto de resíduos e o desmatamento.

Abrangendo também os atores comunitários, como a AOPEA, a Barraca da Honestidade, a COAAFI, os clubes de mães, a Escola do Verde, o projeto Lixotec e a horta urbana no bairro São Roque, a construção da Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu, reflete o legado de quatro décadas de atores institucionais e setoriais. São estes esforços que, neste momento, estão empenhados pelo reconhecimento do poder público, pela garantia de continuidade e permanência dos processos educativos ambientais e por novas propostas para o seu enraizamento no município.

## 9. EDUCAÇÃO AMBIENTAL POR RADIODIFUSÃO

Com a proposta de divulgar boas práticas socioambientais no território e promover Educação Ambiental por meio de veículo de comunicação, de agosto de 2018 a março de 2020, o Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu foi responsável pelas edi-

<sup>42</sup> Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Iguaçu: Rio Carimã; Rio Iguaçu I; e Rio Tamanduazinho.

<sup>43</sup> Bacia Hidrográfica do Rio M'Boicy: Rio Boicy I, II, III, IV, V, VI e VII; Córrego Águas Claras; Rio Mimbi; Rio Poti; e Sanga Romão.

<sup>44</sup> Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Paraná: Arroio Pé Feio; Rio dos Porcos; Rio Ouro Verde; e Rio Paraná III.

<sup>45</sup> Bacia Hidrográfica dos Rios Centrais: Rio Monjolo; e Córrego do Festugato.

<sup>46</sup> Bacia Hidrográfica dos Rios Jupira e Paraná: Rios Jupira I, II e III; e Rios Paraná I e II.

<sup>47</sup> Sigla para *Coronavirus Disease 2019*, cuja tradução livre do inglês é Doença por Coronavírus 2019, causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (*SARS-CoV-2*, do inglês *Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*).

ções de terça-feira do programa radialístico voluntário Estação Innovacities, uma iniciativa da Associação Brasil Internacional dos Inventores, Cientistas e Empreendedores Inovadores (ABIPIR). O matutino era transmitido de segunda a sexta-feira, das 10h às 11h, pela Rede Comunicadora Iguassu (RCI), afiliada da Rádio Bandeirantes (RB). Nos demais dias da semana, o programa era realizado pela própria ABIPIR e outros parceiros do grupo.

Foram abordados temas como: “A reconexão humana com a natureza sob o olhar da Ecopsicologia”; “A Educação Ambiental enquanto vivência para um planeta mais sustentável”; “Turismo Rural e Agroecologia”; “Aquaponia: a Integração entre Hidroponia e Piscicultura”; “Ecoturismo e Turismo de Saúde e Bem-Estar”; “A responsabilidade socioambiental nas instituições públicas, o exercício da cidadania e o papel transformador da Educação”; “Infância e natureza: A Educação Ambiental enquanto meio para o desenvolvimento pleno das crianças”; “Formações continuadas em Educação Ambiental”; e “Responsabilidade planetária e cidadania LGBT: o papel transformador da Educação na promoção de dignidade para todas as formas de vida”.

Todo mês, as pautas eram definidas por uma instituição, como o CEAI, o IFPR — *campus* Foz do Iguaçu, o NRE de Foz do Iguaçu e o OBEAMV. Como cabe mencionar, entre março e dezembro de 2019, o autor deste trabalho conduziu as edições delegadas ao CEMFI, exercendo a função de produtor e de apresentador. Como outros programas transmitidos pela RCI, o Estação Innovacities foi descontinuado em março de 2020, em decorrência da pandemia de COVID-19<sup>48</sup>.

## 10. FEA EM ÂMBITO MUNICIPAL

Ainda em 2018, por iniciativa da SANEPAR, da SMMA, do IFPR — *campus* Foz do Iguaçu e da UNILA, o CEMFI optou

<sup>48</sup> “I - Representantes de Secretarias Municipais: a) Secretaria Municipal de Educação: Maíza Irida Bachixta Dias Aguayo; b) Secretaria Municipal de Meio Ambiente: Roseli Barquez Alves de Assis.” (FOZ DO IGUAÇU, 2019b)

por retomar a FEA de forma independente, a fim de capacitar e formar novos agentes de transformação da realidade socioambiental. Realizado somente no âmbito municipal, o curso foi concebido com temáticas emergentes em Foz do Iguaçu, principalmente a “água”. Por este elemento natural estar presente no cotidiano da população, na economia e no turismo, os nove módulos da Formação de Educadores Ambientais trataram, entre outros assuntos, da utilização, da destinação e do tratamento da água.

Exceto o seminário de encerramento, que ocorreu na modalidade remota, devido à pandemia de COVID-19, cada um dos demais oito encontros foram realizados nos períodos matutino, das 8h às 12h, e vespertino, das 13h30 às 17h30. Entre 23 de novembro de 2018 e 5 de março de 2020, foram ministrados os seguintes módulos presenciais: I. Histórico da Educação Ambiental, Política de EA, ProNEA, Metodologia do processo FEA e do Coletivo; II. Marcos Legais e Norteadores da EA; III. Metodologias para a Constituição das Comunidades de aprendizagem; IV. Água, Saúde e Meio Ambiente; V. Consolidação das Comunidades de Aprendizagem; VI. Política Nacional de Resíduos Sólidos [PNRS] e o Plano Municipal de Saneamento, Sistema de Esgotamento Sanitário em Foz do Iguaçu (SES): atualidade e projeções para o futuro; VII. Agroecologia, alimentação saudável e compostagem, ciclagem de nutrientes; oficina de composteiras domésticas; e VIII. Doenças sinantrópicas e metodologias utilizadas para identificação, diagnóstico e definição de ações de combate e controle e Diálogo sobre as comunidades de aprendizagem II.

Com carga horária total de 144 horas, divididas em 72 horas presenciais e 72 horas de atividades em uma comunidade de aprendizagem, conforme o método de Pesquisa-Ação Participante, a FEA em nível municipal foi certificada por um dos membros do CEMFI, o Instituto Federal do Paraná – campus Foz do Iguaçu, o qual cadastrou a iniciativa como Projeto de Extensão. Outro membro do CEMFI, a SANEPAR financiou a Formação oferecendo *coffee breaks* e transporte para deslocamento dos participantes em



visitas educativas, além de disponibilizar profissionais para abordar temáticas específicas. Professores do CEAI e do OBEAMV da UNILA também ministraram módulos da Formação.

O curso, que formou 17 educadores ambientais, incluindo um dos autores deste trabalho, propôs reflexão acerca de problemáticas enfrentadas pelos participantes em seus contextos pessoais, sociais e profissionais, a fim de que os conhecimentos construídos ao longo da trilha de aprendizagem sejam amplificados e transformados em práticas no município. Por abranger pessoas de diferentes graus de instrução e vivências, a formação possibilitou a leitura da realidade sob múltiplas perspectivas, resultando em maior amplitude de possibilidades para intervir nas problemáticas abordadas. Iniciada com módulos sobre os aspectos conceituais, teóricos e metodológicos da Educação Ambiental, a formação propôs a perspectiva crítica e emancipatória, ultrapassando o simples pragmatismo e partindo para a prática reflexiva e transformadora na constituição de comunidades de aprendizagem.

Houve capilarização do processo em cinco comunidades de aprendizagens formadas na Associação Cristã de Deficientes Físicos (ACDD) de Foz do Iguaçu, na Escola Municipal Padre Luigi Salvucci, no Centro Estadual de Educação Profissional (CEEP) Manoel Moreira Pena (Colégio Agrícola) [MORENO, 2020], no Conjunto Habitacional Grande Lago e no Parque das Aves. Também chegaram a ser promovidos desdobramentos da FEA na unidade de Foz do Iguaçu do Serviço Social do Comércio (SESC) e no bairro Parque Monjolo, porém, os participantes envolvidos desistiram do curso.

Todos os trabalhos desenvolvidos e concluídos enquanto desdobramentos da FEA foram socializados no nono módulo do curso, promovido em formato de seminário on-line via plataforma Google Meet. Realizado na noite de 27 de agosto de 2020, das 18h às 21h30, o encontro iniciou com uma breve fala dos formandos e gestores do CEMFI, em que cada um avaliou o processo formativo sob sua perspectiva e expôs um objeto que representasse um

marco no seu percurso pessoal no campo da Educação Ambiental. Na sequência, os cinco grupos constituídos no curso expuseram o resultado de suas respectivas trilhas educativas. Para encerrar o evento, foram exibidas fotografias encaminhadas pelos participantes da formação, sendo três de cada, a fim de que pudessem relembrar o percurso iniciado em novembro de 2018.

## 11. DA OFICINA REGIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EA À INSTITUIÇÃO DA PMEAA

Foz do Iguaçu obteve ainda mais visibilidade no campo da EA em território nacional em 2019, ao ter sido escolhido, ainda na fase inicial do processo de formulação da PMEAA, para sediar, de 22 a 24 de abril, a Oficina de Indicadores de Políticas Públicas de Educação Ambiental — “Formação de formadores em monitoramento e avaliação de políticas públicas de educação ambiental de transição para sociedades sustentáveis – Região Sul” — uma realização da ANPPEA. Realizado no IFPR – campus Foz do Iguaçu, o curso reuniu “55 pessoas, entre representantes da sociedade civil e de órgãos governamentais do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Nos três dias, também marcou presença a educadora ambiental e socióloga Moema [Libera] Viezzer” (MORENO, 2019b). O encontro foi um preparativo para o lançamento da plataforma MonitoraEA.

Quase cinco meses depois, o CEMFI organizou um ato simbólico no Zoológico Bosque Guarani em festejo aos seus dez anos de existência. Foram plantadas dez mudas de ipês fornecidas pelo Horto Municipal, com a presença de representantes da sociedade civil e de nove grupos e instituições, a saber: Aguaray Eco Esportes; Grupo Escoteiro Guairacá; IFPR — campus Foz do Iguaçu; Instituto para o Desenvolvimento do Turismo, Cultura, Esporte e Meio Ambiente (IDESTUR); JMABP3; NRE de Foz do Iguaçu; Secretaria Municipal da Agricultura (SMAG); SMMA; e Visit Iguassu.

Apesar de cada árvore ter sido plantada por uma destas representatividades presentes, o ato homenageou todos os membros da iniciativa, incluindo os membros que se desvincularam ao longo desse período. “Bem como comemorar a trajetória voltada ao enraizamento e à capilarização da EA, o ato simbólico fez alusão ao Dia Mundial da Árvore” (MORENO, 2019a). O local do plantio foi definido por este abrigar o CEAI, um equipamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que foi a primeira instituição âncora do grupo e ainda é um de seus gestores.

Menos de um mês após a celebração de uma década do CEMFI, o Decreto n.º 27.583, de 9 de outubro de 2019 criou o “Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que institua a Política Municipal de Educação Ambiental” (FOZ DO IGUAÇU, 2019a). A nomeação dos membros ocorreu via Decreto n.º 27.657, de 11 de novembro de 2019, com oito integrantes vinculados a secretarias municipais<sup>49</sup>, instituições de ensino<sup>50</sup>, setores econômicos<sup>51</sup> e sociedade civil organizada<sup>52</sup> com atuação na área ambiental (FOZ DO IGUAÇU, 2019b). Foram realizadas seis reuniões ordinárias do GT na sede da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, localizada no Complexo Bordin. Os encontros ocorreram no período matutino dos dias 31 de outubro e 7, 14, 19, 21 e 28 de novembro de 2020. Naqueles encontros, houve os

<sup>49</sup> “II - Representantes de Instituições de Ensino: a) Instituto Federal do Paraná - IFPR: Roseli Bernardete Dahlem Pacheco; b) Centro Interdisciplinar de Território, Arquitetura e Design da UNILA: Céline Veríssimo.” (FOZ DO IGUAÇU, 2019b)

<sup>50</sup> “III - Representantes de Setores Econômicos que tem atuação na área ambiental: a) Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR: Cristina Maria Blanco; b) Sol Pedras - Mariangela Lükmann.” (FOZ DO IGUAÇU, 2019b)

<sup>51</sup> “IV - Representantes da Sociedade Civil Organizada: a) Juventude e Meio Ambiente da Bacia do Rio Paraná 3: Derliz Hong Hung Moreno[;] b) Conselho Nacional do Laicato do Brasil - Regional Sul 2: João Paulo Angeli.” (FOZ DO IGUAÇU, 2019b)

<sup>52</sup> “Segundo a pesquisa de 1998 da Latinobarómetro, 60% dos venezuelanos concordavam com a afirmação “a democracia é sempre a melhor forma de governo”, ao passo que só 25% concordavam que, “sob certas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível a um governo democrático”. Em contrastes, só 53% dos chilenos entrevistados concordavam que “a democracia é sempre a melhor forma de governo” (LEVITSKY; ZIBLATT, p. 30-31, 2018).

seguintes encaminhamentos: I. Leitura, análise e diálogo acerca de políticas públicas de EA de outros municípios do Sudeste e Sul do país; e II. Escrita da PME A de Foz do Iguaçu.

Referente às legislações consultadas, foram escolhidas uma de Minas Gerais (Santa Bárbara [Lei n.º 1.912/2019]), uma do Espírito Santo (Viana [Lei n.º 2802, de 21 de outubro de 2016]), quatro de São Paulo (Carapicuíba [Lei n.º 3371, de 06 de junho de 2016], Ribeirão Preto [Lei n.º 13.385, de 31 de outubro de 2014], São Bernardo do Campo [Lei n.º 6762, de 28 de fevereiro de 2019] e Sertãozinho [Lei n.º 5986, de 07 de outubro de 2015]), três do Paraná (Colombo [Lei 1402/2015], São José dos Pinhais [Lei n.º 2845 de 29 de junho de 2017] e Toledo [Lei n.º 2.223, de 13 de maio de 2016]), uma de Santa Catarina (Penha [Lei n.º 2983/2018]) e uma do Rio Grande do Sul (Santo Ângelo [Lei n.º 4233, de 09 de julho de 2018]).

Posteriormente, o Grupo de Trabalho interagiu de forma assíncrona via Google Docs — uma plataforma que possibilita redigir documentos de modo compartilhado —, a fim de finalizar o Anteprojeto de Lei e enviá-lo para apreciação das secretárias municipais de Educação e de Meio Ambiente, Maria Justina da Silva e Angela Luzia Borges de Meira, respectivamente. Ao longo desta última etapa, também foi redigido um texto contendo o histórico do CEMFI para ser anexado ao documento encaminhado à avaliação do Poder Executivo.

O processo de tramitação da PME A ocorreu ao longo de 2020, como Projeto de Lei, de 11 de novembro de 2020 — protocolado na Câmara Municipal de Foz do Iguaçu como documento n.º 128/2020, na data de 16 de novembro de 2020 (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, 2020b). Assinado pelo prefeito municipal em exercício Nilton Aparecido Bobato, o texto teve como anexo a “Mensagem n.º 083/2020” — também de 11 de novembro de 2020 — que o encaminhou oficialmente para apreciação do Poder Legislativo, por meio do presidente da Casa

de Leis, Beni Rodrigues. No texto de apresentação, fez-se menção à consonância do Projeto de Lei com as seguintes legislações, nesta ordem: “Constituição da República Federativa do Brasil”, a Política Municipal de Preservação, Proteção, Conservação e Recuperação do Meio Ambiente, a Política Nacional de Educação Ambiental e a Política Estadual de Educação Ambiental. Incluíram-se, ainda, os documentos planetários “Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, o “Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global” e a “Carta da Terra” (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, 2020a).

Nesta direção, o prefeito em exercício discorreu que o Executivo se põe “atento a [sic] previsão de que os municípios poderão definir diretrizes, normas, critérios e financiamento para a educação ambiental, na esfera de sua competência e respeitados os princípios e objetivos da” PNEA e PEEA. Referente ao papel do Estado em promover o bem comum, a Mensagem em tela afirma que o texto que viria a instituir a PMEIA considera “a necessidade de atuação no sentido de educar ambientalmente todas as pessoas, buscando uma sociedade mais justa nos planos econômico, social e ambiental”.

Ainda em 2020, o Decreto n.º 28.348, de 27 de julho de 2020 instituiu “o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica – PMMA no âmbito do Município de Foz do Iguaçu” (FOZ DO IGUAÇU, 2020a, p. 19) — cujo diagnóstico para elaboração foi conduzido pelo OBEAMV, com a participação de vários atores institucionais e setoriais, incluindo o CEMFI. O documento, que pode vir a dialogar com a PMEIA posta em prática, foi encaminhado ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAFI) para a aprovação na 11ª Reunião Ordinária do biênio 2019-2020, ocorrida em 3 de julho de 2020.

Finalmente, a Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu foi aprovada na manhã de 15 de dezembro de 2020, como sétima matéria da Ordem do Dia referente à 55ª Ordinária da

4ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura — realizada remotamente e transmitida publicamente pela página do Facebook da Casa de Leis (CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2020). O documento, sancionado pelo prefeito municipal Francisco Lacerda Brasileiro (Chico Brasileiro), foi publicado no “Diário Oficial n.º 4.039 de 22 de dezembro de 2020”, que consta este como Lei n.º 4.954, de 18 de dezembro de 2020 (FOZ DO IGUAÇU, 2020b).

## 12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando-se a pergunta inicial deste trabalho, conclui-se que a convergência de aprendizados institucionais e sociais acumulados ao longo das décadas de Educação Ambiental no município de Foz do Iguaçu — culminantes na elaboração da PME A — encontraram condições materiais na implantação da Política Nacional de EA por parte do governo federal e de instituições parceiras em território local, sobretudo, governamentais. Por outro lado, as condições de manutenção do processo, geradoras dos aprendizados essenciais para a construção da Lei, se deram em virtude do envolvimento real e continuado dos atores locais.

Mencionados ao longo do artigo, o SOS Fauna, o Coletivo Jovem, a FEA e o programa radialístico são exemplos de projetos nos quais as diversas forças do município atuaram em colaboração, embora com responsabilidades e aportes distintos. É possível sintetizar como aprendizados importantes para a estruturação da PME A, a prática articulada, interinstitucional e interdisciplinar exercitada ao longo dos anos, por meio de diversas ações e projetos, sobretudo a partir do CEMFI, as quais pavimentaram a confiança mútua, o conhecimento das fortalezas de cada ator participante, os laços de amizade e o entrosamento em equipe — capazes de organizar e sustentar o longo processo que culminou na proposição da PME A.

Observou-se frente às análises desenvolvidas que os governos federal do Brasil e municipal de Foz do Iguaçu constituíram a

espinha dorsal da Educação Ambiental no território. Por meio da ação inicial destes, as práticas educativas de transição para sociedades sustentáveis puderam se enraizar e capilarizar no território, articulando terceiro setor e esfera privada. Contudo, o compromisso social dos indivíduos, a partir das instituições, foi o responsável por manter, desenvolver e ampliar ao longo das décadas o processo desencadeado pelo Estado (PACHECO, 2020), com as formações em EA e o investimento em infraestrutura. Precisamente esses agentes vêm utilizando as instituições, sejam públicas, privadas ou do terceiro setor, enquanto espaço e oportunidade para viabilizar as práticas de EA no município — ao contrário de outros municípios que descontinuaram seus coletivos educadores, em razão da falta de comprometimento institucional.

No território da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3, catalisadas pela Itaipu Binacional na década de 1980, as práticas educativas ambientais — considerando a amplitude de seu impacto desde sua construção — não se restringiram a Foz do Iguaçu, abrangendo, por ordem de ampliação, os demais 15 municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, os outros 28 municípios da BP3 e, desde 2018, a todos os 55 municípios da região Oeste do Paraná. Todavia, a maior parte deles não manteve o movimento de Educação Ambiental, exatamente pelas dificuldades em sustentar o processo exclusivamente a partir do poder público (LIMA e MARQUES, 2016). Ademais, as gestões da empresa estatal até 2002, bem como de 2019 em diante, foram paradoxais no tocante ao meio ambiente, tendo em vista a desconsideração dos aspectos de identidade e de pertencimento dos moradores impactados pelo enchimento do Lago de Itaipu, incluindo povos originários — os quais também foram desproporcionalmente compensados.

Em contrapartida, por meio de ações diretas ou por repasses de *royalties* às prefeituras dos municípios diretamente atingidos pelo reservatório, as recentes gestões da Usina Hidrelétrica vieram impulsionando o desenvolvimento socioeconômico no espaço geográfico afetado e fomentando relevantes iniciativas de EA. Foi

a partir da missão reformulada e implementada em 2003, mesmo sem finalidade compensatória, que a empresa estatal incentivou e fortaleceu práticas educativas com enfoque na formação de agentes transformadores da realidade socioambiental em seus entornos. Esta forma de atuar permaneceu até 2019, quando houve alteração da cúpula gestora e nova mudança de missão institucional, reduzindo, desde então, significativamente o apoio a atuações ambientais.

Juntamente ao Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu e aos governos municipais, a Itaipu Binacional foi agente decisivo na trajetória de EA no território, tendo tido como impulsionador o programa regional Cultivando Água Boa. Incentivando, ainda, por meio de recursos disponibilizados em editais, coletivos educadores, geridos por prefeituras e outros atores, e outros agentes pelo país, a empresa exerceu papel fundamental na concretização de projetos educativos ambientais desvinculados à sua atuação.

Em síntese, vinculada ao governo central, a Itaipu Binacional foi responsável por iniciar a implementação do Programa Nacional de Educação Ambiental na região, cuja multiplicidade de atores socioambientais se deve, em grande parte, à criação do Programa Nacional de Formação de Educadores e Educadoras Ambientais — uma das estratégias para atingir as metas do ProNEA. Materializado por meio da criação de coletivos educadores municipais, o ProFEA, implementado em 2006, incidiu na constituição do Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu no ano de 2009.

Servidores da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, por meio da Secretaria de Meio Ambiente — tendo como equipamento o Centro de Educação Ambiental do Iguaçu — em conjunto com a Secretaria da Educação, configuram-se como aliados e agentes primários na trajetória rumo à instituição de Política Municipal de Educação Ambiental. Gerindo o CEMFI até o presente, ao lado de outras instituições públicas e privadas e de representantes da sociedade civil, o governo local, com apoio da Usina Hidrelétrica



e do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, pôs em prática diversos projetos para o público escolar, a saber: a cartilha “Carta da Terra para Crianças”, a cartilha “Jornal Educativo” e o curta-metragem “Carta da Terra para Crianças: Um Novo Olhar – O Filme”.

Individualmente, a SMMA também promove formações para docentes de unidades escolares da rede pública municipal de ensino — cursos que também utilizam materiais elaborados pela Divisão de Educação Ambiental da Itaipu Binacional e pelo Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu. Referente ao âmbito interno deste último, são realizados cursos para os membros, tanto por meio de representantes de suas próprias instituições como de parceiros.

Findo o ProFEA, enquanto programa local, o grupo ainda promoveu uma edição municipal da Formação de Educadores Ambientais entre 2018 e 2020, com certificação emitida pelo Instituto Federal do Paraná — campus Foz do Iguaçu e patrocínio da PMFI e da Companhia de Saneamento. Além de profissionais vinculados ao IFPR e à SANEPAR, outras instituições públicas, a partir de seus representantes e integrados ao CEMFI, se configuram como agentes coadjuvantes fundamentais no cenário da Educação Ambiental no território. Dentre eles: o Núcleo Regional de Educação de Foz do Iguaçu, a Universidade Estadual do Oeste do Paraná e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, por meio do Observatório Educador Ambiental Moema Viezzer — coautor do diagnóstico de percepção socioambiental que subsidiou o texto da PMEA e seu Projeto Político-Pedagógico, a ser materializado por meio do Programa Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu.

Quando somada à atuação do segundo e do terceiro setor, seja por iniciativas espontâneas ou por mobilizações conjuntas, verifica-se que a facilitação governamental na elaboração e na instituição da Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu foi, de fato, decisiva. Unidos à posição favorável dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo em mandato na

época da realização da pesquisa basilar e da aprovação da Política Pública resultante, conclui-se que o legado de atores institucionais e setoriais possui legitimidade e potencial para prosseguir no curso de capilarização e de enraizamento da EA no território.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Gustavo Kenner; OMOTO, João Akira; JUNIOR, Julio José Araujo; RAMOS, Luciana Maria de Moura (org.). **Avá-Guarani: a construção de Itaipu e os direitos territoriais**. Brasília: ESMPU, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.

BADE, Maicol Rafael; ROCHA, Anderson Sandro da. Caracterização Histórica e Evolução Temporal do Uso e Cobertura da Terra na Bacia Hidrográfica do Paraná 3. *In*: ROCHA, Anderson Sandro da; BADE, Maicol Rafael. **Geografia da bacia hidrográfica do Paraná 3: fragilidades e potencialidades socioambientais**. Jundiaí: Editora In House, 2018, p. 39-72.

BLANC, Jacob. A Turbulent Border: Geopolitics and the Hydroelectric Development of the Paraná River. *In*: BLANC, Jacob; FREITAS, Frederico (ed.). **Big Water: The Making of the Borderlands Between Brazil, Argentina, and Paraguay**. Tucson: The University of Arizona Press, 2018, p. 211-241.

BORBA, Rosani. BARQUEZ, Roseli; CERUTTI, Iracema Maria. Histórico e Vivências de um Coletivo Educador: O caso de Foz do Iguaçu. *In*: RAYMUNDO, Maria Henriqueta Andrade; BRIANEZI, Thaís; SORRENTINO, Marcos Sorrentino. **Como construir políticas públicas de educação ambiental para sociedades sustentáveis?**. São Carlos: Diagrama Editorial, 2015, p. 62-68.

BRASIL. **8ª Mostra Nacional de Produção Audiovisual Independente: Guia orientador de mostras do Circuito Tela Verde**. Brasília: MMA, 2017, p. 11-12.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *In*: BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável: ProNEA, Marcos Legais e Normativos**. Brasília: MMA, 2018a. p. 43-47.

BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável: ProNEA, Marcos Legais e Normativos**. Brasília: MMA, 2018b.

CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Câmara Foz – Sessões Plenárias – 15-12-2020**. 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/225530987783302/videos/390340908910319/>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Tradução de Joana Angélica d'Avila Melo. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CERUTTI, Iracema Maria; MEIRA, Angela Luzia Borges de; BORBA, Rosani; OLIVEIRA, Maria Aparecida de; ASSIS, Roseli Barquez Alves de. **Atividades e Dinâmicas Socioambientais para a Educação Infantil**: Resultados do Programa Agenda 21 Infantil nos Centros Municipais de Educação Infantil. Foz do Iguaçu: Itaipu Binacional, 2012.

COLETIVO EDUCADOR DE FOZ DO IGUAÇU BP3. **Carta da Terra para Crianças Surdas**. 2016. Disponível em: <https://youtu.be/75JrdzuGI44>. Acesso em: 2 jun. 2021.

COLETIVO JOVEM DA BACIA DO PARANÁ 3. **Reivindicações da juventude à gestão municipal (2017-2020)**. Destinatários: Candidatos a prefeito(a), vice-prefeito(a) e vereador(a). Municípios da BP3, 2016.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental: Princípios e Práticas**. 5. ed. São Paulo: Global, 1998.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. *In*: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, v. 28-29, 1993, p. 107-156.

FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio; SORRENTINO, Marcos. Coletivos educadores. *In*: FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio (org.). **Encontros e caminhos**: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores. Brasília: MMA, Diretoria de Educação Ambiental, 2005, p. 57-70.

FOZ DO IGUAÇU. Decreto n.º 27.583, de 9 de outubro de 2019. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que institua a Política Municipal de Educação Ambiental e dá outras providências. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial n.º 3.701 de 11 de outubro de 2019**, Foz do Iguaçu, PR, 11 out. 2019a, p. 6.

FOZ DO IGUAÇU. Decreto n.º 27.657, de 11 de novembro de 2019. Designa membros para compor Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que institua a Política Municipal e [sic] Educação Ambiental no Município de Foz do Iguaçu. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial n.º 3.733 de 27 de novembro de 2019**, Foz do Iguaçu, PR, 27 nov. 2019b, p. 8.

FOZ DO IGUAÇU. Decreto n.º 28.348, de 27 de julho de 2020. Institui o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica – PMMA no âmbito do Município de Foz do Iguaçu. *In*: **Diário Oficial n.º 3.933 de 05 de agosto de 2020**, Foz do Iguaçu, PR, 05 ago. 2020a, p. 19-87.

FOZ DO IGUAÇU. Lei n.º 4.954, de 18 de dezembro de 2020. Institui a Política Municipal de Educação Ambiental e o Sistema Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial n.º 4.039 de 22 de dezembro de 2020**, Foz do Iguaçu, PR, 22 dez. 2020b, p. 49-55.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. 1. ed. Tradução de Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Carmem Romagna de; MARQUES, Jéssica Nogueira. **Perfil de Gestores Municipais de Educação Ambiental**: Uma Estratégia de Enraizamento no Território. Orientadora: Luciana Mello Ribeiro. 2016. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Educação Ambiental com Ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2016.

MARQUES, Jéssica Nogueira; CARVALHO, Patrícia Garcia da Silva; CASALE, Valéria Crivelaro. A Estruturação do Coletivo Jovem da Bacia do Paraná 3 do Cultivando Água Boa. *In*: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Anais do XVI Encontro Paranaense de Educação Ambiental**: 17 a 19 de maio de 2017. Curitiba: Setor de Educação da UFPR. p.197-200. Disponível em: <http://www.epea2017.ufpr.br/wp-content/uploads/2017/07/06-07-fich%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MEIRA, Angela Luzia Borges de; CERUTTI, Iracema Maria; OLIVEIRA, Maria Aparecida de; BORBA, Rosani; CARVALHO, Roseli Barquez Alves de Assis; DAHLEM, Roseli Bernardete. **Agenda 21 Infantil**: O Enraizamento da Proposta nos Centros Municipais de Educação Infantil de Foz do Iguaçu-PR. Foz do Iguaçu: Itaipu Binacional, 2011.

MORENO, Derliz. Coletivo Educador de Foz fortalece a Educação Ambiental há uma década. **Revista Mosaicos**, Medianeira, 20 set. 2019a. Disponível em: <https://www.revistamosaicos.com.br/coletivo-educador-de-foz-fortalece-a-educacao-ambiental-ha-uma-decada/>. Acesso em: 10 maio 2021.

MORENO, Derliz. Foz do Iguaçu é referência em práticas educativas ambientais no país. **Fundo Brasileiro de Educação Ambiental (FunBEA)**, São Carlos, 26 abr. 2019b. Disponível em: <https://www.funbea.org.br/foz-do-iguacu-e-referencia-em-praticas-educativas-ambientais-no-pais/>. Acesso em: 10 maio 2021.

MORENO, Derliz. Grupo de jovens promove ações de sustentabilidade nos 29 municípios da BP3. **Revista Mosaicos**, Medianeira, 12 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.revistamosaicos.com.br/grupo-de->

jovens-promove-acoes-de-sustentabilidade-nos-29-municipios-da-bp3/. Acesso em: 12 nov. 2018.

MORENO, Derliz Hong Hung. Protagonismo Juvenil no Entrelace da Educação com a Educação Ambiental. *In*: FERREIRA, Giovandro Marcus; BARBOSA, Maria do Carmo Silva; ANDRADE, Ivanise Hilbig de (org.). **Anais do 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 1 a 10 de dezembro de 2020**: Fluxos comunicacionais e crise da democracia. São Paulo: Intercom, 2020. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2020/resumos/R15-0013-1.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021, p. 1-15.

MORENO, Derliz Hong Hung; BORBA, Rosani. Universalização da Carta da Terra como Estratégia para o Protagonismo dos Surdos em Educação Ambiental. *In*: OLIVEIRA, Gilson Batista de (ed.). **Revista Orbis Latina**, v. 11, n. 1, jan./jun. 2021, p. 108-128. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/2671>. Acesso em: 10 maio 2021.

MORENO, Derliz Hong Hung; TELES, Maria Isabel da Silva; FELTRIN, Fabio Henrique; MARTINS, Camila. A Sensibilização para a Conservação e Preservação da Biodiversidade sob a Perspectiva dos Visitantes do Parque das Aves. *In*: OLIVEIRA, Gilson Batista de (ed.). **Revista Orbis Latina**, v. 11, n. 1, jan./jun. 2021, p. 86-107. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/2637>. Acesso em: 10 maio 2021.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite; Débora Landsberg. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

PACHECO, Roseli Bernardete Dahlem. **Organização e Gestão de um Coletivo Educador Local**: Aprendendo com a Caminhada do CEMFI. Orientadora: Luciana Mello Ribeiro. 2020. 55 f. Relatório de Pesquisa de Estágio de Pós-Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.

PACHECO, Roseli Bernardete Dahlem; RIBEIRO, Luciana Mello. Diagnóstico Participativo Comunitário: A Voz da Comunidade de Foz do Iguaçu na Política Municipal de Educação Ambiental. *In*: **Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA)**: Anais do XVII EPEA – Série II: Relatos de Experiência, v. 15, n. 2, 2020, p. 56-59. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/10545>. Acesso em: 31 ago. 2021.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 67-95.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: JM Editora, 1989.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. **Mensagem n.º 083/2020**. Destinatário: Beni Rodrigues, presidente da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu, 11 nov. 2020a.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. **Projeto de Lei, de 11 de novembro de 2020**. Institui a Política Municipal de Educação Ambiental e o Sistema Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu: Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu, 2020b.

RAYMUNDO, Maria Henriqueta Andrade; BRANCO, Evandro Albiach; BIASOLI, Semíramis; SORRENTINO, Marcos; MARANHÃO, Renata. Indicadores de monitoramento e avaliação de projetos e políticas públicas de Educação Ambiental no Brasil. **Ambientalmente Sustentable**, v. 1, n. 23/24, p. 25-39, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6482975>. Acesso em: 27 jul. 2020.

RAYMUNDO, Maria Henriqueta Andrade; BRANCO, Evandro Albiach; BIASOLI, Semíramis Albuquerque; SORRENTINO, Marcos. MonitoraEA: Processo Participativo para a Construção do Sistema Brasileiro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Educação Ambiental. In: RAYMUNDO, Maria Henriqueta Andrade; BIASOLI, Semíramis Albuquerque; BRANCO, Evandro Albiach; SORRENTINO, Marcos. **Avaliação e monitoramento de políticas públicas de educação ambiental no Brasil**: Transição para sociedades sustentáveis. Piracicaba: MH-Ambiente Natural, 2019, p. 27-41.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas Históricas e Comparadas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia**: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2014, p. 31-56.

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

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E TURISMO DO PARANÁ. **Programa Estadual de Educação Ambiental do Estado do Paraná**: Minuta – 2019. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2019.

SILVA, Evaldo Mendes da. Walking on the Bad Land: The Guarani Indians in the Triple Frontier. In: BLANC, Jacob; FREITAS, Frederico (ed.). **Big Water**:

The Making of the Borderlands Between Brazil, Argentina, and Paraguay. Tucson: The University of Arizona Press, 2018, p. 186-208.

SILVA, Silvana Severino da; DIAS, Edson dos Santos. Programa Cultivando Água Boa: Gestão de bacias hidrográficas pela Usina Hidrelétrica de Itaipu. *In*: ROCHA, Anderson Sandro da; BADE, Maicol Rafael. **Geografia da bacia hidrográfica do Paraná 3: fragilidades e potencialidades socioambientais**. Jundiá: Editora In House, 2018, p. 259-282.

SORRENTINO, Marcos; SIM, Edna Ferreira Costa do; SACCONI, Laura Vidotto; *et alii*. Comunidade, identidade, diálogo, potência de ação e felicidade: fundamentos para educação ambiental. *In*: SORRENTINO, Marcos; GÜNTZEL-RISSATO, Cintia; ANDRADE, Daniel Fonseca de; *et alii* (org.). **Educação ambiental e políticas públicas: conceitos, fundamentos e vivências**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2018, p. 21-62.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *In*: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. Pesquisa-Ação: Compartilhando saberes; Pesquisa e Ação educativa ambiental. *In*: FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio (org.). **Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005, p. 267-276.

TRATADO de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. *In*: BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável: ProNEA, Marcos Legais e Normativos**. Brasília: MMA, 2018, p. 89-94.

VIEZZER, Moema L.; PLETSCHE, Rosane; DAHLEM, Roseli Bernardete; VITORASSI, Silvana; CASALE, Valéria Crivelaro. **Círculos de Aprendizagem para a Sustentabilidade: Caminhada do Coletivo Educador da Bacia do Paraná III e Entorno do Parque Nacional do Iguaçu 2005-2007**. Foz do Iguaçu: Itaipu Binacional; Ministério do Meio Ambiente, 2007.

VITORASSI, Silvana. Programa de Educação Ambiental de Itaipu. *In*: FERRARO JUNIOR, Luiz Antonio (org.). **Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores – Volume 3**. Brasília: MMA/DEA, 2013, p. 441-452.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

# E AGORA, JOSÉ? A ATRIBUIÇÃO DE QUEM É? CONSELHOS *VERSUS* PODERES LEGISLATIVOS

Renann Ferreira

Lissandra Espinosa de Mello Aguirre

Gilson Batista de Oliveira

## 1. INTRODUÇÃO

Ao titular o texto com a expressão poética, de Carlos Drummond de Andrade, “e agora, José?”, que retrata a ideia da ausência de espaço e de esperança, revelando certo grau de angústia social, quer-se atentar às fragilidades do regime democrático brasileiro e aos desafios pós-modernos, como aqueles referentes às atribuições dos espaços democráticos, quais sejam, do Poder Legislativo Municipal e dos Conselhos Municipais. Falar de democracia, neste momento, tem o condão de atentar aos seus riscos e à necessidade da sua intransigente defesa, quando países ditos como democraticamente estabelecidos, a exemplo dos Estados Unidos da América, enfrentam protestos que refutam suas próprias eleições,

A democracia dos Estados Unidos, com seus admiráveis séculos de história e a honra de ter engendrado a maior potência mundial do último século, viveu nesta quarta-feira uma das jornadas mais sombrias em décadas. Manifestantes partidários de Donald Trump — e incentivados por ele — invadiram o Capitólio quando os representantes da soberania nacional realizavam ali a sessão de certificação dos resultados das eleições presidenciais vencidas pelo candidato democrata, Joe Biden. É o terrível resultado de anos de esforço sistemático por parte do magnata nacional-populista de fomentar a polarização na sociedade norte-americana. Anos de trabalho consciencioso para jogar gasolina nas bases da convivência civil e serena pegaram o fogo



mais terrível no próprio templo da democracia nos EUA (ATAQUE..., s.p., 2021).

Como relatam Levitsky e Ziblatt (p. 21, 2018), “se as experiências de outros países nos ensinam que a polarização é capaz de matar as democracias, elas nos ensinam também que esse colapso não é inevitável nem irreversível”.

Segundo o Estatuto da Juventude, Lei 12.852 de 05 de agosto de 2013, considera-se jovem toda pessoa entre 15 e 29 anos. Fazendo uma analogia com a democracia brasileira que surge com a Constituição da República de 1988, estaria ela entrando na sua fase adulta, demonstrando assim a sua incipiente instituição como ordenamento jurídico brasileiro, o que não difere de outros países latino-americanos (NINO, 1997).

O desenvolvimento “desde baixo” ou endógeno igualmente está em pauta, quando estados e municípios, bem como comunidades locais, assumem ou tentam assumir suas responsabilidades, não mais esperando e assistindo a atuação do governo federal, mas agindo com proatividade e pensando localmente, para Oliveira e Lima (2003, p. 30) “analisar o desenvolvimento regional a partir de uma perspectiva endógena, isto é, dando ênfase nos fatores internos à região capazes de transformar um impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento para toda sociedade. É o chamado paradigma ‘desde baixo’”.

Nesse sentido, acontecem os trabalhos dos conselhos municipais, estaduais e nacionais, espaços de participação democrática que agem desde o nível local até nacional, reconhecendo as demandas da sociedade civil e utilizando dos recursos públicos disponíveis para elaboração das políticas públicas para resolução das questões sociais.

Quando as deliberações dos conselhos e as leis das câmaras de vereadores, das assembleias legislativas e do congresso nacional — outros espaços legitimamente constituídos e ditos como “a casa do povo” — conflitarem, qual deverá prevalecer? Este

questionamento mostra-se pouco, ou praticamente inexistente, na doutrina e na jurisprudência, quiçá, pois os conselhos ainda sofrem da “síndrome de Peter Pan”,

“Todas as crianças crescem... menos uma”. Assim se inicia a história de Peter Pan, um menino para quem a vida seria uma eterna diversão sem deveres, o qual aparentava extrema confiança, mas, no fundo, guardava muitas inseguranças: medo de crescer, medo de assumir responsabilidades, medo de seguir adiante. Essa parece ser a sina dos conselhos sociais brasileiros, eternas crianças à espera de uma Wendy que possa chamá-los à realidade (BERCLAZ; MOURA, 2010, p. 02).

A preocupação com a concretização das deliberações reflete diretamente na salvaguarda da democracia, possibilitando o monitoramento e avaliação do regime, tendo em vista a nova perspectiva política-ideológica nacional de redução dos mecanismos participativos — um dos primeiros atos da Presidência da República nos primeiros cem dias de mandato foi a extinção de mais de 700 espaços de debates (FARIA, 2019) — como relata Maria da Glória Gohn (2019, p. 169-170),

O associativo advindo da participação em estrutura institucionalizadas, estatais ou não, compostos por conselhos, câmaras e grandes conferências nacionais; assim como políticas específicas às mulheres, juventude, afrodescendentes ou áreas temáticas como alimentação etc. extensamente tratadas no capítulo 2, entrou em crise e provavelmente será a forma que sofrerá as maiores alterações no cenário brasileiro a partir de 2019, com a mudanças do caráter das políticas de inclusão a partir de direitos para políticas de integração, a partir de critérios de alinhamento ao modelo conservador e seus requisitos. Desenha-se um modelo de reformas estruturantes — de olho nas contas públicas, ajustes fiscais, equilíbrio financeiro etc.; e não reformas estruturais, que podem incidir na questão das desigualdades sociais.

O estudo baseia-se numa pesquisa bibliográfica com dados qualitativos construída pelo método dialético epistemológico (LAKATOS, 2003). Por isso, “E agora, José”, ou seja, nessa zona cinzenta, entre o parlamento e os espaços de deliberação e de participação popular, de “sujeitos”, a quem caberá o poder de decisão? Pretende-se iniciar algumas discussões para que possam em momento oportuno serem aprofundadas. Inicialmente explorar-se-á a relação entre a democracia e o constitucionalismo, para em seguida apresentar diretrizes como a descentralização política-administrativa e a municipalização oriundas do federalismo, para então chegar aos conselhos. Ao final será abordado o possível conflito de competência entre os conselhos e as câmaras de vereadores, situação ainda pouco explorada pela doutrina, e que pode determinar as políticas públicas para além das políticas de governo.

## 2. DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO – IDEIAS QUE SE COMPLEMENTAM

A partir da década de 1980 a maioria dos países da América Latina abandonaram os governos militares e ditaduras, passaram ao sistema mesclado denominado de democracia constitucional (NINO, 1997). Nino (1997) relata que para muitos a democracia constitucional mostra-se como uma forma superior à democracia pura ou a um governo constitucional não democrático, sendo ideias complementares, e o constitucionalismo seria uma forma de limitar o poder do governo.

Para Nino (1997) a América Latina misturou o constitucionalismo americano com o europeu, tendo mais apoio da população à dimensão participativa do que a libertária de tolerância e respeito aos direitos, em suma servindo para preservar as regras fundamentais; limitar o governo por normas jurídicas escritas ou não que necessitam de processos complexos para reforma ou derrogação; criar restrições formais as leis; separar os poderes; zelar pelos direitos individuais para que não sejam suprimidos pelo estado; dispor sobre o controle

de constitucionalidade; julgar algumas instituições governamentais; e reunir funções legislativas e executivas. Em outras palavras, “pode se dizer o conjunto de normas que prescreve a organização política e o relacionamento entre Estado e indivíduo, impondo limites à atividade legislativa” (NINO, 1997, p. 17).

Reforçam esta ideia Levitsky e Ziblatt (2018, p. 19), ao relatarem que “constituições têm que ser defendidas – por partidos políticos e cidadãos organizados, mas também por normas democráticas. Sem normas robustas, os freios e contrapesos constitucionais não servem como bastiões da democracia”. Caso isso não aconteça corre-se o risco de transformar instituições em armas contra a própria democracia, a exemplo da compra das mídias e dos tribunais (LEVITSKY; ZIBLAT, 2018).

Lembra Maria da Glória Gohn (2019) que foram as organizações sindicais, as comunidades eclesiais de base, a reorganização dos partidos e os movimentos sociais que formaram a cerne da constituinte de 1980, todavia,

A polarização se instaura na política e a Constituição Cidadã começa a ser questionada pelos grupos conservadores e desmontada em direitos básicos, pelos novos grupos políticos que assumem o poder após o *impeachment* da Presidente Dilma se efetivar em agosto de 2016. Inicia-se um processo de fragilização da democracia com tendência a desdemocratização, com um processo de desregulamentação ou revisão de muitos espaços participativos e direitos (GOHN, 2019, p. 249).

Quanto à democracia, Norberto Bobbio (1986) a compreende como um conjunto de regras procedimentais que prevê e facilita, da forma mais ampla possível, a participação dos interessados com intuito de formar decisões coletivas. Segundo ele, essas regras preveem quem poderá tomar as decisões coletivas e como acontecerão, pois, até mesmo a melhor democracia não prevê a participação de todos, devido a situações como o critério etário mínimo para exercer o direito ao voto e de ser votado.

Perante a impossibilidade de a democracia reunir todas as pessoas para deliberar, surgiram espécies como a democracia representativa, que “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 1986, p. 44).

Para Gohn (2019), os conceitos participação e democracia estão tão entrelaçados que em determinados momentos mostra-se impossível separá-los, o mesmo que acontece com os termos direitos e cidadania. Na visão de Gohn (2019, p. 26), a participação “pode ser observada nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, movimentos ou outras organizações sociais; assim como, nos discursos e práticas das políticas estatais, no campo das ações das Instituições Participativas, com sentidos e significados completamente distintos”.

Na figura 1, Médici (2014, p. 37) realiza a comparação entre as características da democracia representativa com a democracia participativa:

Figura 1 – Dimensões do consenso na democracia representativa e na democracia deliberativa

Dimensiones del consenso en la democracia representativa y en la democracia deliberativa		
Dimensiones	Democracia representativa Consenso débil	Democracia participativa Consenso exigente
Decisión y adopción de políticas públicas	Monopolio de los representantes políticos.	Requieren de la participación institucionalizada antes, durante, después.
Voto	Como elección de representantes políticos.	Como decisión.
Tiempo	Asimétrico entre elites político-económicas y ciudadanía. Discontinuidad. Calendario electoral.	Continuidad del proceso político participativo entre elecciones. Incentivos a la participación ciudadana.
Información	Asimétrica entre representantes y representados.	Promueve la difusión y acceso a la información como bienes públicos.
Presunciones acerca del consenso y la legitimidad	Se presumen entre elecciones. Se rectifican o ratifican solamente por medio del voto elección.	No se presumen. Requieren verificación por participación y deliberación institucionalizada.
Control y responsabilización	Difíciles y eventuales por mandato libre: “voto castigo”.	Continuos por cuanto la participación institucionalizada los facilita y promueve.

Fonte: Médice, 2014, p. 37.

Mesmo com as características que permitem a população fazer parte das decisões que impactarão suas vidas, a ponderação entre democracia e ditadura<sup>53</sup> para Bobbio (1986) varia conforme a faixa etária de quem está analisando, numa perspectiva que para as pessoas de mais idade, mesmo com suas lacunas, mostra-se preferível uma má democracia do que uma boa ditadura — quando comparadas entre si, como a mussoliniana a hitleriana, aquela foi melhor do que esta —, pois viveram e conheceram o período ditatorial; já os mais jovens, que não conheceram este regime, mas apenas as democracias medíocres, não aceitam tal argumento, sendo assim a democracia mostra-se velha para os mais jovens e nova para os mais velhos.

Contudo, sustenta Bobbio (1986) que para aferir o desenvolvimento da democracia de um país deve-se atentar para o aumento ou não de espaços que permitam ao cidadão exercer sua cidadania, e não para o número de pessoas que podem participar, como exemplifica o autor,

De agora em diante, quando nos colocarmos o problema de saber se houve desenvolvimento da democracia na Itália durante os últimos anos, deveremos procurar ver se aumentou não o número dos eleitores, mas o espaço no qual o cidadão pode exercer seu próprio poder de eleitor. Podemos assim considerar como reforma democrática nesta direção a que instituiu os conselhos escolares com a participação de representantes dos pais. (E devemos ao contrário considerar como insuficiente e abortada, e abortada porque insuficiente, a reforma relativa às eleições de representantes estudantis nos conselhos universitários) (BOBBIO, 1986, p. 56).

Em 2003 o Brasil vivenciou este aumento com as conferências nacionais, quando no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio

<sup>53</sup> “O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas” (HABBERMAS, p. 99, 1997).

Lula da Silva foram impulsionadas a realização desses momentos de participação para avaliação e criação de diretrizes em saúde, assistência social, minorias, entre outras (AVRITZER, 2012).

Já em 2019 foram extintos 734 espaços por meio de um único decreto, sendo que a oposição ao governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro conseguiu evitar a extinção de mais 996 colegiados por meio de ação proposta ao Supremo Tribunal Federal (O GLOBO, 2019).

Os conselhos que vieram com a Constituição de 1988 são exemplos dos espaços citados por Norberto Bobbio (1986), que surgiram com as novas diretrizes da Carta Maior. Eles passam da democracia representativa, onde uma pessoa eleita pelo povo vota por esse mesmo povo, para a possibilidade de participação direta da sociedade civil. Para Lyra (1999, p. 01),

A Constituição de 1988, ao consagrar, junto com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública produziu – ou inspirou – a emergência de diversos institutos de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam essa práxis participativa: as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias (LIRA, 1999, p. 01).

O constitucionalismo trouxe também o federalismo à brasileira, que compreende como entes federados: os municípios, os estados e a união, sendo as relações repletas de “tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado centralizado, da unidade e da integração nacional e, por seu turno, um modelo descentralizado, da autonomia e da diversificação regional” (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012, p. 09).

De um estado militar centralizado e focado no planejamento regional realizado pelo governo federal, passa-se com o neoconstitucionalismo federativo brasileiro a um poder compartilhado entre os entes, tendo os municípios maior autonomia, desafiando a convergência política, e ganha ênfase a resolução das desigualdades socioeconômicas tendo por base a análise territorial (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

### 3. NEOCONSTITUCIONALISMO E O FEDERALISMO NO BRASIL

Conforme retratam Vieira, Santos *et al.* (2013), o neoconstitucionalismo surge sem provocar uma ruptura com o constitucionalismo anteriormente relatado, mas desponta para converter o Estado de Direito em Estado Constitucional de Direito, tendo uma faceta de corrente doutrinária acadêmica, o que lhe diferencia do novo constitucionalismo latino-americano, este instigado pelas movimentações populares e pelas demandas sociais.

Entre as principais diferenças, o Neoconstitucionalismo apresenta uma visão antropocêntrica, voltada ao homem, já o Novo Constitucionalismo da América Latina tem uma visão biocêntrica, ou seja, ao planeta, à vida, conforme comparado por Vieira, Santos *et al.* (2013, p. 128) na figura 2.

Figura 2 – Aproximações e tensões entre o “neoconstitucionalismo” e o “novo constitucionalismo latino-americano”

Neoconstitucionalismo	Novo constitucionalismo latino-americano
<b>Pontos de aproximação</b>	
- A constitucionalização do ordenamento jurídico; - A rigidez constitucional; - A força normativa dos princípios e a sua presença abundante nas constituições; - Constituições analíticas/prolixas (busca da permanência da vontade do constituinte, em face da necessidade de estabilidade institucional).	
<b>Pontos de tensão</b>	
Fomento do alargamento da Jurisdição Constitucional sob a primazia do Poder Judiciário.	Fortalecimento do Poder Constituinte e ampliação dos atores constitucionais, sob a primazia da soberania popular.
Efetivação da constituição centrada na Jurisdição Constitucional.	Efetivação da constituição centrada na participação popular nos processos de interpretação e alteração da Constituição.
A dignidade da pessoa humana é alçada ao centro do ordenamento jurídico – Modelo Antropocêntrico.	A defesa da “Pachamama” e “Sumak Kawsay” – Modelo Biocêntrico.
Adoção de princípios constitucionais clássicos (ex.: separação dos poderes, rigidez constitucional).	Adoção de princípios constitucionais clássicos e outros originais (“Pachamama” e “Sumak Kawsay”).
Jurisdição Constitucional ordinária (monismo jurídico).	Coexistência entre Jurisdição ordinária e Justiça Indígena Campesina (pluralismo jurídico).
Estado Constitucional de Direito.	Estado Plurinacional de Direito.

Fonte: Impasses e alternativas em 200 anos de constitucionalismo latino-americano, 2013



A Constituição do Brasil de 1988 que pode não se enquadrar no novo constitucionalismo latino-americano, e, por reflexo, se aproximar do neoconstitucionalismo (VIEIRA; SANTOS; *et al.*, 2013), trouxe junto a autonomia dos entes federados novas diretrizes constitucionais, tais como: a descentralização política-administrativa, a municipalização e a participação da sociedade civil em espaços municipais de deliberação.

Vale lembrar que os municípios são entes federados com características de autogoverno, autonomia legislativa e administrativa. No mais, além das competências legislativas referentes aos assuntos de interesse local, Art. 30, I, da Constituição Federal, o município participa da competência legislativa concorrentes e da competência comum com os demais entes federados, consoante os artigos 23 e 24 da Constituição Federal.

Muitas das atribuições descentralizadas refletem as consequências do federalismo centrífugo – quando um Estado antes unitário centralizado se descentraliza, na direção centro-periferia, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos onde os estados se uniram (MORAES, 2006).

Como exemplo de descentralização e municipalização de certas ações, cita-se a Assistência Social, artigos 204, I, II da Constituição Federal. Esse novo patamar alçado pelos municípios não significa uma ruptura absoluta com o governo federal ou estadual, deixando o município órfão, nesse sentido, para Digiácomo e Digiácomo (2017, p. 354),

Importante mencionar, a propósito, que “municipalização” não é sinônimo de “prefeiturização”, ou seja, de que é o município que deve arcar, sozinho, com o ônus da implementação de toda estrutura necessária ao atendimento de sua população infantojuvenil, pois para tanto deverá articular ações e programas com o Estado (ente Federado) e a União (conforme art. 86, do ECA), e mesmo demandar judicialmente para exigir que estes lhe prestem a necessária contrapartida, tanto do ponto de vista

técnico quanto financeiro (conforme art. 210, inciso II, do ECA), acima referida. Significa, isto sim, que o município não apenas deve promover a adaptação de seus órgãos e programas às necessidades específicas de sua população infantojuvenil, conforme determina o art. 259, par. único, do ECA, como também deve discutir os seus problemas e deficiências e definir estratégias locais para sua solução (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2017, p. 354).

A figura do federalismo cooperativo para Moraes (2006, p. 646) “trouxe como ideia central a necessidade de coordenação entre o exercício das competências federais e estaduais, sob a tutela da União. Privilegia-se, portanto, a ideia de competências verticais”.

As atribuições das competências constitucionais materiais e legislativas aos municípios refletem nos espaços democráticos dos Conselhos, como exemplificam Digiácomo e Digiácomo (2017, p. 354) ao observarem que “o Município deve, enfim, por intermédio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, definir a sua política de atendimento aos direitos infantojuvenis, de modo a desenvolver ações, programas e serviços especializados em sua base territorial”, a municipalização. E assim tem-se dois mecanismos de deliberação política e exercício da democracia dentro do mesmo ente: os conselhos municipais e poder legislativo.

#### **4. O CONSELHO E O PODER LEGISLATIVO: O POSSÍVEL CONFLITO**

O ser humano como ser social não se encaixa nas concepções individualistas de sociedade (BOBBIO, 1986). Vivendo de forma coletiva e em um regime que não impõe o consenso de cima para baixo, inevitavelmente acontecerá o dissenso, o que se mostra comum quando há livre manifestação, podendo-se chegar a um consenso real e conseqüentemente democrático (BOBBIO, 1986). Dito de outra forma, o dissenso revela-se inerente à democracia. Em contraparte lembra Habbermas (1997, p. 77) que “o consenso

é necessário para definir as bases e os limites do dissenso, para que este não dissolva o sistema”.

Com o advento da Constituição de 1988 e o fomento da democracia participativa surgiram os conselhos, espaços coletivos formados pelo governo e pela sociedade civil<sup>54</sup> para a formação do consenso democrático, para Maria da Glória Gohn (2000, p. 177),

Nos anos 90, a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis de país. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício, via a democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como, crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc.

A descentralização político-administrativa, a municipalização e a formação dos conselhos alçaram os municípios às novas perspectivas e responsabilidades, tendo a possibilidade de atuarem com o desenvolvimento de baixo para cima, endógeno, observando tanto suas peculiaridades como suas potencialidades.

<sup>54</sup> “STJ Reconhece a legitimidade do Ministério Público para exigir do Município execução de política específica definida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante a obrigatória inclusão dos recursos pertinentes em orçamento municipal. (grifo do MPPR)

Respeitadas as competências legislativas de cada ente federativo, há competências materiais, administrativas, que representam ações comuns atribuídas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Trata-se de atribuições relacionadas às matérias administrativas de cada ente da Federação. A Constituição previu no art. 23 as competências comuns entre União, estados, Distrito Federal e municípios, e no art. 30 a competências dos municípios.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

---

#### ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

<sup>1</sup> Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.

<sup>2</sup> **Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente** (grifo nosso).

<sup>3</sup> Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.

<sup>4</sup> Recurso especial provido.

(STJ. 2ª T. RESP. n.º 493811. Rel. Min. Eliana Calmon. J. 11/11/03, DJ 15/03/04)”. (MPPR - Ministério Público do Paraná. **Conselhos de Direitos – Jurisprudência Selecionada**. Criança. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1262.html>. Acesso em: 17 jan. 2021).

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

Dada também a extensão territorial do país e sua diversidade sociocultural, a tomada de decisão local tende a ser mais exitosa, tendo em vista que o principal sujeito interessado, *stakeholder*, da política pública constitui-se o próprio destinatário, com possibilidade de opinar e escolher o que deseja para sua cidade, possibilitará que a política pública chegue mais próxima da efetividade. Para Calado (2012, p. 34),

A democracia representativa surge na esteira do aumento populacional; da extensão dos direitos de cidadania para mais pessoas; do crescimento do Estado; do individualismo capitalista; da necessidade crescente de informações para participação nos negócios públicos; ou seja, do aumento da complexidade das sociedades (CALADO, 2012, p. 34).

O regime democrático tem caráter dinâmico, a constante mutação mostra-se peculiar à Democracia, ao contrário do despo-

tismo que se mostra sempre da mesma forma; e o poder que vem de baixo, mostra-se como remédio do poder que vem de cima, de caráter autocrático (BOBBIO, 1986).

Nesse sentido, os conselhos municipais gestores de políticas públicas têm o desafio de unir os recursos públicos disponíveis para sanar as demandas da sociedade, e sendo composto, geralmente, de maneira paritária por representantes do governo e da sociedade civil, suas deliberações devem perpassar mandatos políticos, ou pelo menos deveriam, para se diferenciarem dos poderes executivos, que quando entram na gestão, geralmente quando oposição do governo anterior, findam com as políticas que eram desenvolvidas e iniciam novas, rompendo com qualquer possibilidade de continuidade.

Mesmo o conselho quando deliberativo, para que sua decisão se torne uma política pública<sup>55</sup>, acabam algumas vezes por transformá-las em iniciativas legislativas, mas para isso, deve essa deliberação tramitar normalmente na respectiva casa de leis, podendo sofrer alterações e desvirtuamentos do que fora inicialmente deliberado. Assim surge um possível conflito democrático, ou no mínimo, um desafio a ser superado.

As câmaras de vereadores, que consistem no poder legislativo em âmbito municipal, igualmente representam essencialmente a vontade do povo, possuem a função típica de legislar e fiscalizar dentro dos limites constitucionais, mas conforme explica Moraes (2007):

As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil,

---

<sup>55</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 1.035, de 10 de janeiro de 1939 — sancionado pelo presidente Getúlio Dornelles Vargas —, o PNI foi a segunda Unidade de Conservação (UC) instituída no Brasil e também o maior remanescente contínuo de floresta atlântica na região Sul do país.

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (MORAES, 2007, p. 391).

Tem-se, então, por um lado, representantes devidamente eleitos para um mandato legislativo a fim de representar a população na casa de leis, e, por outro, um órgão colegiado com base constitucional e legal, estabelecido para ser responsável por determinada política pública.

Quadro 01 – Comparativo entre o conselho e o poder legislativo

	<b>Conselho</b>	<b>Poder Legislativo</b>
<b>Forma de eleição</b>	Eleitos entre seus pares	Eleito pelo povo
<b>Representação</b>	Lugar de fala	Representatividade política
<b>Democracia</b>	Participativa	Representativa
<b>Participação</b>	Direta	Indireta
<b>Resultado do debate</b>	Delibera	Legisla
<b>Municipal</b>	Conselho Municipal	Câmara de Vereadores
<b>Estadual</b>	Conselho Estadual	Assembleia Legislativa
<b>Federal</b>	Conselho Nacional	Congresso Nacional

Fonte: elaboração própria

E agora, José? A competência, de quem é? Diante deste conflito, qual plano deverá ser cumprido pelo poder executivo municipal? Qual órgão – conselho ou câmara de vereadores – representará a vontade do povo?

Toma-se por exemplo a seguinte situação hipotética:

1. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do município de W resolve criar um plano decenal sobre a política pública de desenvolvimento econômico e social para os próximos 30 anos;
2. Após audiências públicas, consultas públicas e discussões plenárias entre a sociedade civil e os representantes do poder executivo chegam ao consenso e deliberam o plano;
3. A decisão do conselho vincula o poder executivo que começa a executá-lo;

4. O plano é encaminhado à Câmara de Vereadores para conhecimento e por iniciativa do edil Verdiano, este o transforma em um projeto de lei;
5. O projeto entra em pauta e os vereadores realizam alterações substanciais diferentes das deliberadas pelo conselho;
6. O plano é aprovado na câmara e vai para sanção do prefeito totalmente diferente da versão inicial.

Na hipótese apresentada há uma tensão entre os representantes do povo, que, para Calado (2012), surgem da busca por reconhecimento,

Os conflitos entre instâncias participativas e parlamentares podem ser caracterizados como uma luta por reconhecimento, no sentido dado por teóricos críticos. Reconhecimento esse que significa, por um lado, a aceitação, dentre outras dimensões, do direito à participação que tem a sociedade por parte dos parlamentares. Por outro lado, o reconhecimento significa a aceitação, por parte da sociedade, do direito que têm parlamentares de exercer a representação eleitoral e as funções daí decorrentes (CALADO, 2012, p. 12).

Trava-se o embate entre a representatividade política e a legitimidade do local de fala. Por mais que os vereadores, deputados estaduais e federais, e senadores tenham sido eleitos pelo povo para legislarem sobre diferentes matérias, ressalvados os limites constitucionais, os conselheiros são escolhidos para deliberar sobre políticas específicas: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, juventude, entre outros, das quais, via de regra, possuem conhecimento e experiência.

Mais que o conflito entre os conselhos e os poderes legislativos, este cabo de guerra também coloca em jogo a política pública em si e o melhor interesse dos cidadãos.

A partir desta contextualização abre-se caminho às reflexões para buscar possíveis soluções às situações futuras como a exemplificada. Caso a democracia não morra, possa a legislação já prever a solução deste conflito na retomada dos espaços, pois os conselhos,



por mais que tenham passado alguns anos, ainda se encontram em um limbo jurídico e com escassa jurisprudência.

A ausência de educação para o exercício da cidadania transforma o voto em mercadoria, não necessariamente numa troca por dinheiro ou por algum bem, mas por interesses, e o melhor ofertante leva. E aproveitando-se dessa carência, os governos conseguem formar sua massa preferida de pessoas, aqueles tidos como passivos, ou, nas palavras de Bobbio (1986), ovelhas — atualmente também chamados de gados —, por serem mais dóceis. Todavia, a democracia precisa dos ativos, que participem da vida política e debatam sobre o que querem à sociedade em que estão inseridos.

Por outro lado, torna-se difícil exigir do povo e contar com um maior exercício democrático, quando a democracia não se mostra capaz de garantir suas condições básicas de subsistência: alimentação, saúde, educação e até mesmo o direito à vida (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018), ainda mais quando se trata de jovem, negro, pobre e periférico.

Retomando a indagação de origem — “E agora, José?” —, os campos de atuação dos conselhos e do poder legislativo municipal ao contrário de ações antitéticas, precisam ser espaços de diálogos referentes aos assuntos prioritários e sensíveis aos municípios. Supera-se os preceitos formais da democracia representativa e se alcança o espaço de fala e voz para um exercício participativo da democracia. As proposições legislativas precisam atender às demandas e argumentos vertidos nos conselhos que além de espaços de diálogo, são locais de resistência. O fortalecimento e a ampla participação nos conselhos municipais são instrumentos estruturantes da democracia participativa no âmbito municipal.

## 5. CONCLUSÃO

A junção constituição com a democracia para tentar defender esta última, não se mostra apenas longe, nos Estados Unidos, mas também em território nacional, como a diminuição dos espaços participativos que o Brasil enfrenta na atual gestão presidencial que veementemente nega e revoga tais espaços.

Em 2016 o país já se mostrava atrasado em relação à democracia, a república e a concepção de sujeito de direitos, e agora parece retroagir ainda mais. O dissenso necessário à democracia está polarizado, o que poderá levar a sua morte, e o consenso está utópico dentro de uma possível distopia.

Aqueles espaços participativos que não estão sofrendo com as revogações de seus decretos de criação, estão morrendo por inanição: sem estrutura física, sem equipes, sem recursos, sem locais para reuniões, sem diárias, entre outros recursos retirados tão necessários para efetivação dos seus trabalhos, assim enfraquecendo o controle social.

Debater esse conflito de competência colabora com o desafio de pensar a longo prazo as políticas públicas, ou seja, para que elas não se enfraqueçam com a troca dos poderes a cada processo eleitoral, que sejam duradouras, baseadas em diagnósticos, marcos conceituais, plano de ação, orçamento, monitoramento e avaliação. Além disso, tais espaços mostram-se complementares e se auto nutrem, confirmando um a existência do outro.

Para isso, quiçá a regulamentação mínima da participação popular e funcionamento dos conselhos poderá gerar maior segurança jurídica aos próprios espaços e às deliberações, criando confiabilidade nesse equipamento democrático. Talvez no futuro, em caso de uma eventual retomada do aumento de espaços participativos, essa pergunta já esteja respondida, passando de uma relação de enfrentamento para uma relação construtiva.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carlos Drummond de. **José. Novos Poemas. Fazendeiro do ar.** Rio de Janeiro: Record, 1993.

ATAQUE à democracia dos EUA. **El País.** Editoriais. 06 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-01-07/ataque-a-democracia-dos-eua.html>. Acesso em: 17 jan. 2021.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais:** ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, maio de 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf). Acesso em: 17 jan. 2021.

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. **O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e suas (des) funcionalidades: Síndrome do Peter Pan em busca da “Terra do Nunca”?** Até quando? ABMP, 2010. Disponível em: [http://www.abmp.org.br/media/files/biblioteca/00001423\\_marcio\\_berclaz\\_public\\_e\\_violacao\\_dos\\_dire\\_da\\_cria.pdf](http://www.abmp.org.br/media/files/biblioteca/00001423_marcio_berclaz_public_e_violacao_dos_dire_da_cria.pdf) Acesso em: 27 fev. 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei 8.069 de 13 de julho de 1990.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei 12.852 de 05 de agosto de 2013.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12852.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.

CALADO, Fernanda Montenegro. **Conselheiros municipais e vereadores: luta por reconhecimento na esfera pública.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243098/Dissertacao\\_FernandaMCalado.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243098/Dissertacao_FernandaMCalado.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso: 17 jan. 2021.

DECRETO do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos. **O Globo**, 29 jun. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>. Acesso em: 17 jan. 2021.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado.** Curitiba. 7. ed. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2017.

FARIA, Flávia. **Entenda decreto que põe fim a conselhos federais com atuação da sociedade.** Folha de S. Paulo. 03 de maio de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/entenda-decreto-que-poe-fim-a-conselhos-federais-com-atuacao-da-sociedade.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2021.

GOHN, Maria da Glória. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana.** *In: Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestioness, conceptos y valores.* CLACSO: Buenos Aires, 2000. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930063218/torres2.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013.** Petrópolis/RJ: Vozes, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. V. 2. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 354 p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Tradução de Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (org.). **Federalismo à brasileira:** questões para discussão. V. 8. Brasília: Ipea, 2012. 249 p.

LYRA, Rubens Pinto. **Conflitos e sua prevenção:** o papel dos conselhos e ouvidorias de defesa social. João Pessoa: Universidade da Paraíba, 1999. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/download/507/450/1885>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MÉDICI, Alejandro. Nuevo constitucionalismo latinoamericano y giro decolonial. Seis proposiciones para comprenderlo desde un pensamiento situado y crítico, **Revista El Otro Derecho**, n. 48, p. 19-62, 09 dez. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo. Atlas, 2007.

MPPR - Ministério Público do Paraná. **Conselhos de Direitos – Jurisprudência Selecionada.** Criança. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1262.html>. Acesso em: 17 jan. 2021.

NINO, Carlos Santiago. **La constitucion de la democracia deliberativa.** Tradução de Roberto P. Saba. Barcelona: Gedisa S. A., 1997.

OLIVEIRA, Gilson Batista de; LIMA, José Edmilson de Souza. Elementos endógenos no desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, maio/dez. 2003. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/462>. Acesso em: 17 jan. 2021.

VIEIRA, José Ribas; SANTOS, Fabiana de Almeidas Maia; *et al.* Impasses e alternativas em 200 anos de constitucionalismo latino-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, vol.5, n.2, p. 122-132, Unisinos, jul.-dez. 2013.

**PARTE III**  
**DESENVOLVIMENTO**  
**NA REGIÃO DA**  
**TRÍPLICE FRONTEIRA**

# IMPACTO DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE DE UM MUNICÍPIO DA TRÍPLICE FRONTEIRA (BRASIL, PARAGUAI, ARGENTINA) – PARA ALÉM DAS INDAGAÇÕES, SUPOSIÇÕES E ESPECULAÇÕES

Cinthya de Fátima Oliveira Strada

Walfrido Kuhl Svoboda

Eliane Pinto de Goes

## 1. INTRODUÇÃO

Os municípios de fronteira são definidos por territorialidades heterogêneas, possuindo interações econômicas, culturais e políticas. Estudar essa região é necessário para melhorar e conhecer obstáculos à integração, avaliar seus resultados negativos e subsidiar a formulação de políticas para a melhoria da vida e garantia de direitos sociais de saúde da população fronteiriça (MELLO; VICTORA; GONÇALVES, 2015).

No Brasil, os avanços alcançados pelo SUS – Sistema Único de Saúde nos últimos anos são inegáveis, porém torna-se cada vez mais evidente a dificuldade em superar a intensa fragmentação das ações e serviços de saúde e qualificar a gestão do cuidado no contexto atual (GIOVANELLA *et al.*, 2007).

Para compreender melhor as necessidades e problemas de saúde nas áreas fronteiriças, o governo brasileiro criou o projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS – Fronteiras), em 6 de julho de 2005, com o propósito de ampliar a capacidade operacional, através de um sistema de compensação financeira, de 121 municípios fronteiriços localizados até 10 km da linha de fronteira e que atraem visitas regulares de pacientes oriundos dos países limítrofes (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015).

O Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS – Fronteiras) é uma política pública de saúde e um instrumento legal que visa atender à necessidade dos serviços de saúde na fronteira, viabilizando o desenvolvimento de ações com o acesso à saúde de pessoas que passam a residir em solo brasileiro. (ALMEIDA PRADO; AMARAL, 2013).

Em municípios fronteiriços, os serviços de saúde oferecidos assumem um importante fator no cotidiano dos sujeitos que ali residem e transitam, na medida em que podem facilitar ou limitar o acesso destes usuários, em função de seu local de residência, contribuindo ou impedindo a garantia de direitos à saúde. Devido às fortes evidências empíricas de que os serviços de saúde nessas cidades do Brasil são amplamente utilizados por estrangeiros como paraguaios, que buscam os serviços de saúde em trânsito pela cidade ou que nela residem, veio o interesse em pesquisar essa parcela da população. Entretanto, essa demanda não é considerada no planejamento dos serviços e pode causar impacto na qualidade da atenção prestada (CAZOLA; PÍCOLI; TAMAKI; PONTES; AJALLA, 2011).

Sabe-se que a saúde é um direito de todos os brasileiros e o sistema de saúde garante atenção gratuita a todos os seus cidadãos, porém, nos municípios de fronteira é complexa essa garantia, pois assumem uma importante dimensão no cotidiano dos sujeitos que ali residem e transitam, na medida em que podem facilitar ou limitar o acesso desses usuários, em função de seu local de residência, contribuindo ou impedindo a garantia de direitos à saúde (MELLO; VICTORA; GONÇALVES, 2015).

Desenvolver estratégias e programas para reduzir as desigualdades em saúde e na atenção à saúde é uma prioridade, pois está relacionado a garantia de direitos humanos e bem-estar da população, devendo ser uma prioridade, bem como a inclusão social, o combate à pobreza, sendo um setor em maior evidência para a realização de políticas públicas (GALLO; COSTA, 2004).

Trabalhar políticas de saúde, em região de fronteira pode apresentar uma série de dificuldades, onde o sistema de saúde do Brasil (o SUS) acaba por não garantir de forma efetiva o direito à saúde para estrangeiros e/ou cidadãos residentes em outro país.

Segundo notícia veiculada no canal de comunicação G1.Globo, em 03 de agosto de 2015, no ano de 2015 “a Secretaria Municipal da Saúde de Foz do Iguaçu-PR estimava que gastava por mês R\$ 3,5 milhões com o atendimento de paraguaios e de outros estrangeiros. Só com hemodiálise, eram R\$ 100 mil mensais”.

O objetivo deste trabalho foi realizar a caracterização e análise do atendimento prestado pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS) aos pacientes estrangeiros residentes ou não no município de Foz do Iguaçu-PR entre 2010 e 2016. Além disso, compreender a percepção dos profissionais de saúde que realizaram esse atendimento à população estudada.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Os municípios que negam o atendimento ao estrangeiro fronteiriço, fazem com que esse estrangeiro busque formas de obter acesso ao sistema de saúde brasileiro (Sistema Único de Saúde – SUS), e em sua maioria, de forma ilegal. Por outro lado, os recursos recebidos pelo município para financiamento de suas ações de Atenção Básica são calculados com base em um valor *per capita*. Portanto os municípios fronteiriços não possuem um adicional ao seu orçamento para atender a demanda da população fronteiriça estrangeira, bem como do brasileiro que reside do lado estrangeiro da fronteira (BRANCO; TORRONTÉGUY, 2013).

O Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras) foi instituído e implementado a partir de 2006 pelo Ministério da Saúde para identificar as potencialidades e deficiências estruturais do SUS existente nos municípios fronteiriços. Em sua implementação, o Ministério da Saúde estabeleceu parcerias com as Universidades Federais para possibilitar a troca de saberes entre pesquisadores e



a população dos municípios pesquisados. Primeiro foi elaborado um diagnóstico que contempla os aspectos assistenciais, pedagógicos, epidemiológicos, sanitários e ambientais da saúde pública nos municípios fronteiriços. Posteriormente, viabilizou a criação de uma rede de cooperação entre países vizinhos para melhorar a qualidade dos serviços prestados à população (TAVARES *et al.*, 2008).

Devido a isso, é importante manter acordos entre países de fronteira, com o objetivo de estabelecer parcerias e melhorias do atendimento à população fronteiriça nos serviços de saúde disponíveis.

A Atenção Básica (AB) / Atenção Primária à Saúde (APS) é a principal porta de entrada para os serviços disponibilizado na rede pública, sendo a coordenadora do cuidado e ordenadora das ações. E ainda, é proibida qualquer exclusão baseada em idade, gênero, raça/cor, etnia, crença, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, estado de saúde, condição socioeconômica, escolaridade, limitação física, intelectual, funcional e outras (BRASIL, 2017).

Um dos sistemas utilizados pela Atenção Básica é o e-SUS Atenção Básica (e-SUS AB), sendo uma estratégia do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde (MS) do Brasil para reestruturar as informações da Atenção Básica em nível nacional. Essa ação está alinhada com a proposta mais geral de reestruturação dos Sistemas de Informação em Saúde do MS, entendendo que a qualificação da gestão da informação é fundamental para ampliar a qualidade no atendimento à população. A estratégia e-SUS AB, faz referência ao processo de informatização qualificada do SUS em busca de uma rede integrada de informações digitais de fácil acesso SUS eletrônico (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

De acordo com a notícia divulgada no município de Foz do Iguaçu – PR G1.Globo.com 2015):

IMPACTO DA POPULAÇÃO ESTRAN-  
GEIRA E “BRASIGUAIOS” NO SUS EM FOZ

DO IGUAÇU-PR: O sistema de saúde pública de cidades que fazem fronteira com o Paraguai está sobrecarregado. Isto, é devido que os estrangeiros estão se aproveitando da proximidade com o Brasil para usufruir dos serviços oferecidos nas unidades básicas de saúde e até hospitais de municípios paranaenses. E ainda relatam o caso de Foz do Iguaçu-PR, onde o número de Cartão SUS emitidos são de mais de 700 mil, visto ser uma população em torno dos 270 mil, sendo uma problemática devido os serviços de saúde não estarem preparados para receber mais que o dobro de pessoas para ser atendidas na cidade. O problema não é somente da cidade de Foz do Iguaçu-PR, mas também de Guaíra-PR, outra cidade que faz fronteira com o Paraguai, onde a população de 32 mil, tem 70 mil cartões SUS emitidos.

Sempre houve um receio generalizado entre imigrantes sem documentos em buscar os serviços de saúde em território brasileiro. Recentemente, é possível notar uma modificação nesta postura, com um expressivo aumento no acesso a este serviço. Isso, porém não significa, que a equipe de saúde esteja capacitada para trabalhar com esta população, e que todos tenham conhecimento e instruções de como agir nos casos em que o imigrante não possua documentos brasileiros. Há relatos, mesmo que escassos, de que a falta de documentação gerou constrangimentos (RUFINO; AMORIN, 2012).

### 3. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa exploratória descritiva, com abordagem quanti-qualitativa realizada nas Unidades Básicas de Saúde do município de Foz do Iguaçu-PR entre 2010 e 2016. Foram escolhidas seis Unidades Básicas de Saúde (UBS), identificadas por letras (UBS-A, UBS-B, UBS-C, UBS-D, UBS-E e UBS-F), sendo que cada uma delas pertence a um dos cinco Distritos Sanitários (Norte, Sul, Leste, Oeste e Nordeste) do município. Vale ressaltar que, para o Distrito Sanitário Oeste foram escolhi-

das duas UBSs devido à grande procura dos usuários e por haver informações extraoficiais (oriundas de outras UBSs do município) de que estas duas Unidades têm servido de referência para usuários estrangeiros ou “brasiguaios” (brasileiros nascidos no Paraguai e que vivem lá). Todas as UBSs selecionadas apresentam características semelhantes, sendo todas Unidades de Básicas de Saúde do seu Distrito Sanitário, com a presença de profissionais médicos especialistas (ginecologistas e pediatras) na composição de suas equipes. Ressalta-se, ainda, que nas UBSs selecionadas para o presente estudo não ocorria um controle do território adscrito, como ocorre nas Unidade Saúde da Família. E ainda, uma coleta sistemática de dados sobre a população estrangeira, através do sistema SAÚDE-FOZ (implantado no município em 2011), constando no sistema somente a data do atendimento, cidade do usuário (onde reside) e nome do usuário.

E ainda, foi extraído informações das UPAs (identificadas como 1 e 2), como comparativo se os usuários estrangeiros migravam para esses serviços, em vez de ir para as Unidades Básicas de Saúde (UBS).

O recorte temporal utilizado para realização desta pesquisa foi escolhido devido aos problemas relacionados com as emissões do cartão SUS para estrangeiros que foram noticiados pela imprensa no período de 2010 a 2016. De acordo com as notícias daquele período o município de fronteira possuía aproximadamente 300 mil habitantes e cerca de 800 mil cartões SUS cadastrados. Dado este, considerado muito alarmante à época (GLOBO, 2016).

No âmbito qualitativo foi realizada uma pesquisa exploratória e aplicação de entrevistas semiestruturadas em informantes-chaves; (gerentes das UBSs) que foram esclarecidos sobre os objetivos da pesquisa e solicitada a concordância através da anuência do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. A pesquisa teve o intuito de verificar se os profissionais de saúde estavam de

posse de informações sobre o atendimento à população estrangeira e à existência de fluxos ou protocolos para esta demanda. As entrevistas foram organizadas de forma semiestruturada onde foi seguido um roteiro previamente estabelecido, com perguntas pré-determinadas, tendo como premissas que todas as respostas pudessem ser comparadas com o mesmo conjunto de perguntas, e que as diferenças refletissem nas respostas dos profissionais e não nos questionamentos.

O presente trabalho foi desenvolvido de acordo com a Resolução n.º 196 do CNS (1996) onde define pesquisa que envolve seres humanos direta ou indiretamente em sua totalidade ou partes dele, incluindo o manejo de informação ou materiais, na subárea da saúde. Além disso, foi devidamente aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) sob o Parecer n.º 2258494 na Plataforma Brasil.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

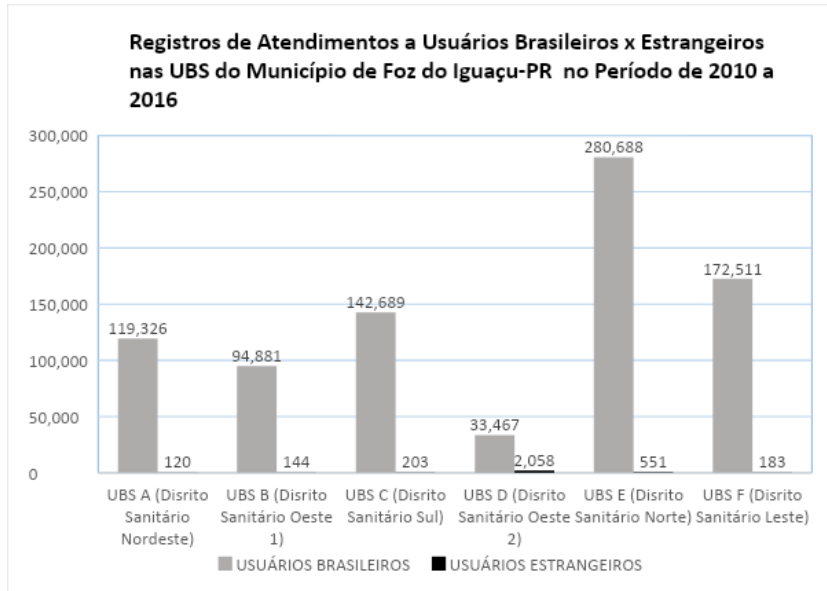
Após a coleta de dados do sistema SAÚDE-FOZ, sistema informatizado utilizado pelo município no período 2010 a 2016 foi possível observar que foram realizados 3.076 atendimentos a estrangeiros nas UBSs em contrapartida no mesmo período teve um registro de 671.051 atendimentos a brasileiros.

Na Figura 1, é possível constatar um registro muito baixo de atendimentos a usuários estrangeiros em comparação com os atendimentos a usuários brasileiros, que não chegou nem a 1% nas cinco das seis UBS pesquisadas. A única UBS que teve um número mais expressivo de atendimentos a usuários estrangeiros foi da UBS-D (5,7%), que é considerada pelas outras UBSs e seus respectivos gestores locais, referência para atendimentos de estrangeiros.

Na análise de dados, foi realizado ainda um comparativo das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) do município para verificar os números de registros, onde do total de 524.385

atendimentos registrados no período de 2010 a 2016, 984 foram de residentes de países vizinhos e 523.401 de residentes no Brasil. Na UPA 1 sendo de 0,18% de atendimentos de estrangeiros nesse período de 2010 a 2016. Na UPA 2, foram 7.999 registros de residentes em países vizinhos e 746.380 residentes do Brasil, representando 1% de atendimentos de residentes de outros países.

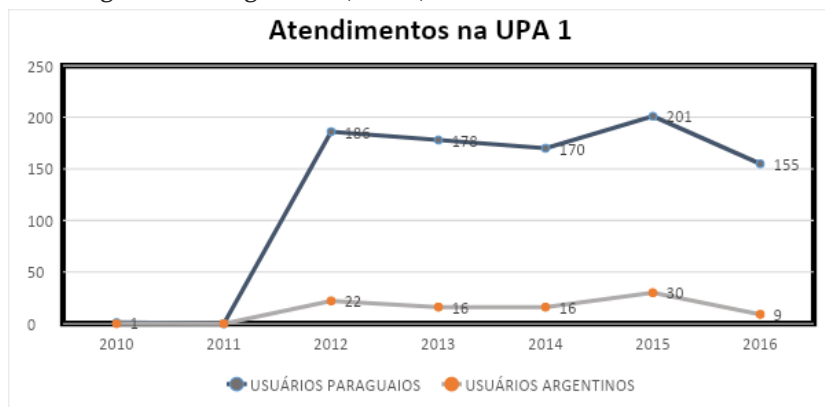
Figura 1 – Registros no Sistema SAÚDE-FOZ



Fonte: dados extraídos do Sistema SAÚDE-FOZ (2019)

Na Figura 2, pode-se verificar a distribuição do número de atendimentos total a usuários estrangeiros (paraguaios e argentinos) na UPA 1 do município de Foz do Iguaçu-PR, no período de 01 de janeiro de 2010 a 31 dezembro de 2016.

Figura 2 – Número de atendimentos prestados aos usuários provenientes do Paraguai e da Argentina (UPA 1)

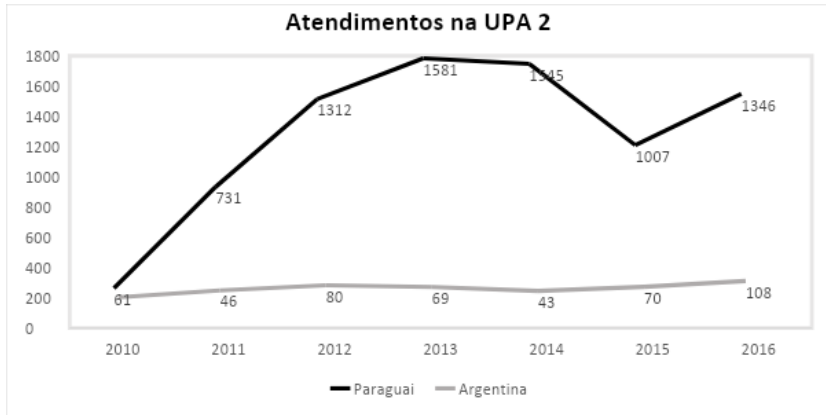


Fonte: dados extraídos do Sistema SAÚDE-FOZ (2019)

Na UPA 1, no período de 2010 a 2016 teve um total de 524.385 atendimentos, desses 984 foram a usuários estrangeiros (paraguaios e/ou argentinos), chegando a menos de 1% dos atendimentos registrados no SAÚDE-FOZ, totalizando 0,18% dos registros.

Durante a coleta de dados, foi constatado que por serem estrangeiros e não possuírem documentação, os atendimentos foram registrados em prontuários de papel, porém, durante a coleta de dados, esses prontuários não foram disponibilizados, com a justificativa de não estarem arquivados no local por serem considerados atendimentos de urgência e emergência, sendo arquivados em um depósito, sem haver separação entre atendimentos a usuários brasileiros e estrangeiros. Como se tratava de atendimentos de urgência e/ou emergência não poderiam ser negados pela UPA. Assim, identificou-se a falta de informação, pois alguns atendimentos foram registrados, sendo possível identificar a cidade ou país de origem do usuário, mas são informações sem critérios ou documentos comprobatórios, onde cada gestor local registra conforme acredite ser o mais correto. Alguns deles registravam no prontuário de papel por não acreditar ser possível o registro desses atendimentos a usuários estrangeiros no Sistema SAÚDE-FOZ.

Figura 3 – Número de atendimentos prestados aos usuários provenientes do Paraguai e da Argentina (UPA 2)



Fonte: dados extraídos do Sistema SAÚDE-FOZ (2019)

Os dados coletados da UPA 2, não diferem dos encontrados na UPA 1, onde dos 754.379 atendimentos registrados no período de 01 de janeiro de 2010 a 31 dezembro de 2016, 7.999 foram procedentes do Paraguai e Argentina, tendo 1% de registros de atendimentos por estrangeiros. Foram encontradas as mesmas informações e dificuldades do outro serviço de urgência e emergência do município de Foz do Iguaçu-PR. Dependendo da época e do gestor local da UPA 2, os registros dos atendimentos a usuários estrangeiros eram realizados via Sistema SAÚDE-FOZ (informatizado), já em outras épocas, em prontuários de papel. Foi constatada a inexistência de fluxos ou protocolos uniformes para esses atendimentos, havendo subnotificação desses atendimentos, por não ter uma separação dos atendimentos de usuários tanto brasileiros quanto estrangeiros.

De acordo com Giovanella *et al.* (2007), os secretários municipais de saúde relatam que a busca de brasileiros residentes nas cidades estrangeiras de fronteira por atendimento no SUS é ainda mais elevada do que a demanda de estrangeiros: 87% (58) dos gestores informaram demanda de brasileiros não residentes no

Brasil em seus municípios, sendo frequente ou muito frequente em 67% (45 localidades). Nas fronteiras do Paraná (com Argentina e Paraguai) e do Mato Grosso do Sul com Paraguai, a demanda de brasileiros não residentes é mais intensa, sendo frequente ou muito frequente em 80% a 90% dos municípios.

A pesquisa qualitativa, pôde confirmar a dificuldade de registros e sistematização dos atendimentos aos estrangeiros, com a utilização de um instrumento com cinco questões, aplicado através de entrevista com os responsáveis das seis unidades de saúde pesquisadas, que foram identificados como: Gestor Local A (UBS-A), Gestor Local B (UBS-B), Gestor Local C (UBS-C), Gestor Local D (UBS-D), Gestor Local E (UBS-E) e Gestor Local F (UBS-F).

Os gestores locais referiram que tinham conhecimento sobre os fluxos de atendimentos a usuários estrangeiros no município, porém, todos deram respostas diferentes para a questão, verificando-se, ainda, a não existência de um documento oficial para esse fluxo de atendimento, que na prática já se encontra estabelecido.

Em relação a formação profissional dos gestores locais das UBSs, vale ressaltar que a maioria possuía formação técnica a nível de segundo grau, não havendo nenhum com formação superior ou com capacitação e/ou especialização na área gerencial. Como resultado desta pesquisa notou-se que 100% dos gerentes eram do sexo feminino.

Na UBS-A, o gerente referiu que o conhecimento que possuía sobre os fluxos de atendimentos a usuários estrangeiros era que deveriam ser atendimentos sem nenhuma restrição, porém, se necessitassem de encaminhamentos para especialidades ou exames laboratoriais não poderiam realizar se não tiver o cartão SUS, e que não existia nenhum protocolo específico na UBS sobre atendimentos para estrangeiros. Vale ressaltar que essa UBS tem uma particularidade, pois existe uma comunidade na área de abrangência de 60 famílias estrangeiras.

Na UBS-B, o gerente referiu que os atendimentos de urgências eram atendidos nas UPAs e durante as rotinas encaminhados para



a secretaria de saúde do município ou consulados do seu país para realizar o cartão SUS e somente depois é que deveriam retornar para consulta. Sobre a existência de protocolos nas UBSs para formalizar esse atendimento, referiu que recebeu somente fluxo para fazer Cartão SUS para os estrangeiros, sendo estes eram encaminhados para a Secretaria Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu-PR.

Na UBS-C, a responsável referiu que há 10 anos exercia a função de supervisão, e relatou que os estrangeiros eram atendidos somente em casos de urgência e emergência, não sendo realizados outros atendimentos na UBS, sendo que essas orientações foram repassadas pela gestão.

Na UBS-D, o gerente da unidade respondeu as questões e referiu que há 16 anos trabalhava na unidade e que há quatro anos exercia a função de gerência. Quando questionado sobre os fluxos de estrangeiros ressaltou que o procedimento utilizado pela UBS-D era que os usuários não residentes na área de abrangência da UBS deveriam ir diretamente a UPA e somente os que residiam e tinham comprovante de residência na área de abrangência deveriam consultar na UBS-D.

O caso da UBS-D no município é muito relevante, pois a própria Unidade não se considera referência como outras UBSs pesquisadas relataram, apesar de ser a única que apresentou uma porcentagem maior de registros de atendimentos a usuários estrangeiros (5,7%). Esse número é muito baixo considerando-se que essa unidade é indicada como referência para atendimentos a usuários estrangeiros pela população, constatando que não existia uma grande procura por atendimento de saúde. Entretanto deve-se levar em consideração que a falta de registros pode estar contribuindo para a subnotificação desses atendimentos. A UBS-D não se considerava referência, e ao abordarmos o gestor local constatou-se que não existia nada formalizado sobre isso, principalmente relacionado aos fluxos organizativos para esses atendimentos.

Na UBS-E (Distrito Sanitário Norte), o gerente desta Unidade referiu que trabalha há quatro anos exercendo a função de gestor, e descreveu seu conhecimento sobre os fluxos de atendimentos dos estrangeiros, onde referiu que nos casos de urgências e emergências os estrangeiros eram encaminhados para as UPAs e os brasiguaios para a UBS-D, enfatizando que estas orientações foram dadas pela gestão do município, e quando questionado sobre a existência de algum protocolo para formalizar os atendimentos a usuários estrangeiros, relatou a inexistência do mesmo no serviço.

Na UBS-F (Distrito Sanitário Leste), o gerente relatou trabalhar há cinco anos na referida Unidade, e que os atendimentos a usuários “brasiguaios” eram feitos na UBS-D (Distrito Sanitário Oeste 2), e os estrangeiros naturalizados eram orientados a procurar o consulado para obter o cartão SUS. Além disso, deveriam comprovar residência fixa no Brasil e ter CPF, sendo orientados a ir até a sede da Secretaria Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu-PR com todos esses documentos nas terças e quintas-feiras até as 11 horas da manhã para obter o cartão SUS. Nos casos de urgência eram atendidos na própria unidade, somente casos eletivos eram encaminhados para realizar a documentação antes do atendimento. O gestor da UBS-F enfatizou que todas essas orientações foram dadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu-PR e que deveriam ser repassadas aos usuários estrangeiros no ato do atendimento na referida Unidade de Saúde.

## 5. CONCLUSÃO

Com esta pesquisa foi possível constatar que havia conhecimento, por parte dos gestores das UBSs para os casos de urgência e emergência onde os usuários mesmo sendo estrangeiros eram atendimentos nas UBSs ou eram encaminhados para as UPAs do município de Foz do Iguaçu-PR sem qualquer restrição como descreve o Gestor Local A (UBS-A): “sem qualquer restrição ele (estrangeiro) é atendido”, e que só possuem restrição quando precisam de encaminhamentos para especialistas ou exames.

Pode-se perceber que a problemática de implantação de políticas públicas em saúde nas fronteiras não é exclusiva do município estudado. Em outros trabalhos realizados em municípios de fronteira internacional é possível perceber a mesma problemática, como Bauermann *et al.* (2015) que destacam a dificuldade de contabilização de uma população flutuante que utiliza de recursos financeiros e materiais de outro país.

Apesar das pesquisas mostrarem que os gestores alegam que existem características comuns para os municípios de fronteira, como o atendimento em grande escala a uma população flutuante de estrangeiros, déficits nas contas públicas relacionadas ao atendimento de pacientes, falta de profissionais para atendimento devido ao aumento da demanda, entre outros, no Brasil, observa-se que existe muitas diferenças com relação à gestão em saúde em regiões fronteiriças. (MELLO; VICTORIA e GONÇALVES, 2015; SILVA; UGOSKI e DRAVANZ, 2017).

Giovanella *et al.* (2007) referem que mesmo sendo elevada a procura dos atendimentos em saúde por parte dos estrangeiros, não existem estudos que as quantifiquem, onde 69% dos municípios de fronteira no Brasil não registram os atendimentos prestados, os demais realizam estimativas mensais.

Hortelan, *et al.* (2019) em um estudo intitulado “Papel do gestor de saúde pública em região de fronteira: *scoping review*” examinou e mapeou as evidências científicas sobre o papel do gestor de saúde pública em região fronteiriça, e os resultados mostraram uma escassez de estudos nacionais e internacionais sobre o papel do gestor em saúde na fronteira. A relevância do tema e sua complexidade evidenciam a necessidade de pesquisas sobre o gestor nestas regiões.

Na América do Sul, o Brasil é o único país que possui sistema público de saúde, sendo que faz fronteira internacional com nove países, dentre eles: Paraguai, Argentina, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Uruguai Guiana Francesa e Suriname (BRASIL,

2016). Nesse sentido, em 1991 foi criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a partir do Tratado de Assunção, é constituído principalmente por acordos econômicos bilaterais entre os países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (MERCOSUL, 2016).

É importante destacar a necessidade de se fortalecer o desenvolvimento de um sistema de informação que fomente uma rede de atenção e a mobilização de gestores das áreas de fronteiras para tentar organizar um fluxo de atendimentos e cooperações/acordos entre os países das regiões de fronteira. Uma das funções do SIS-Fronteiras seria dar continuidade à integração dos países da América do Sul, sendo uma resposta política para atenuação de problemas de Saúde Pública nas fronteiras, e tem como resultado final a organização dos sistemas locais de saúde. Porém, no município de Foz do Iguaçu não foram identificadas políticas públicas específicas para esses atendimentos de estrangeiros, sendo que a única orientação recebida foi sobre a realização do Cartão SUS, mas para obtê-lo necessita de documentação como RNE, CPF e comprovante de residência. Assim, somente os que comprovem residência no Brasil tem direito ao atendimento nos serviços de saúde após a apresentação do Cartão SUS, usuários estrangeiros (turistas, flutuantes, fronteiriços) somente serão atendidos em casos de urgência ou emergência.

Em 2015, a prefeitura de Foz do Iguaçu-PR publicou no Diário Oficial do dia 13 de julho de 2015, as diretrizes a serem seguidas para elaboração, cadastramento e atualização do Cartão Nacional de Saúde, e ainda, as orientações sobre todos os documentos que deveriam ser apresentados para atendimentos na Rede Municipal de Saúde.

Com essas informações, são levantadas outras discussões, como a inexistência de protocolos e fluxos para acolhimento da demanda espontânea de estrangeiros nas UBSs. Na prática, não são aplicados fluxos, pois não cita nada sobre atendimentos de estrangeiros ou que não residem no Brasil, assim é descaracterizado para

regiões da fronteira, como o caso de Foz do Iguaçu-PR. E ainda, há falta de dados sobre a magnitude desta utilização e como ela pode afetar o desempenho das unidades de saúde locais.

Quando os Gestores Locais foram questionados se receberam alguma orientação da gestão municipal em como proceder sobre o atendimento de estrangeiros no município, os seis Gestores Locais (A, B, C, D, E F) afirmam que sim, receberam orientações sobre esses atendimentos, sendo específicos para a realização do Cartão SUS no município de Foz do Iguaçu.

Motta, Perucchi e Filgueiras (2014) discutem sobre a falta de pesquisa com os gestores dos serviços de saúde que impossibilita a avaliação de como se dá a relação entre os objetivos dos gestores e o que o usuário necessita.

Frente ao exposto, ressalta-se a importância de pesquisas sobre a realidade dos serviços de saúde na região de fronteira, como eles se organizam e se são efetivos na prática, pois orientar usuários para procurar outros serviços ou resolver questões burocráticas antes dos atendimentos esperados, pode gerar atraso para o diagnóstico e tratamento dos problemas de saúde, estresse entre as partes envolvidas, tanto para os usuários estrangeiros ou brasileiros não residentes no Brasil quanto para profissionais de saúde que prestam esses atendimentos. Na prática, foi possível perceber que os gestores locais ficavam envolvidos em questões diplomáticas de difícil resolução a nível local, não sendo resolutivos em alguns casos. Desta forma, faz-se necessária a adoção de uma gestão de saúde envolvida, que por intermédio de políticas de saúde específicas para a realidade da Tríplice Fronteira, pois existem muitas particularidades que não são comuns em outros lugares do Brasil.

Foram identificadas insuficiência de registro e/ou a falta de sistematização para arquivar dados de atendimentos tanto de usuários brasileiros quanto de estrangeiros nas UBSs pesquisadas. Além disso, foi verificado o desconhecimento por parte dos profissionais entrevistados a respeito do fluxo dos atendimentos

a usuários estrangeiros. Neste caso, segundo as respostas predominantes para casos de urgências e emergências, os estrangeiros eram encaminhados para as UPAs se houvesse casos eletivos, como gestantes para atendimento de pré-natal, estes eram referenciados para a UBS-D. Porém, a própria UBS-D não se considerava uma referência para atendimento deste tipo de demanda, desconhecendo essa informação, pois de acordo com o Gestor Local D (UBS-D) “estrangeiros que não residem na área são referenciados para a UPA, e somente os que residem na área de abrangência são atendidos na UBS.”

Mesmo sendo noticiados pela prefeitura do município e pela mídia local (no período de 2013 a 2015) números exorbitantes em relação ao número de atendimentos realizados a usuários estrangeiros e não residentes no país pelos Serviços de Saúde do município, não existe até o presente momento uma forma totalmente precisa para quantificar e avaliar esses atendimentos. Isso se deve à falta de registros e falta de oficialização de um fluxo formalizado pela gestão do município para auxiliar os serviços de saúde em como proceder com os atendimentos a usuários estrangeiros (paraguaios e argentinos).

Não existe qualquer documento que formalize as Unidades de Saúde ou as UPAs do município para o atendimento de estrangeiros e não residentes no país, verificado, principalmente, pela pesquisa qualitativa com os gestores locais das UBSs pesquisadas, pois divergiram nas respostas do questionário. Por meio dos registros encontrados e analisados neste trabalho, não foi possível confirmar a hipótese da existência de uma grande procura por parte de usuários estrangeiros (paraguaios e argentinos) aos serviços de saúde de Foz do Iguaçu-PR, como alegavam os gestores do município no período de 2013 a 2015, fato este amplamente divulgado pela mídia local na época, sem a existência de qualquer estudo sobre essa suposta problemática. Desta forma, se faz urgente a implantação de protocolos e fluxos de trabalho para que haja o atendimento aos usuários estrangeiros de forma adequada e que não gere estresse

nas equipes de saúde e nos usuários que procuram os serviços de saúde. Além disso, se faz urgente o estabelecimento de uma Política Nacional de Saúde na Fronteira para que municípios em áreas de fronteira internacional, como Foz do Iguaçu-PR, possam receber apoio político, administrativo e financeiro para poder executar as ações de saúde de forma adequada em relação à saúde do estrangeiro.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA PRADO, C. M.; AMARAL, A. P. M. Direito Fundamental à Saúde dos Transfronteiriços nos Acordos Internacionais. *In: Direito do Estrangeiro ao Sistema Único de Saúde: um olhar para as fronteiras do Mato Grosso do Sul*. Ed UFMS, 2013.

BAUERMAN, C.L.; CURY. M.J.F. **Políticas Públicas de Saúde: o caso da fronteira entre Brasil/Paraguai**. XI Encontro Nacional de Anpege, 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: Interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras**. Brasília (DF): Ministério de Justiça e Cidadania. Secretária Nacional de Segurança Pública; 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual ESUS**. Disponível em: [http://dab.saude.gov.br/portaldab/esus/manual\\_exportacao\\_1.3/docs/manualExportacao\\_e-SUS.2014](http://dab.saude.gov.br/portaldab/esus/manual_exportacao_1.3/docs/manualExportacao_e-SUS.2014). Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n.º 2.436, de 21 de setembro de 2017**, publicada no D.O.U em 22/09/2017, edição 183, p. 68. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436\\_22\\_09\\_2017.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html). Acesso em 01/11/2017.

BRANCO, M.L.TORRONTÉGUY, M.A.A. O SUS na fronteira e o Direito: em que medida o estrangeiro tem direito ao SUS. **Cad. IberAmer. Direito. Sanit. Brasília**, v. 2, n. 2, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/viewFile/133/175>. Acessado em 19 dez. 2016.

CAZOLA, L. H. de O.; PÍCOLI, R. P.; TAMAKI, E. M.; PONTES, E. R. L. C.; AJALLA, M. E. Atendimentos a brasileiros residentes na fronteira Brasil- Paraguai pelo Sistema Único de Saúde. **Panam Salud Publica**, v. 29, n. 3, p. 185-90, 2011.

ESTRANGEIROS que têm Cartão SUS em Foz do Iguaçu são fiscalizados. **G1 Notícias**. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2015/08/>

estrangeiros-que-tem-cartao-sus-em-foz-do-iguacu-sao-fiscalizados.html. Acesso em: 20 set. 2016.

FERREIRA, C. M. P. G.; MARIANI, M. A. P.; BRATICEVIC, S. I. As múltiplas fronteiras presentes no atendimento à saúde do estrangeiro em Corumbá, Brasil. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 4, out./dec. 2015.

GALLO, E; COSTA, L. **Sis Mercosul**: uma agenda para a integração. Projeto de Desenvolvimento de sistemas e serviços de saúde. Brasília-DF, 2004. Disponível em: [http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/publicações/ST\\_09-Port.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/publicações/ST_09-Port.pdf). Acesso em: 10 nov. 2016.

GIOVANELLA, L.; *et al.* Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL na perspectiva dos secretários de saúde municipais de saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 Sup. 2S251-S266, 2007.

GIOVANELLA, L.; GUIMARÃES, L.; NOGUEIRA, V. M.; LOBATO, L. V.; DAMACENA, G. M. Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteiras com países do MERCOSUL na perspectiva dos secretários municipais de saúde. **Cad. Saúde Pública**, v. 23, supl. 2, S251-S266, 2007.

HORTELAN, Michele dos Santos; *et al.* Papel do gestor de saúde pública em região de fronteira: scoping review. **Acta paul. enferm.**, v. 32, n. 2, p. 229-236, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-21002019000200229&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21002019000200229&lng=pt&nrm=iso). ISSN 1982-0194. Acesso em: 31 jul. 2020.

MELLO, F.; VICTORA, C. G.; GONÇALVES, H. Saúde nas fronteiras: análise quantitativa e qualitativa da clientela do Centro Materno Infantil de Foz do Iguaçu, Brasil. **Revista Ciências e Saúde Coletiva**, vol.20, n.7, p. 2135-2145, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-749929>. Acesso em 10 nov. 2016.

MERCOSUL. **Reunião de Saúde 2016**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MOTTA, B. F. B.; PERUCCHI, J.; FILGUEIRAS, M. S. T. O acolhimento em Saúde no Brasil: uma revisão sistemática de literatura sobre o tema. **Rev. SBPH**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jan./jul. 2014.

PENNA, C. M. M.; *et al.* O trabalho do gerente no cotidiano das Unidades Básicas de Saúde. **Reme – Ver. Min. Enfermagem**, v. 8, n. 4, p. 428, out./dez. 2004.

RUFINO, C.; AMORIN, S. G. **Imigração internacional e Gestão Pública da Saúde na Região Metropolitana de Saúde (RMSP) – Uma contextuali-**



**zação a partir das Unidades Básicas de Saúde.** XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Águas de Lindóia/SP – Brasil, de 19 a 23 de novembro de 2012.

SILVA, V. R.; UGOSKI, D. R.; DRAVANZ, G. M. G. Negação dos direitos sócio assistenciais para transfronteiriços indocumentados: desafios para as cidades gêmeas. **Texto Contexto**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 231-43, 2017.

TAVARES, A. G; CARDOSO, D. M; SOUZA, T. B. F. Desafios da Saúde Pública nas Fronteiras do Brasil: a Experiências do Projeto SIS Fronteiras no Pará. 2008. **Anais do IV ANPPAS**. Disponível em: <http://anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT14-120-443-20080509182510.pdf>. Acesso em 10 nov. 2016.

# A RENDA DA TERRA E O PROBLEMA DA GOVERNANÇA NA INTERFACE RURAL-URBANA EM FOZ DO IGUAÇU

Exzolvildres Queiroz Neto  
Gilson Batista de Oliveira

## 1. INTRODUÇÃO

O trabalho é o amálgama de reflexões, conceitos, referenciais teóricos, legislações e pesquisas de campo compreendidas de 2012 a 2014 na interface rural-urbana do município de Foz do Iguaçu-PR. O problema de pesquisa remete à governança da terra a partir do uso e ocupação do solo e da terra no território municipal considerando os parâmetros socioespaciais e fatores ligados à renda da terra e à propriedade, que se estruturam na dinâmica da interface rural-urbana.

Em termos metodológicos, concomitantemente à revisão bibliográfica, optamos por inserções de análises embasadas pelas observações de campo e informações coletadas através de roteiros de entrevistas semiestruturadas. Utilizamos a metodologia da análise do discurso para concatenar as considerações dos atores sociais que foram objeto de pesquisa: quatro funcionários vinculados ao planejamento municipal, cinco moradores da interface rural-urbana e dois corretores que atuam no mercado imobiliário. Por meio das análises buscamos identificar a complexidade da interface de espaços e ao mesmo tempo a configuração do uso e ocupação do solo e da terra no território do município de Foz do Iguaçu, através dos olhares e considerações dos entrevistados.

A escala da pesquisa no município considerou fundamentalmente a dimensão de uma parcela do território, que conceituaremos como espaço de interface, onde rural e urbano ao coexistirem deixam pronunciar, e ao mesmo tempo nublar, a ambiguidade que move a

legislação de terras e tributária, as ações do Estado, os interesses do mercado imobiliário e a própria concepção de planejamento.

Trabalharemos, ao longo do texto, as complexas ações cotidianas dos atores sociais (indivíduos, órgãos públicos, empresas), protagonistas da construção do espaço, que denominaremos de “atores territoriais” cuja expressão visa a articular os diversos usos do território.

O artigo terá a estrutura de uma árvore cujo tronco norteador será a organização do espaço e do território tendo em vista a qualificação do espaço rural no município ao considerarmos o uso e a ocupação do solo. O cerne do trabalho será a composição teórica abordando a compreensão crítica dos processos de uso e ocupação do solo balizada pelo Plano Diretor (2006).

A governança da terra, neste contexto, constituirá o fio que urde os retalhos do pano de fundo da dramaturgia da expropriação do espaço e do território no Brasil. Os retalhos foram produzidos, historicamente, pela presença-ausência do Estado ao buscar ordenar o território através de um conjunto de legislações, códigos, estatutos e planos concorrendo com os diversos usos cotidianos que são complexos, espontâneos e planejados simultaneamente.

O texto não busca demarcar elementos geográficos e históricos contundentes, mas vislumbra identificações de complexidade ao dialogar com a interface rural-urbana, onde rural e urbano pronunciam suas ambiguidades como conceito. A interface por sua característica de permeabilidade, de fronteira, de limite, de caos, expõe o despreparo do Estado brasileiro (nos diversos níveis) para tratar a complexa construção social do espaço que conduz aos diversos usos do território (HAESBART, 2014).

Defende-se como pressuposto basilar que, a estrutura fundiária ao ser considerada no âmbito da posse e da propriedade da terra deixa em segundo plano de análise a composição dos processos territoriais: culturais, sociais, políticos, históricos e ambientais que se manifestam, fundamentalmente, na escala municipal.

Por outro lado, chama-se a atenção para a função social da terra que insere a reforma urbana como diferenciação da reforma agrária. Outro problema é a estrutura tributária que incide na classificação do espaço como rural ou urbano. O rural é transformado, simbolicamente, em estoque de terras e passa a ser urbano por decreto ou tem seu uso classificado em Zona de Expansão Urbana (ZEU) como no Plano Diretor de Foz do Iguaçu (2006).

Ao estudar a interface rural-urbana de Foz do Iguaçu, PR onde rural e urbano se mescla, se mimetiza, e ao mesmo tempo expõem a complexidade do território, encontra-se a existência de múltiplos e simultâneos arranjos no espaço. O território do município é o “caleidoscópio” de construções cotidianas às vezes alheias aos propósitos de um Estado fiscal cuja tributação incide em termos quantitativos, mas não necessariamente qualitativos sobre a terra e o solo. Dialogaremos brevemente com a Lei de Terras, o Estatuto da Terra, o Código Tributário Nacional, o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor de Foz do Iguaçu, PR.

## 2. A RENDA DA TERRA E A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

O Estado agrário no Brasil compôs desde o período da colonização o âmago da institucionalização das relações de poder no país. Os processos históricos como a escravatura, a abolição, a República, a Revolução de 1930, a urbanização, o golpe de 1964, são fatos que se estruturaram a partir do sistema agrário predominante no país (IANNI, 2004).

O pressuposto que iremos defender ao longo do texto é que o pano de fundo real da economia agrária é de conotação fundiária cujo problema da terra – visto pela dimensão da propriedade – é a questão central no dilema da organização do espaço e das relações de poder que configuram o território brasileiro. No Brasil a economia agrícola (o considerado agronegócio) e a composição do uso do solo no espaço urbano dependem, para sua reprodução

econômica, das concepções equivocadas de gestão do território. Prevaleceu no decorrer do tempo o pano de fundo da renda da terra, mesmo que os cenários agrícolas incorporassem valor através do uso de tecnologias (OLIVEIRA, 2007).

A renda da terra é uma estrutura teórica especial no escopo da Economia Política uma vez que se consubstancia em lucro extraordinário, suplementar, permanente e que ocorre tanto no espaço rural quanto no espaço urbano. A renda da terra é denominada, também, como renda territorial ou renda fundiária (REYDON, 2006).

Para Oliveira (2007), a renda da terra é um componente fundamental para a compreensão da organização do espaço. O autor faz a distinção entre renda da terra diferencial que resulta da concorrência e renda da terra absoluta resultante do monopólio. A renda da terra diferencial resulta dos processos produtivos e não dos aspectos da propriedade. Em contrapartida a renda da terra absoluta resulta da posse privada do solo o que gera interesses conflitantes entre o proprietário e os interesses da coletividade quanto à utilização dos recursos comuns na perspectiva de Ostrom *et al.* (1990).

Para entendermos os argumentos acerca da renda da terra e a construção teórica e crítica é importante lembrar que o lucro na indústria é eventual uma vez que está associado às mudanças tecnológicas. Em contrapartida na agricultura e na especulação imobiliária o lucro é permanente e está associado às características intrínsecas do solo e da terra como fertilidade, topografia, localização, facilidade de acesso, fatores ambientais como água e de mobilidade como estradas, mercados e comunicação. Acrescentamos a estes pressupostos a expectativa de lucro e a ideia de disponibilidade de terra no Brasil em parte ancorada nos princípios da Lei de Terras (1850). Mais à frente analisaremos a influência desta legislação, bem como de outras, na composição do problema da gestão do território.

De acordo com Delgado (1985) constituiu-se no Brasil um mercado de terras transacionáveis à semelhança da negociação de

ativos no mercado financeiro. Na perspectiva histórica há forças que conduziram ao descompasso entre os interesses da renda da terra absoluta, que nutre o ideário da população referente à propriedade da terra, que conduz ao uso contínuo do estoque de terras e a reestruturação do próprio mercado e a negociação dos ativos. Trabalharemos no âmbito das hipóteses de como a terra se transformou em um ativo, no caso do Brasil, a partir da composição da renda da terra.

Conforme Oliveira (2007), a propriedade da terra é o monopólio de uma classe que, de certa forma, estabelece os parâmetros para o uso dos recursos comuns, por exemplo, o solo como substrato para a agricultura. No espaço rural uma plantação de café, soja, eucalipto ou a pecuária impõem à coletividade o passivo da utilização de agrotóxicos, o uso agrônômico inadequado do solo, a poluição de mananciais ou o uso exagerado dos recursos hídricos. Contudo, é preciso dedicar atenção peculiar a esta análise. Em termos do espaço rural as referências da renda da terra aplicam-se de forma mais pertinente em relação à fertilidade ou a localização, mas podemos estendê-la a interface rural-urbana, por exemplo, da mesma forma?

Em relação à terra urbana a renda absoluta pode ser vista como passivo na perspectiva do lucro, mas pode ser contabilizada em termos territoriais uma vez que gera a diferenciação de áreas e reincide na concentração dos bens e serviços públicos. Tal fato associa-se à imposição de novos usos ao estoque de terras urbanas, principalmente na interface rural-urbana com a abertura de loteamentos, instalação de fábricas, localização de lixões ou aterros sanitários, construções de presídios, de aeroportos, condomínios residenciais, turismo rural entre outras atividades e usos (ALLEN, 2006).

Para Reydon (2006), o mercado de terras se forma a partir da aceitação ampla da propriedade da terra, o que remete a Lei de Terras de 1850, havendo a possibilidade de negociação dos títulos.

No Brasil negociamos, também, a posse haja vista a informalidade, em termos de propriedade, onde o registro em cartório às vezes não ocorre e é o falso problema. Assim, cada mercado de terras expressa, monetariamente, o valor a partir de uma expectativa que podemos designar como a virtualidade da construção futura do espaço cujos “atores territoriais” são elementos do jogo.

O valor da terra, em si, não se encontra nela, mas surge a partir da combinação de múltiplas variáveis e o valor muda ao longo do tempo. As expressões de propriedade, terreno, lote, terra, casa não possuem valor intrínseco, mas são representações de valores no que tange à localização ou acesso, principalmente, aos bens e serviços públicos. Santos (2002) argumenta que o valor do elemento do espaço não se encontra nele em si, mas é uma construção histórica e, por isso mesmo, muda ao longo do tempo. Para Reydon (2006), a terra é um ativo que rende por ser relativamente escassa quando inter-relacionada com as múltiplas variáveis espaciais: econômicas, sociais, culturais, políticas, históricas, ambientais, tecnológicas e institucionais.

A condição para a construção de um mercado de terras ou a “comoditização” do território é o arranjo momentâneo do uso (o tempo é a composição das expectativas futuras) da imposição sobre a coletividade do monopólio da renda absoluta. Admitindo este pressuposto como referencial o caráter de transformar o estoque de terras de um município em um efetivo mercado de terras é a combinação de múltiplas variáveis a partir do corolário da propriedade. Alegamos que o valor da propriedade — que não é intrínseco a terra — constitui-se pela perspectiva monetária presente e futura ao gerar a expectativa de transformação no uso e ocupação do solo e da terra, principalmente, na interface rural-urbana. O exemplo clássico são as incorporadoras de parcelas do estoque de terras normalmente aquelas mais distantes que produzem a expectativa da propriedade, contudo, sub-rogam ao poder público o acesso a bens e serviços públicos (água, coleta de esgoto e lixo, transporte, energia, escola). O que ocorre é a confluência de uma população

que vislumbra o acesso à propriedade — um direito à moradia — pressiona a administração pública (em muitos casos sendo conivente com o mercado de terras) para montar a infraestrutura e a oferta de bens e serviços.

O problema é que há uma inércia de reprodução do discurso ao longo do tempo sobre a necessidade de moradia, que é um fato. Outro fato é a disponibilidade de bens e serviços públicos, a responsabilidade repassada à administração pública por não antever ou possuir um planejamento para contornar a situação. O jogo se dá em torno da terra como ativo que acaba por atrair gravitacionalmente elementos de uma concepção agrária de sociedade e Estado que, ainda, perdura no Brasil. Há uma tendência de reforço sub-reptício do sagrado direito a terra. Logo, poder público, possíveis moradores e incorporadores atuam de forma similar no jogo de interesses e formam uma rede de representações que somam as demandas.

Assim, considerando o estoque de terras disponível para a ocupação na complexa realidade do território brasileiro, pautado pela representação da propriedade como valor e de fato como monopólio, construiu-se o mercado onde a terra é um ativo. O ativo é a possibilidade de negociação de um estoque de riqueza ou pretensão de monetarização de um bem. O uso especulativo da terra, o uso não produtivo (outra armadilha conceitual), é a forma de valorização baseada em expectativas. O termo produtivo pode encerrar o que há de pior em relação ao uso da terra rural vista pelo viés da produção, isto é, a conotação instrumental da terra. A representação do rural como espaço de produção e não, necessariamente, de vivência, por exemplo. A representação, de acordo com Chartier (1991, p. 184), “centra a atenção sobre as estratégias simbólicas que determinam posições e relações e que constroem, para cada classe, grupo ou meio, um ser percebido construtivo da sua identidade”. A noção de estoque de terra e o acesso à propriedade, em um determinado lugar são formados pela materialidade, mas são abstratos como o próprio território, um conceito complexo de múltiplos usos (SOUZA, 2013).



O mercado de terras opera a partir da inter-relação de múltiplas escalas dentro do próprio município, em relação a uma região, no nível nacional (o programa “Minha Casa, Minha Vida”) e, também, internacional (variação do preço dos produtos agrícolas e minerais além da variação cambial ou investimentos de grandes empresas ou governos). A composição do preço da terra oscila desde as variáveis da escala micro até à macro. O município de Foz do Iguaçu como escala de análise apresenta espaços com estoques de terras diferenciados e com características peculiares. Assim, a oscilação do preço depende da composição de múltiplos referenciais de um tomador de decisão a partir da conjunção de expectativas.

Quando analisamos uma dada realidade espacial, que é sempre complexa, a ação é um desafio. Para Morin (2011, p. 80) “a estratégia luta contra o acaso e busca a informação”. Em um cenário do território do município o problema da ação se coloca aos diversos níveis desde a estrutura administrativa da prefeitura (corpo técnico), ao jogo especulativo, as demandas dos potenciais moradores de um determinado lugar e as políticas públicas. Ainda segundo Morin (2011, p. 81) “a ação supõe a complexidade, isto é, acaso, imprevisto, iniciativa, decisão, consciência das derivas e transformações”. Todo tomador de decisão opera a partir da ação, um ato complexo, que pode ser aleatório ou não. Entretanto, a ação coaduna-se com a incerteza, logo o tomador de decisão pode operar a partir das probabilidades. Visando diminuir as incertezas o tomador de decisão traça as estratégias e busca informações.

A expectativa é o jogo das possibilidades de antever a ocorrência de um determinado evento, pois, não é possível a qualquer tomador de decisão deter todas as informações o que conduz à incerteza e dificulta a base de análise probabilística e de avaliação de um evento. Contudo, a economia capitalista é composta por incertezas que geram os riscos que por sua vez podem ser minimizados pela informação.

Para Macedo da Silva (1999) parcela importante das premissas na formação de um ativo financeiro parte das expectativas em rela-

ção às incertezas e a possibilidade de valorização dos vários ativos disponíveis. No caso brasileiro o conjunto; de “atores territoriais” especialmente o especulador imobiliário (ator social difuso); necessita de certa estabilidade em meio às incertezas. Contudo, o que ou quem pode dar esse suporte? A estabilidade é uma construção institucional dentro do próprio mercado como, também, elaborada artificialmente por agentes públicos e privados.

Levamos por hipótese que o problema de necessidade de moradias no espaço urbano e a concentração da terra no espaço rural geram, conjuntamente com as ações do Estado, a estabilidade quase que perene para o “especulador” em meio a uma complexa rede de interesses cuja mercantilização da ideia de escassez produz a inércia da expropriação.

A representação da ideia de escassez: de moradias, infraestrutura, terras, qualidade de vida, alimento, água, ambiente a ser protegido gera a “estabilidade” que mantém o ativo do mercado de terras. É um paradoxo, mas a estabilidade advém da instabilidade das ações do Estado, da necessidade de habitação e do mito do desenvolvimento e da própria qualidade de vida.

O arcabouço da especulação imobiliária, o alto custo da formalização, a concentração dos investimentos em infraestrutura e a produtividade da construção geram barreiras para o acesso da população à terra urbana. Tal situação pressiona a interface rural-urbana onde coexistem as expectativas de vários setores na produção de ativos, isto é, a renda da terra absoluta.

Admitindo o pressuposto de que os agentes econômicos são racionais (instrumentais), quando analisam os aspectos da valorização da terra como ativo, Macedo da Silva (1999) chama a atenção para a dimensão econômica do valor ao ser exercido em um ambiente de incertezas: 1) a aplicação de capital resulta da análise e comparação de vários ativos; 2) a valorização não é instantânea e depende de vários acontecimentos ao longo do tempo relativamente longo; 3) a valorização se dá por processo de concorrência.

No caso do mercado de terras brasileiro a concorrência pode valer-se das ações das políticas públicas, de investimentos privados ou da existência relativa do próprio estoque de terras, do crescimento da economia, da recessão, da dinâmica demográfica, da ideia de desenvolvimento (progresso) ou mais recentemente da ameaça das mudanças climáticas. Logo, o uso especulativo do estoque de terra, o uso sem uma função pública, é a forma de valorização baseada em expectativa mesmo em um ambiente incerto. A escassez ou a sua representação produz o amálgama das diversas expectativas em relação a terra seja de proprietários, possíveis compradores, desalojados, expropriados, investidores, especuladores, legisladores, entre outros.

A aquisição de terra propicia ao proprietário a inserção no sistema capitalista no que diz respeito ao crédito, incentivos oficiais, acesso à infraestrutura. Para alguns setores da população brasileira ter a posse mesmo que precária da terra não garante a inserção ao uso dos bens e serviços públicos e à cidadania às vezes nem mesmo um endereço – comprovante de residência.

Nestas condições, a propriedade se diferencia da posse não somente no aspecto jurídico, mas é particularizada pelo manto da representação de inserção ao “clube” dos detentores de um ativo: durável, possui localização, apresenta características de reserva de valor e permite trabalhar relativamente com a incerteza. Tal situação, em particular, corrobora com a “adoração” do brasileiro, de modo geral, pela propriedade da terra consubstanciada nas suas diversas formas: lote, terreno, parcela de terra rural, casa, apartamento.

Parte deste propósito pode ter a ver com os seguintes fatores: a herança lusitana em termos de ocupação do território, o conjunto da estrutura aristocrática das elites brasileiras seja no império ou na república, uma legislação confusa e inócua, em muitos casos os resíduos escravocratas de exclusão da maioria da população, a desconsideração do ordenamento da estrutura fundiária ou de acordo com Reydon (2006) a ausência de uma governança terri-

torial, a instabilidade econômica e o problema da moradia. Este último aspecto gravita em torno das soluções dos proprietários de terras para criar estabilidade a partir de um fato concreto (ou não) e transformar, assim, o estoque de terra em ativo, normalmente, as terras mais distantes do centro das cidades que denominamos de interface rural-urbana.

Assim, o problema é a necessidade de morar ou a necessidade de ser ter uma propriedade que impele à metamorfose de áreas desocupadas em ocupadas? A questão habitacional é um falso problema, pois, antes de resolver o direito à moradia beneficia os proprietários e o jogo especulativo?

Portanto, as mudanças do uso do solo e da terra na interface rural-urbana estão relacionadas ao jogo da produção de ativos a partir da mercantilização da escassez e podem corresponder às estratégias relativamente “espontâneas” das pessoas (tanto nas áreas rurais como nas urbanas) para terem acesso às terras próximas de meios e oportunidades diversificados, de trabalho, moradia, acesso aos serviços públicos.

Um verdadeiro “caleidoscópio de uso do solo” – sistemas de interações de vários processos de desenvolvimento que incluem desde residências, atividades industriais, entremeados de terrenos desocupados (geralmente mantidos para fins especulativos) à mudança de uso do solo agrícola e áreas de proteção ambiental e conflitos que surgem na oposição espaço-tempo das ações das políticas públicas e dos interesses econômicos.

Logo, os elementos que atuam nos sistemas de uso do solo e da terra devem ser entendidos à luz de uma série complexa de interações urbanas-rurais levando-se em consideração principalmente as fontes, problemas e oportunidades. A maneira de se colocar um problema de planejamento e gestão depende, em parte, da representação que fazemos do contexto no qual este problema emerge ou do qual nós o fazemos emergir ao tentarmos formalizá-lo.

De acordo com Santos (1982) a expressão contexto é geralmente traduzida como significando uma abstração, extraída da observação

de fatos particulares. Entretanto, como cada fato particular ou cada elemento particular só tem significado a partir do conjunto em que estão incluídos e inseridos este elemento ou este fato é que termina sendo abstrato, enquanto o real passa a ser o contexto. O contexto só é real na medida em que é atual. Isso quer dizer que as expressões sociedade, Estado, planejamento, mercado, urbano, rural somente podem ser entendidos à luz de sua História e do presente. Ao longo da História, toda e qualquer variável se acha em evolução constante.

Para Massey (2009) o espaço gera as condições para a manifestação do tempo. Sendo uma dimensão fluida o tempo se materializa, momentaneamente, no espaço que permite o conflagrar de relações de poder no território. A análise socioespacial leva em consideração o contexto através da rede de escalas geográficas que se conflagram no espaço. O conceito de sócio espacial dialoga com os diversos processos que ao se articularem dão forma-conteúdo ao espaço e conseqüentemente ao território. Os processos são eminentemente políticos e trazem a dimensão do poder, pois, ganha importância o território nos diversos contextos, lugares.

O acesso aos recursos e aos usos que são feitos destes constituem a base dos dramas dos brasileiros, em sua maioria, e são gerados pelos programas de infraestrutura e de planejamento e gestão territorial. Encontramos ainda as dimensões ligadas ao acesso e ao uso dos recursos funcionando como um pano de fundo dos programas de ajuste estrutural e das medidas de “descentralização” ou de “governo local”, acompanhadas de uma forte pressão a favor da propriedade privada que tem suas origens nas estruturas agrárias do Estado brasileiro.

### **3. OS DISCURSOS DOS MÚLTIPLOS ATORES TERRITORIAIS: O ESTADO, OS MORADORES DA INTERFACE RURAL-URBANA E O MERCADO IMOBILIÁRIO**

Nesta seção serão analisados os discursos dos atores territoriais elencados para a pesquisa na interface rural-urbana. Os discursos serão

interpostos por elementos de análise da legislação, códigos e estatutos. O texto será organizado pela dialética do cotidiano, isto é, a composição de um território usado, complexo e cuja construção é social.

Os três eixos de análise serão referenciados pelos atores territoriais a partir dos seguintes pressupostos: 1) Estado (municipal e federal): a lógica do ordenamento territorial, planejamento a partir do Plano Diretor (2006) e os instrumentais de gestão considerando leis, códigos e estatutos. Foram entrevistados três funcionários da administração públicas que trabalham nas secretarias do planejamento e administração fazendária; 2) Moradores: estruturam os limiares que darão significados e são significantes ao preposto pelo Estado e as influências do setor imobiliário. A partir de uma amostragem aleatória 15 famílias foram entrevistadas; 3) Mercado Imobiliário: traz a dislexia do espaço a partir da realidade a ser construída. As entrevistas abrangeram três imobiliárias e o critério utilizado foi o tempo de atuação no mercado.

Os agentes da administração pública descortinam o discurso sobre do planejamento ou ordenamento do território sempre embasado pelo Plano Diretor (2006). Os moradores da interface rural-urbana transitam pela contradição dos elementos que passam a administração pública, o mercado e a *práxis* cotidiana dos contextos e suas complexidades. Os agentes do mercado imobiliário articulam o planejamento (zoneamento) como instrumento de “ordenamento”, mas buscam um posicionamento a partir da “lei de mercado”: oferta-demanda.

O Plano Diretor (2006) do município de Foz do Iguaçu não é, em si, objeto de efetivo de análise, mas ao ser referência do criamos condições de amálgama uma vez que ele materializa, como produto, elementos abstratos das contradições, dos conflitos, das discussões, dos processos, ações, funções e conteúdos que se interconectam no território municipal.

No escopo da concepção de planejamento e ordenamento consultaremos outros instrumentos empregados na organização,

regulação e regulamentação do território brasileiro como a Lei de Terras, o Estatuto da Terra e da Cidade, o Código Tributário Nacional.

Articularemos a metodologia da análise do discurso com a observação do espaço do município. As considerações serão enredadas pelo cruzamento dos achados de pesquisa, o marco teórico-conceitual e o elemento documental do Plano Diretor Municipal (2006) considerando a sua importância como ferramenta de “ordenamento territorial”.

A análise buscou a contradição no discurso dos entrevistados no processo de construção/desconstrução (ORLANDI, 2001). No trabalho o entendimento do discurso foi considerado a partir de onde o ator territorial se encontra, assim, no contexto da pesquisa a unidade de análise é o texto transcrito, mas consideramos, também, o diálogo durante o processo das entrevistas. No decorrer das análises não há uma segmentação dos textos de cada eixo, apesar da forma da descrição, mas um intercambiar das contribuições.

A seção será subdividida em três tópicos cujo primeiro traz as contribuições dos agentes públicos, o segundo contemplará os moradores da interface rural-urbana de Foz do Iguaçu e o terceiro abordará o mercado imobiliário. A demarcação será uma fronteira tênue, pois, os atores territoriais são, também, processos intercambiáveis neste jogo de palavras. Nesta seção a composição da ramificação a partir do tronco sobre o uso e ocupação do solo permitirá a interconexão dos diversos referenciais.

### 3.1 Estado: a metáfora do planejamento

O espaço em conjunção com o território foi privilegiado para o entendimento da realidade da interface rural-urbana e do município. De acordo com Santos (2002) é possível explicar uma realidade a partir de elementos interdependentes: a) o modo de produção: a produção em si, a circulação, a distribuição e o consumo havendo um movimento histórico a partir da construção técnica;

b) a formação social: a complexidade da sociedade e a sua estrutura técnica e c) o espaço: que é uma construção sócio-histórica e permite diversos arranjos territoriais.

Os termos zoneamento, planejamento, ordenamento territorial, organização do espaço e do território serão utilizados no decorrer das análises, concomitantemente, como conceito, ferramenta e concepção, mas os entrevistados reforçam a ideia de ordenamento. Os termos como conceito envolvem os parâmetros clássicos de tratar o espaço como coisa e não como objeto, isto é, uma elaboração social de função, processo, estrutura, escala, forma, conteúdo. Ao serem tratados como ferramenta os termos zoneamento e parcelamento possibilitam a ação do poder público como agente de organização do uso e ocupação do solo.

O espaço como objeto advém da construção da inter-relação de significados gerados pela interação do observador com o lugar, por conseguinte, o objeto surge da relação de significância (BARTHES, 2012). O objeto é uma construção de significados contextualizados, o que permite a inter-relação das variáveis e, assim, dimensionar o valor qualitativo dos objetos no espaço. A análise do espaço como coisa conduz ao inanimado não por seu imobilismo intrínseco; mesmo a paisagem, por exemplo, se altera; mas por não considerar as inter-relações sistêmicas. O objeto existe e ganha significado na construção de circuitos entre o Sistema de Objetos sejam naturais ou socialmente elaborados e o Sistema de Ações composto pelas estratégias (SANTOS, 2002).

O zoneamento, neste contexto, faz alusão ao “parcelamento” do solo a demarcação das áreas de uso a partir das funções exercidas ou creditadas aos objetos, para além dos atores territoriais. Advém de uma ideia instrumental, uma ferramenta para a composição do conjunto dos usos. O zoneamento é, também, a qualificação da função do espaço mesmo que os processos da ocupação não sejam considerados em sua plenitude. No Plano Diretor (2006) a porção leste do município, por exemplo, é classificada quanto ao



uso como Zona de Expansão Urbana (ZEU) que corresponde ao que denominaríamos de espaço rural. A circunscrição em zonas traz a ideia da qualificação de funções e usos possíveis.

O planejamento urbano e regional é a condição para a execução de objetivos voltados para a “organização”, principalmente, do espaço urbano. Analisado por este foco traz a possibilidade de corrigir o passado mesmo que o presente em curso não demonstre mudanças consideráveis no arranjo do território. O que está em jogo é a possibilidade de não “cometer os mesmos erros”. O passado é tudo aquilo que, de uma forma ou de outra, conduziu ao “caos” contemporâneo de uso e ocupação do solo envolvendo, também, uma agenda ambiental. Logo, planejar é em si traçar uma perspectiva de futuro ao consideramos os relatos dos entrevistados.

O pano de fundo das considerações dos entrevistados é urdido por, pelo menos, dois aspectos mais evidentes: 1) a ingerência do poder público em relação ao território (perda de controle) e 2) a possibilidade do Plano Diretor em apontar caminhos. Visto desta forma, o planejamento é a composição de variáveis constatáveis e mensuráveis, que são passíveis de serem alteradas e rearranjadas por uma legislação.

Quando os entrevistados trabalham o conceito de planejamento do território vem à tona a ideia de ordenamento ou controle. Entretanto, não fica muito clara a dimensão do acesso aos bens e serviços públicos. Há um descolamento da realidade a ser planejada no que se refere a articulação das variáveis através dos Sistema de Objetos e do Sistema de Ações. O território é tratado mais como estrutura sendo dado pouco valor a função e a forma se distanciando da interconexão de processos. O planejamento não é considerado como um “campo de ação”, a não ser no que se refere à metodologia participativa do Plano Diretor (2006), onde é possível estudar simultaneamente o espaço, o tempo, as estratégias: institucionais, individuais e coletivas. Devemos ressaltar a sobrevalorização da ação institucional a partir do poder público e da

influência do mercado imobiliário. Assim a localização das parcelas do solo ganha um valor estrito para além de uma inter-relação com o conjunto. Há uma tensão entre as forças técnicas (espaço sócio técnico) e as forças demográficas que, de certo modo, expõem a contradição da localização e deixam vir à tona a expropriação do território municipal e seus usos.

O cerne do dilema, que permanece como pano de fundo, para o planejamento clássico do território municipal é que o espaço é dinâmico, presente e resulta de estratégias difusas dos atores sociais. O dinamismo constatável do presente nubla o dinamismo tácito do passado (palimpsesto de Harvey), mas permite constatar que o futuro pode ser bastante diferente. O planejamento deveria ser uma arqueologia do território, mas acaba por se transformar em uma receita (resolução de problemas mensuráveis) para posterior validação legislativa. O urbano constatável não é o da mobilidade (uso do tempo e do espaço), mas do que está estabelecido. O urbano mais como estrutura do que como fenômeno.

A intervenção no território, via planejamento a partir do Plano Diretor (2006), é mais para corrigir do que para problematizar o desequilíbrio setorial e geográfico do desenvolvimento. Consideramos o território municipal tanto como meio, quanto condição para as ações (CASTRO, 2006 e 2009).

Quando inserida a variável interface rural-urbana surgem elementos de composição da estrutura urbana, isto é, a possibilidade às vezes inexorável da incorporação do rural como desígnio setorial (produção agrícola) e não como fenômeno. Logo, o rural é tratado como apêndice pelo planejamento urbano em termos de uso e ocupação sendo considerado Zona de Expansão Urbana. Permanece a estrutura do rural agrícola em contraposição a um pretense sistema urbano. Neste intermezzo a interface rural-urbana não é considerada como um conceito a não ser quando mencionado o “perímetro urbano”. A interface pouco considerada no planejamento municipal não é um limite, mas talvez uma fronteira onde

as diferenças entre rural e urbano são mais conceituais do que estabelecidas na práxis cotidiana.

As assimetrias de fluxos entre os espaços, que são fundamentais para a inter-relação, produzem a interface rural-urbana certa “clivagem” da dicotomia na estrutura do território. O importante é não se ater ao termo em si, mas as possibilidades de construir hipóteses e problematizar a interface. O discurso dos entrevistados transita pelo juízo de valor do planejamento considerando o urbano como referência. Consideramos o Plano Diretor (2006) municipal pensado a partir de uma visão parcelar.

Nesse sentido, a fala é permeada pelo termo adensamento, relativo ao urbano, que se refere ao uso e ocupação do solo tendo por base a densidade demográfica. Parece que a concentração populacional traz, em si, a dinâmica da complexidade. De fato, em escala a proporção dos processos nos indica que uma área adensada produz, absorve e é influenciada por um conjunto sistêmico de fluxos. Contudo, o equívoco é tratar o adensamento como forma e não como processo e as funções advindas do uso e ocupação do solo localizado. Parte do adensamento não reflete as causas, mas os reflexos das ações. A possível “valorização” do urbano como complexidade, em relação ao rural, parte da visão parcelar e às vezes óbvia da administração pública, da sociedade e inclusive da academia em relação ao território. O rural na contemporaneidade se organiza a partir das relações sistêmicas para além da produção o que contrapõe a visão estática do espaço rural uma vez que não são modificações previsíveis, pela sazonalidade da safra, muito menos por aquilo que é representado pela paisagem dispersa da ocupação.

No discurso é possível identificar, pelo menos, dois sistemas que operam no território municipal: 1) o sistema regulatório administrativo a partir do Plano Diretor e do conjunto de leis que ordenam o uso e ocupação do solo e 2) um sistema operativo à margem da regulação, não se trata de informalidade, mas da construção de estratégias (ações) por demandas. Este segundo sistema

suplanta o primeiro não como forma de transgressão política, mas pelas contingências influenciadas por regras de mercado ou mesmo pelo “falso problema” da falta de moradia. O conceito de sistema abrange o conjunto de inter-relações e de processos em um dado espaço, aqui consideramos Santos (2002) os Sistemas de Objetos e Sistemas de Ações.

O conceito de polarização de Boudeville (1972) pode ser utilizado para compreendermos como o espaço urbano suplanta o território do município. Poderíamos buscar explicações nos processos de classificação, a partir da legislação municipal, mas a polarização ainda é um processo inexorável de interconexão dos elementos do espaço no Brasil. No arcabouço da desigualdade espacial prevalece o arranjo estrutural de centro e periferia quando consideramos o acesso aos bens e serviços públicos, saneamento ambiental, saúde, educação, transporte, segurança, mobilidade, infraestrutura, estrutura administrativa, vias de acesso, praças, energia, comunicação e mesmo habitação. Nesta interface de sistemas o conflito se desnubla na forma do problema de classificação de urbano e rural. Mas o que é o urbano e o que é o rural?

No âmbito da administração pública a preponderante classificação de rural e urbano se vale dos tipos de impostos territoriais recorrentes no Brasil, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) municipal e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) da esfera federal. A interface de sistemas tributários territoriais é o campo do conflito tácito. Assim, emerge o seguinte problema: qual a competência de gestão do território rural? Colocado esse problema para os partícipes da pesquisa, reincidem as considerações sobre o Plano Diretor que define e ordena o uso do solo, entretanto analisaremos o problema do ponto de vista tributário para vislumbrarmos um espectro mais amplo.

Para expandirmos as análises devemos visitar o arcabouço legal que designaremos como instrumentos legais que formam o conjunto das ações do Estado para o “ordenamento territorial” no

Brasil. Tendo como referencial o município buscamos inter-relacionar o próprio Plano Diretor (2006), o Estatuto da Terra, a Lei de Terras e o Código Tributário Nacional.

Tendo como referência o espaço do rural no município e os discursos sobre o planejamento urbano, faremos um exercício de construção teórica para compreendermos a superposição de instrumentos legais que constroem a jurisdição do território rural.

Partimos do seguinte pressuposto: Plano Diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU – Lei complementar n.º 115 de 09 de outubro de 2006) contempla elementos jurídicos, sociais e ambientais, mas visa um produto que é o zoneamento do uso e ocupação do solo e não considera o território municipal em sua complexidade de escala. O Plano Diretor tem por base legal o Estatuto da Cidade – (BRASIL, Lei n.º 10.257/2001) que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O arcabouço do Estatuto da Cidade nos diz muito sobre o uso da propriedade urbana: em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. O que não se estende ao rural, no nosso entendimento. Pode parecer óbvio por se referir à cidade, mas o que é uma cidade? Todavia, há um avanço ao considerarmos a importância da função pública do solo, da terra, da propriedade.

A análise sob a jurisdição do município em relação ao rural expõe o problema do território que não é somente do uso do solo, mas fundiário e se expressa efetivamente no século XIX com a Lei de Terras (BRASIL, Lei n.º 601/1850). Desde as Capitânias Hereditárias e as Sesmarias descortina o problema da ocupação e posse da terra. A Lei de Terras procurava ordenar a situação fundiária, estabelecendo a regulamentação do acesso a terra, que não ocorreu por vários motivos e o problema se mantém na contemporaneidade independentemente do espaço rural ou urbano. Até a independência em 1822 o território foi continuamente repartido, aos moldes do modelo português, sem que houvesse um planejamento do território (SILVA, 2008).

Grande parte das sesmarias e das posses não foi legalizada, as terras continuaram a ser ocupadas de forma ilegal e sistemática, boa parte das propriedades nunca foi medida nem demarcada. Mesmo tendo sido um passo importante na regulamentação da questão fundiária a Lei de Terras teve pouca consequência prática do ponto de vista do ordenamento territorial com exceção da dificuldade criada para o acesso à terra pelas camadas mais pobres da população (SILVA, 2008). Por outro lado, a Lei de Terras institucionalizou o mercado de terras precificando o território e estimulando a “adoração da terra” e pôr fim a “comoditização”.

Como o problema do uso do território é complexo uma vez que envolvem aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais é preciso transitar pelos elementos normativos e reguladores. O intuito não é uma precisão histórica, mas um breve transcorrer pelo tempo em direção ao Estatuto da Terra (BRASIL, Lei n.º 4504 de 30 de novembro de 1964) para analisarmos o conceito de função da propriedade e o contexto da institucionalização do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Há uma filigrana histórica que enreda o uso do território nos termos da posse e propriedade da terra rural, mas, em certa medida, urbana. O instrumento do Plano Diretor fez avançar os processos de regulação do uso do solo urbano sublinhando a função social da propriedade. Contudo, o espaço rural permaneceu como um apêndice jurídico no município considerando o viés tributário, pelo menos. O ITR foi instituído pela Constituição de 1891 vigorando em âmbito estadual. A responsabilidade de arrecadação manteve-se na alçada estadual até a Constituição de 1946. Em 1961 com a Emenda constitucional n.º 5 foi transferido para a competência dos municípios e em 1964 sob os auspícios da Emenda constitucional n.º 10 ocorreu a transferência da competência para a União.

O ITR, para além da função fiscal, apresenta uma função normativa de ordenamento territorial. À época da transferência para a responsabilidade da União o objetivo era o de auxiliar nas

políticas públicas de desconcentração da terra, mas há uma incongruência no ITR que se expressou com a implantação do Estatuto da Terra. O imposto se mostrou incoerente, pois, penaliza a pequena propriedade e a empresa rural em favor do latifúndio. A base de cálculo não considera as peculiaridades de cada contribuinte. A almejada variação de alíquotas legais não era observada isto se deve aos coeficientes de dimensão da área, localização, condições sociais e produtividade não se adequarem à realidade da estrutura rural brasileira que é mais complexa tendo em vista a organização socioespacial do uso da terra.

Por outro lado, coube ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a prerrogativa de estabelecer o zoneamento e as normativas fundiárias (tamanho das propriedades) para fins de cobrança do ITR. Com vistas ao ordenamento territorial foi estruturado o Sistema Nacional de Cadastro Rural que, entre outras funções, produzirá subsídios para a tributação tendo em vista a realidade agrária de cada região ao permitir a efetivação do direito agrário objetivando a elevação do nível econômico do produtor rural e maior produtividade no processo de exploração da terra.

O problema é mais amplo envolvendo aspectos tributários, mas o fulcro é exatamente a falta de uma organização territorial. Logo, vale à pena analisar o Código Tributário Nacional (CNT) – (BRASIL, Lei n.º 5.172 de 25 de dezembro de 1966) que além de tratar das normas tributárias faz alusão à classificação de espaço urbano e podemos entender que conceito de rural se expressa em contrapartida.

O CTN em seu artigo 32 § 1º define o espaço urbano, para efeito de IPTU, considerando os seguintes requisitos (pelo menos dois devem ser contemplados): 1) meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; 2) abastecimento de água; 3) sistema de esgotos sanitários; 4) rede de iluminação pública com ou sem posteamento para distribuição domiciliar e 5) escola primária ou posto de saúde a uma distância de 3 (três) quilômetros

do imóvel considerado. No caso da interface rural-urbana de Foz do Iguaçu moradores impetraram ações questionando a cobrança do IPTU uma vez que o logradouro não é contemplado com os bens e recursos públicos supracitados, conforme informações do funcionário público entrevistado. Como podemos constatar o problema se acentua, pois, o CTN versa sobre matéria que envolve a arrecadação do IPTU. O conflito tributário entre União (ITR) e município (IPTU) não é dirimido pela competência de estabelecimento, mas por lei municipal e por aproximação geográfica e prevalecem as características de Zona Urbana a partir dos requisitos descritos acima. Partindo dessas considerações é plausível admitir que o conceito de Zona Rural surge por exclusão. Logo, a interface descortina a complexidade do território, para além da classificação e da dicotomia rural-urbana.

Numa constatação inicial o Estatuto da Terra (1964) caracteriza o imóvel rural como “bem de produção” que suplanta a noção de um bem patrimonial. Esta é uma possível pista para o distanciamento em relação às complexas construções sociais do espaço rural brasileiro. O imóvel rural ao ser tratado como “bem de produção” faz descolar a ideia de uso do solo no conjunto do município e de bem de uso coletivo. Entretanto, quando associamos a Lei de Terras (1850), o ITR e o Estatuto da Terra (1964) o problema territorial rural se apresenta mais complexo.

A Lei de Terras (1850) procurava definir o problema de legalização da posse e superar o regime das Sesmarias uma estratégia lusitana restrita em vários aspectos quando consideramos, no mínimo, a dimensão do território brasileiro. O Estatuto da Terra (1964) é uma lei territorial que foca nas coisas e não nas pessoas. Trata-se do território promulgado cujo conjunto de legislação se refere ao regime da propriedade imobiliária rural com fins de transmissão de bens.

No escopo do Estatuto da Terra (1964) a função precípua da terra agrária é a de ser um “bem de produção”. Assim, o território como coisa se distancia da noção de objeto já analisada neste tra-



balho. A coisa é inerte, uma paisagem rurícola constituída por ser um bem de produção muito distante de uma função pública e de bem coletivo. O ordenamento do território deve ser competência do município no desenvolvimento das funções sociais do território o que poderia permitir a resolução das desigualdades espaciais de acesso aos bens e serviços públicos (SAULE JÚNIOR, 2004).

A análise do discurso dos entrevistados envolvidos na administração pública descortinou as contradições da gestão do território nos impelindo a uma abordagem crítica do planejamento na perspectiva do uso e ocupação do solo. A crítica tem a ver com os aspectos da legislação que propiciaria a “governança do território” ao procuramos montar uma espécie de arqueologia do uso do território. As análises foram construídas a partir da lógica socioespacial, assim, ao conjugarmos os instrumentos legais, fica clara a importância precípua do município como escala de análise.

O espaço rural é mais dinâmico que a sua função agrícola. A importância da dimensão fundiária como elemento fundamental de gestão do território não pode ser um problema de tributação. A dimensão da interface rural-urbana que nos convida a superar a dicotomia e vislumbrar a complexidade.

### **3.2 Interface rural-urbano: os moradores e a dialética do cotidiano**

Neste eixo foram desenvolvidas entrevistas por domicílio que abrangeram 15 famílias (o objeto de estudo não é a família, mas a possibilidade de diálogo com um dos membros do núcleo familiar). A escolha da família a ser entrevistada foi aleatória e ficou circunscrita à possibilidade de encontrar algum morador em casa. As entrevistas ocorreram na porção Leste do município a partir de dois vetores paralelos, que seguem no sentido oeste-leste a partir do centro de Foz do Iguaçu, as avenidas República Argentina e Felipe Wandscheer que delimitaram, de certa forma, uma área de abrangência para a prospecção dos(as) entrevistados(as).

Por entre os diálogos desnublamos a contradição prescrita pela própria ação da gestão municipal e da superposição de jurisdição, principalmente, tributária. Um dos maiores problemas na interface rural-urbana é a sua característica de hibridismo, ambiguidade e contradição ao expor a complexidade do território municipal.

O problema não é, a partir do discurso, encontrar classificações ou apoio no proselitismo da “justiça social”, mas expor o possível limite do planejamento urbano em curso. Os moradores entrevistados dialogam com os sistemas de objetos e, assim, produzem os significados de lugar.

A percepção dos moradores fica circunscrita aos aspectos da paisagem imediata e, em parte, a designação do uso do solo pela prefeitura o que configura um conflito entre a práxis e a definição de uso do solo sem o espaço. Surge, também, a configuração entre o fluxo (uso e ocupação) e a perceptível estrutura estática do rural agrícola. Nesses termos, a interface é a representação das ambiguidades territoriais no município de Foz do Iguaçu haja vista a possibilidade de os moradores utilizarem ambos os espaços (ALLEN, 2006).

Para os (as) entrevistados (as) o que mais lhes chama a atenção é a sobrevalorização dos preços dos terrenos, no decorrer dos últimos 20 anos, a intermitência da oferta de serviços públicos e a tranquilidade. Há certa informalidade dos registros dos imóveis, pois, muitos não possuem escritura. O que caracteriza este espaço como interface, também, de jurisdição no município. Perpassa este problema a distinção entre a jurisdição municipal no que tange ao IPTU e a jurisdição Federal no que concerne ao ITR cujo conflito se estende à justiça ao questionarem a classificação “imposta” pela prefeitura e a oferta de serviços públicos.

A partir das entrevistas é possível amearhar a ideia de uma polarização do urbano em relação ao rural. Do ponto de vista demográfico urbano e rural são caracterizados de forma distinta havendo uma sobrevalorização do urbano (local de trabalho, lazer,

compras, serviços) em detrimento do rural. Os(as) entrevistados(as) não materializam a dicotomia de forma a constatar tais distinções, mas expressam a capacidade do urbano em polarizar o município. Nestes termos, a interface deixa de ter uma característica de estrutura a partir da jurisdição e passa a expressar o hibridismo como realidade. Esse hibridismo descortina a complexidade do território e, ao mesmo tempo, lança desafios ao processo de “ordenamento territorial”. Logo, o planejamento se apresenta como elemento fundamental de ordem, isto é, a possibilidade de resgatar parcela da população e trazê-la para o acesso aos bens e recursos públicos.

Parte da interface é expressa no Mapa de Uso e Ocupação do Solo (2012) como Zona de Expansão Urbana (ZEU) tal expressão deixa a descoberto o uso cotidiano do território. O próprio termo “expansão” traz em si, de forma tácita, certa ideia de um estoque de terras passíveis de serem “urbanizadas”. Nem rural, nem urbano e nem interface, mas Zona de Expansão. Para os moradores da região talvez não seja importante todo este diálogo, mas é aí que está parte do problema: a ausência de uma cidadania territorial.

### **3.3 Mercado imobiliário: a naturalização da propriedade e a dislexia do espaço**

As entrevistas demonstraram que o discurso é amparado por duas construções: 1) a conotação do fator econômico: crescimento, construção e 2) o fator moradia e propriedade (potencial de investimentos) o que corrobora com o pressuposto da “adoração” da terra.

Perpassa ao discurso o imaginário da urbanização: a expansão urbana como algo natural e que, de uma forma ou de outra, deve ocorrer. Assim, a terra vista como estoque ou fundo de reserva. Quando contrapomos com os “vazios” urbanos e a necessidade de expansão surge a contradição. O município de Foz do Iguaçu apresenta em seu “perímetro urbano” áreas a serem ocupadas, mas que, mesmo com as anuências fiscais constantes no Plano Diretor (2006) se mantêm à revelia da considerada demanda. Portanto,

a cidade que se expande ou se expandiu, na porção Leste, tem a ver com o conjunto de forças atuando no território municipal que perpassa o próprio planejamento e o corolário de necessidade em torno da demanda de moradia e da capacidade do mercado imobiliário em incorporar o estoque de terras disponível.

A municipalização e a urbanização do território surgem como elementos complementares, mas são distintos uma vez que o território visto em seu conjunto não apresenta elementos de gestão e planejamento a partir das análises que estabelecemos. A urbanização se manifesta pela difusão do tecido urbano, mas onde encaixamos o processo na estrutura tributária como analisado acima? A urbanização, no caso de Foz do Iguaçu, extrapola a própria difusão — modo de vida, produção — e transita pelos meandros da invisibilidade do território municipal. Corragio (1994) considera que a configuração espacial é sustentada por um processo social que reforça e conserva como produto de ações voluntárias em função de certos objetivos.

Identificamos no discurso dos(as) entrevistados(as) a dimensão do econômico e do político e mesmo do planejamento ao consultarem as determinações, de uso e ocupação do solo, propugnadas pelo Plano Diretor (2006). Contudo, é possível constatar a necessidade da construção de uma metodologia para análise territorial independentemente da classificação (às vezes equivocada) de rural ou urbano.

O que é o ordenamento territorial? A existência do Plano Diretor responde em parte à demanda da organização do espaço, contudo deixa de fora um complexo sistema das variáveis cotidianas. Assim sobressai o abstrato “mercado imobiliário”, mas que deve ser entendido como composto por agentes que atuam na incorporação, comercialização e precificação do espaço. Esse setor, por vezes, pode ser menosprezado por sua capacidade tácita de imprimir uma ordem, pois, nos últimos anos segue o zoneamento de uso do solo estabelecido por lei. A ordem advinda do mercado

perpassa significados materiais e imateriais do acesso à propriedade, à moradia e ao ideário da qualidade de vida. Logo, envolve tanto os aspectos mercadológicos, em si, que pressionam os preços ou geram a demanda em determinadas regiões do município quanto a lógica da ordem e a própria desordem do potencial de acesso a terra.

Neste caso, a ordem se expressa a partir da própria desordem: áreas degradadas, violentas, expropriadas e carentes. A ordem é a imposição de um elemento organizador da desordem a declaração da terra como bem patrimonial e não como função social e ambiental. Esse sistema de ordenamento, que se inspira no próprio zoneamento do Plano Diretor (2006), é a estrutura de um sistema-mundo, como descreve Santos (2002), a presunção do desenvolvimento, do comparativo com regiões mais ricas: a estética, a estrutura e a forma, para além, do acesso aos bens e serviços públicos de maneira democrática. O que é a cidadania do território?

O solo e a terra são transformados em bens de consumo por aquilo que podem vir a representar. Deste modo, ordenar passa ser a imposição de uma lógica, isto é, um indicativo de como a realidade pode ser “artificializada”, projetada ou consumida. Áreas antes pouco valorizadas podem com o advento de algum investimento ou empreendimento agregar valor relativo. Logo, o ordenamento territorial e os métodos de planejamento passam a se constituírem como fatores de inércia enclausurando a dinâmica e o movimento da própria sociedade, os fluxos não lineares, os contextos, os cotidianos, as dinâmicas locais.

O território municipal, no que tange à interface rural-urbana em Foz do Iguaçu, não expressa a inferência da sociedade sobre o seu poder em relação ao território. O “mercado imobiliário” trabalha com o ordenamento através das formas, pois, pouco lhe interessa os processos.

O planejamento-gestão na organização do território, a partir da ação do mercado imobiliário, representa a articulação perniciososa com processos ideológicos de atores territoriais econômicos que

consolidam o seu poder no município. A renda da terra faz surgir a “adoração”, a “comoditização”.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O espaço visto pelo ângulo do planejamento-gestão não contém normalmente a história, a diacronia de ser atravessado pelas ações cotidianas. Logo, a conformação do terreno não é o espaço uma vez que a localização é parte de um problema mais amplo e complexo. A paisagem pode, num primeiro momento, trazer a sincronia que não se esgota no visível ou nas relações parcelares das ações, por exemplo, econômicas. O espaço é o prenúncio do território, como pressuposto podemos alegar que somente alcançamos o território pela história: o tempo que se materializa no espaço.

Por entre as distinções e concepções, a partir do planejamento-gestão, há o tratamento do território como elemento de tributação, uma das garantias de classificação entre rural e urbano. Configura-se o “mundo parado” não importando a gênese do território municipal sobressaindo a espacialidade urbana, que se constitui potencialmente complexa, como estrutura removida do cotidiano.

Na medida em que o tempo — história — é difuso, particular e coletivo a sua dimensão pode ultrapassar o espaço imediato. O risco é transformar a multiplicidade discreta do tempo em estática. Considerando a dinâmica do uso e ocupação do solo e da terra o planejamento-gestão tem por prerrogativa o retrabalhar de dados e informações, mas não consegue, por faltar de uma metodologia que admita a dinâmica cotidiana, contemplar a diversidade do território, principalmente, os usos múltiplos e simultâneos do espaço.

Este nível de constatação é aquele em que as figuras do esquecimento se espriam e desafiam a toponímia, para além da tipologia, como comprova a variedade quase incontestável da diversidade de arranjos do espaço rural. De um lado, as anotações sobre o esquecimento constituem, em grande parte, o anverso do que se

determina como espaço de diversidade inserido na urbanização. De outro lado, as manifestações de esquecimento da totalidade do território municipal misturadas com a própria ideia de planejamento e gestão territorial. O caráter manejável do zoneamento ou parcelamento do solo, às vezes desprovido de tempo presente, parece corresponder a imposição de uma lógica do que foi decorrido. O ter sido e a possibilidade de mudança. O que representa o Zoneamento de Expansão Urbana (ZEU)? A imposição do manipulável, do indubitável ou irrevogável perante o que é o próprio urbano?

O movimento de expansão do urbano resulta no esquecimento do ter sido. Nesse sentido, a expressão material e visível da contradição que dá peculiaridade à expansão da fronteira urbana ocupa e revela o reforço da dicotomia entre rural e urbano. Quando reconhecemos a interface como uma realidade é onde a contradição e o atrito se ocultam e se revela a dicotomia. Como reconhecer um lado ou outro?

As análises das entrevistas traçaram o mapa do reconhecimento de lados antagônicos e complementares da construção do território municipal. A dinâmica do processo entre rural e urbano descortina o pressuposto das possibilidades, dos arranjos, das racionalidades e das ausências diversas.

Entretanto, qual a lógica predominante na classificação do espaço? É a institucionalizada pelos agentes da administração pública, pelos estatutos e tributações, pelos processos econômicos que suplantam as intenções políticas e os interesses da sociedade? O conceito de interface rural-urbana não é inédito, mas com a pesquisa foi possível identificar no território a complexidade do lugar do rural e a necessidade de uma “governança territorial” do município frente as crises do pacto federativo. Quando mencionamos o problema tributário que rebate na discrepância entre IPTU e ITR é, somente, uma das várias partes da complexa realidade a ser enfrentada pelo planejamento-gestão.

Ao confrontarmos o planejamento a partir do Plano Diretor no território municipal procuramos desnublar a dissonância e

ao mesmo tempo a consonância entre preceitos técnicos, a visão cotidiana e a “lei de mercado”.

O trabalho procurou demonstrar que a temática territorial do rural no município deve ser analisada no âmbito espacial ao articular os diversos elementos socioespaciais. Na contemporaneidade acadêmica, pelo menos a partir dos anos de 1990 do século passado, vivenciamos a emergência do rural brasileiro e a valorização da sua dimensão como território o que talvez não tenha ocorrido em termos de políticas públicas ou de apropriação pela própria sociedade. Contudo o território, por si, vem sendo transformado em ator social.

Advertimos que não faz sentido a formulação de teorias abstratas sobre o rural e o desenvolvimento na medida em que muitas análises são parcelares e fragmentadas. O espaço rural, em sua totalidade, indica a perspectiva da inter-relação de ações e processos escalares. Nesse sentido, empreendemos um esforço ao estudarmos a interface rural-urbana de Foz do Iguaçu a partir de uma análise socioespacial dialética incorrendo na complementaridade com os elementos e processos urbanos, as legislações municipais e federais, a visão de mundo dos moradores e dos envolvidos com a temática do planejamento.

É fundamental para a dinâmica do mundo rural, na contemporaneidade brasileira, repactuar relações, reconstruir espaços públicos e canais institucionalizados de demandas de interesses dos atores territoriais e estabelecer contratos sociais territoriais (na condição de uma construção social).

No caso de Foz do Iguaçu, mas também em outras escalas uma nova direção das políticas de planejamento-gestão em sua dimensão espacial e em sua cidadania territorial na práxis deve restabelecer o potencial da diversidade social, cultural, ambiental, econômica e política. Procuramos demonstrar como o debate territorial no município negligencia a dimensão espacial e a diversidade.

Constatamos a necessidade da transformação das políticas públicas setoriais em políticas públicas territoriais. A dimensão do



rural nas diversas escalas deve ser analisada no âmbito espacial que deixa aflorar o potencial sistêmico, para além do setor econômico. As políticas públicas deveriam tirar da inércia um conjunto de forças calcadas, ainda, na dicotomia do moderno e do atrasado. Visto por esse ângulo é preciso problematizar o rural e combater o peso da lógica da viabilidade econômica que se alimenta de outra dicotomia a dos aspectos que distanciam as realidades rurais e urbanas.

## REFERÊNCIAS

ALLEN, A. Experiências internacionais de articulação entre o planejamento ambiental e a interface rural-urbana. *In*: ALLEN, A. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais** / Marília Steinberg *et al.* Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

BARTHES, Roland. **Elementos de semiologia**. 19. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.

BOUDEVILLE, Jacques R. **Aménagement du territoire et polarisation**. 1 ed. Paris: Editions M. Th. Genin, 1972.

BRASIL. **Lei de Terras – Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acesso em: 12 set. 2011.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <https://bityli.com/hBYSO>. Acesso em: 04 jul. 2012.

BRASIL. **Estatuto da Terra – Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm). Acesso em: 12 set. 2011.

BRASIL. **Código Tributário Nacional – Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm). Acesso em: 12 set. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 39ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257 de 10 de junho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10257.htm). Acesso em: 12 set. 2011.

CHARTIER, Roger. O mundo como representação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 11, jan./abr., 1991.

CASTRO, I. E. O problema da escala. *In*: COSTA GOMES, Paulo César da; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). **Geografia: conceitos e temas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, 352 p.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, 300 p.

CORAGGIO, J. L. **Territorios em transición: crítica a la planificación regional em América Latina**. 3 ed. México: UNAM, 1994.

DELGADO, Gilberto da C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone, 1985.

IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

MACEDO DA SILVA, A. C. **Macroeconomia sem equilíbrio**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Tradução de Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

ORLANDI, Eni P. **Análise do discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 2001.

OSTROM, E; *et al.* **Governing the commons**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Plano Diretor – Lei complementar n.º 115 de 09 de outubro de 2006**. 2006. Disponível em: [www.pmfi.pr.gov.br](http://www.pmfi.pr.gov.br). Acesso em: 20 fev. 2012.

REYDON, B. P. **Mercado de terras e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de caso**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

REYDON, B. P.; Plata, L. E.; BUENO, A. K.; ITRIA, A. A relação inversa entre a dimensão e o preço da terra rural. *In*: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. **Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica**. Brasília: NEAD, 2006.

SANTOS, Milton. O espaço e seus elementos: questões de método. **Revista Geografia e Ensino**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 19-30, mar. 1982.

SANTOS, Milton. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997, 124 p.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2002, 384 p.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. *In*: SANTO, Paula; Pinheiro, Edie (org.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

SCHASBERG, B. A nova safra de planos diretores pós-estatuto das cidades. *In*: SCHASBERG, B; *et al.* **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

SILVA, Lígia O. **Terras devolutas e latifúndio**. 2 ed. Campinas: UNICAMP, 2008.

SOUZA, Marcelo L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio espacial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2013.

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano XV, n.2, p13-32, ago-dez, 2001.

VEIGA, J. F. F. **Território e desenvolvimento local**. Oeiras: Celta Editora, 2005.

# PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL: A MATA ATLÂNTICA DO ALTO PARANÁ E A EXPANSÃO DA SOJA SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS

Lucca Leite Pollini  
Luciana Mello Ribeiro

## 1. INTRODUÇÃO

A Mata Atlântica do Alto Paraná faz parte de uma ecorregião que abrange toda a Mata Atlântica nativa na América do Sul. No entanto, com a urbanização crescente e o avanço do agronegócio a partir da década de 1970, este bioma reduziu sua área de abrangência para menos de 10% da vegetação original. Isso significa que existem políticas públicas regionais, nacionais, estaduais e municipais relacionadas à agricultura e a urbanização que têm impacto direto no desmatamento ou na conservação de áreas protegidas. A região da Grande Fronteira do MERCOSUL, a intersecção de fronteiras entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai, é a área que contém a Mata Atlântica, a última e a maior parte do bioma que ainda existe fora da zona litorânea. Todo o corredor continental que poderia conectar as duas regiões (litorânea e interior) foi desmatado para a construção de cidades, para a implantação de indústrias e para atividades agrícolas nos últimos anos.

O tópico 2 deste artigo inicia com uma breve apresentação da Mata Atlântica do Alto Paraná e suas características naturais, como a área de abrangência e a biodiversidade existente. Essa região possui cerca de 48 unidades de conservação interligadas por uma área de 471 mil km<sup>2</sup>, o que possibilita a existência de espécie endêmicas e ameaçadas de extinção, como a Harpia e a Onça-pintada, além de uma quantidade considerável de árvores, peixes e

outros animais importantes para a manutenção do ecossistema. É também a região que abrange o Aquífero Guarani e os principais rios da Bacia do Rio da Prata, como o Rio Iguaçu, o Rio Paraná, o Rio Paraguai e o Rio Uruguai. Nos tópicos 3 e 4 são realizadas revisões bibliográficas dos conceitos de polo de desenvolvimento dos economistas da CEPAL, de questões relacionadas à urbanização e dos conceitos de Regiões Intermediárias e Imediatas elaborados pelo IBGE Brasil. Em conjunto, esses conceitos podem servir como ferramentas teóricas para o Planejamento Territorial no MERCOSUL, já que não há oficialmente um organismo regional com essas funções de planejamento integrado. O tópico 5 trata da expansão da soja no MERCOSUL, suas raízes, motivações políticas e econômicas, assim como o levantamento dos principais atores do mercado, das exportações para a China no cenário internacional e os impactos do avanço desta atividade agrícola sobre as áreas protegidas no MERCOSUL a partir de 1970. O tópico 6 traz a apresentação de um mecanismo institucional do MERCOSUL, o Subgrupo de Trabalho n.º 6, que trata de políticas públicas ambientais transfronteiriças e biodiversidade.

Como resultado, o artigo apresenta uma Mapa Geográfico Temático, a partir da coleta de dados das atividades agrícolas relevantes na região da Grande Fronteira do MERCOSUL, com a finalidade de expor de forma visual, a dinâmica agrícola que interfere na Mata Atlântica do Alto Paraná e contribuir para o futuro planejamento territorial da região, assim como o fortalecimento dos conhecimentos da área de pesquisa, integrando dados estatísticos e geográficos internacionais.

## 1.1 Metodologia

A metodologia deste artigo se pautou na coleta de uma série de dados e informações sobre o planejamento territorial na Grande Fronteira do MERCOSUL (GMF), uma mesorregião definida pelo IBGE em 1997, com o intuito de promover políticas públi-

cas regionais para o extremo oeste dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A definição de mesorregião foi atualizada em 2018 para Regiões de Influência Intermediárias/ Imediatas e, como consequência, a denominação formal “Grande Fronteira do MERCOSUL” foi extinta. No entanto, para critérios didáticos e, como não existe um outro nome padronizado para a região, foi adotado apenas o nome da mesorregião como fundamento de localização geográfica do artigo. É exatamente na região da Grande Fronteira do MERCOSUL que está localizada a Mata Atlântica do Alto Paraná, a última área de mata atlântica ainda existente fora da zona litorânea, uma região que necessita de políticas públicas regionais e integradas para as áreas de proteção ambiental, não somente com os estados brasileiros, mas também com as províncias argentinas e departamentos paraguaios. É uma região de alta complexidade política e geográfica, com a presença de mais de 500 municípios, 8 governos estaduais/provinciais/ departamentais e 3 estados nacionais.

Apesar da extensa área geográfica, o presente artigo se pautará em um recorte menor, mais focalizado, com base nos conceitos de polos de desenvolvimento de François Perroux e nas questões de urbanização a partir dos textos de Clélio Campolina Diniz e Françoise Choay. O artigo também realizou um levantamento bibliográfico sobre unidades de conservação e o impacto do avanço do agronegócio no MERCOSUL com base em um trabalho de Valdemar WESZ sobre a soja. A partir deste recorte e do levantamento bibliográfico, este artigo buscou reunir informações antes dispersas nos institutos geográficos nacionais do Brasil, Argentina e Paraguai (IBGE, INDEC e DGEEC), e elaborar um mapa temático sobre as atividades agrícolas relevantes na região da Mata Atlântica, com a finalidade de entender quais são as atividades agrícolas que impactam e podem ameaçar a existência das áreas protegidas. A elaboração de mapas cartográficos pode ter uma infinita gama de utilidades. Os mapas são representações geográficas espaciais, são símbolos que representam um espaço delimitado,

demarcado, para representar um lugar ou uma determinada região e suas características, sejam físicas, políticas ou cosmológicas. Os mapas são abstrações elaboradas sempre a partir de um ponto de vista (ACSELRAD, 2008).

Há uma grande variedade de metodologias para a elaboração de mapas, uma delas é a representação visual por símbolos inspirada na cartografia social. Nos últimos anos, com a ampliação do acesso a tecnologias de informação, diversos grupos e setores interessados na elaboração de mapas têm desenvolvido projetos a partir de ferramentas digitais, os chamados SIGs: Sistemas Geográficos de Informação. De acordo com Sieber (2006), existem três principais razões para o aumento do interesse na utilização de SIGs para elaboração de mapas:

- a maior parte dos dados que embasam políticas públicas apresentam um componente geográfico-espacial;
- ampliar o uso de informações espaciais pode melhorar a formulação de políticas públicas e;
- os dados e informações contidos nos mapas podem ser interpretados e visualizados de novas formas, podendo transmitir melhor e com mais clareza as ideias e seus objetivos

Há uma grande quantidade de mapas de âmbito nacional relativos à expansão do agronegócio e ao desmatamento das florestas sul-americanas, como a Amazônia, o Cerrado e a Mata Atlântica. No entanto, mesmo com a instituição do MERCOSUL a partir da década de 1990, nota-se que existem poucos mapas relacionando essas questões de uma forma regional e integrada em formatos visuais, como os mapas cartográficos. Os principais centros estatísticos do MERCOSUL, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-BRA), o Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República *Argentina* (INDEC-ARG), o Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC-PY) e o Instituto Nacional de *Estadística* (INE-URU), não fornecem dados e mapas cartográficos regionais de forma integrada e padronizada,

principalmente porque suas atribuições são de âmbito nacional. Isso não significa que os dados não existam, mas sim que ainda estão dispersos e analisados de forma nacional.

Em agosto de 2018, o MERCOSUL cria o primeiro sistema estatístico integrado para a região, o Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR (SECEM), com o foco na atividade-fim do bloco, o comércio exterior. No SECEM é possível monitorar o comércio exterior, os principais produtos e demais de exportação e importação, mas ainda não é possível buscar estatísticas de outros temas dos países do bloco de forma integrada, com a profundidade que os institutos nacionais possuem individualmente. Portanto, tendo em vista esta defasagem de monitoramento integrado, as informações do artigo foram compiladas a partir da consolidação de dados dos institutos nacionais e também com apoio do SECEM. Também foram consultados os Ministérios de Meio Ambiente do Brasil, o Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina e o Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Paraguai, principalmente com a finalidade de buscar as informações cartográficas digitais das unidades de conservação, dos limites políticos territoriais de cada Estado. Cada Estado também apresenta um sistema individual de informações geográficas digitais: Portal Brasileiro de Dados Abertos (BRA), o Ministério da Modernización (ARG) e o Geoportal Nacional de Paraguai (PY).

Para encontrar as principais atividades agrícolas relevantes da região, foram consultados os Ministérios da Agricultura do Brasil, o Ministerio da Agroindustria da Argentina e o Ministerio de Agricultura e Ganaderia de Paraguai. Além disso também foram consultados os órgãos estaduais, provinciais e departamentais relacionados a agricultura do Paraná (BRA), de Santa Catarina (BRA), do Rio Grande do Sul (BRA), de Misiones (ARG), de Corrientes (ARG), de Itapuã (PY), do Alto Paraná (PY) e de Ñeembucu (PY). A elaboração do mapa foi realizada por meio do *software* Mapbox, uma plataforma on-line para a criação de mapas interativos com



base em polígonos de coordenadas geográficas (shapes) e utilizando arquivos de camadas (layers), GEOJSON dos limites territoriais dos três países, adquiridos nas plataformas governamentais e em sites especializados de SIGs, como o CartoDB. É com base nesta metodologia, pautada em coleta de dados, revisão bibliográfica e elaboração de mapa inspirado em técnicas de cartografia social, que o presente artigo se propõe a levantar algumas questões sobre o planejamento regional na Grande Fronteira do MERCOSUL e o impacto do avanço do agronegócio sobre as áreas protegidas da região.

## 2. A MATA ATLÂNTICA DO ALTO PARANÁ

A Mata Atlântica do Alto Paraná é a última área de mata atlântica que existe fora da zona litorânea da América do Sul, compondo parte do território da Argentina, Brasil e Paraguai. Está localizado na região da Grande Fronteira do MERCOSUL, com grande parte de sua área dentro da província argentina de Misiones. Praticamente toda a vegetação nativa da mata atlântica foi desmatada a partir da década de 1960, tendo a urbanização e o avanço do agronegócio como os principais responsáveis (FUNDAÇÃO VIDA SILVESTRE, 2003). É nesse período também que há um grande êxodo rural no Brasil, com a população do campo migrando e construindo novas cidades em todo o território, mas principalmente no estado de São Paulo e Paraná. Esta mudança estrutural no país teve um forte impacto no meio ambiente, com a redução de cerca de 95% dos ecossistemas naturais da mata atlântica. A floresta que antes ocupava todo o litoral brasileiro e se estendia até os pampas argentinos, ao pantanal boliviano e à floresta pan-amazônica, em 2019 responde por apenas 7% de sua vegetação original. A mata atlântica está fragmentada pelo território, com poucas áreas conectadas entre si, o que prejudica diretamente a biodiversidade, os rios e a capacidade dos ecossistemas em se regenerarem, também afeta o regime de chuvas e a ciclagem de nutrientes do solo. Na região da Grande Fronteira

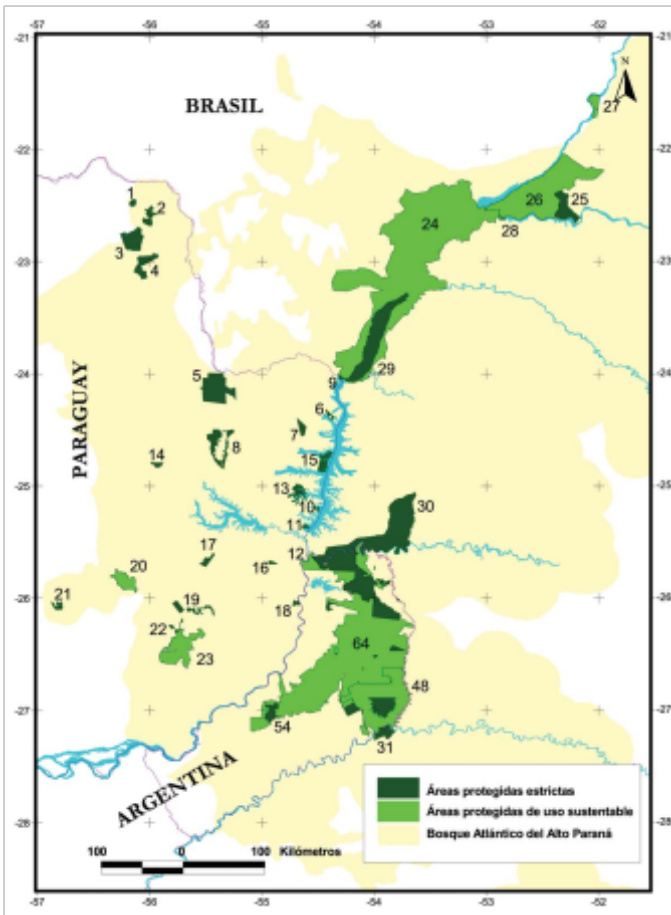
do MERCOSUL, a Mata Atlântica do Alto Paraná representa a última e maior área da mata atlântica ainda existente fora do litoral, com uma área de 471.204 km<sup>2</sup> (FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE, 2003).

A Mata Atlântica do Alto Paraná é a maior área formada por um conjunto de unidades de conservação, é um Corredor Verde Trinacional, um mosaico de áreas protegidas interconectadas fisicamente, o que permite que a biodiversidade transite pelo território. A Mata Atlântica do Alto Paraná conta com 48 unidades de conservação, em um sistema de áreas naturais protegidas com legislações dos três países da região, das províncias argentinas, dos estados brasileiros, dos departamentos paraguaios, além de áreas municipais e privadas. A biodiversidade não tem fronteiras políticas criadas pelo ser humano e pelos Estados nacionais e, isso significa, por exemplo, que uma onça-pintada ou uma harpia, por exemplo, transitam por longas áreas para garantir sua sobrevivência e reprodução, inclusive ultrapassando fronteiras internacionais. Essa é uma das principais funções biológicas de um mosaico de unidades de conservação.

A região apresenta uma das áreas com maior diversidade biológica do mundo, contando com vertebrados de grande porte como: onças-pintadas, onça-parda, harpias, pumas, águias, jaguatiricas, antas, tamanduás, cervos, queixadas, entre outros. Além disso, foram registradas cerca de 460 espécies de aves, 250 espécies de aves e 300 de peixes, incluindo espécies endêmicas, ou seja, que só existem na região, como o mico-leão-negro. A vegetação é subtropical de floresta estacional semidecidual, que significa basicamente uma vegetação moldada por uma dupla modalidade climática: fortes chuvas no verão e períodos de estiagem, com amplitude térmica elevada. Essa vegetação também é responsável pela qualidade da água das nascentes e dos rios do Alto Paraná, que abastecem com água doce toda a região do Cone Sul e estão sob o maior reservatório subterrâneo do planeta: o Aquífero Guaraní, com 1,2 milhões de km<sup>2</sup> de extensão (FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE, 2003).

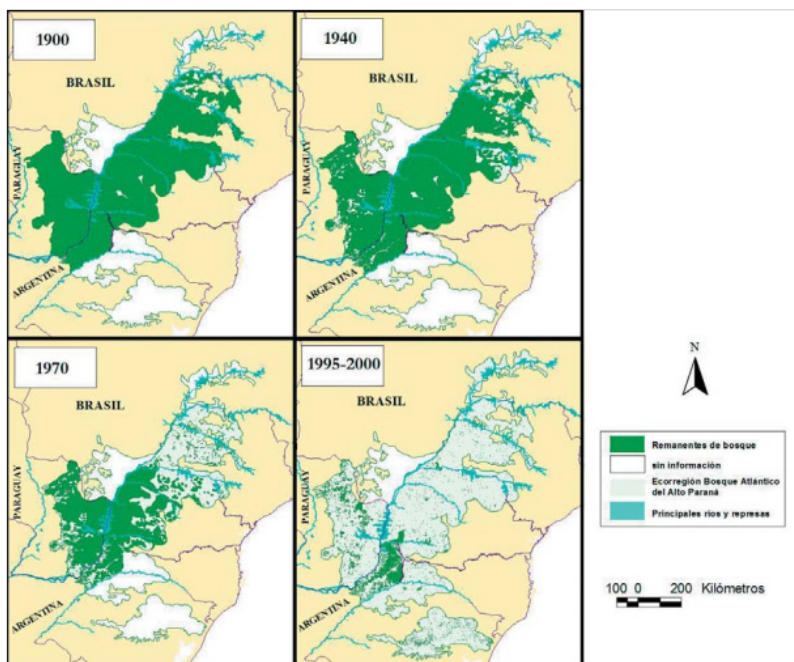
A maior ameaça a Mata Atlântica do Alto Paraná é a expansão do agronegócio, da monocultura para exportação, da soja, do milho, do trigo e da extração de madeira. Soma-se também a caça ilegal de animais silvestres, a criação de estradas, a ameaça da ocupação de áreas por camponeses sem terra, a expansão das cidades, da infraestrutura urbana, a construção de hidrelétricas e a exploração não sustentável das unidades de conservação (FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE, 2003).

Mapa 1 – Áreas Protegidas da Mata Atlântica do Alto Paraná



Fonte: retirado de Fundación de Vida Silvestre Argentina, WWF. Una Visión de Biodiversidad para la Ecorregión del Bosque Atlántico del Alto Paraná (2003)

## Mapa 2 – Processo de Destruição da Mata Atlântica do Alto Paraná



Fonte: retirado de Fundación de Vida Silvestre Argentina, WWF. Una Visión de Biodiversidad para la Ecorregión del Bosque Atlántico del Alto Paraná (2003). Modificado de Holz e Placii (2003)

### 3. POLOS DE DESENVOLVIMENTO NA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL

A região denominada como Grande Fronteira do MERCOSUL (GFM) está localizada nas extremidades dos territórios da Argentina, do Brasil e do Paraguai, tendo seu epicentro nas cidades da tríplice fronteira, Puerto Iguazú (ARG), Foz do Iguaçu (BR) e Ciudad del Este (PY). Na Argentina, é a região nordeste do país que responde por essa área, são as províncias de Misiones e Corrientes que fazem fronteira, tanto com o Brasil a leste e com o Paraguai a oeste e norte. No Brasil, são considerados os estados

do sul do país. O Paraná faz fronteira com Paraguai a oeste e Argentina ao sul. Os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul fazem fronteira com a Argentina a oeste. No Paraguai, são os departamentos do sudeste do país que fazem parte da região. Os departamentos de Canindeyú, Alto Paraná e Itapuã fazem fronteira a leste com o Brasil. Além disso, o extremo sul de Itapuã faz fronteira tanto com o Brasil, quanto com a Argentina. Os demais departamentos paraguaios de Misiones e Ñeembucu fazem fronteira ao sul com a Argentina.

É importante verificar que existem territórios políticos com nomes iguais, como o de Misiones. Portanto, há a Província argentina de Misiones e o Departamento paraguaio de Misiones, ambos independentes entre si e ligados juridicamente aos seus respectivos estados-nação. A Grande Fronteira do MERCOSUL é dividida territorialmente pelos quatro maiores rios da Bacia do Prata: o Rio Paraná, o Rio Iguazu, o Rio Paraguai e o Rio Uruguai. Basicamente, são esses quatro rios que dividem politicamente a região em Estados Nacionais, estados-províncias-departamentos e municípios/cidades. A província de Misiones (ARG) está no centro da GFM, é atravessada por milhares de rios menores e é uma região que contém as últimas áreas do bioma mata atlântica, principalmente por conta de uma Mosaico de Unidades de Conservação argentinos, brasileiros e paraguaios que funcionam em conjunto como um Corredor Verde Trinacional de Conservação da biodiversidade.

### 3.1 Divisão Urbana Regional do IBGE

A Divisão Urbana Regional do IBGE (BR) é uma forma de definição sistemática elaborada para análise e planejamento da dinâmica territorial no Brasil. O objetivo desta divisão é funcionar como arcabouço técnico-metodológico na análise dos fluxos e articulações humanas, políticas e econômicas no território nacional. Uma ferramenta para o planejamento urbano e regional (IBGE, 2018). A principal base para esta divisão é o entendimento de que

as cidades são as principais agentes do território, são as responsáveis por estabelecerem relações diretas e indiretas entre órgãos federais, estaduais, municipais, empresas públicas e privadas e outros atores que atuam na agenda pública em seus respectivos territórios, podendo assim, também influenciar outras regiões, criando assim toda uma cadeia de articulação. Os municípios são os polos e estão ligados pela rede urbana. Essa divisão urbana regional não apresenta fronteiras político-administrativas, como por exemplo, os estados da federação. É uma divisão que se pauta muito mais na zona de influência do que na delimitação jurídica. Isso significa que uma cidade com grande produtividade industrial pode ter uma zona de influência que ultrapassa a fronteira de seu próprio estado e influenciar regiões distantes, que não estão necessariamente pautadas na mesma legislação político administrativa de seu estado original. É o caso das metrópoles nacionais, com influência em todas as regiões do país e até em outros lugares do mundo. É um conceito muito próximo ao que Perroux afirma serem os polos de desenvolvimento, zonas ou cidades com um amplo espectro de influência sobre outras regiões, sejam por meio de indústrias, comércios, serviços ou fluxos de materiais, pessoas, entre outros (PERROUX, 1963).

Para elencar essa divisão urbano regional de forma didática, o estudo do IBGE diferenciou três grandes níveis de articulações escalares no Brasil: 1) Regiões Ampliadas de Articulação; 2) Regiões Intermediárias de Articulação Urbana e; 3) Regiões Imediatas de Articulação Urbana. Foram identificadas 14 Regiões Ampliadas de Articulação, que expõem o comando de algumas poucas cidades sobre o restante do território nacional e se sobrepondo em termos de influência, aos limites de fronteiras dos 26 estados e do Distrito Federal. Essa identificação aponta caminhos para o planejamento regional do país, revelando a possibilidade de cooperação e integração relacionadas à temas estratégicos, como o fluxo econômico, de materiais, de pessoas, da malha de transportes intermodais, das bacias hidrográficas, da articulação sul americana, das fronteiras

terrestres e marítimas, do uso do solo, da expansão do setor agrícola, da expansão do setor industrial e até mesmo das necessidades coletivas de adaptação às mudanças climáticas (IBGE, 2018). É a partir dessa primeira identificação que as 14 Regiões Ampliadas são subdivididas em outras 161 Regiões Intermediárias dentro de suas zonas de influência. As Regiões Intermediárias são caracterizadas por possuírem centros urbanos classificados como Capitais Regionais A, B, C e Centros sub-regionais de influência. Dessa forma é possível mensurar toda a cadeia de influência das regiões com base em critérios de articulação das atividades da gestão pública e privada, população, área de tamanho, polarização e fluxo de pessoas entre uma região e outra em busca de bens serviços de alta complexidade. Por sua vez, as Regiões Intermediárias também são subdivididas em 482 Regiões Imediatas, que estão diretamente relacionadas às Capitais Regionais e os Centros sub-regionais. São as Regiões Imediatas que refletem com mais particularidade as necessidades e o cotidiano das pessoas, podendo ser observado o deslocamento e o fornecimento de bens e serviços nessa área, como advocacia, contabilidade, odontologia, geladeiras, televisores, automóveis etc.

Na região da Grande Fronteira do MERCOSUL, os dados do IBGE apontam para a presença de 3 cidades brasileiras que funcionam como Regiões Intermediárias de Articulação Urbana Regional, são elas: a) Cascavel (PR); b) Chapecó (SC) e Santa Maria (RS). No entanto, por se tratar de uma área de Tríplice Fronteira (BR/PY/ARG), as cidades de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (ARG), também são consideradas relevantes por polarizaram o fluxo de comércio, bens, serviços e pessoas na região. Além disso, soma-se ainda a presença de 1 capital provincial na Argentina, a cidade de Posadas (em Misiones) e 1 capital de departamento no Paraguai, a cidade de Encarnación (em Itapuã), que são oficialmente os polos de desenvolvimento em suas respectivas áreas de influência geográfica. Nota-se uma prevalência da importância do agronegócio para essas cidades, com a exceção de Ciudad del Este (PY) e Posadas (ARG), que

tem como principal motor econômico o comércio e o turismo. No geral, são cidades de médio porte que polarizam as relações e os fluxos na região de fronteira, impactando as áreas protegidas da região direta e indiretamente.

Tabela 1 – Polos de Desenvolvimento da Grande Fronteira do MERCOSUL

<b>Capital Regional</b>	<b>População</b>	<b>Principais Atividades Econômicas</b>
Cascavel (BR-PR)	324 476	Agronegócio, Comércio, Indústria e Serviços
Chapecó (BR-SC)	216.654	Agronegócio, Pecuária, Agroindústria
Santa Maria (BR-RS)	280.505	Serviços e Comércio, Agronegócio, Indústria
Foz do Iguaçu (BR-PR)	258.823	Comércio e Serviços, Agronegócio, Indústria
Posadas (ARG)	324 456	Comércio, Turismo e Indústria
Puerto Iguazú (ARG)	80.020	Turismo e Agronegócio
Encarnación (PY)	127.527	Comércio, Turismo e Agronegócio
Ciudad del Este (PY)	301.815	Comércio

Fontes: IBGE Cidades, Programa Indicadores Cidades Sustentáveis, Prefeituras Municipais, SEBRAE, IPARDES, Censo Misiones 2010, INDEC Argentina, DGEEC Paraguay, PNUD Paraguay

## **4. PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANISMO NA GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL**

Houve por um bom tempo o entendimento de que o desenvolvimento de uma cidade ou região, iria beneficiar mutuamente outras, como uma panela que transborda água, transbordaria desenvolvimento, sendo irradiado para outros lugares. No entanto, hoje o apontamento é ao contrário. Sugere-se que, na verdade, uma região desenvolvida tende a sugar e atrair, recursos naturais e humanos de regiões menos desenvolvidas para as regiões mais desenvolvidas. Ou seja, regiões ricas ficam cada vez mais ricas e regiões pobres ficam cada vez mais pobres (CAMPOLINA, 2001). É também o conceito de centro-periferia no sistema internacional, dos economistas da CEPAL como Gunther Frank, Ricardo Prebisch e Celso Furtado (PREBISCH, 1990).



A revolução industrial modifica a cidade estruturalmente, tem impactos demográficos, retira a população do campo e a coloca na cidade, ampliando e aprofundando todos os aspectos da vida urbana. O crescimento irregular das cidades, da indústria e do comércio fez também com que a população dessas cidades se multiplicasse em pouco tempo e de maneira desordenada, possibilitando a proliferação de ambientes insalubres, hostis e “feios”, gerando em contrapartida, uma necessidade de retorno a locais naturais, de contemplação e de isolamento espiritual que começavam a se tornar inacessíveis (ARAÚJO, 2007). É importante também apontar que o êxodo rural não é somente o deslocamento do campo para a cidade, mas a transformação do campo em cidade. A intensidade desses acontecimentos levou pensadores e políticos a criar comissões de estudos e planejamento das cidades, principalmente relacionados ao caráter higiênico das cidades, a sujeira, o caos, a poluição, a pobreza e os deslocamentos diários começaram a ser objetos de investigação para o planejamento urbano (CHOAY, 1992).

O modelo progressista pensa a cidade numa lógica coletiva, habitações coletivas, círculos concêntricos divididos por anéis rodoviários, espaços de lazer, trabalho e descanso, áreas verdes. Tudo definido e projetado para o coletivo. O arquiteto não se resume mais a projetar a casa de uma pessoa, mas sim a cidade, planejar o urbano a partir de um sistema de valores comunitários, de certa forma autoritário e com um aproveitamento máximo de todos os recursos disponíveis (CHOAY, 1992). O modelo culturalista é marcado obviamente pela cultura. A sobreposição dos interesses e necessidades espirituais do ser humano em relação às necessidades materiais. A cidade é para o homem cultural e não para o homem material. Tal modalidade implica um menor rigor na organização, mesmo sendo determinada em uma área espacial, a cidade culturalista é marcada pela integração com a natureza, chegando a ser proposto a criação de verdadeiros jardins e reservas “paisagísticas”. O reagrupamento culturalista propõe que não haja um grande centro com um milhão de pessoas, mas sim pequenas

áreas de concentração, cada uma delas com todos os requisitos necessários para o bem-estar, trabalho, lazer, cultura, verde etc. É uma cidade descentralizada em várias cidades. As construções devem ser diferentes e não padronizadas (CHOAY, 1992). Tanto o modelo progressista quanto o culturalista são modelos de modelos, dedutíveis e reduzidos a pequenas experiências de fracasso e que já se desestruturaram, principalmente na Europa e nos EUA, sem replicações em larga escala, principalmente por quebrarem a lógica político-econômica de suas sociedades, quase utópicas (CHOAY, 1992).

O antiurbanismo americano é uma outra vertente no qual se tem a ideia de uma época heroica que está ligada a imagem de uma natureza virgem, nostálgica, derivando uma corrente antiurbana. (Frank Wight, Thomas Jefferson, Waldo Emerson, H. Thoreau, H. Adam, H. James, Louis Sullivan). Essa vertente encara a cidade por uma série de críticas distintas, desde o desenvolvimento da democracia até questões místicas com a natureza, uma análise das relações entre homem e natureza. São as escolhas humanas que criaram a cidade urbana, industrial, mas não necessariamente a mais natural para o homem. Essa corrente sugere uma reapropriação nostálgica do espaço, voltando ao rural, que pensam ser, de certa forma, compatível sim, com o desenvolvimento econômico das grandes sociedades industriais (CHOAY, 1992). Surge um novo modelo a partir do antiurbanismo, o modelo Naturalista, com premissas que vem principalmente de pensadores como Emerson, Thoreau e outros do movimento transcendentalista. A principal distensão do modelo naturalista é a não necessidade de ser eficiente ou produtivo em relação ao espaço. A arquitetura deve seguir a natureza em seus contornos e geografias, criando todos os tipos de formas, de preferências casas no solo, evitar prédios e outras criações que buscam a eficiência ao máximo. A valorização do indivíduo como sujeito em uma localização espacial descentralizada, orgânica em sua essência, interconectada. Cada indivíduo com sua propriedade particular delimitada para agricultura e espaços para

comércio, escritórios e lazer nesses perímetros. O trabalho perto da casa, perto da agricultura e do lazer. Em uma ampliação de larga escala, a nível mundial, uma grande redistribuição de terras, descentralizado a urbanização em massa das grandes metrópoles. É o retorno ao início da cisão homem x natureza e sua transmutação orgânica (CHOAY, 1992).

No século XIX, Ralph Waldo Emerson e Henry David Thoreau, os principais integrantes do Transcendentalismo, movimento literário, político e filosófico do início do século XIX nos EUA, também criticavam o modernismo desordenado dos aglomerados urbanos e apontavam para a necessidade de uma reintegração com os elementos orgânicos da natureza. As ideias dessa corrente filosófica formaram os pilares do movimento preservacionista norte americano e influenciam até hoje o movimento ambientalista mundial (ARAUJO, 2007). Um dos primeiros a pontuar a necessidade de criação de ambientes naturais protegidos foi o advogado, pintor e antropólogo, George Catlin, nos Estados Unidos do início do século XIX. Catlin afirmou que a destruição da cultura indígena e o extermínio dos búfalos representavam uma grande perda para o país e que, como solução, deveriam ser criados Parques-Nação, visando a proteção dessas áreas e de sua beleza cênica (ARAUJO, 2007). Parques-Nação, que hoje são os conhecidos como Parques Nacionais, as unidades de conservação que são protegidas a nível federal pelos Estados.

A criação das unidades de conservação tem como objetivo primário o estabelecimento e a manutenção de áreas naturais protegidas, de forma que a atividade humana nesse espaço geográfico tenha o menor impacto possível. O estabelecimento dessas unidades se enquadra como um fator decisivo no que diz respeito às políticas públicas de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, pois são áreas onde, teoricamente, os processos ecológicos ainda apresentam um grau de interferência humana mínimo e suficiente para que a biodiversidade presente na região continue com seu processo de evolução natural (ARAUJO, 2007). O planejamento

para a criação de unidades de conservação é um fator decisivo para que a área se mantenha protegida no longo prazo. A simples criação de unidades de conservação por meio de leis não torna o ambiente necessariamente protegido. É o que se pode verificar, por exemplo, quando analisamos o desmatamento da floresta amazônica nos últimos anos, com boa parte do desmatamento ocorrendo em áreas de conservação (ISA, 2019).

É necessário que as unidades de conservação tenham uma função social em que as comunidades locais percebam o valor em manter os ecossistemas nativos. Para isso são criadas políticas públicas complementares às UCs, como políticas públicas que possam garantir a implementação de zonas de amortecimento, com foco na segurança alimentar, geração de emprego e renda. As zonas de amortecimento são as áreas do entorno das unidades de conservação que possuem a finalidade de restringir e amortecer as atividades humanas que incidem diretamente na unidade de conservação, como a expansão urbana e a expansão agrícola. Nota-se, no entanto, uma baixa capacidade institucional dos órgãos ambientais em instituir e fiscalizar de forma eficiente as zonas de amortecimento das áreas protegidas, muitas vezes sendo totalmente tomadas pelo avanço das atividades humanas. As zonas de amortecimento, por exemplo, seriam espaços que remetem aos conceitos utópicos do antiurbanismo e ao naturalismo, justamente por promoverem uma arquitetura em consonância com as formas da natureza, contribuindo claramente para mitigar os impactos nas UCs.

## 5. A EXPANSÃO DA SOJA SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS NO MERCOSUL

A soja é um vegetal do tipo oleaginosa, uma planta herbácea como o nome científico de *Glycine max*, da família Fabaceae, originária da Manchúria e encontrada ao longo do Rio Yangtse, localizado no nordeste da China (EMBRAPA, 2019). Após a colheita dos grãos que nascem junto com a planta, existe o pro-

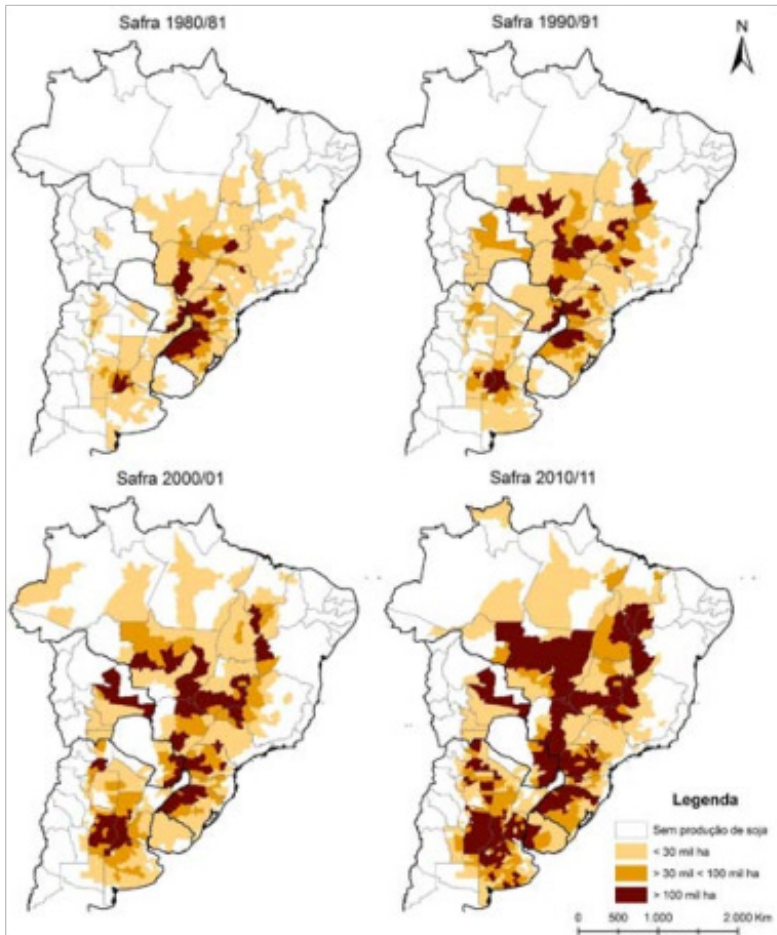
cesso chamado de Beneficiamento da Soja, que é basicamente a limpeza, secagem e esmagamento das sementes para extrair o óleo e separar o farelo e outros resíduos (EMBRAPA, 2019). É a partir deste processo inicial que são criados os produtos consumíveis derivados da soja: grãos (semente pura), óleo, farinha, ração para animais, extrato de soja, leite de soja, molho de shoyu, proteína texturizada, iogurte, manteiga, queijo e tofu (EMBRAPA, 2019). Historicamente, o cultivo de soja nunca teve um peso relevante na economia dos países do MERCOSUL até a década de 1970, ficando muito atrás da importância dada a outras monoculturas de exportação como a cana de açúcar e o café. Em 1970, a soja proveniente do MERCOSUL representava apenas 4% da produção global. Em 2013, a produção de Soja no MERCOSUL é uma das principais atividades econômicas do bloco, respondendo por cerca de 50% da produção global (WESZ JUNIOR, 2015). A expansão da produção está diretamente relacionada à expansão da área territorial para o cultivo. Em 2005, a soja é a responsável por ocupar cerca de 40% do total das terras aráveis no Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia (WESZ, 2015).

Essa mudança de paradigma em relação à cultura da soja, está associada diretamente à demanda de outros países no sistema internacional, mantendo o MERCOSUL como um tradicional bloco de agroexportadores. O estímulo à produção da soja vem a partir da articulação de políticas públicas dos governos nacionais, aliando os incentivos de empresas transnacionais e organizações internacionais (WESZ JUNIOR, 2015). De acordo com estudos de WESZ (2011) e com base em dados do INDEC (2013), COMEX (2013) e Capeco (2013), estima-se que um pequeno grupo de empresas transnacionais formado por Bunge, Cargill, Archer Daniels Midland e Dreyfus, controlem 85% das exportações de soja em grão no MERCOSUL. As empresas de origem regional também têm uma participação voltada para um pequeno grupo, atuando em diversos setores da cadeia produtiva para exportação, são elas: Aceitera General Deheza (AGD),

Molinos Rio de la Plata e Vicentin na Argentina, Indústrias Oleaginosas (IOL) e Granos na Bolívia, Barraca Erro e Cereoil no Uruguai e Amaggi, Caramuru e Imcopa no Brasil (WESZ JUNIOR, 2015).

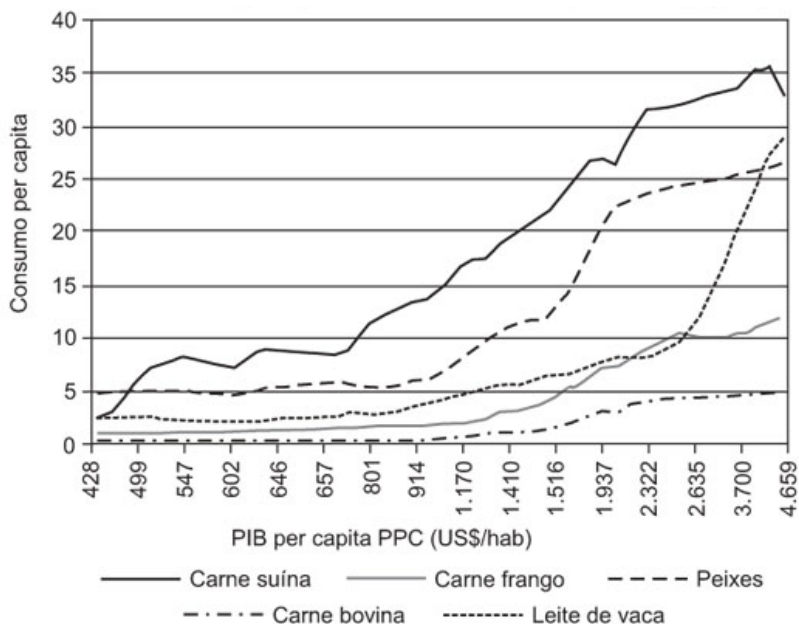
O interesse no cultivo da soja é majoritariamente para a exportação e consumo fora dos países produtores. Os grandes mercados compradores da soja são China e União Europeia. A China é o país que conta com a maior população do mundo, com cerca de 1,4 bilhões de pessoas. O forte crescimento econômico e a recente urbanização do país asiático têm impactado diretamente os hábitos de consumo da nova classe média chinesa (SANTOS, 2012). O consumo de carne e derivados pela nova classe média chinesa é um destes novos hábitos, assim como uma mudança no estilo de vida, cada vez mais urbano, com mais renda e potencial de consumo, muito similar ao tipo de consumo dos países desenvolvidos, como a UE (SANTOS, 2012). A política alimentar da China tem valorizado cada vez mais o consumo de carne e isso significa que existe uma necessidade de alimentação desses animais antes do consumo humano. O consumo de carne na China depende dos grãos de soja do MERCOSUL para alimentar o gado, as aves, os suínos e os peixes (SANTOS, 2012). De acordo com dados da FAO (2007), estima-se que 80% dos grãos de soja são transformados em ração para animais. Os demais 20% são destinados aos outros produtos. Portanto, é possível entender que a soja cultivada no MERCOSUL tem um destino certo: ração para o rebanho de animais da China e da União Europeia. É o rebanho de animais que alimenta essas populações, e não a soja. O problema é que a expansão da soja no MERCOSUL se relaciona diretamente com o desmatamento, o aumento do consumo de carne na China e na União Europeia tem impacto direto sobre as florestas sul-americanas, na Amazônia, no Cerrado e na Mata Atlântica.

Mapa 3 – Expansão do Cultivo de Soja no MERCOSUL



Fonte: Wesz Junior (2015, p. 20)

Gráfico 1 – Consumo per capita de carnes e leites na China – 1961 a 2007 (kg/hab)



Fonte: Santos, Atalha e Pinho (2012, p. 344)

## 6. INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO AMBIENTAL NO MERCOSUL

O MERCOSUL realizou, em 1995, na cidade de Montevidéu, a primeira reunião conjunta dos ministros de meio ambiente dos países do bloco e que resultou na constituição do Subgrupo de Trabalho de Meio Ambiente, o SGT-6. O SGT-6 é o corpo técnico, e tem como objetivo principal elaborar e propor instrumentos jurídicos relacionados ao meio ambiente que atuem no âmbito do MERCOSUL. O Subgrupo, com o intuito de harmonizar as legislações, não se restringe apenas a esfera legislativa, mas também busca atuar como mecanismo regulador para cotas de exportação e importação de produtos de determinados tipos, como fertilizantes, madeira etc. Além disso, o SGT-6 também pode sugerir a criação de medidas



regulatórias e também é responsável por receber denúncias de crimes ambientais. No entanto, é importante ressaltar que somente os órgãos nacionais de cada país é que possuem competência jurídica para fiscalizar e punir, de fato, as inconformidades apontadas pelo Subgrupo. De uma maneira geral, o mecanismo é utilizado apenas como um observador no desenvolvimento das relações ambientais entre os Estados membros, sugerindo e apontando medidas visando a harmonização das legislações. Em 2003, foi criado o Conselho do Mercado Comum para assuntos ambientais, que posteriormente foi intitulado como Reunião dos Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL (RMMAM), buscando reafirmar e fortalecer o caráter político da questão.

Os dois mecanismos atuam em diversas frentes, como na gestão sustentável dos recursos naturais, na qualidade de vida e planejamento ambiental, nos instrumentos da política ambiental e nas atividades produtivas ambientalmente sustentáveis. Em 2005, o SGT-6 e o RMMAM, em uma reunião específica sobre biodiversidade e conservação, assinaram um acordo em que considerava, em seu Artigo 3º como prioridade do bloco, os seguintes temas da Tabela abaixo. É este um dos mecanismos regionais responsáveis pela articulação de políticas públicas regionais que poderiam organizar o planejamento territorial na Grande Fronteira do MERCOSUL e na Mata Atlântica do Alto Paraná. As áreas prioritárias de ação do SGT-6 são exatamente as mesmas áreas necessitadas de apoio para conter o desmatamento e a expansão da soja e da urbanização dos polos de desenvolvimento regionais.

Quadro 1 – Áreas de Ação Prioritária Relacionadas à Biodiversidade no MERCOSUL

Áreas de Ação Prioritária Relacionadas à Biodiversidade no MERCOSUL
Áreas Protegidas Transfronteiriças
Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL para Biodiversidade
Geração de conhecimento e informação



O mapa 4 é o resultado da coleta de dados realizada por este artigo, com a intenção de sistematizar informações antes dispersas sobre as atividades agrícolas na região da Grande Fronteira do MERCOSUL. No geral, essas informações são monitoradas e sistematizadas pelos institutos geográficos e agrícolas nacionais do Brasil, Argentina e Paraguai, mas com pouca integração entre si. Além disso, foram consultados também os órgãos e secretarias estaduais, provinciais e departamentais relacionados a agricultura e atividades econômicas dessa região. É importante destacar que não foi possível inserir no mapa as unidades de conservação do Paraguai, pois o sistema paraguaio não disponibiliza os shapes (polígonos digitais) em formato aberto, somente em PDF, o que impossibilitou a reprodução. É possível verificar um cinturão de soja, milho e trigo em todo o entorno da província de Misiones, onde está localizada a Mata Atlântica do MERCOSUL. Essas atividades refletem o movimento de expansão do agronegócio de soja para exportação que se estende por toda a faixa de fronteira, principalmente no oeste do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, além da região sudeste do Paraguai, nos departamentos de Alto Paraná e Itapuã. Dentro da Província de Misiones, há uma maior diversificação de atividades agrícolas, com uma maior quantidade de produtos, mas também com uma importante ameaça de extração direta de madeira e produção de celulose.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A biodiversidade não tem fronteiras políticas e sociais, mas certamente é influenciada por elas, principalmente no que diz respeito a perda de áreas nativas pelo desmatamento e a contaminação devido à urbanização. A Mata Atlântica do Alto Paraná é um exemplo de região em que a biodiversidade é transfronteiriça, que não está presente somente em um país, mas em três ao mesmo tempo: no Brasil, na Argentina e no Paraguai. As políticas públicas nacionais desses Estados ainda são restritas aos planejamentos nacionais, o que torna a conservação deste bioma um desafio inter-

nacional e com muitas lacunas de dados e informações. Nota-se que existem poucas pesquisas e estudos relacionando vetores de desmatamentos transfronteiriços de forma regionalizada, o que impacta negativamente a produção de conhecimento da área, tornando os estudos nacionais, cada vez mais desatualizados.

Os planejamentos regionais nos Estados do MERCOSUL têm um foco ainda somente nacionais, como se houvesse uma negacionismo em integrar os mecanismos de geração de dados e conhecimento, como os institutos geográficos. O IBGE, o INDEC e GDEEC trabalham de forma desarticulada e desintegrada para gerar informações que são úteis às três instituições. Por outro lado, o agronegócio atua de forma internacional e altamente coordenada. Assim como o capital globalizado, a produção e expansão da soja não é localizada, não é feita somente por pequenos produtores rurais, mas sim por grandes corporações multinacionais, com apoio de governos locais, estaduais e nacionais, para a implantação e o incentivo de políticas públicas que favorecem a exploração de uma monocultura de exportação em todo o bloco. É a repetição do ciclo de dependência da cana de açúcar e do café, agora com outros formatos, mantendo a característica primária exportadora, colonial e monocultora.

Uma porção de multinacionais atuam de forma coordenada para garantir o abastecimento dos mercados chineses e europeus com a soja produzida no MERCOSUL. As políticas públicas chinesas, principalmente as que dizem respeito à pecuária e à alimentação, influenciam diretamente as políticas públicas ambientais brasileiras, argentinas, paraguaias, uruguaias e bolivianas, com um forte impacto no desmatamento das florestas sul-americanas. Basicamente, o MERCOSUL desmata florestas nativas para produzir soja e vende este produto em grãos puros para o setor pecuário chinês. Essa soja vira ração de animal, alimenta o gado nos pastos e vai diretamente para o prato da nova classe média chinesa, que está mudando os hábitos alimentares, imitando os países desenvolvidos e aumentando o consumo de carne, frango e peixe.

Essa relação de comércio exterior é uma política tradicional dos Estados do MERCOSUL. O uso do solo para a produção e exploração de produtos agrícolas voltados especificamente para a exportação é historicamente o motor das economias latino-americanas, variando apenas o produto da vez, sendo a soja o produto demandado internacionalmente no final do século XX e início do XIX. Não há indícios de que a política pública para a exportação de produtos agrícolas sofrerá alguma alteração no curto ou médio prazo. No entanto, é urgente apontar que existe uma necessidade de conservação das últimas áreas de Mata Atlântica existentes na América do Sul. A Mata Atlântica do Alto Paraná é esta área.

Este artigo apresenta três resultados importantes a serem levantados e refletidos sobre essa questão, cada um com características distintas e potencialmente relacionadas: 1) Planejamento Territorial Internacional; 2) Antiurbanismo 3) Zonas de Amortecimento. O Planejamento Territorial Internacional parte do conceito de polos de desenvolvimento de François Perroux e joga luz sobre a necessidade de coordenação entre as principais cidades da Grande Fronteira do MERCOSUL para que os dados e informações sejam compartilhados de forma sistematizada e integrada. Essa sistematização é o primeiro passo de uma série de integrações a serem feitas, pois poderia contribuir para a formulação de políticas públicas ambientais, agrícolas e urbanas de forma a garantir o desenvolvimento, o crescimento econômico e impedir a destruição das florestas de uma forma integrada. É uma possibilidade que pode ser explorada pelos países do bloco, tendo como premissa a transição e a construção de uma sociedade sustentável no decorrer do século XXI, uma sociedade de baixo impacto ambiental, valorizando a biodiversidade e impedindo a ampliação das mudanças climáticas.

Nesse aspecto, o Antiurbanismo se apresenta como uma alternativa filosófica e, talvez prática, sobre a expansão urbana e seus impactos. Uma corrente de pensamento importante que faz refletir sobre a necessidade de criar alternativas ao próprio conceito de cidade que nasceu com a Revolução Industrial. Pensar uma nova

cidade, com agricultura voltada para a alimentação da população local, focando na geração de emprego e renda localmente, com centros de comércio urbanos, mas pautada em uma outra relação com a natureza, talvez com uma outra cosmovisão, uma outra visão de mundo que não seja necessariamente a visão de mundo ocidental, da megacidade urbana industrial, como uma espécie de zona de amortecimento, nas imediações das unidades de conservação.

Por fim, as Zonas de Amortecimento são os instrumentos jurídicos no entorno das unidades de conservação, que poderiam servir para promover políticas públicas para amortecer o avanço da soja e das cidades nas áreas protegidas, integrando também o antiurbanismo e o planejamento territorial na Grande Fronteira do MERCOSUL. No caso da Mata Atlântica do Alto Paraná, nota-se que a soja produzida na região é exportada diretamente para a China e essa mesma soja vira ração para animais. Portanto, uma alternativa seria ampliar a função social dessa Zona de Amortecimento e incentivar a produção de alimentos, de legumes e frutas, voltada para o consumo nos polos de desenvolvimento regional, e não para a exportação. Esta mudança poderia beneficiar tanto a economia regional de todas as cidades quanto a conservação da mata atlântica. Abre-se o caminho, dessa forma, para verificar a viabilidade dessas sugestões em pesquisas futuras, o valor econômico desta substituição no uso do solo e os potenciais benefícios e malefícios para as cidades do bloco.

As cidades-polo da Grande Fronteira do MERCOSUL são atores-chaves no que diz respeito a economia regional. São elas que articulam o comércio exterior a partir dos eixos de exportação/importação, são elas que geram os empregos e promovem as políticas públicas mais importantes da região. A conservação da Mata Atlântica do Alto Paraná está vinculada diretamente a estas cidades e as opções políticas-econômicas que serão feitas nos próximos anos. O consumo de ração animal pela pecuária chinesa não irá cessar nos próximos anos, portanto, resta saber se a opção do MERCOSUL será continuar a exportar soja e acabar com o

restante da mata atlântica ou buscar uma alternativa sustentável para o desenvolvimento regional com base em um planejamento territorial integrado.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; COLI, Luis Régis. Disputas Territoriais e disputas geográficas. *In*: ACSELRAD, H (organizador). **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, p. 13-44, 2008.

ARAÚJO, Marcos Antonio Reis. **Unidades de Conservação no Brasil: da República à Gestão da Classe Mundial**. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007.

ARGENTINA. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente>. Acesso em: 01 jul. 2019.

ARGENTINA. Ministerio da Agroindustria da Argentina. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/agroindustria>. Acesso em: 01 jul. 2019.

ARGENTINA. Ministerio da Modernización de Argentina. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion>. Acesso em: 01 jul. 2019.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda. Secretaria de Hacienda de Misiones. **Informe Sintético de Caracterización Socio-Productiva de la Provincia de Misiones**. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. 2017.

BRASIL. MMA. Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Ministérios da Agricultura do Brasil. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: <http://dados.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

BOSQUE Atlântico. Misiones. Argentina. Fundación Pro Yungas. Disponível em: <http://bosqueatlantico.org/#>. Acesso em: 01 jul. 2019.

CAMPOLINA DINIZ, Clélio. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Texto para Discussão n.159, p. 1-19. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2001. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20159.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

CARTODB. Location Intelligence and Data Visualization Tool. Disponível em: <https://carto.com/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo em Questão**. São Paulo: Perspectiva, 1992.

DGEEC. **Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de Paraguay. Anuário 2015.** Disponível em: <https://www.dgeec.gov.py/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **A história da soja. Website.** Disponível em: <https://www.embrapa.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **FAOSTAT. Statistics. 2007.** Disponível em: <http://faostat.fao.org>. Acesso em: 01 jul. 2019.

FRANK, Gunder. El desarrollo del subdesarrollo. El nuevo rostro del capitalismo. **Montly Review Selecciones en castellano**, n. 4, p. 144-157, 2005.

FUNDACIÓN DE VIDA SILVESTRE ARGENTINA, WWF. **Una Visión de Biodiversidad para la Ecorregión del Bosque Atlántico del Alto Paraná.** 2003.

GOBIERNO DE LA PROVÍNCIA DE MISIONES. Argentina. Disponível em: <http://www.misiones.gov.ar/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

IBGE. **Nova Divisão Urbana Regional do IBGE. Projeto Regiões de Influência das Cidades (REGIC).** 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico do Município de Foz do Iguaçu**, jun. 2019. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

INDEC. **Censo Província de Misiones 2010.** 2010

INDEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

IPEC. Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones. Producto Bruto Provincial de Misiones. 2015

ISA. Instituto Socioambiental. **Unidades de Conservação.** Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MAPBOX. Disponível em: <http://mapbox.com/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MINISTERIO DE ECOLOGIA DE MISIONES. **Corredor Verde.** Argentina. Disponível em: <http://www.ecologia.misiones.gov.ar/ecoweb/>. Acesso em: 01 jul. 2019.



NOVA Cartografia Social da Amazônia. Disponível em: <http://novacartografiasocial.com.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

PARAGUAY. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Paraguay. Disponível em: <http://www.mades.gov.py/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

PARAGUAY. Ministerio de Agricultura e Ganaderia de Paraguay. Disponível em: <http://www.mag.gov.py/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

PARAGUAY. **Geoportal Nacional de Paraguay**. Disponível em: <http://snmf.infona.gov.py:8091/portal/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

PERROUX, François. **Consideraciones en torno a la nocion del polo de crecimiento**. Cuadernos de la sociedad Venezolana de Planificacion. ILPES. Instituto Latino Americano de Planificacion Economica y Social. CEPAL, 1963.

PREBISCH, Raúl. Biosfera y Desarrollo. **Revista da CEPAL**, n.12, p. 73-88, diciembre 1980.

PROGRAMA Indicadores Cidades Sustentáveis. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/indicadores>. Acesso em: 01 jul. 2019.

PNUD Paraguay. Disponível em: <http://www.py.undp.org/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

PNUD Paraguay. **Evaluación del Desarrollo Humano en Paraguay en la decada de 2001-2011**. Cuaderno de Desarrollo Humano. 2012.

POSADAS. **Plan Estratégico de Posadas 2022**. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Estado do Rio Grande do Sul para Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. Brasil. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

SANTA CATARINA. Secretaria do Estado de Santa Catarina para Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Rural. Brasil. Disponível em: <http://www.agricultura.sc.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

SANTOS, Daniela Tatiane dos; BATALHA, Mário Otávio; PINHO, Marcelo. A evolução do consumo de alimentos na China e seus efeitos sobre as exportações agrícolas brasileiras. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 333-358, maio-ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/KNmKw6Vd4MfLWHPs5vvxmnr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SEBRAE/SC. **Santa Catarina em Números**: Chapecó. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina, 2010.

SEBRAC-RS. **Perfil das Cidades Gaúchas**: Santa Maria. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul, 2019.

SECEM. Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR. Disponível em: <https://estadisticas.mercosur.int/>. Acesso em: 01 jul. 2019.

SIEBER, Renee. **Public Participation Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework.** *Annals of Association of the American Geographers* 96. 2006.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. Cruzando Fronteiras: O Mercado de Soja no Cone Sul. *In: Revista Teoria e Cultura*, v. 10, n. 2, p. 15-33, jul./dez. 2015. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFJF. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12257>. Acesso em: 01 jul. 2019.

# RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DE FOZ DO IGUAÇU

Derliz Hong Hung Moreno  
Hector Enrique Colmenarez Espinoza  
Luciana Mello Ribeiro

## 1. INTRODUÇÃO

Iniciando o período de redemocratização a partir da década de 1980, o Brasil nacional-desenvolvimentista tomou iniciativas para organizar um Estado orientado ao desenvolvimento sustentável, por meio da agenda ambiental planetária — estabelecida com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972. Em 1988, dois acontecimentos foram ponto de partida para que o país passasse a ser referência nas políticas interna e externa para o meio ambiente: a ratificação da “Constituição da República Federativa do Brasil” de 1988, em 5 de outubro, e a candidatura da nação para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, Conferência do Rio de Janeiro, Cúpula da Terra, Eco-92 ou Rio-92, como ficou mais conhecida). Essa proposta foi feita no dia 9 de dezembro daquele ano, na Assembleia Geral das Nações Unidas.

A partir da realização da Rio-92, o Brasil se projetou internacionalmente como impulsionador de atuações para a sustentabilidade e proteção ambiental, ocupando posição de destaque entre os países que compartilham a Amazônia. Nesse sentido, inúmeras conquistas ocorreram ao longo das décadas seguintes, como a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) [Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997]; Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998); o Sistema Nacional de Uni-

dades de Conservação (SNUC) [Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000]; a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) [Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999]; a Lei da Mata Atlântica (Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006); a Política Nacional de Biossegurança (PNB) [Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005]; a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) [Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010]; a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) [Decreto n.º 5.377 de 23 de fevereiro de 2005]; a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) [Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009]; a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca [Lei n.º 13.153, de 30 de julho de 2015]; e o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) [Decreto n.º 8.593, de 17 de dezembro de 2015]. Além da promulgação de leis, o país investiu na criação de órgãos e instituições capazes de operacionalizar essas políticas públicas, como o Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Agência Nacional de Águas, SISNAMA, IBAMA, ICMBio, e também espaços de participação social, escuta e negociação de conflitos, como o CONAMA.

Contudo, nos últimos cinco anos, o país vem sofrendo com o enfraquecimento das políticas públicas ambientais e sociais ao longo das recentes gestões presidenciais, bem como enfrenta um sem-número de ameaças à democracia. O resultado das últimas tendências governamentais, tanto de Michel Miguel Elias Temer Lulia quanto de Jair Messias Bolsonaro, se reflete no aumento do desmatamento, no favorecimento de demandas da bancada ruralista e na posição negacionista da crise civilizatória sobre o clima. Resistindo ao movimento antiagenda ambiental e antidemocracia, certos municípios, embasados em determinações e princípios legais previstos pela legislação brasileira, vêm construindo alternativas com a finalidade de prosseguir, mesmo que a passos lentos, o processo de transição para sociedades sustentáveis.

Sob esta perspectiva, alguns governos locais operacionalizaram políticas públicas ambientais e sociais direcionadas ao seu

território de abrangência, tal como o município de Foz do Iguaçu, inserido na Mata Atlântica e lindeiro ao Parque Nacional do Iguaçu (PNI)<sup>56</sup>. Tendo as Cataratas do Iguaçu — uma das Sete Novas Maravilhas da Natureza — como marca registrada, a imagem do município é imperativamente atrelada à abundância de água e de paisagens naturais. Considerando ser primordial que o governo municipal sensibilize e mobilize os cidadãos para uma adequada gestão territorial sustentável, iniciativas públicas e privadas têm buscado proteger o meio ambiente local e conferir capilaridade à Educação Ambiental em espaços formais e não formais de ensino.

Um instrumento instituído recentemente para atingir esta finalidade no território é a Lei n.º 4.954, de 18 de dezembro de 2020, a qual “institui a Política Municipal de Educação Ambiental [PMEA] e o Sistema Municipal de Educação Ambiental [SIS-MEA]” (FOZ DO IGUAÇU, 2020c, p. 49). Não apenas no tocante à materialização do texto, mas também na elaboração deste, a sociedade civil exerceu papel consultivo, participativo e deliberativo — seja no diagnóstico socioambiental visando seu subsídio ou na redação da legislação. A pesquisa de percepção dos munícipes sobre a questão foi realizada pelo Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu (CEMFI), um grupo que congrega instituições públicas e privadas e representantes da sociedade civil.

A questão ambiental é portadora do difícil desafio de tratar de direitos difusos, um problema amplamente discutido desde a década de 1990. Por um lado, o meio ambiente sendo um bem difuso é de direito de todos, e, portanto, deve ser democrática e participativamente gerido. Por outro lado, devido a aspectos culturais e à juventude da democracia brasileira, “o que é de todos não é de ninguém”. Por conseguinte, o meio ambiente, como bem difuso, tem sido alvo de diferentes disputas e conflitos quanto ao

---

<sup>56</sup> Segundo a definição do Carvalho (1986, p. 612), denomina-se ecossistema “um complexo ou conjunto de organismos vivos e o meio ambiente que lhes serve de suporte, ou seja, um sistema funcional da natureza. Nele existe um equilíbrio dinâmico entre os seus componentes (plantas, animais e o meio abiótico).”

seu uso e posse, como bem já apontaram diversos autores, a exemplo de Quintas (2006) e de Acselrad (2004). A questão ambiental, na condição de crise civilizatória, como indicada por Leff (2009; 2006), carrega o potencial de ampliar o debate democrático e os espaços de participação social, como ocorreu progressivamente na última década do século XX e na primeira década do século XXI.

Não obstante, estas iniciativas vêm sendo ameaçadas por um constante desmonte da institucionalidade democrática no Estado brasileiro, sobretudo desde 2016, atingindo diretamente as políticas públicas ambientais em todos os níveis da burocracia estatal. Levando-se em conta o perceptível enfraquecimento da democracia e das políticas públicas para o meio ambiente na atual conjuntura brasileira, a PMEa de Foz do Iguaçu pode ser considerada fruto de movimentos articulados de resistência. Busca-se, então, neste estudo de caso, compreender quais elementos constituíram a elaboração e instituição desta legislação enquanto fenômenos de intransigência diante dos ataques do governo federal do Brasil às políticas públicas ambientais anteriormente instituídas e à democracia.

Quanto à fundamentação teórica, o artigo parte de uma macrovisão, apresentando alguns aspectos fundamentais para compreender a relevância de urgentes medidas para a solução da falta de sustentabilidade no planeta Terra, conforme tratam autores como Brown (2009), Carvalho (1986) e Leff (2009; 1999 e 2006). Relacionam-se, posteriormente, ideias de Castells (2018), Levitsky e Ziblatt (2018) e Mounk (2019) — autores que estudam a crise da democracia liberal no presente cenário global, em que o governo federal do Brasil desponta. Logo após a contextualização, o trabalho se debruça sobre o retrocesso dos instrumentos estatais brasileiros para a gestão ambiental. Detalha-se, enfim, o método científico utilizado e discorre-se sobre o foco da pesquisa: analisar a construção, processo que compreende da elaboração à instituição, da Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu enquanto exemplo de movimento de resistência democrática.

Foram coletados e triangulados, para este estudo de caso, dados qualitativos e quantitativos relacionados às etapas que envolveram, direta ou indiretamente, municípios no decorrer da elaboração da política pública em evidência. Para atingir o objetivo da pesquisa, utilizou-se como fontes de evidências documentos produzidos pelos atores do percurso, entrevistas espontâneas não estruturadas com esses agentes, observação direta e observação participante dos autores, enquanto membros do CEMFI e representantes da sociedade civil no grupo de pesquisa diagnóstica quanto à percepção ambiental de Foz do Iguaçu e no Grupo de Trabalho para a Elaboração do Anteprojeto de Lei que Institui a Política Municipal de Educação Ambiental no município. Por fim, elaborou-se um balanço da construção da PME A enquanto iniciativa de resistência democrática frente às políticas de orientação autocrática no Brasil, especialmente referentes à proteção do meio ambiente, cujo impacto é local, regional, nacional e global.

## 2. DA CRISE CIVILIZATÓRIA À TRANSIÇÃO PARA SOCIEDADES SUSTENTÁVEIS

Para compreender o tema deste estudo de caso, é necessário conhecer os motivos pelos quais a transição para sociedades sustentáveis é um processo crucial para todas as nações. Conforme destaca a Carta da Terra, “os benefícios do desenvolvimento [econômico] não estão sendo divididos equitativamente e o fosso entre ricos e pobres está aumentando”, bem como “a injustiça, a pobreza, a ignorância e os conflitos violentos têm aumentado e são causa de grande sofrimento” (CARTA, 2018, p. 95).

Baseado na racionalidade econômica, o mercado, segundo elucidada Brown (2009, p. 38), “não respeita os limites dos montantes sustentáveis nos sistemas naturais. Também favorece o curto prazo em vez do longo prazo, demonstrando pouca preocupação com as gerações futuras”. Regido então pelo “deus mercado”, como define Viezzer à Moreira (2017, p. 318), o mundo globocoloni-

zado se caracteriza pelo desconhecimento e descuido com o meio ambiente, ocasionados “pela erosão de valores e princípios da ética do cuidado”. Esta propõe “o amor que se manifesta no respeito, na cooperação, na solidariedade, na compaixão, para permitir e facilitar a existência e a sobrevivência da espécie humana e dos demais seres da comunidade de vida”.

A tendência, como observa Carvalho (1986, p. 611), “é [precisamente] o uso e conseqüente [sic] destruição imediata desses recursos (floresta, fauna), recusando-se quaisquer medidas que venham em favor de recompensas no futuro”, cenário que demanda vincular desenvolvimento e conservação. Desenvolvimento é definido por Carvalho (1986, p. 611) como “o processo modificador do meio ambiente, através do uso de recursos bióticos ou abióticos, humanos e financeiros, visando a melhoria da qualidade de vida”. Conservação, por sua vez, designa “o manejo da biosfera de modo a obter o maior benefício sustentável dos recursos naturais”.

Recentemente, como apresenta Brown (2009, p. 89), na tendência de aquecimento global, o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) corresponde a 63% entre os gases responsáveis pelo efeito estufa, que incluem também o metano (18%) e o óxido nítrico (6%) — sendo estes dois últimos advindos, principalmente, da agricultura. O metano é gerado pelos arrozais e pelo gado, enquanto o óxido nítrico vem de fertilizantes de hidrogênio. Grande parte do CO<sub>2</sub> emitido, ainda conforme o autor, deriva da produção de energia elétrica, do aquecimento, do transporte e da indústria.

Por outro lado, os padrões vigentes de produção e consumo, desempenham um papel importante na crise ambiental global na era do antropoceno, segundo aponta a Carta da Terra, o atual modelo de produção e de consumo no sistema capitalista “estão causando devastação ambiental, redução dos recursos e uma massiva extinção de espécies. Comunidades estão sendo arruinadas” (CARTA, 2018, p. 95). Toda miséria presente na humanidade, segundo apontam Sato e Passos (2007, p. 23), “está intrinsecamente relacionada com



os impactos ambientais”, sendo que a própria história da civilização comprova que são sempre as camadas economicamente desfavorecidas as mais prejudicadas pelos danos ambientais.

Seguindo com a análise do colapso ambiental, Leff (2006, p. 478) discorre que “a crise ambiental vem questionar a racionalidade econômica que induz a destruição da natureza e gera pobreza”. Esta, por sua vez, segundo o documento *Nosso Futuro Comum*, “reduz a capacidade das pessoas para usar os recursos de modo sustentável, levando-as a exercer maior pressão sobre o meio ambiente” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 53). Conforme avalia Carvalho (1986, p. 611-612), “só o desenvolvimento [aliado à conservação] rompe o círculo vicioso da miséria e da ignorância, grandes agentes da degradação ambiental, que, por sua vez, resulta em maior pobreza”. Mesmo as políticas sociais, como aponta Leff (2006, p. 476-481), “têm sido incapazes de deter o incremento da pobreza” – observada tanto na disparidade entre países quanto nas desigualdades sociais existentes em cada país.

Para que o desenvolvimento sustentável tenha êxito, de acordo com Carvalho (1986, p. 614), “há que se procurar manter os processos ecológicos essenciais (regulados, mantidos ou moderados pelos ecossistemas<sup>57</sup>)”. Conforme caracteriza Leff (2009, p. 18), a crise do meio ambiente “é uma crise da razão, do pensamento, do conhecimento”, cuja solução, conforme o mesmo autor (2006, p. 68-69), deve partir do redimensionamento da produção e da economia dentro de uma nova racionalidade: a racionalidade ambiental. Tal perspectiva da sustentabilidade, de acordo com o pensador (1999, p. 126), “conjuga uma nova ética e novos princípios produtivos”, o que exige, por sua vez, “um programa de educação

---

<sup>57</sup> Causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (*SARS-CoV-2*, do inglês *Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*), a doença foi classificada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como emergência de saúde pública de interesse internacional em 30 de janeiro de 2020 (CAMBRICOLI, 2020, p. A16) e como pandemia em 11 de março daquele mesmo ano (GIRARDI, 2020, p. A18).

ambiental compreensivo e complexo, aberto a um amplo espectro de atividades e atores”.

Nesse sentido, o desenvolvimento inflexível, desconsiderando a conservação ou o uso sustentável dos elementos naturais, como avalia Carvalho (1986, p. 612), desfavorece o racional aproveitamento dos ecossistemas. Há, claramente, conforme o autor, a “prevalência da produção em detrimento da conservação. Visa-se lucros imediatos, muitas vezes com severo enfraquecimento da base dos recursos”. Diante desta problemática, a racionalidade ambiental, como expõe Leff (2006, p. 69), “leva a repensar a produção a partir das potencialidades ecológicas da natureza e das significações e sentidos atribuídos à natureza pela cultura”.

É oportuno pontuar que o processo de degradação ambiental deve ser urgentemente contornado por todos os países, a fim de evitar a irreversibilidade da insustentabilidade socioambiental planetária. Torna-se fundamental, portanto, a busca e a adoção de novos modos de vida em direção à transição para sociedades sustentáveis. Como defende Leff (1999, p. 2), tais medidas necessitam ser guiadas pela “epistemologia política que busca dar sustentabilidade à vida; constitui um saber que vincula os potenciais ecológicos e a produtividade neguentrópica do planeta com a criatividade cultural dos povos que habitam”. O saber ambiental, nesse sentido, se contrapõe à ética pragmática e utilitarista, a qual se submete “aos mecanismos de mercado, aos aparatos do Estado e às verdades científicas desvinculadas dos saberes pessoais, dos valores culturais e dos sentidos subjetivos que normatizam a qualidade de vida e o sentido da existência humana” (LEFF, 1999, p. 126).

### **3. ADVENTO DA AUTOCRACIA BRASILEIRA E O DESCASO AMBIENTAL**

Levando-se em conta a conjuntura de crise da democracia liberal, o Brasil — outrora um referencial na proteção do meio ambiente — tem agravado a crise civilizatória ao adotar um posi-

cionamento antiagenda ambiental. Incentivos ao desmatamento para a monocultura e ao extrativismo constituem o direcionamento da gestão presidencial de Jair Messias Bolsonaro, que governa o país desde 1º de janeiro de 2019. Apesar de as políticas públicas ambientais brasileiras terem sido enfraquecidas nas gestões presidenciais de Dilma Vana Rousseff (1/1/2011-31/8/2016) e Michel Miguel Elias Temer Lulia (31/8/2016-1/1/2019), a tendência foi intensificada pela orientação antidemocrática do sucessor governo.

O Brasil entra, então, para o conjunto de países que enfrentam a crescente crise da democracia liberal, evidenciada por Castells (2018), Levitsky e Ziblatt (2018) e Mounk (2019). Segundo o primeiro autor (2018, p. 17-18), o caos político resulta da desestruturação e solapamento das economias nacionais provocados pelas globalizações comunicativa e econômica, as quais também limitaram “a capacidade do Estado-nação de responder em seu âmbito a problemas que são globais na origem, tais como as crises financeiras, a violação aos direitos humanos, a mudança climática, a economia criminosa ou o terrorismo”. Internamente, desde junho de 2013, conforme analisa Avritzer (2019), grande parte dos brasileiros deixaram de apoiar a democracia e de confiar no sistema político. Sendo a Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu o foco deste estudo de caso, cabe compreender a trajetória da EA como política pública de gestão ambiental no país.

Aliás, a Educação Ambiental iniciou na década de 1970, antes mesmo de ser instituída pelo governo federal, em um cenário marcado “pela emergência de um ambientalismo que unisse lutas pelas liberdades democráticas” (BRASIL, 2018a, p. 15). Tal movimento se manifestou em ações isoladas de estudantes e professores, bem como em atuações de governos estaduais e municipais, de grupos da sociedade civil e de instituições de ensino. Realizava-se, no âmbito governamental, “atividades educacionais relacionadas à recuperação, conservação e melhoria do ambiente”. Ainda naquele período, em 1973, houve a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), a qual pertencia ao Ministério do Interior.

Parte das atribuições do órgão era capacitar recursos humanos e sensibilizar setores da sociedade para a questão ambiental.

Em visão retrospectiva do processo histórico cabe sinalar que, movido pela Crise de 1929, conhecida também como Grande Depressão (SOUZA, 2009), países da América Latina, incluindo o Brasil, foram forçados a intervir na economia por meio do modelo político de nacional-desenvolvimentismo. Foram criadas agências de fomento e empresas estatais para investimento em infraestrutura e industrializar o país por substituição de importação, conforme retratam Avritzer (2019, p. 95-102), Evans (1993, p. 138-150), Santos e Silveira (2010, p. 251-253) e Schneider (2014). Como outros países em desenvolvimento, a pauta ambiental era, por conseguinte, considerada pelo governo federal do Brasil um obstáculo imposto pelos países desenvolvidos para barrar o crescimento econômico da nação.

Na década de 1980, conforme abordado previamente, o Brasil passava pelo período de redemocratização, após mais de duas décadas sob regime militar, e começava a contribuir ativamente na recuperação da sustentabilidade ambiental. Durante a retomada da democracia, o país apresentava baixo crescimento e enfrentava fortes críticas negativas no âmbito internacional devido aos desmates de áreas naturais, incluindo a floresta amazônica (LAGO, 2013, p. 88-99). Houve, a partir de então, a transição de um Estado nacional-desenvolvimentista para um Estado que buscou atuar com base na agenda ambiental planetária, a qual visa o desenvolvimento sustentável. O conceito se tornou conhecido a partir de 1987, com a publicação do documento *Nosso Futuro Comum* pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD).

Também conhecido como Relatório Brundtland, em homenagem à presidente do órgão (Gro Harlem Brundtland), o texto define o termo como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 46).

Ressaltou-se também que há dois conceitos-chave na definição, a saber: “necessidades” aplicada, principalmente, às necessidades essenciais dos menos favorecidos, os quais devem “receber a máxima prioridade”; e “a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras”.

Bem como tornar conhecido o conceito de desenvolvimento sustentável, entre outras problemáticas, o Relatório Brundtland alertou e buscou apontar soluções para o avanço do aquecimento do planeta Terra e da destruição da camada de ozônio, além de ter proposto a criação do que viria a ser a Carta da Terra. Previsto para ser um dos resultados da Rio-92, o documento, por falta de consenso, foi concluído somente em 2001, como iniciativa da sociedade civil global. Em contrapartida, Viezzer apresenta à Moreira (2017, p. 341) que o termo “desenvolvimento sustentável” gerou controvérsias durante a elaboração do Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Houve, segundo a pensadora, depoimentos que demonstraram concretamente a “contaminação” deste conceito a partir da “noção de crescimento econômico, conforme o modelo atual, e que, portanto, jamais poderia ser sustentável”.

Levando, portanto, a designar “diferentes acepções, sentidos, políticas e ações sociais alternativas mobilizadas por dito conceito”, para Leff (2006, p. 165), desenvolvimento sustentável significa “teorias, políticas e ações que colocam a sustentabilidade dentro das condições ecológicas e culturais de um processo de reconstrução social”. Este, por sua vez, não se baseia na racionalidade econômica, mas, sim, é direcionado à construção de uma racionalidade ambiental. Já o discurso e as políticas que inserem a sustentabilidade na racionalidade econômica dominante, dentro das perspectivas da economia ambiental e do Neoliberalismo, são denominados pelo pensador como “desenvolvimento sustentado”.

Durante a década de 1980, conforme Viezzer relembra à Moreira (2017, p. 319), “o ambientalismo era bem mais reivindicativo

do que educativo. A Educação Popular, por sua vez, era bastante socioeducativa e pouco ecológica”. Houve, assim, vários equívocos de ações sociais para com o meio ambiente, até o momento em que os educadores populares e ambientalistas começavam a entender que ambas as questões estão interligadas e a atuar em conjunto, construindo o conceito e a prática de Educação Popular Ambiental. Neste período, o Brasil estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) via Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, o qual incluiu a prática educativa ambiental em todos os níveis de ensino, visando capacitar as comunidades para a proteção da natureza (BRASIL, 2018a, p. 15).

Como já mencionado no início, um dos marcos do novo direcionamento político brasileiro foi a aprovação da vigente lei suprema em 5 de outubro de 1988. No documento, o governo federal incluiu em sua alçada a proteção da natureza, aliada à Educação Ambiental enquanto instrumento transversal em todo o processo. Segundo o Artigo 225, inserido no Capítulo VI: Do Meio Ambiente, da “Constituição da República Federativa do Brasil” de 1988, é direito de todos que o país esteja inserido em um “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2016, p. 131). No tocante à EA, conforme consta no inciso VI do parágrafo 1º do Artigo 225 da lei suprema, compete ao poder público “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 2016, p. 131).

A Constituição do Estado do Paraná, por sua vez, explícita, no Artigo 207 do Capítulo V: Do Meio Ambiente, que o estado, os municípios e a coletividade devem obrigatoriamente defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, “garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais” (PARANÁ, 1989, p. 93). Referente à EA, a legislação afirma, no inciso X do parágrafo 1º, vinculado ao Artigo 207, que

o poder público deve “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (PARANÁ, 1989, p. 94).

Em ambas as propostas, percebe-se o alinhamento ao conceito de desenvolvimento sustentável apresentado pelo relatório Nosso Futuro Comum. Com a mesma data de instituição da Política Municipal de Educação Ambiental em tela, a Lei Complementar n.º 342, de 18 de dezembro de 2020 — que “dispõe sobre a Política de Proteção, Preservação, Controle, Conservação e Recuperação do Meio Ambiente no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências” — também entende o desenvolvimento sustentável como “aquele que compatibiliza desenvolvimento econômico, social e ambiental e atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (FOZ DO IGUAÇU, 2020b, p. 14-15).

Passados dois meses da ratificação da vigente “Constituição da República Federativa do Brasil”, em 9 de dezembro de 1988, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, o país se disponibilizou a receber a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento — sediada na capital do estado do Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. A Rio-92 e a I Jornada Internacional de Educação Ambiental demonstraram, segundo Viezzer (2007, p. 39), que “o futuro perfil da humanidade é algo demasiado importante para ser desenhado apenas pelos governos nacionais ou pelos mecanismos oficiais de concentração mundial”, devendo haver processos de aprendizagem continuada e permanente, a fim de “estabelecer as bases mínimas de atuação conjunta em relação ao meio ambiente e o desenvolvimento para a sustentabilidade”.

Movimentos sociais planetários, principalmente o Ambientalismo e o Feminismo, ainda conforme Viezzer (2007, p. 41), deixaram suas marcas ao fim do século XX e destacaram a premissa básica de que mudanças internas são condição fundamental

para mudanças externas, em razão de a sociedade ser formada por pessoas “que criam e recriam a vida a partir de seus princípios e valores”. O evento paralelo à Rio-92, que reuniu a sociedade civil global, resultou em 36 tratados, os quais foram agrupados em quatro conjuntos: I. Tratados de Cooperação; II. Tratados Econômicos; III. Tratados sobre o Meio Ambiente; e IV. Tratados sobre os Movimentos Sociais. Uma plenária do Fórum Internacional de ONGs e Movimentos Sociais aprovou os textos, que, de acordo com Viezzer em depoimento à Moreira (2017, p. 334), “podem ser considerados produtos do maior consenso já alcançado pela sociedade civil planetária”.

Uma das 36 declarações foi o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. No processo de construção participativa do documento, segundo Viezzer em depoimento à Moreira (2017, p. 341), a ambientalista Marta Benavides afirmou que era necessário haver “Educação para sociedades sustentáveis, no plural, levando em consideração a diversidade ambiental e social de nossos países e territórios”. Esta fala surgiu diante do impasse entre a inclusão ou não do termo “responsabilidade global” no título do documento. Os defensores do conceito afirmavam que todos enfrentavam os desafios globais e os opositores diziam que não era possível “atribuir o mesmo grau de responsabilidade a países, corporações, instituições que deterioram o mundo muito mais do que outros”.

Por outro lado, na preparação para a participação não governamental na Rio-92, ainda segundo resgata a ambientalista (2017, p. 334-335), muitos participantes do Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento consideraram inapropriada a proposta de um tratado de EA, até que Nilo Sérgio de Melo Diniz insistiu que nenhum dos outros 35 documentos já produzidos pela sociedade civil naquele contexto seriam postos em prática sem o processo educativo. Neste processo de elaboração do Tratado, segundo Viezzer afirma à Moreira (2017, p. 341), propôs-se que



seja mantida apenas a palavra Educação, sem o adjunto adnominal Ambiental, pois acreditavam que “todo e qualquer processo educativo [já] deve incluir a dimensão ambiental”.

Em razão de a questão ambiental não ser fortemente abordada de maneira transversal em alguns países, manteve-se o termo Educação Ambiental. Mesmo como o último da lista de tratados, de acordo com a ambientalista (2017, p. 336), este texto foi o ponto de partida para o diálogo da Educação Ambiental “como uma questão participativa, transdisciplinar, transversal, com visão holística para todo e qualquer tema socioambiental”. O meio ambiente conhecido hoje, ainda de acordo com o depoimento de Viezzer à Moreira (2017, p. 319), “é um campo construído pela sociedade”, e, consequentemente, marcado pela interferência da diversidade cultural e ideológica e dos conflitos de interesses entre setores sociais”.

A trajetória de políticas ambientais no Brasil, nas três esferas de poder, foi construída sob a perspectiva multicêntrica, “em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política” (HEIDEMANN, 2010, p. 31). O inverso desta perspectiva é a concepção estatista de políticas públicas, na qual, de acordo com Secchi (2013, p. 2), “o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. [...] Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal”. Sustentados por mecanismo de participação social, destarte, os documentos basilares Agenda 21 brasileira e Política Nacional de Educação Ambiental envolveram atores não estatais durante a elaboração e no processo de implementação.

Referente ao primeiro instrumento, sua construção se deu por meio do Decreto de 26 de fevereiro de 1997, que criou a paritária Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional. Lançado em julho de 2002, o documento contém 21 objetivos agrupados em cinco eixos: I. A economia da poupança na sociedade do conhecimento; II. Inclusão social para

uma sociedade solidária; III. Estratégias para a sustentabilidade urbana e rural; IV. Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas; e V. Governança e ética para a promoção da sustentabilidade (BRASIL, 2012).

Instituída por meio da Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999 e sob a mesma ótica da Constituição, a PNEA conceitua em seu Artigo 1º que Educação Ambiental compreende “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente” (BRASIL, 2018b, p. 43). Sob a égide do governo do estado do Paraná, o Artigo 2º da Lei n.º 17.505 — que “institui a Política Estadual de Educação Ambiental e o Sistema de Educação Ambiental e adota outras providências” — entende que os processos de EA são “contínuos e permanentes de aprendizagem, em todos os níveis e modalidades de ensino, em caráter formal e não-formal” (PARANÁ, 2013, p. 5).

Em nível municipal de Foz do Iguaçu, o Artigo 2º da Lei n.º 4.954, de 18 de dezembro de 2020 — foco deste estudo de caso —, define a “Educação Ambiental como um processo permanente, contínuo, transversal e transdisciplinar de formação e informação, individual e coletiva, orientado para o desenvolvimento de consciência sobre a questão socioambiental” (FOZ DO IGUAÇU, 2020c, p. 50). Já o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global considera que a EA com a finalidade de alcançar “uma sustentabilidade equitativa é um processo de aprendizagem permanente, baseado no respeito a todas as formas de vida”, e “requer responsabilidade individual e coletiva em nível local, nacional e planetário” (TRATADO, 2018, p. 89).

Significativos avanços em políticas públicas brasileiras para o meio ambiente consolidaram o país como uma das lideranças planetárias na transição para sociedades sustentáveis. Contudo, tal como abordado anteriormente, as recentes gestões presidenciais negligenciaram a questão ambiental — aspecto agravado nesta conjuntura

global de crise da democracia liberal, na qual o Brasil é governado sob direcionamento autocrático que favorece, entre outros retrocessos, a privatização de empresas estatais, o descaso com a proteção do meio ambiente e o desmatamento para o agronegócio. De acordo com a constatação de Mounk (2019, p. 74-81), a crise democrática ocorre justamente pela desvinculação do liberalismo da democracia.

O retrocesso em políticas públicas ambientais brasileiras se agravou com a eleição de Bolsonaro, no entanto, o fato já pôde ser observado desde o período de campanha eleitoral, em 2018. Ainda candidato, ele sinalizava, por exemplo, que, se fosse eleito, removeria o país do Acordo de Paris, em vigor desde 4 de dezembro de 2016. Negociado entre 30 de novembro e 12 de dezembro de 2015, durante a 21ª edição da Conferência das Partes (COP 21), vinculada à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), o documento foi aprovado no último dia do evento. Propôs-se, por esse meio, reduzir a emissão de gases de efeito estufa a partir de 2020, a fim de conter o aquecimento global em 2° C, tendo como ideal 1,5° C. Sob a perspectiva de Bolsonaro, o tratado interfere na soberania nacional (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE, 2021, p. 5).

Em dezembro de 2018, o então eleito presidente transpareceu ainda mais a intenção de combater a institucionalidade ambiental, ao criticar negativamente a atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), estando ambos exercendo suas atribuições legais (AFP, 2018). Logo ao ser empossado, houve uma reforma ministerial via Medida Provisória n.º 870, de 1º de janeiro de 2019 — mais tarde convertida na Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019 —, possibilitando o controle e enfraquecimento dos órgãos ambientais e da proteção dos direitos de povos originários (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE, 2021, p. 7).

Reduziram-se as capacidades de atuação do Ministério do Meio Ambiente, seja na continuidade, implementação ou formulação de políticas públicas. Houve, ainda, a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas e a transferência de competências de um órgão para outro, como ocorreu com a Fundação Nacional do Índio (Funai), que passou do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) para integrar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). A função de demarcação de terras indígenas, contudo, foi transferida para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Contudo, desde a posse da presidência da República, Bolsonaro lida com um problema apontado por Avritzer (2019, p. 183): montou-se um movimento público e nas mídias sociais com a finalidade “de desestabilização das forças políticas democráticas, e não está claro se esse movimento tem a capacidade de governar ou de arbitrar a relação entre os atores responsáveis pela regressão democrática”.

Já em março de 2019, o ministro do Meio Ambiente, Ricardo de Aquino Salles, estabeleceu a “lei da mordaza” no Ibama e ICM-Bio, proibindo que os órgãos atendam diretamente à imprensa. Logo, entrevistas e pedidos de informações precisariam ser encaminhados à assessoria de comunicação do MMA. A atitude é reflexo de um processo ininterrupto de subversão da democracia, um fenômeno visível na América Latina nos últimos 20 anos. Rejeita-se, segundo retratam Levitsky e Ziblatt (2018, p. 31-35), as regras do sistema, nega-se a legitimidade de oponentes, tolera-se ou se encoraja a violência e há propensão à restrição de liberdades civis de opositores, incluindo a imprensa.

Seguindo com a análise da política de retrocesso da institucionalidade ambiental no Brasil, é necessário pontuar a retaliação da presidência da República às direções do Ibama e do ICMBio. Ambas possuem competência técnica para o exercício dos cargos, porém, não se alinham ao discurso predatório e negacionista do Poder Executivo Federal — ponto que evidencia, uma vez mais, o caráter antidemocrático descrito por Levitsky e Ziblatt (2018),

em específico, no que os autores caracterizam como restrição às liberdades dos oponentes.

Diante da atenção da sociedade para o início da pandemia de COVID-19<sup>58</sup> (sigla em inglês para *Coronavirus Disease 2019*, cuja tradução livre é Doença por Coronavírus 2019), conforme Pires (2021, p. 30-31), o MMA “ampliou a violação de normas ambientais e climáticas” declarando que aquele período era favorável para “passar a boiada da desregulamentação das normas”. Tratando-se não somente da pujante necessidade de proteção ao patrimônio nacional de florestas e biodiversidade, mas de atrelar “a retomada do crescimento econômico pós-pandemia à sustentabilidade ambiental e ecológica”, iniciativas de instituições e setores da sociedade têm buscado combater o “capitalismo predatório” do vigente governo federal do Brasil.

Vale enfatizar que o discurso negacionista da gestão presidencial de Bolsonaro referente à crise ambiental se enquadra no conceito de “política do escândalo” observado por Castells (2018, p. 26-28). Com viés populista e sensacionalista, a gestão presidencial se sobrepõe aos órgãos competentes e vale-se do senso comum para tomada de decisões — um denominador comum entre líderes autocráticos. No tocante à política externa, o Brasil tem recebido inúmeras críticas negativas pelos altos índices de desmatamento, principalmente na floresta amazônica (LANDAU e PHILIPS, 2020; DEATHWATCH, 2019; WATTS, 2019).

Mediante as evidências, analisadas à luz de argumentos certos, contundentes e oportunos sobre a presente crise democrática liberal — apresentadas por Castells (2018), Levitsky e Ziblatt (2018) e Mounk (2019) —, é possível afirmar que a vigente gestão presidencial brasileira possui arranjos autoritários. Visa-se, destarte, o retrocesso da institucionalidade ambiental para angariar maior liberdade na aplicação da política extrativista e de desma-

<sup>58</sup> Cronograma das saídas de campo: 28/5, 4/6, 5/6, 6/6, 7/6, 8/6, 11/6, 12/6, 13/6 e 15/6 de 2018.

tamento para a expansão do agronegócio. Entretanto, o mesmo lugar responsável por elevar governos autoritários ao poder é onde o pêndulo político definido por Avritzer (2019) pode ser movido novamente para o lado da democracia, a partir do diálogo que gera mobilização transformadora.

Logo, movimentos institucionais e setoriais de resistência estabelecem a força necessária no combate à autocracia, tendo como pilar a educação que forma para o exercício da cidadania catártica. Isto é, indivíduos capazes de impactar e intervir positivamente em suas respectivas realidades por meio da leitura crítica do entorno e do conhecimento acerca de seus papéis enquanto cidadãos. Neste ponto, a participação social junto aos oásis democráticos em conjuntura de crise democrática torna possível o combate ao desmantelamento das políticas públicas ambientais brasileiras. Um exemplo prático que reúne mobilização e práticas educativas dialógicas é, proficuamente, o motivo de investigação nesta pesquisa: a construção da Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu como intransigência democrática em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme declaram a Constituição da República Federativa do Brasil e a Constituição do Estado do Paraná.

#### 4. MÉTODO DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Retomando o questionamento deste diagnóstico, o presente estudo de caso se propõe a compreender quais processos projetaram a elaboração e instituição da PME de Foz do Iguaçu enquanto mecanismos de resistência frente aos ataques do governo federal do Brasil às políticas públicas ambientais e à democracia. Segundo Yin (2001, p. 33), o estudo de caso apresenta menos pontos de dados e mais variáveis de interesse, portanto, é baseado em variadas fontes de evidências, cujos dados devem ser triangulados.

Foram extraídos dados de documentos, entrevistas espontâneas não estruturadas, observação direta e observação participante.

Conforme Yin (2001, p. 112; 108), as entrevistas, que “constituem uma fonte essencial de evidências para os estudos de caso” têm como pontos fortes as características de serem direcionadas, pois “enfocam diretamente o tópico do estudo de caso” e perceptivas, considerando que “fornecem inferências causais percebidas”. Todavia, é necessário elaborar as questões de maneira neutra para evitar a tendenciosidade das respostas e as entrevistas, ainda de acordo com o autor (2001, p. 114), por estarem sujeitas a problemas como “preconceito, memória fraca e articulação pobre ou imprecisa”, limitam-se a ser apenas relatórios verbais.

As respostas obtidas, por conseguinte, devem ser corroboradas com outras fontes de informação. Nesse sentido, este tipo de pesquisa se beneficia “do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados”. Portanto, a técnica de análise se debruçou na triangulação dos dados obtidos por meio das observações e das leituras, construindo, deste modo, um conhecimento mais próximo da realidade.

Quanto às observações diretas e participantes, conforme adiantado na introdução, elas se devem à atuação dos autores no Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu, motivo pelo qual acompanhou o percurso tratado nesta pesquisa, ora como espectadores ora como agentes. Da mesma forma, um dos autores, enquanto integrante do projeto Juventude e Meio Ambiente da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3 (JMABP3) — iniciativa da Itaipu Binacional em parceria com o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu —, representou a sociedade civil no Grupo de Trabalho para a Elaboração do Anteprojeto de Lei que Institui a Política Municipal de Educação Ambiental no município de Foz do Iguaçu.

## **5. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA PMEA DE FOZ DO IGUAÇU**

Foz do Iguaçu, município do Oeste paranaense, é reconhecido no país pelas práticas educativas ambientais em espaços formais e

não formais de ensino. São alguns exemplos destas referências a Divisão de Educação Ambiental (DEA) da Itaipu Binacional, a Escola Parque (EP) do Parque Nacional do Iguaçu (PNI), o Centro de Educação Ambiental do Iguaçu (CEAI) da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), o Observatório de Educação Ambiental Moema Viezzer (OBEAMV) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e o Departamento de Educação Ambiental (DEA) do Parque das Aves. No âmbito setorial, fazem-se presentes inúmeros grupos como: Associação Oeste Paranaense dos Engenheiros Ambientais (AOPEA), Barraca da Honestidade, Cooperativa dos Agentes Ambientais de Foz do Iguaçu (COAAFI), clubes de mães, Escola do Verde, projeto Lixotec e uma horta urbana no bairro São Roque.

Bem como a atuação individual, tais agentes realizam trabalhos cooperativos em rede, inseridos no Coletivo Educador Municipal de Foz do Iguaçu — o qual integra, em nível regional, o Coletivo Educador da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná (BP3). Mais do que um destino turístico mundial, caracterizado pela natureza e tendo as Cataratas do Iguaçu como cartão-postal, o município possui fortes atuações em Educação Ambiental, seja de instituições públicas e privadas, da sociedade civil ou em grupo. A necessidade de gestão hídrica sustentável e a proteção da biodiversidade do Parque Nacional do Iguaçu, conseqüentemente, motivaram pessoas e instituições a criar meios de conservação e boa gestão – o que repercutiu, posteriormente, na existência de ações, projetos e programas de EA.

Congregando diversos agentes desde 2009, o CEMFI, advém da PNEA, por meio do Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA) – cuja implantação foi iniciada pela Itaipu Binacional nos municípios lindeiros à Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3 (BP3) e ao entorno do Parque Nacional do Iguaçu (PNI). Desde então, desencadearam-se vários processos no território de abrangência da empresa, entre eles, o nascimento de coletivos educadores municipais. Inicialmente com apoio financeiro do programa Cultivando



Água Boa (CAB), particularmente, o grupo constituído em Foz do Iguaçu se desenvolveu de maneira autônoma devido às articulações locais com outros atores sociais, com distintas formações, capacidades e interesses.

Ancorado pelo CEAI, que permanece como um de seus gestores, o CEMFI promove formações e busca o enraizamento e capilarização da EA por meio de outros tipos de iniciativas conjuntas. Incluindo documentos nacionais, embasam o trabalho do Coletivo Educador documentos planetários como o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, a Carta da Terra e o Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, elaborado em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Diante da trajetória de uma década e considerando as precedentes articulações individuais de instituições e setores da sociedade, no ano de 2017, o CEMFI propôs um diagnóstico para a construção colaborativa, participativa e representativa da Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu (PACHECO E RIBEIRO, 2020). O resultado da pesquisa viria a subsidiar o Projeto Político-Pedagógico (PPP) do texto da PMEIA, que tem como finalidade de adequar, complementar, legitimar e fortalecer os processos de intervenção educativa existentes. Criou-se, portanto, um Grupo de Trabalho (GT) para planejar e, em seguida, pôr o projeto em prática.

Primeiramente, o Instituto Federal do Paraná (IFPR) — campus Foz do Iguaçu legitimou o GT como Projeto de Extensão intitulado “Elaboração da Política Municipal de Educação Ambiental por meio do Coletivo Educador do Município de Foz do Iguaçu”. Propondo um aprofundamento nas políticas Nacional e Estadual de EA, o CEMFI organizou encontros de formação, incluindo um evento realizado em outubro de 2017, em parceria com a Articulação Nacional de Políticas Públicas de Educação Ambiental (ANPPEA). Este foi denominado Políticas Públicas de Educação Ambiental: da Formulação ao Monitoramento.

No ano seguinte, a UNILA oficializou o Projeto de Pesquisa “Marco Zero: Percepção Ambiental na Condição de Fundamento para a Política Municipal de Educação Ambiental” — a partir do qual foi realizado um diagnóstico de percepção socioambiental dos moradores de Foz do Iguaçu, com quatro formas de coleta de dados. Houve entrevistas semiestruturadas, questionário on-line, expedição fotográfica e oficinas de Cartografia Social. A participação social, por conseguinte, embasou todo o processo que subsidia a PMEa de Foz do Iguaçu.

Como projeto da disciplina optativa Meio Ambiente e Relações Internacionais, vinculado ao curso de graduação em Relações Internacionais e Integração da UNILA, de 28 de maio a 15 de junho de 2018<sup>59</sup>, 24 acadêmicos voluntários realizaram a pesquisa de campo entrevistando um morador e uma moradora de cada uma das 36 microbacias<sup>60</sup> mapeadas no território de Foz do Iguaçu. Para coletar as 72 entrevistas desta primeira etapa do diagnóstico de percepção socioambiental, os alunos participaram de uma capacitação, com carga horária de três horas, organizada pelo CEMFI, pelo OBEAMV e pela Bioadapt — empresa de consultoria ambiental que também coordenou as entrevistas e fez a sistematização inicial de parte dos dados obtidos. Para a viabilização deste serviço, o Coletivo Educador contou com o apoio financeiro da Itaipu Binacional e do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu.

<sup>59</sup> Rios Mathias Almada I, II e III; Arroio Pé Feio; Arroio Vitória; Rios M’Boicy I, II, III, IV, V, VI e VII; Córrego Águas Claras; Córrego Brasília; Córrego Esperança; Córrego Viva Vida; Córrego do Festugato; H10; Arroios Jupira I, II e III; Rio Carimã; Rio dos Porcos; Rio Iguaçu I; Rio Mimbí; Rio Monjolo; Rio Ouro Verde; Rio Paraná I, II e III; Rio Poti; Rio Renascer; Sanga Romão; Sanga Santa Rosa; Rio Tamanduazinho; e Vila C.

<sup>60</sup> Primeira parte do roteiro: I. Local da pesquisa; II. Identificação do entrevistado; III. Gênero; IV. Idade; V. Profissão; VI. Contato; VII. Escolaridade: ( ) Analfabeto, ( ) Ensino fundamental incompleto, ( ) Ensino fundamental completo, ( ) Ensino superior incompleto, ( ) Ensino superior completo; VIII. Qual a média da sua renda familiar? a) menos do que um salário-mínimo, b) um salário-mínimo, c) entre dois e quatro salários-mínimos, d) entre quatro e seis salários-mínimos, e) mais de seis salários-mínimos.

Inicialmente, os 24 acadêmicos — dois de forma individual, 16 agrupados em oito duplas e seis organizados em dois trios — coletavam dados pessoais e socioeconômicos dos entrevistados<sup>61</sup>. Em seguida, eles faziam as perguntas específicas do estudo<sup>62</sup>. Os munícipes foram indagados acerca de seus entendimentos sobre ambiente, natureza e Educação Ambiental, bem como buscou-se averiguar se, no aspecto socioambiental, eles identificavam em seus entornos conflitos, problemáticas e possíveis soluções. Esta fase da pesquisa basilar também se propôs a descobrir atuações e grupos na área de sustentabilidade e saber se os entrevistados participavam das iniciativas mapeadas.

Um outro grupo formado por membros do CEMFI se encarregou de adaptar e ampliar o roteiro das entrevistas presenciais para um questionário on-line via plataforma Google Forms, a fim de

<sup>61</sup> Segunda parte do roteiro: I. Como chama o lugar onde você mora? Como você se sente morando aqui?; II. Para você, existem problemas ambientais no local onde vive? Se sim, qual(is)?; III. Para você, por que existe esse problema?; IV. O que você acha que poderia ser feito para solucionar esse(s) problema(s)?; V. Quem poderia ser envolvido na solução desse problema? Por quê?; VI. Você realiza algum trabalho na área social ou na área ambiental? Se sim, qual?; VII. Para você, existem conflitos ambientais no local onde vive? Se sim, qual(is)?; VIII. Para você, por que existe esse conflito?; IX. O que você acha que poderia ser feito para solucionar esse(s) conflito(s)?; X. Quem poderia ser envolvido na solução desse conflito? Por quê?; XI. Para você, o que é meio ambiente? E natureza?; XII. Você acredita que o ambiente onde você mora deveria ser diferente? Diferente como?; XIII. Você sabe o que é educação ambiental?; XIV. Você conhece alguém que faz educação ambiental? Como é esse trabalho?; XV. Você conhece algum exemplo de cuidado com o meio ambiente realizado aqui perto? Pode nos explicar?; XVI. O que você MAIS gosta do lugar onde você mora?; XVII. O que você NÃO gosta do lugar onde você mora?; XVIII. Se você pudesse mudar alguma coisa no lugar onde você mora, o que você mudaria?; XIX. Você gostaria de colaborar com a realização de ações de Educação Ambiental aqui no seu bairro?; XX. Diga o nome de pessoas do seu bairro e que são líderes e atuantes, isto é, fazem trabalhos em prol da comunidade e que conheçam bem a realidade deste lugar.

<sup>62</sup> I. Sexo: ( ) Masculino, ( ) Feminino; II. Idade ( ) de 15 a 20 anos, ( ) de 21 a 30 anos, ( ) de 31 a 40 anos, ( ) de 41 a 50 anos, ( ) de 51 a 60 anos, ( ) mais de 60 anos; III. Profissão; IV. Bairro; V. Escolaridade: ( ) Não Escolarizado, ( ) Ensino fundamental incompleto, ( ) Ensino fundamental completo, ( ) Ensino médio incompleto, ( ) Ensino médio completo, ( ) Ensino Superior incompleto, ( ) Ensino superior completo, ( ) Mestrado, ( ) Doutorado; e VI. Qual a média da sua renda familiar? ( ) Menos de um salário-mínimo, ( ) Um salário-mínimo, ( ) Entre dois e quatro salários-mínimos, ( ) Entre quatro e seis salários-mínimos, ( ) Mais de seis salários-mínimos.

expandir a participação social no processo de construção da Política Municipal de Educação Ambiental. Lançado em 7 de agosto de 2018 e disponível para receber respostas até o fim do primeiro semestre de 2019, o instrumento foi divulgado em mídias sociais do Coletivo Educador, por meio de *press releases* — elaborados pelo autor deste trabalho como membro do Grupo de Trabalho de Comunicação Social — e no programa voluntário Estação Innovacities. Transmitida de segunda a sexta-feira, das 10h às 11h, pela Rede Comunicadora Iguassu (RCI), uma afiliada da Rádio Bandeirantes (RB), a iniciativa foi concebida pela Associação Brasil Internacional de Inventores, Cientistas e Empreendedores Inovadores (ABIPIR) e as edições de terça-feira eram conduzidas pelo CEMFI, um dos parceiros do conjunto. Coletou-se, dessa maneira, 336 respostas de docentes e discentes, empresários, profissionais liberais, representantes da sociedade civil e servidores públicos. Como na etapa anterior, as primeiras perguntas<sup>63</sup> visavam extrair

<sup>63</sup> I. Como você se sente no seu bairro? Cite duas ou três palavras que definem seus sentimentos.; II. Quem é responsável pelo cuidado do bairro?; III. Como você cuida do seu bairro?; IV. Você sabe o nome do rio que passa perto da sua casa? Se sim, diga o nome!; V. O que são problemas ambientais?; VI. O seu bairro tem problemas ambientais?; VII. Como você se sente em relação aos problemas ambientais do bairro?; VIII. Quais dos problemas listados ocorrem no seu bairro: [ ] Desmatamento, [ ] Poluição da água, [ ] Excesso de barulho, [ ] Poluição do ar, [ ] Erosão, [ ] Contaminação do solo, [ ] Descarte inadequado de lixo, [ ] Falta de água, [ ] Ausência de abastecimento de água, [ ] Esgoto a céu aberto, [ ] Falta de coleta de esgoto, [ ] Presença de vetores de doenças, [ ] Corte irregular de árvores, [ ] Poda drástica, [ ] Uso de agrotóxicos, [ ] Queimadas, [ ] Caça, [ ] Mais tratos aos animais ou abandono, [ ] Outros; IX. Por que existe(m) esse(s) problema(s)?; X. Quem poderia ser envolvido na solução desse(s) problema(s)? Por quê?; XI. Você realiza algum trabalho na área social ou na área ambiental? ( ) Sim, ( ) Não; XII. Se sim, qual é esse trabalho?; XIII. Existem conflitos ambientais no local onde vive? ( ) Sim, ( ) Não; XIV. Se sim, qual o conflito existente?; XV. Por que existe esse conflito?; XVI. O que que poderia ser feito para solucionar esse conflito?; XVII. Quem poderia ser envolvido na solução desse conflito? Por quê?; XVIII. Para você Meio Ambiente é?; XIX. Para você Natureza é?; XX. Você acredita que o ambiente onde você mora deveria ser diferente? Se SIM, diferente como?; XXI. Você sabe o que é educação ambiental? ( ) Sim, ( ) Não; XXII. Você conhece alguém que faz educação ambiental? Quem?; XXIII. Você conhece algum exemplo de cuidado com o meio ambiente realizado perto do seu bairro? Qual?; XXIV. O que você MAIS gosta do lugar onde você mora?; XXV. O que você NÃO gosta do lugar onde você mora?; XXVI. Se pudesse mudar alguma coisa no lugar onde mora, o que você

dados pessoais e socioeconômicos e, na sequência, foram feitas 32 perguntas<sup>64</sup> referentes à percepção socioambiental dos respondentes.

Finalmente, com a participação de 77 moradores, realizou-se a expedição de fotografia intitulada “Olhares sobre Foz do Iguaçu” no mês de novembro de 2018. Na última fase da pesquisa de percepção socioambiental, o grupo responsável, formado por 30 voluntários, organizou seis oficinas de Cartografia Social e recebeu capacitação para mediar a construção de mapas sociais durante as atividades. As 36 microbacias hidrográficas identificadas no município foram, portanto, aglutinadas por proximidade em seis bacias: I. Bacia Hidrográfica do Rio Mathias Almada<sup>65</sup>; II. Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Iguaçu<sup>66</sup>; III. Bacia Hidrográfica do Rio M’Boicy<sup>67</sup>; IV. Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Paraná<sup>68</sup>; V. Bacia Hidrográfica dos Rios Centrais<sup>69</sup>; e VI. Bacia Hidrográfica dos Rios Jupira e Paraná<sup>70</sup>.

---

mudaria?; XXVII. Você gostaria de colaborar com a realização de ações de Educação Ambiental no seu bairro? ( ) Sim, ( ) Não; XXVIII. Você conhece pessoas no seu bairro que fazem trabalhos em prol da comunidade e que conhecem bem a realidade local? Se você puder identificá-las vamos convidá-las a colaborar com a Educação Ambiental de Foz. Ex: dona Maria, diretora da escola tal; seu Zé Mário do associação; Dona Ana que tem um projeto social na rua tal...; XXIX. Você gostaria de receber os resultados dessa pesquisa? Deixe seu e-mail!; XXX. Como você ficou sabendo da pesquisa? ( ) Mídias sociais (Facebook, WhatsApp, Instagram), ( ) Rádio, ( ) Jornal impresso, ( ) Televisão, ( ) *Websites*, ( ) Outros; XXXI. Na sua visão, o que é Educação Ambiental?; e XXXII. Este espaço é para seus comentários. Caso queira dizer algo e não tenha encontrado espaço para isso no questionário, fique à vontade para registrar aqui.

<sup>64</sup> Bacia Hidrográfica do Rio Mathias Almada: Rios Mathias Almada I, II e III; Arroio Vitória; Córrego Brasília; Córrego Esperança; Córrego Viva Vida; H10; Rio Renascer; Vila C; e Sanga Santa Rosa.

<sup>65</sup> Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Iguaçu: Rio Carimã; Rio Iguaçu I; e Rio Tamanduazinho.

<sup>66</sup> Bacia Hidrográfica do Rio M’Boicy: Rio Boicy I, II, III, IV, V, VI e VII; Córrego Águas Claras; Rio Mimbi; Rio Poti; e Sanga Romão.

<sup>67</sup> Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Paraná: Arroio Pé Feio; Rio dos Porcos; Rio Ouro Verde; e Rio Paraná III.

<sup>68</sup> Bacia Hidrográfica dos Rios Centrais: Rio Monjolo; e Córrego do Festugato.

<sup>69</sup> Bacia Hidrográfica dos Rios Jupira e Paraná: Rios Jupira I, II e III; e Rios Paraná I e II.

<sup>70</sup> “Art. 19. A Educação Ambiental é considerada um instrumento indispensável para a consecução dos objetos de preservação e conservação ambiental estabelecidos nesta

Os encontros foram realizados entre 14 de novembro e 4 de dezembro de 2018, reunindo munícipes de variadas faixas etárias, os quais eram, entre outros, aposentados, comerciantes, do lar, estudantes, líderes comunitárias, professores e profissionais da Saúde. Com enfoque da percepção socioambiental, as oficinas de mapeamento se propuseram a fomentar a prática cidadã a partir da leitura crítica do entorno delimitado, caracterizado e analisado de forma coletiva. Primeiramente, era promovida uma roda de conversa com os participantes, a fim de conhecer e convergir os conhecimentos e saberes referentes ao território, identificar demandas socioambientais e propiciar a ampliação da perspectiva de cidadania local para uma visão de cidadania planetária.

Logo depois, os moradores eram agrupados em conjuntos para a elaboração de mapas situacionais por meio de desenhos, tendo como base a identificação prévia de problemáticas e de iniciativas socioambientais em um mapa de satélite. Eram desenhados elementos que caracterizam cada lugar estudado, como instituições, pontos de referência, praças, residências e rios, bem como foram elencadas possíveis soluções para os problemas mapeados.

Vinte e sete munícipes participaram da primeira oficina, realizada na noite de 14 de novembro de 2018 na Biblioteca Comunitária do bairro Cidade Nova, contemplando a Bacia Hidrográfica do Rio Mathias Almada. Três mapas foram construídos naquela ocasião que resultou no mapeamento das seguintes problemáticas: odor forte; bueiros entupidos com lixo; esgoto no rio; moradias irregulares; assoreamento do rio; ar poluído; e sacolas de lixo derrubadas na rua durante a coleta realizada pelos caminhões. Propôs-se, portanto, como soluções: proteção das nascentes; recuperação da mata ciliar; fiscalização de galerias pluviais; bacias de evapotranspiração; remoção de moradias irregulares; Educação Ambiental para os garis do município; oficinas de reaproveitamento e consumo responsável; reflorestamento da Sanga Santa Rosa;

tratamento de 100% da rede de esgoto; limpeza e palestra com os moradores sobre a separação de resíduos; e visita técnica para conhecimento dos territórios. Sobre as boas práticas locais, foram listadas: separação adequada de resíduos e coleta seletiva; hortas; e oficinas de plantas medicinais.

Seis dias depois, em 20 de novembro, também no período noturno, realizou-se a segunda oficina na Escola Municipal Augusto Werner para moradores da Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Iguaçu. Os nove participantes também produziram três mapas situacionais contendo as seguintes problemáticas: lixo em áreas de lazer, ruas e matos; não existe manejo integral do material orgânico da localidade; poluição da água: rios e lagos; antigo lixão, doenças muito graves; agrotóxicos perto das moradias; poluição sonora; falta mais coleta seletiva de material reciclável; falta de iluminação pública; os habitantes do antigo lixão não têm um adequado saneamento básico; e presença de doenças associadas aos agrotóxicos. Referente às soluções, foram elencadas: sensibilizar mais a comunidade em temas ambientais; preservar os recursos hídricos e nascentes; leis de regulação de poluição sonora; implementação de Educação Ambiental para fazer separação de material reciclável desde as casas; fiscalização do desmatamento, fiscalização de lixeiras; e legislação específica que proteja o pequeno produtor agrícola. No que se refere às boas práticas locais, foram identificadas: rede de solidariedade; atividades coletivas ambientais; feiras familiares agrícolas para comprar produtos sem agrotóxico; multiplicação de boas práticas a partir do exemplo; hortas familiares em busca de alimentação mais saudável; existência de agricultores orgânicos; e poços comunitários;

A terceira oficina de Cartografia Social aconteceu na noite de 24 de novembro, atendendo 21 municípios da Bacia Hidrográfica do Rio M'Boicy. Realizado no Centro da Juventude (CEJU) Jardim Naipi, o encontro resultou em mais três mapas de percepção socioambiental, nos quais se identificou as problemáticas: descarte incorreto de resíduos; falta responsabilidade da população; canali-

zação; dengue; construção de supermercado em cima da nascente do Rio M'Boicy; e alagamento de casas. Já as soluções propostas compreenderam: reflorestamento do bosque; pista de caminhada; limpeza da nascente; escola de futebol; canalização do Rio M'Boicy; sensibilização da comunidade; arborização; exigir do poder público aplicação de recursos necessários para conservação do meio ambiente; e inserção de meio fio e conservação das ruas e do entorno. Como boas práticas locais, obteve-se a seguinte lista: clube de mães; artesanato; trabalho de reciclagem nas escolas; horta comunitária; mutirão de limpeza e recuperação da nascente; mutirão de recuperação da área de lazer; e cuidado com os animais domésticos.

Já a quarta oficina ocorreu em 27 de novembro, no período noturno, e reuniu 16 moradores do entorno da Bacia Hidrográfica dos Afluentes do Rio Paraná. Foram também elaborados três mapas situacionais naquela ocasião, ocorrida no Centro Estadual de Educação Profissional (CEEP) Manoel Moreira Pena (Colégio Agrícola). Mapeou-se como problemáticas: águas fluviais, inundações; disposição final do lixo nas áreas verdes; rios e nascentes poluídos; destinação incorreta de resíduos e esgoto; e resíduos comerciais químicos com má disposição final. Enquanto soluções, houve as seguintes proposições: mais formação ambiental nas escolas; regulação normativa para resíduos químicos comerciais; estratégias de comunicação entre comunidade e instituições; separação de resíduos e destinação eficiente; controle e regulação de ocupação e uso da água; programas de esgotos adequados; construção, limpeza e manutenção das galerias pluviais; cuidar dos arroios e rios; e políticas de regulação e controle de resíduos, com disposição final adequada. No tocante às boas práticas locais, foram identificadas: plantio de árvores em áreas verdes; comunidade participativa; a comunidade faz limpeza autônoma dos espaços do bairro; horta orgânica comunitária; reciclagem voluntária da comunidade; e jornadas de limpeza nas ruas.

Doze municípios estiveram presentes na penúltima oficina de Cartografia Social, realizada na tarde de 1º de dezembro, no salão



da Comunidade Nossa Senhora de Fátima, pertencente à Paróquia Bom Jesus do Migrante. Os moradores da Bacias Hidrográfica dos Rios Centrais construíram dois mapas durante o encontro, que elencou as seguintes problemáticas: águas pluviais (descartes); lagos do parque não tem uma boa gestão; e lixo e saúde pública. Como soluções, propôs-se: revitalização do segundo lago; arborização do parque; melhor o uso de nascentes; projeto de drenagem; e regularização da coleta seletiva. Quanto às boas práticas locais, foram listadas: moradores cortam o mato do parque (poda); limpeza das nascentes; trabalhos de educação e arborização; e gestão social do parque pela comunidade.

Por fim, a oficina para residentes da região da Bacias Hidrográfica dos Rios Jupira e Paraná ocorreu na noite de 4 de dezembro de 2018, no IFPR – campus Foz do Iguaçu. Como na ocasião anterior, os sete moradores presentes produziram dois mapas, os quais resultaram na seguinte relação de problemáticas ambientais: contaminação por esgoto; ocupação do território; mato alto; lixo na ponte; e poluição dos rios. Referente às soluções, os participantes mencionaram: estímulos para melhorar a coleta seletiva; e projeto de saneamento domiciliar. Em relação às boas práticas daquela localidade, obteve-se a seguinte lista: unidade de Foz do Iguaçu do Serviço Social do Comércio (Sesc); coleta adequada de resíduos; projeto Lixotec; e áreas verdes de lazer.

No total, os 92 participantes elaboraram 16 mapas situacionais durante as seis oficinas de Cartografia Social com enfoque na percepção socioambiental dos munícipes sobre seus respectivos territórios. Como indicadores, a análise dos mapas situacionais se debruçou nos seguintes aspectos: I. Concepções de natureza, ambiente e educação ambiental; II. Caracterização dos sujeitos (socioeconômico, profissão, idade); III. Conflitos socioambientais; IV. Problemas ambientais; V. Oportunidades de mediação de eventuais conflitos socioambientais; VI. Boas práticas socioambientais; VII. Perfil de atuação na comunidade (lideranças com potencial de colaboração com a política de EA) e suas redes de relaciona-

mento; e VIII. Necessidades de aprendizagem para a implantação da política de EA.

Em uma outra oficina, realizada pelo OBEAMV em 2019, os mapas foram compilados pelos participantes em um único mapa do município, apontando todos os problemas, atores, projetos e soluções, a fim de que pudessem visualizar em uma única imagem a situação de Foz do Iguaçu, identificar os aspectos em comum das várias microbacias, bem como os potenciais de colaboração mútua. Foi, então, realizada uma atividade de articulação e cooperação entre as microbacias e proposta uma primeira colaboração entre os grupos para um projeto do bairro Três Lagoas.

As prioridades de temas geradores, inventariados com a análise inicial, recaem sobre os temas: água, desmatamento e resíduo. A análise mais detalhada dos dados completos permitirá a elaboração do Plano Municipal de Educação Ambiental (PMEA), do ponto de vista pedagógico, operacionalizando efetivamente a nova lei. No momento, duas pesquisas complementares estão sendo realizadas para viabilizar o plano. Uma delas, conduzida pelo Observatório e pelo Coletivo Educador, propõe-se a identificar a percepção de docentes e dos gestores da rede pública municipal de ensino, a fim de subsidiar as atividades voltadas à EA formal. Outra investigação de Doutorado, detalha a análise dos dados levantados no diagnóstico de percepção ambiental de Foz do Iguaçu, com o propósito de subsidiar as atividades de EA não formal.

Prosseguindo-se o processo de construção coletiva, participativa e representativa da lei, o Decreto n.º 27.583, de 9 outubro de 2019 criou o “Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que institua a Política Municipal de Educação Ambiental” (FOZ DO IGUAÇU, 2019a, p. 6). Integrantes do Coletivo Educador ou indicados foram escolhidos conforme a disponibilidade e concordância dos demais membros para compor o conjunto, o qual foi oficializado pelo Decreto n.º 27.657, de 11 de novembro de 2019 (FOZ DO IGUAÇU, 2019b, p. 8).

Formaram o GT uma representante da Secretaria Municipal da Educação (Maiza Irida Bachixta Dias Aguayo), uma da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Roseli Barquez Alves de Assis), uma do Instituto Federal do Paraná — campus Foz do Iguaçu (Roseli Bernardete Dahlem Pacheco), uma do Centro Interdisciplinar de Território, Arquitetura e Design (CITAD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Céline Veríssimo), uma da Companhia de Saneamento do Paraná (SANE-PAR) [Cristina Maria Blanco], uma da Sol Pedras (Mariangela Lükmann), o autor enquanto membro do projeto Juventude e Meio Ambiente da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3 (Derliz Hong Hung Moreno) e um membro do Conselho Nacional do Laicato do Brasil (CNLB) – Regional Sul 2 (João Paulo Angeli). Logo, totalizaram-se oito integrantes com atuação ambiental, sendo dois de secretarias municipais, dois de instituições de ensino, dois de setores econômicos e dois da sociedade civil.

Membros do Grupo de Trabalho se reuniram presencialmente seis vezes nas manhãs de 31 de outubro e 7, 14, 19, 21 e 28 de novembro de 2020. Realizados na sede da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, no Complexo Bordin, os encontros compreenderam a escrita da PME A de Foz do Iguaçu que foi antecedida pela leitura, análise e diálogo sobre 11 preexistentes políticas públicas de Educação Ambiental de municípios das regiões Sudeste e Sul do Brasil. Consultou-se as seguintes legislações: Lei n.º 1.912/2019 (Santa Bárbara/Minas Gerais), Lei n.º 2802, de 21 de outubro de 2016 (Viana/Espírito Santo), Lei n.º 3371, de 06 de junho de 2016 (Carapicuíba/São Paulo), Lei n.º 13.385, de 31 de outubro de 2014 (Ribeirão Preto/São Paulo), Lei n.º 6762, de 28 de fevereiro de 2019 (São Bernardo do Campo/São Paulo), Lei n.º 5986, de 07 de outubro de 2015 (Sertãozinho/São Paulo), Lei 1402/2015 (Colombo/Paraná), Lei n.º 2845 de 29 de junho de 2017 (São José dos Pinhais/Paraná), Lei n.º 2.223, de 13 de maio de 2016 (Toledo/Paraná), Lei n.º 2983/2018 (Penha/Santa Catarina) e Lei n.º 4233, de 09 de julho de 2018 (Santo Ângelo/Rio Grande do

Sul). Os textos de Colombo e Toledo que serviram de subsídio foram sugeridos por membros do GT e os demais foram sugestões da Diretoria de Administração da Secretaria Municipal da Administração (SMAD), que também forneceu o modelo padrão para projeto de lei.

Após as reuniões ordinárias, os responsáveis pela redação da Política Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu mantiveram contato via aplicativo *WhatsApp* e finalizaram o Anteprojeto de Lei de modo assíncrono, por meio da plataforma Google Docs. Em seguida, o texto foi encaminhado para avaliação pelas secretarias municipais da Educação (Maria Justina da Silva) e de Meio Ambiente (Angela Luzia Borges de Meira). Para enviar, posteriormente, o documento à apreciação do Poder Executivo Municipal, o Grupo de Trabalho também escreveu um resumo contendo o histórico do Coletivo Educador e do processo de construção da PME.A. Datado de 2 de dezembro de 2019 e assinado por todos os membros do GT, o texto teve como título “Resultados do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto n.º 27.583, de 09 de outubro de 2019, para a elaboração do anteprojeto de Lei da Política Municipal de Educação Ambiental” (COLETIVO EDUCADOR MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2019).

Resultado de outro movimento coletivo e de resistência democrática contra o desmonte das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente, em 2020, o Decreto n.º 28.348, de 27 de julho de 2020 instituiu “o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica – PMMA no âmbito do Município de Foz do Iguaçu” (FOZ DO IGUAÇU, 2020a, p. 19). Conduzida pelo Observatório Educador Ambiental Moema Viezzer, a pesquisa que subsidiou o PMMA inclui atores institucionais e setoriais, como o CEMFI – estruturado pela SMMA –, o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAFI), empresários, secretarias municipais, sociedade civil e proprietários de terras. A aprovação do documento pelo COMAFI ocorreu na 11ª reunião Ordinária do biênio 2019-2020, em 3 de julho de 2020.

Com a data de 16 de novembro de 2020 e protocolado como Documento n.º 128/2020, o “Projeto de Lei, de 11 de novembro de 2020” foi encaminhado para apreciação da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, 2020b). Dirigido ao presidente do Poder Legislativo Municipal Beni Rodrigues, o texto seguiu acompanhado da “Mensagem n.º 083/2020” — de mesma data —, na qual o prefeito municipal em exercício Nilton Aparecido Bobato discorre que a “proposta é resultado de um Diagnóstico Socioambiental realizado nos anos de 2018 e 2019 junto a [sic] comunidade iguaçuense” (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, 2020a). Bem como mencionar o Grupo de Trabalho para a Elaboração do Anteprojeto de Lei que Institui a Política Municipal de Educação Ambiental no município de Foz do Iguaçu, o representante do Poder Executivo concluiu no texto de apresentação que a construção da PMEa “ampara-se na democracia participativa, no respeito às contribuições e participação comunitária, princípios das Políticas Públicas, sendo mais um dos fatores que justificam a sua aprovação”.

Justificou-se o Projeto de Lei devido à necessidade de constituição da Política e do Sistema Municipal de EA, consoantes às disposições da Constituição da República Federativa do Brasil e, em nível local, dos ditames da Política de Preservação, Proteção, Conservação e Recuperação do Meio Ambiente — ambos alinhados às políticas Nacional e Estadual de Educação Ambiental. Foram mencionados também os documentos Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável — estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015 —, o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global e a Carta da Terra. O Poder Executivo Municipal afirmou estar ciente da perspectiva de que “os municípios poderão definir diretrizes, normas, critérios e financiamento para a educação ambiental, na esfera de sua competência e respeitados os princípios e objetivos da” PNEA e da Política Estadual de EA.

Foi reconhecida também pelo governo do município “a necessidade de atuação no sentido de educar ambientalmente todas as pessoas, buscando uma sociedade mais justa nos planos econômico, social e ambiental” (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, 2020a).

Um mês depois, o Projeto de Lei foi aprovado ao ser incluído enquanto sétima matéria da Ordem do Dia para votação durante a 55ª Ordinária da 4ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura (CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2020). Devido às necessárias medidas de isolamento social para controle da pandemia de COVID-19, a reunião foi realizada de forma remota, com transmissão pública via página da Casa de Leis no Facebook. Concluindo o percurso iniciado em 2018, o texto foi publicado como Lei n.º 4.954, de 18 de dezembro de 2020 — sancionada pelo prefeito municipal Francisco Lacerda Brasileiro (Chico Brasileiro) e inserida no “Diário Oficial n.º 4.039 de 22 de dezembro de 2020”. Nesta mesma edição, como já mencionado, também publicou-se a Lei Complementar n.º 342, de 18 de dezembro de 2020, cujo Inciso XV do Artigo 2º reforça a definição de EA da PMEAA, enquanto o Capítulo IX trata o campo em questão em quatro artigos, a saber: 19<sup>71</sup>, 20<sup>72</sup>, 21<sup>73</sup> e 22<sup>74</sup> (FOZ DO IGUAÇU, 2020b, p. 15; 22).

<sup>71</sup> “Art. 20. O Município criará condições que garantam a implantação de programas de Educação Ambiental, assegurando o caráter interinstitucional das ações desenvolvidas e a prática compartilhada e integrada às demais políticas públicas.”

<sup>72</sup> “Art. 21. O Município promoverá as condições físicas, estruturais, materiais e equipe de Educação Ambiental para o Centro de Educação Ambiental do Iguaçú (CEAI) localizado no Bosque Guarani e de responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.”

<sup>73</sup> “Art. 22. A Educação Ambiental no Município será executada por meio da Política Municipal de Educação Ambiental e do Sistema Municipal de Educação Ambiental, a ser criado por lei específica, com a finalidade de integrar, sistematizar e difundir informações e experiências, programas e ações, realizar diagnósticos, estabelecer indicadores e avaliar a política de Educação Ambiental em âmbito municipal.”

<sup>74</sup> Entre as medidas de desenvolvimento local há que considerar as que se dirigem a melhorar as redes de transporte e comunicações; criar espaço condicionado que facilite a localização de empresas; ou construir instalações de capital social (como hospitais,

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho, pôde-se observar que, com a promulgação da atual Constituição em 1988, o Brasil iniciou um processo contínuo de participação da sociedade civil na construção e condução da democracia. Consolidou-se, desta maneira, a agenda ambiental do Estado brasileiro, o qual, por um longo período desde a Rio-92, foi referência internacional em legislações consolidadas para o meio ambiente, como a Política Nacional de Educação Ambiental. O país conseguiu construir e materializar as políticas públicas ambientais em todos os níveis institucionais do território, desde ministérios, passando por governos estaduais e municipais, até organizações da sociedade civil.

Um fator fundamental para compreender o êxito governamental é, precisamente, a participação social na elaboração e implementação das leis — um pilar das sociedades democráticas. Por meio dela, fizeram-se possíveis eficientes mecanismos de governanças ambientais nos âmbitos local, regional, nacional e planetário. Todavia, as mais recentes gestões presidenciais passaram a negligenciar a questão ambiental e favorecer, por exemplo, a mineração e o agronegócio industrial, que encontraram apoio político na bancada ruralista. Houve um forte agravamento da situação de 1º janeiro de 2019 em diante, a partir da ascensão de Jair Messias Bolsonaro à presidência, quando políticas públicas ambientais e sociais passaram a ser desmanteladas e os índices de desmatamento aumentaram descontroladamente.

Marcado pela tendência autocrática, o vigente governo federal do Brasil chegou ao poder em razão dos ataques populares às instituições democráticas e da desconfiança sobre o sistema político. Graças à consolidação da estrutura estatal para a proteção do meio ambiente, no entanto, entes federativos têm ativado mecanismos de defesa e resistência contra o retrocesso da institucionalidade

---

ou escolas). Trata-se, como se observa, de ações que eram características da primeira geração de políticas regionais e industriais. (Tradução nossa).

ambiental. Sob esta direção, a participação cidadã na criação de políticas públicas vem formando uma trincheira de resistência na salvaguarda da democracia e na luta pela preservação do meio ambiente à luz da transição para sociedades sustentáveis. Alinhados também ao enfrentamento desse cenário, as gestões dos poderes Executivo e Legislativo municipais de Foz do Iguaçu exerceram uma função vital para o êxito da iniciativa analisada.

Utilizando-se de instrumentos legais e da efetiva mobilização das comunidades, foi possível articular diferentes atores locais para a elaboração e instituição da Política Municipal de Educação Ambiental. De fato, a construção desta política pública faz de Foz do Iguaçu um oásis democrático em conjuntura de crise da democracia liberal. O percurso de intransigência em favor da democracia foi colaborativo desde o início por ter envolvido a sociedade civil nos trabalhos do Projeto de Extensão, do Projeto de Pesquisa e do Grupo de Trabalho para redação do Anteprojeto de Lei. Houve ampla participação social na etapa de coleta de dados para o diagnóstico de percepção socioambiental e representatividade equitativa no GT responsável pelo texto da legislação em tela.

Refletindo a trajetória consolidada de atores institucionais e setoriais, a PME A legítima, frente ao poder público, atuações individuais e coletivas dos agentes de Educação Ambiental e insere novas propostas de intervenção a partir dos resultados da pesquisa basilar, que identificou as predominantes problemáticas socioambientais. Iniciativas como esta, provenientes de grupos independentes, de instituições públicas e privadas, de organizações não governamentais e da sociedade civil permitem estabelecer uma muralha de resistência frente às políticas retrocedentes de governos autoritários, dada a atuação conjunta das forças democráticas remanescentes. Segue-se, destarte, em direção a uma maior capilaridade e enraizamento da EA no território iguaçuense, o que incide na melhoria da qualidade de vida local e planetária, considerando a continuidade e permanência da agenda ambiental para a sustentabilidade de todas as formas de vida.



## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004.

AFP. Bolsonaro critica Ibama e ICMBio. **UOL Notícias, São Paulo, 1 dez. 2018**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2018/12/01/bolsonaro-critica-ibama-e-icmbio.htm>. Acesso em: 18 jun. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE. **Cronologia de um desastre anunciado**: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil. Brasília: Ascema Nacional, 2021.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.

BRASIL. **Agenda 21 brasileira**: avaliação e resultados. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável**: ProNEA, Marcos Legais e Normativos. Brasília: MMA, 2018a.

BRASIL. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *In*: BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável**: ProNEA, Marcos Legais e Normativos. Brasília: MMA, 2018b. p. 43-47.

BROWN, Lester R. **Plano B**: Mobilização para Salvar a Civilização. Tradução de Cibelle Battistini do Nascimento São Paulo: New Content Editora e Produtora, 2009.

CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Câmara Foz – Sessões Plenárias – 15-12-2020**. 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/225530987783302/videos/390340908910319/>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CAMBRICOLI, Fabiana. OMS decreta emergência global por coronavírus; China tem 213 mortos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 31 jan. 2020. p. A16.

CARTA da Terra. *In*: BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável**: ProNEA, Marcos Legais e Normativos. Brasília: MMA, 2018. p. 95-101.

CARVALHO, José Candido de Melo. O uso racional dos ecossistemas. *In*: **Carajás**: desafio político, ecologia e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1986. p. 608-620.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Tradução de Joana Angélica d'Ávila Melo. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

COLETIVO EDUCADOR MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Resultados do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto n.º 27.583, de 09 de outubro de 2019, para a elaboração do anteprojeto de Lei da Política Municipal de Educação Ambiental**. Destinatário: Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu, 2 dez. 2019.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DEATHWATCH for the Amazon. **The Economist**, Londres, 1 ago. 2019. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2019/08/01/deathwatch-for-the-amazon>. Acesso em: 6 jun. 2021.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 28-29, p. 107-156, 1993.

FOZ DO IGUAÇU. Decreto n.º 27.583, de 9 de outubro de 2019. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que institua a Política Municipal de Educação Ambiental e dá outras providências. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial n.º 3.701 de 11 de outubro de 2019**, Foz do Iguaçu, PR, 11 out. 2019a. p. 6.

FOZ DO IGUAÇU. Decreto n.º 27.657, de 11 de novembro de 2019. Designa membros para compor Grupo de Trabalho para elaborar anteprojeto de lei que institua a Política Municipal e [sic] Educação Ambiental no Município de Foz do Iguaçu. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial n.º 3.733 de 27 de novembro de 2019**, Foz do Iguaçu, PR, 27 nov. 2019b. p. 8.

FOZ DO IGUAÇU. Decreto n.º 28.348, de 27 de julho de 2020. Institui o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica – PMMA no âmbito do Município de Foz do Iguaçu. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial n.º 3.933 de 05 de agosto de 2020**, Foz do Iguaçu, PR, 5 ago. 2020a. p. 19-87.

FOZ DO IGUAÇU. Lei Complementar n.º 342, de 18 de dezembro de 2020. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial n.º 4.039 de 22 de dezembro de 2020**, Foz do Iguaçu, PR, 22 dez. 2020b. p. 14-26.

FOZ DO IGUAÇU. Lei n.º 4.954, de 18 de dezembro de 2020. Institui a Política Municipal de Educação Ambiental e o Sistema Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu. *In*: FOZ DO IGUAÇU. **Diário Oficial n.º 4.039 de 22 de dezembro de 2020**, Foz do Iguaçu, PR, 22 dez. 2020c. p. 49-55.

GIRARDI, Giovana. Organização Mundial da Saúde declara pandemia do novo coronavírus. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 12 mar. 2020. p. A18.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Do Sonho do Progresso às Políticas de Desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 23-40.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LANDAU, Lucas; PHILIPS, Tom. Amazon tragedy repeats itself as Brazil rainforest goes up in smoke. **The Guardian.com**, Londres, 2 set. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/02/amazon-fires-brazil-rainforest-bolsonaro-destruction>. Acesso em: 6 jun. 2021.

LEFF, Enrique. Complexidade, Racionalidade Ambiental e Diálogo de Saberes. Tiago Daniel de Mello Cargnin (trad.). *In*: **Educação & Realidade**, v. 34, n. 3, p. 17-24, set./dez. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoe realidade/article/view/9515>. Acesso em: 25 mar. 2021.

LEFF, Enrique. Educação ambiental e desenvolvimento sustentável. *In*: REIGOTA, Marcos (org.). **Verde Cotidiano**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 111-129.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Luis Carlos Cabral (trad.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MOREIRA, Tereza. **Moema Viezzer: Vocaçao de Semente: A História de uma Facilitadora da Inteligência Coletiva**. 1. ed. São Paulo: Brasil Sustentável Editora, 2017.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Cássio de Arantes Leite; Débora Landsberg (trad.). 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

PACHECO, Roseli Bernardete Dahlem; RIBEIRO, Luciana Mello. Diagnóstico Participativo Comunitário: A Voz da Comunidade de Foz do Iguaçu na Política Municipal de Educação Ambiental. *In*: **Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA): Anais do XVII EPEA – Série II: Relatos de Experiência**, v. 15, n. 2, p. 56-59, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/10545>. Acesso em: 31 ago. 2021.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: JM Editora, 1989.

PARANÁ. Lei n.º 17.505. Institui a Política Estadual de Educação Ambiental e o Sistema de Educação Ambiental e adota outras providências. *In*: PARANÁ. **Diário Oficial Executivo**: Poder Executivo Estadual: Curitiba, PR, ano XCIX, n. 8875, p. 5-7, 11 jan. 2013.

PIRES, Elson Luciano Silva. A fúria da COVID-19, a desorganização econômica e a intervenção do Estado. *In*: BURGINSKI, Vanda Micheli; ÁVILA, Heleni Duarte Dantas de; NASCIMENTO, Jucileide Ferreira do (org.). **Estado, política social e territórios**: reflexões sobre a pandemia. Palmas: EDUFT, 2021. p. 17-34.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. **Mensagem n.º 083/2020**. Destinatário: Beni Rodrigues, presidente da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu, 11 nov. 2020a.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. **Projeto de Lei, de 11 de novembro de 2020**. Institui a Política Municipal de Educação Ambiental e o Sistema Municipal de Educação Ambiental de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu: Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu, 2020b.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

QUINTAS, José Silva (org.). **Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente**. 3. ed. Brasília: Ibama, 2006.

SATO, Michèle; PASSOS, Luiz Augusto. Pelo Prazer Fenomenológico de um Não-Texto. *In*: GUIMARÃES, Mauro (org.) **Caminhos da educação ambiental**: Da forma à ação. 2. ed. Campinas: Papirus, 2007. p. 17-30.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas Históricas e Comparadas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia**: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 31-56.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Internacional Contemporânea**: da Depressão de 1929 ao Colapso Financeiro de 2008. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

TRATADO de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. *In*: BRASIL. **Educação Ambiental por um Brasil Sustentável**: ProNEA, Marcos Legais e Normativos. Brasília: MMA, 2018. p. 89-94.

VIEZZER, Moema L. Atores sociais e meio ambiente. *In*: FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio. **Encontros e Caminhos**: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores – Volume 2. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/ Departamento de Educação Ambiental, 2007. p. 35-46.

WATTS, Jonathan. Amazon rainforest fires: global leaders urged to divert Brazil from “suicide” path. **The Guardian.com**, 23 ago. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2019/aug/23/amazon-fires-global-leaders-urged-divert-brazil-suicide-path>. Acesso em: 6 jun. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

# UM LABORATÓRIO VIVO NA TRÍPLICE FRONTEIRA: A EXPERIÊNCIA DA “INICIATIVA VILA A INTELIGENTE” EM FOZ DO IGUAÇU-PR COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Newton Camargo da Silva Cruz  
Exzolvildres Queiroz Neto

## 1. INTRODUÇÃO

Ao remontarmos à história da humanidade, perceberemos que experienciamos e passamos por alterações significativas em diversos âmbitos e setores da sociedade, como nas relações de trabalho, os processos econômicos e educacionais, as questões político-sociais, as modificações no âmbito da tecnologia e da técnica, além de, evidentemente, as cidades, as habitações e as relações que nelas acontecem. O êxodo rural sucedido no território brasileiro nas últimas décadas, que ocorreu, dentre outros fatores, com a intenção de buscar melhores condições e qualidade de vida dessas pessoas, teve grande influência nessas transformações do espaço e, conseqüentemente, no processo de urbanização e crescimento exponencial da população que habita o meio urbano (ALVES; SOUZA; MARRA, 2011). Conforme Pires e Pires (2016), tal processo migratório, que levou grande parte da população para habitação nas cidades, aconteceu de forma desordenada e não pensada, causando uma série de implicações e impactos no âmbito socioeconômico nas áreas urbanas.

Embora seja pertinente destacar que o fator migratório não foi o único responsável pela expansão e intensificação da urbanização brasileira (sendo coerente salientar o papel da industrialização e as taxas de fecundidade neste processo), a migração do contexto rural para o urbano foi um fator-chave que levou às altas taxas de

habitação nas cidades, notadamente no período compreendido entre as décadas de 1960 e 1980, momento em que a população do meio urbano superou a do rural, especificamente e com maior intensidade na década de 1970, conforme discorrido por Brito (2006) em seu estudo, desencadeando desafios e, principalmente, demandas em áreas fundamentais para o cotidiano e bem estar da população que habita a cidade.

Nesse contexto transformador da realidade, o processo de urbanização veio acompanhado de consequências em inúmeros segmentos, demandando debates e reflexões sobre a necessidade de se repensar o planejamento urbano e, sobretudo, a sustentabilidade e qualidade de vida da população das cidades que acabam vivendo em espaços desordenados e, por vezes, caóticos, com uma porção de limitações que se referem aos serviços mais básicos e direitos fundamentais para a vida humana.

Ao tratar das circunstâncias e fatos que levaram à essa desordenação, Choay (1993) recorda acerca dos efeitos da revolução industrial em determinadas cidades, o aumento populacional expressivo, as alterações nos âmbitos do trabalho, comércio, transporte e dos meios de produção, as condições precárias dos trabalhadores (essencialmente referente à habitação e higiene na cidades em que estes habitavam) além do próprio desenvolvimento e amplificação do capitalismo em si que, somados, geravam claramente situações de segregação e “contraste entre os bairros habitados pelas diferentes classes sociais” (CHOAY, 1993, p. 6), trazendo à luz da discussão circunstâncias de um momento histórico que posteriormente acabaram se replicando em diversos pontos do mundo.

Apesar de Choay (1993) retomar os efeitos da revolução industrial para comentar as assimetrias e desigualdades no âmbito das cidades da época, fica a impressão de que as palavras da autora sinaliza, em determinada medida, o que temos visto em várias cidades nas últimas décadas, sobretudo nas grandes metrópoles, ao observarmos as enormes e expressivas aglomerações urbanas

nas periferias brasileiras (que por vezes são habitadas por pessoas sem qualquer tipo de recursos básicos para saúde e segurança), o caos na mobilidade urbana que se instalou em diversas cidades, especialmente nas grandes capitais, as assimetrias regionais, a falta de saneamento básico, a sensação da insegurança que se materializa no cotidiano do cidadão, dentre outras questões, nos leva a refletir que as alternativas para resolução desses e outros problemas públicos possivelmente seja um dos maiores desafios do século XXI.

Por outro lado, vislumbra-se o crescimento colossal e significativo das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) nos últimos anos (fundamentalmente na última década). Os sistemas informatizados, os bancos de dados em larga escala, a popularização e o avanço da Internet em diversos setores da sociedade, as inovações incrementais e radicais cada vez mais ágeis em relação aos aparatos e mecanismos de comunicação, o surgimento da criptografia (e da tecnologia *blockchain*) e o advento das redes sociais, são apenas alguns dos avanços tecnológicos que mudaram a forma como experienciamos e vemos o mundo, e porque não dizer da própria forma como nos relacionamos com o próprio meio em que habitamos.

Nesse contexto em que tudo está conectado em toda parte e disponível a qualquer momento, um dos temas mais recentes e que tem despertado a atenção de diversos pesquisadores ao redor do mundo e que está estreitamente relacionado com às condições e avanços técnico-científicos supramencionadas são as chamadas cidades inteligentes (*smart cities*). Datta (2018), Khan *et al.* (2017), Kong e Woods (2018) salientam que o surgimento de tais cidades visou solucionar as mais diversas questões e eventuais crises provenientes do crescimento populacional exacerbado em uma condição de urbanização desestruturada e pouco (ou quase nada) planejada, além de mudanças climáticas que influenciam os mais variados setores da vida humana, como a saúde, as relações sociais, a economia, o ambiente produtivo, as relações de trabalho, as questões logísticas, a necessidade de igualdade a determinados



serviços, bem como as necessidades urbanas “como a ausência de moradias, restrição de mobilidade, carências de serviço e de qualidade na saúde e educação, e déficit de segurança pública” (CORTESE *et al.*, 2019, p. 147), assim sendo, tal política de cidade parte do princípio que problemas urbanos podem ser solucionados (ou, minimamente, mediados) por meio das tecnologias da informação e comunicação disponíveis, sendo estas capazes não apenas de atuarem diretamente no cotidiano da cidade mas também de fornecerem dados e informações que podem contribuir para a tomada de decisão de autoridades públicas.

Trata-se, entretanto, de um conceito que tem sua gênese muito recente, sendo possível afirmar que este ainda encontra-se em construção, justamente por envolver um conjunto de questões, atores, mecanismos e condições multidisciplinares. O que nos interessa de perto neste capítulo, no entanto, não é discutir de forma aprofundada o surgimento do conceito de cidades inteligentes, tampouco a construção de seu conceito, mas sim o potencial dessas cidades e iniciativas inteligentes levando em consideração as suas capacidades na qualidade de estratégia para o desenvolvimento sustentável na região em que se encontram inseridas, sendo capaz de modificar uma série de dimensões estruturais e influenciar nas dinâmicas urbanas, contribuindo na melhoria de serviços, na resolução de demandas e/ou problemas públicos, além de contribuir para a promoção da sustentabilidade e o desenvolvimento regional.

A cidade de Foz do Iguaçu-PR, localizada no oeste paranaense e que integra a tríplice fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina), é palco de uma experiência inovadora e pioneira no âmbito das cidades inteligentes: o projeto intitulado como “Iniciativa Vila A Inteligente”, que conta com a participação de diversos atores e instituições a nível municipal e federal na transformação urbana e, evidentemente, tecnológica, do bairro Itaipu A, na cidade de Foz do Iguaçu-PR. Portanto, este capítulo dedica-se à análise da iniciativa anteriormente descrita como uma estratégia inovadora de desenvolvimento composta de um potencial para o desenvolvimento

regional, especificamente para a tríplice fronteira em que a cidade de Foz do Iguaçu-PR está inserida.

Para tanto, a metodologia empregada e que dará subsídios teóricos para este estudo leva em consideração aspectos qualitativos das produções, conteúdos e informações disponíveis nas mídias e plataformas dos principais responsáveis pelo projeto piloto, além dos conteúdos disponíveis nos veículos de comunicação da região (e também fora dela), além de bibliografias especializadas referente às cidades inteligentes e planejamento urbano. Inclui-se ainda, no âmbito metodológico, observações na localidade onde as experiências tecnológicas referentes à iniciativa estão sendo realizadas, utilizando uma abordagem descritiva acerca dos recursos tecnológicos e fenômenos observados já implementados, sendo coerente e prudente destacar ao leitor que a produção científica referente à Iniciativa Vila A Inteligente é praticamente inexistente, especialmente devido à origem recente do projeto.

## **2. A CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO**

Foz do Iguaçu-PR é uma cidade fronteira situada na região oeste do estado do Paraná. Sua população, conforme o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado no ano de 2010, é de 256.088 pessoas, com uma população estimada, para o ano de 2020, de 258.248 habitantes, perfazendo uma densidade demográfica de 414,58 habitantes por metro quadrado e ocupando uma área territorial de 618.057 km<sup>2</sup> (IBGE, 2021).

Os primeiros registros demográficos da tríplice fronteira, que datam de 1889 e que, à época, foi coordenado por militares, identificou a presença de mais de 300 habitantes na região, sendo a maioria de paraguaios e argentinos, sendo que em 1914 o distrito de Foz do Iguaçu foi transformado em município (PAIVA, 2014). Vale sublinhar o acréscimo populacional significativo ocorrido em Foz do Iguaçu entre os anos de 1950 e 1960, “refletindo uma

expansão da população total de 16.421 pessoas em 1950 para 135.036 em 1960” (PAIVA, 2014, p. 16), sendo que, nesse mesmo período, o crescimento populacional de Foz do Iguaçu foi maior do que o próprio estado do Paraná, algo que também iria ocorrer nas décadas posteriores, enfatizando também o êxodo rural ocorrido na região (PAIVA, 2014).

A particularidade (e porque não dizer essência) de Foz do Iguaçu-PR na qualidade de cidade-fronteira com Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai), “seus dois principais parceiros econômicos na América do Sul” (PAIVA, 2014, p. 5) lhe confere características importantes e, ao mesmo tempo, singulares: a riqueza intercultural, a variedade de atrativos presentes nas três cidades (essencialmente os atrativos turísticos que as três compartilham), a Itaipu Binacional admirada pelos iguaçuenses e amplamente procurada como destino turístico por pessoas de todos os continentes do mundo, a interação cotidiana e diuturna entre pessoas de diferentes nacionalidades e, até mesmo, um novo idioma que circula pela cidade e região intitulado carinhosamente por muitos como “portunhol”.

Historicamente, Foz do Iguaçu-PR era composta de 290 bairros, um número extremamente elevado se observarmos a área territorial da cidade. Uma lei municipal recentemente, publicada no final de dezembro de 2018, alterou consideravelmente esse número para 37 bairros, divididos em macrorregiões dentro da cidade, além de alterar a nomenclatura de parcela significativa desses bairros (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, 2018).

Dentre esses, temos o bairro Itaipu A, que antigamente, até a promulgação da lei supracitada, se chamava Vila A, construída pela própria Usina de Itaipu para servir de abrigo àqueles que trabalhavam por sua construção (ITAIPU BINACIONAL, 2020a). Esclarece-se que, em parte significativa das referências utilizadas no presente trabalho o termo “Vila A” aparece com maior intensidade

tendo em vista que todo o planejamento envolvido pelos atores responsáveis pelo projeto ocorreu antes da mudança de nomenclatura no bairro, sendo, portanto, fundamental a clarificação deste ponto ao leitor.

E já que citamos a Itaipu, mega construção da época do regime militar do país e uma das líderes em produção energética no âmbito internacional (ITAIPU BINACIONAL, 2021), observa-se em suas dependências a existência do Parque Tecnológico Itaipu (PTI), iniciativa diretamente relacionada com o tema de discussão do presente capítulo. Fundado no ano de 2003, o Parque Tecnológico Itaipu (PTI) é fruto de uma conjunção de parcerias de instituições nacionais e internacionais, incluindo, evidentemente, a Itaipu Binacional.

A proposta do parque é ser “um ecossistema de inovação que integra entidades como instituições de ensino, empresas e órgãos governamentais e promove a sinergia e a troca de conhecimentos em prol do desenvolvimento de soluções para a sociedade” (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2021d). O propósito da existência do parque encontra-se explícito em sua página web oficial que é estabelecer a integração e buscar “transformar conhecimentos e tecnologias em soluções para o progresso da sociedade” (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2021d), uma clara alusão para a promoção do desenvolvimento regional a partir dos aportes científicos e tecnológicos relacionados à inovação e tecnologia, discussão que será aprofundada na seção seguinte.

### **3. O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E OS ATORES ENVOLVIDOS**

Nesse contexto em que se observa a existência de um polo de desenvolvimento na cidade de Foz do Iguaçu-PR, é pertinente enfatizar que, conforme Decreto n.º 9.810, de 30 de maio de 2019, que dispõe acerca da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), esta tem como finalidade a redução de desigualdades,

criando oportunidades que melhorem a qualidade de vida dos cidadãos, tendo como eixos de atuação a promoção da inovação e tecnologia, a melhoria de infraestruturas e o “desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais” (BRASIL, 2019), que evidencia, no âmbito de seus objetivos, a consideração das especificidades de cada região para tomadas de decisão, partindo, portanto, de um contexto socioeconômico e estrutural.

Xavier *et al.* (2013, p. 1044) destacam que esse tipo de desenvolvimento “compreende o crescente esforço das sociedades locais na formulação de políticas territoriais”, e enfatizam o papel regional como “um agente de transformação [...] uma vez que há interação entre empresas e os demais atores, que se organizam para desenvolver a economia e a sociedade” (XAVIER *et al.*, 2013, p. 1045), ideias e conceitos que acabam se materializando ao observarmos a interação e sinergia do Parque Tecnológico Itaipu (PTI) com diversos atores regionais e nacionais, tanto do espectro público quanto privado, na execução de seus projetos e ações na região.

A analogia tecnológica realizada por Barquero (2000) referente ao desenvolvimento regional é pertinente à temática deste capítulo e envolve um conjunto de fatores bem delimitados. Em sua concepção, tal conjunto, no âmbito local, se enquadra como uma estratégia de resposta de uma determinada localidade às demandas gerais e/ou globais e tem-se, por um lado, o *hardware* e, por outro, o *software* (BARQUERO, 2020). É importante não confundir: Barquero (2000), neste contexto anteriormente mencionado, não refere-se à computação e/ou *hardware* e *software* no sentido literal, mas realiza uma comparação pontual do desenvolvimento regional com esses termos apresentados. Com base na analogia proposta pelo autor, no caso do *hardware*, este seria responsável pelas condições infra estruturais necessárias ao desenvolvimento, portanto

[...] entre las medidas de desarrollo local hay que considerar las que se dirigen a mejorar las redes de transporte y comunicaciones; crear suelo acondicionado que facilite la localización de empresas;

o construir instalaciones de capital social (como hospitales, o escuelas). Se trata, como se ve, de acciones que eran características de la primera generación de políticas regionales e industriales<sup>75</sup> (BARQUERO, 2000, p. 18).

No caso do *software*, trata-se de um conjunto de elementos e mecanismos de natureza qualitativa, ou seja,

Se incluirían las medidas que inciden sobre factores como la cualificación de los recursos humanos, el saber—hacer tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas, la cultura del desarrollo de la población<sup>76</sup> (BARQUERO, 2000, p. 19).

Assim sendo, a partir da presente narrativa e analogia entre desenvolvimento regional e tecnologia, observa-se que, para Barquero (2000), tal desenvolvimento traduz-se um conjunto de elementos, mecanismos e questões sinérgicas que devem ser observadas, sendo destacado pelo autor a inovação e difusão de tecnologias, assim como a presença de parques tecnológicos e científicos como elemento-chave para o desenvolvimento regional.

Nesse contexto, ao consultarmos o portfólio de projetos em desenvolvimento do Parque Tecnológico Itaipu (PTI), observa-se iniciativas dos mais variados cunhos e objetivos, sempre relacionados com determinada vertente da sociedade (embora muitas vezes específicas para o contexto, ambiente e conjuntura da cidade em que o parque está instalado), como por exemplo, o desenvolvimento energético, segurança de barragens, energias renováveis, desenvolvimento econômico e inclusão social, gestão pública e de negócios, mobilidade, sustentabilidade, inovação dentre outros. O que nos interessa de perto para este

---

<sup>75</sup> Incluir-se-iam as medidas que incidem sobre fatores como a qualificação dos recursos humanos, o saber-fazer tecnológico e inovador, a difusão tecnológica, a capacidade empreendedora, a informação existente nas organizações e empresas, a cultura de desenvolvimento da população (tradução nossa).

<sup>76</sup> Desenvolvimento social em áreas urbanas, pelo engajamento das partes interessadas (tradução nossa).

capítulo são dois projetos, especificamente, intitulados Acelera Foz e Laboratório Vivo de Cidades Inteligentes que acabam se relacionando, de uma maneira ou de outra, considerando suas proximidades no que diz respeito aos seus eixos e propostas de trabalho.

O programa Acelera Foz, que também congrega diversas instituições de Foz do Iguaçu e região, tem o intuito de “potencializar ações integradas e atrair investimentos, visando tornar Foz do Iguaçu reconhecida como polo de inovação e empreendedorismo” (ITAIPU BINACIONAL, 2020b). O programa trabalha com eixos específicos, dentre eles, de obras e infraestrutura para a cidade, marketing, turismo, economia, políticas públicas, inovação e outros, contribuindo para beneficiar diretamente e indiretamente milhares de pessoas na região. O eixo dedicado às inovações engloba uma série de iniciativas que vão desde apoio a startups, a promoção e acesso a recursos financeiros e até estímulos para pesquisa e desenvolvimento (P&D) no âmbito da inteligência artificial, incluindo ainda o projeto Iniciativa Vila A Inteligente, objeto de análise do presente capítulo.

Por outro lado, o programa Laboratório Vivo de Cidades Inteligentes, tem uma parceria direta com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e visa criar, no âmbito do Parque Tecnológico Itaipu (PTI), um ambiente propício para a testagem de equipamentos e produtos vinculados às ações, mecanismos e propósitos das Cidades Inteligentes. Na literatura especializada, encontra-se uma série de definições acerca do conceito de laboratórios vivos. Hossain, Leminen e Westerlund (2019), por exemplo, por meio de uma revisão sistemática sobre o tema, compreendem os “laboratórios vivos” como ambientes inovadores, que englobam diversos atores em prol do desenvolvimento, com atividades que se concentram em um contexto (e no ambiente) real, estando intimamente ligado com questões sustentáveis que visam o “societal development in urban areas by engaging relevant stakeholders<sup>77</sup>” (HOSSAIN; LEMINEN; WESTERLUND, 2019, p. 985), corroborando com conceito

<sup>77</sup> Disponível em: <https://www.pti.org.br/cidadesinteligentes/>. Acesso em: 14 jun. 2021.

apresentado pela European Network of Living Labs (ENoLL), uma organização sem fins lucrativos que atua com práticas de inovação e está diretamente relacionada e estabelecendo parcerias com laboratórios vivos em diversos lugares do mundo, que busca conceituá-lo como um ecossistema que integra pesquisa e inovação centrada no usuário em ambientes reais (ENOLL, 2020).

É nesse momento que encontramos na própria página web do Parque Tecnológico Itaipu (PTI) um esforço por parte desta instituição no sentido de conceituar as cidades inteligentes como aquelas que proporcionam “espaços que aliam aspectos tecnológicos com práticas sustentáveis em prol da melhoria da qualidade de vida da sociedade, visando oferecer bem estar e conforto ao cidadão” (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2021e), portanto, uma região ou espaço que, mediada pelas tecnologias da informação e comunicação, podem proporcionar condições para o desenvolvimento regional, atendendo demandas públicas e contribuindo para a sustentabilidade e qualidade de vida dos habitantes de uma região e daqueles que a circundam.

O conceito de Cidades Inteligentes apresentado pelo próprio Parque Tecnológico Itaipu (PTI) é respaldado por aquele citado no início deste capítulo, explicitado por Datta (2018), Khan *et al.* (2017), Kong e Woods (2018), mas também com Komninos (2008) que compreende as cidades inteligentes como um espaço inovador que têm seus pilares baseados nas tecnologias e redes digitais, com Garau e Pavan (2018) que as compreende como uma solução sustentável, com Silva, Leite e Pinheiro (2014) que destacam o potencial tecnológico dessas cidades como uma estratégia de gerenciamento de questões sociais e com Alves, Dias e Seixas (2019) que definem as cidades inteligentes como aquelas permitem produzir inovação objetivando a resolução de questões que envolvem setores-chave da sociedade, a partir da interlocução e diálogo de diversos atores.

Todos esses conceitos citados acabam se complementando em determinada medida e são, de fato, pertinentes ao que se espera



de uma política inovadora e consolidada de cidade como essa: uma alternativa e/ou estratégia composta de um potencial para sanar demandas e problemas públicos identificados, sendo estes tão bem conceituados por Secchi (2016) como a diferença entre o estado atual de uma determinada circunstância e aquilo que se deseja para uma realidade que, naturalmente, podem variar de região para região, de cidade para cidade, ou seja, a efetividade das ações inteligentes se baseiam e se alicerçam no contexto socioestrutural de um determinada cidade, conforme as demandas públicas que se apresentam naquela localidade.

#### 4. A Iniciativa Vila A Inteligente

O Parque Tecnológico Itaipu (PTI), a partir de seus departamentos e condições tecnológicas e de pessoal envolvidas, dispõe de uma importante infraestrutura tecnológica controlada para a execução e teste dos experimentos necessários no âmbito das iniciativas inteligentes, contando com um centro de controle de operações (CCO), construído e localizado na região intitulada “Gramadão” do bairro Itaipu A, que trabalha com os dados advindos das tecnologias embarcadas na malha urbana, realizando a gestão destes e processamentos necessários para tomadas de decisão de órgãos públicos.

Adentrando, especificamente, no projeto Iniciativa Vila A Inteligente, que atua diretamente no bairro Itaipu A (ou Vila A, conforme termo que se apresenta na maioria das referências), a iniciativa pioneira em Foz do Iguaçu-PR e região é concebida como o primeiro bairro inteligente do Brasil, conforme divulgado exaustivamente nos meios de comunicação do Parque Tecnológico Itaipu (PTI), um dos protagonistas da iniciativa. Essa conta com o envolvimento e a articulação de diversos atores municipais, regionais e nacionais, como a Itaipu Binacional, a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, o Parque Tecnológico Itaipu (PTI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), organismo

federal vinculado ao Ministério da Economia, no desenvolvimento, implementação e promoção da iniciativa (ITAIPU BINACIONAL, 2020c).

Figura 1 – Centro de Controle de Operações (CCO) localizado no “Gramadão” do bairro Itaipu A em Foz do Iguaçu-PR



Fonte: *website* do Parque Tecnológico Itaipu (PTI)<sup>78</sup> (2021)

Uma série de ações vem sendo planejadas e realizadas em fases pelos atores envolvidos desde meados do ano de 2020. Todos os mecanismos já implementados até a escrita deste capítulo encontram-se em fase de testes em um ambiente chamado “*sandbox*”. Esse tipo de ambiente, conforme informações extraídas do *website* do projeto, busca ser um espaço de testagem e validação de soluções tecnológicas vinculadas às cidades inteligentes, “incentivando a competitividade do mercado e favorecendo o surgimento e desenvolvimento de novos negócios” (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2021c).

Cabe destacar que, para que um determinado ambiente público possa ser sinalizado como um ambiente desta natureza, uma autorização do poder público é necessária, o que ocorreu com o Decreto municipal n.º 28.244, de 23 de junho de 2020, que estipula

<sup>78</sup> Disponível em: <http://app10.pti.foz.br/60/vilaainteligente>. Acesso em: 22 jun. 2021.

o bairro Itaipu A como zona *sandbox*, instituindo ainda, no âmbito da legislação, um comitê gestor do projeto, composto de diversos membros regionais, inclusive da associação de moradores do bairro (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2021c). O propósito da iniciativa encontra-se bem delimitado em seu *website*, que inclui

[...] bem estar e qualidade de vida para o cidadão por meio de instalação de tecnologias de Cidades Inteligentes; Amadurecimento/qualificação da cadeia de fornecedores de tecnologias de Cidades Inteligentes; Foz do Iguaçu como referência nacional em Cidades Inteligentes como ambiente intenso de testes e validações tecnológicas; Diversificação econômica de Foz do Iguaçu e região com atração de empresas de base tecnológica (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2021c).

Em vista disso, observa-se que os propósitos elencados corroboram com as ideias e premissas apresentadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e por autores como Xavier *et al.*, (2013) e Barquero (2000), o que evidencia o cuidado na construção da iniciativa de modo que esta cumpra seu papel como mecanismo de desenvolvimento regional e a melhoria de serviços para a população. Na primeira fase do projeto Iniciativa Vila A Inteligente, buscou-se a instalação e configuração de “semáforos e pontos de ônibus inteligentes, câmeras de monitoramento de placas, luminárias inteligentes com reconhecimento facial e o Centro de Controle e Operações (CCO)” (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2020a).

No que diz respeito aos semáforos inteligentes já implementados, conforme descrição do próprio Parque Tecnológico Itaipu (PTI) (2020) estes são compostos com a tecnologia de inteligência artificial (IA), sendo capazes, por exemplo, de identificar os fluxos de veículos nas vias em que estão instalados, trabalhando por maior fluidez e otimização no trânsito da região, liberando as vias com maior demanda de passagem, por exemplo.

Tais instrumentos também poderão ser capazes, inclusive, de identificar carros oficiais (como ambulâncias), liberando o fluxo

para esses veículos de forma prioritária contribuindo para maior agilidade desse tipo de serviço público tão importante não apenas para os habitantes do entorno, mas também para a própria cidade como um todo que poderá usufruir de um atendimento mais rápido para urgências e emergências. Está previsto ainda a instalação de semáforos específicos para pedestres na região.

Figura 2 – Mapa das tecnologias implantadas no bairro Itaipu A na primeira fase da iniciativa



Fonte: adaptado do *website* do Parque Tecnológico Itaipu (PTI)<sup>79</sup> (2021)

Considerando a característica fronteirista da cidade de Foz do Iguaçu-PR, a circulação individual e coletiva tanto a pé quanto pelos diversos meios de transportes existentes nos ambientes da cidade, não se restringe apenas à população iguaçuense, mas também às pessoas das cidades de Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú

<sup>79</sup> Disponível em: <https://www.abdi.com.br/postagem/luminarias-inteligentes-tra-cao-economia-e-mais-seguranca-ao-bairro-vila-a>. Acesso em: 19 jun. 2021.

(Argentina). Por meio de pesquisas realizadas pela Faculdade UDC, de Foz do Iguaçu-PR, e citadas por Fagundes (2018), estas apontam que diariamente, em média, cerca de 35 mil veículos trafegam entre as três cidades, além de que, cerca de mais de 100 mil pedestres transitam diariamente entre as cidades, enfatizando ainda que esses dados não contabilizam o movimento em épocas de grande movimentação turística. Tais observações e informações demonstram a necessidade de se repensar os aspectos e questões que se relacionam com mobilidade urbana no contexto da tríplice fronteira, buscando o estabelecimento e desenvolvimento de estratégias para o melhor controle e gestão dos processos que a envolvem.

Outro mecanismo também já implementado no bairro Itaipu A e que também está diretamente ligado às questões da mobilidade urbana, são os pontos de ônibus inteligentes. No momento da escrita desse capítulo, são quatro pontos de ônibus instalados no bairro com essa tecnologia estando mapeados conforme demonstrado na Figura 2. Tais instrumentos são compostos de pontos de carregamento de equipamentos e iluminação proveniente de seus próprios mecanismos instalados, mas contam ainda, especialmente, com um conjunto de dados e informações processadas que apresentam ao usuário do serviço de transporte público informações sobre pertinentes para a utilização deste serviço, conforme destacado pelo próprio Parque Tecnológico Itaipu em seu *website*.

[...] as linhas de ônibus com horários previstos de chegada e seus respectivos itinerários; mapa indicando a localização do ponto de ônibus, das tecnologias do Vila A Inteligente e das principais referências do bairro (Gramadão, Catedral, Hospital, entre outros); e QRcode que direciona para landing page com informações sobre as tecnologias instaladas no Vila A Inteligente. [...] Além disso, em breve, está previsto o acréscimo de outras informações como a previsão do tempo, temperatura e umidade relativa do ar. E também esses locais futuramente contarão com pontos de acesso Wi-fi. (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2021a).

Tanto os semáforos quanto os pontos de ônibus inteligentes implementados nesta primeira fase do projeto vão de encontro à demandas já identificadas por autoridades da cidade de Foz do Iguaçu-PR há alguns anos referentes à mobilidade urbana na região trinacional e, especificamente, ao transporte público: percursos e tempo de espera longos, pouca acessibilidade, sinalização das vias, baixa utilização tecnológica, dentre muitos outros problemas identificados por meio de um diagnóstico que está disposto no plano de mobilidade da cidade da cidade, sendo este um desdobramento da Política Nacional de Mobilidade Urbana instituída por meio da Lei n.º 12.587 do ano de 2012 (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2018).

Figura 3 – Semáforos inteligentes e placa de sinalização da iniciativa localizado entre as avenidas Silvio Américo Sasdelli e Paraná – Foz do Iguaçu-PR



Fonte: acervo pessoal do autor (2021)

Já no âmbito da segurança pública, faz parte da Iniciativa Vila A Inteligente a instalação de câmeras de segurança com reconhecimento facial em diversos pontos do bairro, estando essas câmeras acopladas em uma luminária inteligente (que também faz parte da primeira fase

do projeto). O presente instrumento instalado permite, por meio de algoritmos e *softwares* equipados com inteligência artificial, reconhecer a face daqueles que circundam a região. O equipamento possui recursos de monitoramento e *zoom*, estando conectado por meio de rede de fibra óptica, armazenando o conteúdo por determinada quantidade de meses no Centro de Controle e Operações (COO) (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2021b).

Com o cruzamento dessa informação facial com outros bancos de dados é possível contribuir para a tomada de decisões por parte das autoridades públicas de segurança. Há ainda câmeras 360° instaladas em determinados pontos de bairro, capazes de reconhecer placas de veículos, além de fornecer “relatórios de acompanhamento de tráfego e monitoramento de veículos” (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2021c), contribuindo também para a área de segurança da região e para tomadas de decisão as autoridades de trânsito municipais e regionais.

Figura 4 – Ponto de ônibus inteligente – Av. Silvio Américo Sasdelli, Foz do Iguaçu-PR



Fonte: acervo pessoal do autor (2021)

Figura 5 – Luminária inteligente e câmera de segurança com reconhecimento facial acoplada instalada em uma avenida do bairro Itaipu A



Fonte: *website* da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) (2021)

No que diz respeito às luminárias inteligentes, estas permitem uma série de funcionalidades que as colocam em um outro patamar se compararmos com as tradicionais, ou até mesmo com as de LED instaladas recentemente em outros pontos da cidade de Foz do Iguaçu-PR. A tecnologia embarcada nessas luminárias implantadas no âmbito do projeto é composta de

[...] um sistema de telegestão que coleta diversas informações, através de uma rede sem fio, como: tensão de alimentação, consumo elétrico, alerta de manutenção, entre outros. O sistema também permite o controle remoto de cada uma das luminárias, o agendamento para o acionamento em horários corretos, considerando as variações climáticas e de luminosidade natural decorrentes das estações do ano (ABDI, 2021).

Trata-se, portanto, de um mecanismo com potencial de impactar de forma positiva em diversas vertentes da gestão pública, como por exemplo, maior eficiência na identificação de problemas na iluminação do bairro e a programação de manutenções



e acionamento remoto das luminárias em momentos coerentes contribuindo para a economia de energia elétrica, além de um conjunto de informações processadas advindas dessas tecnologias que também podem contribuir em tomadas de decisão.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No tocante ao objeto desse estudo, pode-se falar que ainda há muito o que ser feito no âmbito do projeto Iniciativa Vila A Inteligente, na cidade de Foz do Iguaçu-PR, por parte dos atores envolvidos na iniciativa. O projeto saiu do papel e se materializou no final do ano de 2020 contando com o apoio de entidades de diversas esferas envolvidas, tendo sido implementadas diversas ações e mecanismos inteligentes na malha urbana na região do bairro Itaipu A considerando, em tal implementação, os aportes científicos e tecnológicos das cidades inteligentes, computação ubíqua, Internet das Coisas (IoT), plataformas digitais, dentre outras.

Ao longo desta pesquisa buscou-se analisar e dissertar sobre o projeto, seu surgimento, seus contextos e atores envolvidos, além de investigar e discutir acerca de algumas das ferramentas já implementadas até o momento desta escrita. Embora sua gênese seja recente e ainda esteja em fase de testes, a Iniciativa Vila A Inteligente tem um planejamento estruturado de fases e intervenções, já tendo implementado a primeira fase do projeto que conta com mecanismos e ações com claro potencial de beneficiar os habitantes de seu bairro-foco, ainda que, indiretamente, possa beneficiar a cidade de Foz do Iguaçu-PR como um todo.

Mas não só isso: a iniciativa desenvolvida no bairro Itaipu A, com todo o conhecimento construído e aderido, pode muito bem servir de base técnica e metodológica, além da evidente inspiração, para que práticas e intervenções dessa natureza possam ser replicadas em outros bairros da cidade de Foz do Iguaçu-PR e, por que não, futuramente, nas cidades lindeiras do oeste do estado do Paraná, assim como nas cidades dos países vizinhos,

contribuindo para o desenvolvimento regional atuando em diversas frentes setores-chave para a sociedade.

A otimização e a gestão mais inteligente das vias públicas por meio dos semáforos inteligentes, por exemplo, contribuirá com o aperfeiçoamento no controle de fluxo do trânsito no bairro Itaipu A, além das tecnologias de inteligência artificial propiciar melhorias na prestação de serviços públicos essenciais para a região. Os pontos de ônibus inteligentes instalados em pontos estratégicos do bairro fornecerão informações pertinentes acerca da utilização deste serviço público de transporte aos cidadãos que dele dependem, mantendo a população informada, de forma precisa, acerca dos horários das linhas que passam por aquela região, mas também a respeito de outras tecnologias instaladas no bairro, além de pontos de recarga de aparelhos e iluminação local para o maior conforto das pessoas que usufruem deste serviço naquela localidade e/ou transitam por ela, contribuindo para sanar demandas históricas da região referentes às melhorias necessárias na mobilidade urbana da cidade conforme observa-se no plano de mobilidade de Foz do Iguaçu-PR.

No que concerne às luminárias inteligentes com câmeras acopladas e as câmeras 360°, estas fornecem um conjunto de informações e subsídios para tomadas de decisão por parte dos gestores locais. A tecnologia de reconhecimento facial, por exemplo, pode permitir uma ação mais ostensiva das forças de segurança regionais no momento que o sistema de cruzamento de bancos de dados identificar alguém ou uma ação suspeita, além de permitir o acompanhamento em tempo real do que acontece na região, ações que talvez não fossem possíveis de serem realizadas com a excelência que a cidade (e, por consequência, a toda a região trinacional) merece sem o apoio das tecnologias da informação e comunicação disponíveis e implementadas por meio da iniciativa. As luminárias, por sua vez, adotam mecanismos que facilitam a gestão e as manutenções na rede, economia de tempo da equipe responsável pela manutenção, economia de

recursos públicos e acionamentos que podem ser realizados de maneira remota, além do conjunto de informações geradas por elas para a gestão.

A Iniciativa Vila A Inteligente pode enquadrar-se, portanto, como uma estratégia de desenvolvimento regional, não apenas devido ao seu caráter inovador incremental ao regionalizar os aportes e instrumentos das cidades inteligentes já utilizados em outras regiões do país e do mundo, mas sobretudo por partir de um contexto e ir ao encontro a demandas locais, contribuindo com a eficiência de inúmeros processos no âmbito municipal. Seria valioso para a cidade que as próximas fases do projeto pudessem abranger outros setores importantes para a cidade e seus habitantes (sejam permanentes ou temporários), como a saúde, a educação e, por que não, um turismo inteligente, considerando a importância desse ramo e contexto para a economia de Foz do Iguaçu-PR e região.

A experiência da Iniciativa Vila A Inteligente na qualidade de laboratório vivo na região trinacional, criando um ecossistema inovativo que acaba mesclando o mundo real com o digital, lhe confere características ímpares, nunca vistas na tríplice fronteira. A solidez deste, a quantidade (e qualidade) dos atores envolvidos e as ações já tomadas *in loco*, concedem grandes expectativas para o desenvolvimento do bairro Itaipu A e, inevitavelmente, para a cidade de Foz do Iguaçu-PR como um todo. O que se tem, portanto, nesse contexto, é um momento de oportunidade tanto para o poder público quanto para os habitantes da região acompanharem o desenvolvimento do projeto inteligente, propondo ajustes necessários, favorecendo e fortalecendo a participação social no processo, permitindo a inclusão de outros atores que podem contribuir com a iniciativa, além das vinculações pertinentes que podem ser realizadas de projetos dessa natureza com o plano diretor municipal e o planejamento urbano, podendo contribuir para o desenvolvimento regional a partir de diversas perspectivas.

## REFERÊNCIAS

ABDI (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL). **Luminárias inteligentes trarão economia e mais segurança no Bairro Vila A**. 2021. Disponível em: <https://www.abdi.com.br/postagem/luminarias-inteligentes-trarao-economia-e-mais-seguranca-ao-bairro-vila-a>. Acesso em: 22 jun. 2021.

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo da Silva e; MARRA, Renner. Êxodo e sua contribuição à urbanização de 1950 a 2010. **Revista de Política Agrícola**, vol.20, n.2, p. 80-88, 2011. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/61/50>. Acesso em: 13 maio 2021.

ALVES, Maria Abadia; DIAS, Ricardo Cunha; SEIXAS, Paulo Castro. Smart Cities no Brasil e em Portugal: o estado da arte: o estado da arte. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s.l.], v. 11, p. 1-15, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v11/2175-3369-urbe-11-e20190061.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual**. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/1/S00020088\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/1/S00020088_es.pdf). Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.810, de 30 de maio de 2019**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasil, 30 maio 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm). Acesso em: 21 jun. 2021.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 221-236, ago. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142006000200017>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CORTESE, Tatiana Tucunduva Philippi; COUTINHO, Sonia Viggiani; VASCONCELLOS, Maria da Penha; BUCKERIDGE, Marcos Silveira. Tecnologias e sustentabilidade nas cidades. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 33, n. 97, p. 137-150, dez. 2019. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v33n97/0103-4014-ea-33-97-137.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2021.

CHOAY, Françoise. O urbanismo em questão. *In*: F. CHOAY (Ed.). **O urbanismo: utopias e realidades – Uma antologia**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1993.

DATTA, Ayona. The digital turn in postcolonial urbanism: smart citizenship in the making of india's 100 smart cities. **Transactions Of The Institute Of British Geographers**, [S.L.], v. 43, n. 3, p. 405-419, 2 mar. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/tran.12225>. Acesso em: 11 mai 2021.

ENOLL. European Network Of Living Labs. **About**. 2020. Disponível em: <https://enoll.org/about-us/>. Acesso em: 21 jun. 2021.

FAGUNDES, Valdelice do Amaral. **Mobilidade Urbana na Tríplice Fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina) à Luz da Fluidez e da Porosidade Territorial**. 2018. 181 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2018. Disponível em: [http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/4002/5/VALDELICE\\_FAGUNDES\\_2018.pdf](http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/4002/5/VALDELICE_FAGUNDES_2018.pdf). Acesso em: 10 jun. 2021.

GARAU, Chiara; PAVAN, Valentina Maria. **Evaluating Urban Quality: Indicators and Assessment Tools for Smart Sustainable Cities**. Sustainability. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/323393781\\_Evaluating\\_Urban\\_Quality\\_Indicators\\_and\\_Assessment\\_Tools\\_for\\_Smart\\_Sustainable\\_Cities](https://www.researchgate.net/publication/323393781_Evaluating_Urban_Quality_Indicators_and_Assessment_Tools_for_Smart_Sustainable_Cities). Acesso em: 01 jun. 2021.

HOSSAIN, Mokter; LEMINEN, Seppo; WESTERLUND, Mika. A systematic review of living lab literature. **Journal Of Cleaner Production**, [S.L.], v. 213, p. 976-988, mar. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.12.257>. Acesso em: 21 jun. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Foz do Iguaçu**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>. Acesso em: 11 jun. 2021.

ITAIPU BINACIONAL. **Nossa história**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/nossahistoria>. Acesso em: 14 jun. 2021.

ITAIPU BINACIONAL. **Vila A recebeu provas e fez história no automobilismo brasileiro**. 2020a. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/vila-recebeu-provas-e-fez-historia-no-automobilismo-brasileiro>. Acesso em: 14 jun. 2021.

ITAIPU BINACIONAL. **PTI recebe propostas de empresas de três estados com soluções para reativar economia**. 2020b. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/pti-recebe-propostas-de-empresas-de-tres-estados-com-solucoes-para-reativar>. Acesso em: 14 jun. 2021.

ITAIPU BINACIONAL. **Vila A Inteligente: projeto prevê melhorias em diversas áreas do bairro**. 2020c. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/vila-inteligente-projeto-preve-melhorias-em-diversas-areas-do-bairro>. Acesso em: 12 jun. 2021.

KHAN, M Sajid; WOO, Mina; NAM, Kichan; CHATHOTH, Prakash. Smart City and Smart Tourism: A Case of Dubai. **Sustainability**. 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/321694768\\_Smart\\_City\\_and\\_Smart\\_Tourism\\_A\\_Case\\_of\\_Dubai](https://www.researchgate.net/publication/321694768_Smart_City_and_Smart_Tourism_A_Case_of_Dubai). Acesso em: 11 maio 2021.

KOMNINOS, Nicos. **Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks**. Disponível em: <http://www.stellenboschheritage.co.za/wp-content/uploads/Intelligent-Cities-and-Globalisation-of-Innovation-Networks.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2021.

KONG, Lily; WOODS, Orlando. The ideological alignment of smart urbanism in Singapore: critical reflections on a political paradox. **Urban Studies**, [S.L.], v. 55, n. 4, p. 679-701, 16 jan. 2018. SAGE Publications. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0042098017746528>. Acesso em: 11 maio 2021.

PAIVA, Carlos Águedo. **Plano de desenvolvimento econômico de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <http://www.hlucas.com.br/blog/wp-content/uploads/2014/04/PDE-FOZ-COMPLETO-2014.04.24.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

PTI – PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU. **Plano de Mobilidade Urbana de Foz do Iguaçu**. 2018. Disponível em: <https://www.pti.org.br/sites/default/files/Plano%20de%20Mobilidade%20de%20Foz%20do%20Igua%C3%A7u%20-%20VERS%C3%83O%20FINAL%20-%20REVIS%C3%83O%20-%20R4.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

PTI – PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU. **Transformação da Vila A no primeiro bairro público inteligente do país já pode ser vista pelos cidadãos**. 2020a. Disponível em: <https://www.pti.org.br/pt-br/content/transformação-da-vila-no-primeiro-bairro-público-inteligente-do-país-já-pode-ser-vista-pelos>. Acesso em: 15 jun. 2021.

PTI – PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU. **Pontos de ônibus com tecnologias inteligentes começam a funcionar no bairro Vila A**. 2021a. Disponível em: <https://www.pti.org.br/pontos-de-onibus-com-tecnologias-inteligentes-comecam-a-funcionar-no-bairro-vila-a/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

PTI – PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU. **Série Cidades Inteligentes: luminárias e câmeras**. 2021b. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=FwmA3E--\\_ps](https://www.youtube.com/watch?v=FwmA3E--_ps). Acesso em: 18 jun. 2021.

PTI – PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU. **Vila A Inteligente**. 2021c. Disponível em: <https://hubiguassu.pti.org.br/vila-a-inteligente/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

PTI – PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU. **Sobre o PTI**. 2021d. Disponível em: <https://www.pti.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 14 jun. 2021.

PTI – PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU. **Cidades Inteligentes**. 2021e. Disponível em: <https://www.pti.org.br/cidadesinteligentes/>. Acesso em: 14 jun. 2021.

PIRES, Antonio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Mobilidade Urbana: Desafios e Sustentabilidade**. Disponível em: <http://cidadeemovimento.org/wp-content/uploads/2016/10/Mobilidade-Urbana-Desafios-e-Sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. **Lei Complementar n.º 303, de 20 de dezembro De 2018**: Dispõe sobre a criação, delimitação e denominação de Bairros no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências. Foz do Iguaçu, PR, 21 dez. 2018. Disponível em: <https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2018/135/303.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016. 252 p.

SILVA, Hermann Bergmann Garcia; LEITE, Hudson Oliveira; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Dualidade das cidades inteligentes: melhoria da qualidade de vida ou controle informacional?. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 26, n. 3, 29 dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/29309/16992>. Acesso em: 15 jun. 2021.

XAVIER, Thiago Reis; WITTMANN, Milton Luiz; INÁCIO, Raoni de Oliveira; KERN, Juliana. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 1041-1066, ago. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400011>. Acesso em: 21 jun. 2021.

## SOBRE OS AUTORES

### **Cláudia Lúcia Bisaggio Soares**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (1989), mestrado em Economia pela Universidade de Lisboa/UL (1998) e doutorado em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC (2006). É professora associada da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. É coordenadora do GIRA – Grupo Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras, grupo de pesquisa do CNPq e núcleo de pesquisa e extensão da UNILA. Desenvolve pesquisa em teoria econômica e epistemologia das ciências sociais, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento, racionalidades, ecodesenvolvimento, economia solidária, moeda social, finanças solidárias, indicadores socioeconômicos e ambientais, análise em socioeconomia e planejamento em saúde pública. Tem experiência na área de planejamento e sistemas de informação. Esteve em pós-doutorado no CES – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra atualizando a pesquisa sobre moedas sociais, complementares e sobre finanças solidárias no contexto europeu. *E-mail*: claudia.soares@unila.edu.br.

### **Cinthya de Fátima Oliveira Strada**

Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela UNILA. Possui graduação em Enfermagem pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Tem experiência na área de Enfermagem, com especialização em Gestão Hospitalar e Saúde Pública e na área da educação em Docência do ensino superior. Servidora pública no município de Foz do Iguaçu-PR, atuando, ainda, como professora do curso de graduação de Enfermagem do Centro Universitário União da Cataratas – UDC, principalmente nos seguintes temas: saúde coletiva, Estratégia Saúde da Família, docência, saúde



pública, saúde da mulher, saúde da criança, controle social e úlcera por pressão. *E-mail*: cinthyafoliveira@hotmail.com.

### **Derliz Hong Hung Moreno**

Pesquisador no Observatório Educador Ambiental Moema Viezzer – OBEAMV, pertencente à Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. É mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento e pós-graduando em Relações Internacionais Contemporâneas pela UNILA, especialista em Gestão Estratégica de Marketing e bacharel em Jornalismo. Incluindo trabalhos acadêmicos, científicos, profissionais e voluntários, tem experiência com divulgação científica, facilitação de oficina, gestão documental, organização de evento e radialismo. Desenvolveu projetos educacionais socioambientais com turmas de ensino fundamental – anos iniciais e de ensino médio, dentre os quais dois resultaram em publicações independentes: o zine “Mundo Melhor” (2017) e o livreto “Cantos da Nossa Mata” (2021). Membro do CEMFI desde 2015, contribuiu com o diagnóstico participativo para a construção da Política Municipal de Educação Ambiental (PMEA) de Foz do Iguaçu em 2018. No ano seguinte, integrou o grupo de trabalho de elaboração do anteprojeto do documento, representando a sociedade civil por meio do Juventude e Meio Ambiente da Bacia Hidrográfica do Rio Paraná 3 (JMABP3), uma parceria entre a Itaipu Binacional e o Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu. É bolsista de mestrado Demanda Social CAPES. *E-mail*: derlizhmoreno@gmail.com.

### **Eliane Pinto de Goes**

Possui graduação em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste (1996), mestrado em Enfermagem pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp (2007) e doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana – PPFH pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (2015). Atualmente é professor titular da Universidade Estadual do Oeste do

Paraná/Unioeste, campus de Cascavel-PR. Tem experiência na área de Enfermagem, com ênfase em Enfermagem em Saúde Coletiva, atuando principalmente nos seguintes temas: deficiência, inclusão, saúde e trabalho. *E-mail*: eliane.goes@unioeste.br.

### **Exzolvildres Queiroz Neto**

Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Atua em ensino, pesquisa e extensão nas áreas de planejamento e desenvolvimento do território. O foco de interesse da pesquisa, atualmente, direciona-se para os processos de gestão territorial: participação social e instrumentos de participação, conselhos municipais, articulação de atores sociais, redes e sistemas territoriais. Doutor em Engenharia Agrícola: Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável – FEAGRI/UNICAMP (2011). Mestre em Administração: Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento – DAE/UFLA (2006). Graduado em Geografia, com bacharelado e licenciatura – IGC/UFGM. Docente no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento PPGPPD/UNILA, linha de pesquisa Políticas Públicas e Sociedade – mestrado. Docente no bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar – UNILA. *E-mail*: queiroz.neto@unila.edu.br.

### **Ezequiel Henrique Hedlund**

Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Possui graduação em Gestão Pública pelo Instituto Federal Farroupilha, São Vicente do Sul. Trabalhou como bolsista CNPq e FAPERGS com pesquisas na área de Desenvolvimento Regional enfatizando as questões sobre indústria, emprego e renda. *E-mail*: ezequielhh@gmail.com.

### **Gabriel Bungenstab Coutinho**

Possui especialização em direito tributário, cursou Economia Política Internacional na Universidade de Harvard (MA), Mes-

trado Profissional LLM em Direito Empresarial Internacional na Universidade de Berkeley (Califórnia) e é mestrando em Políticas Públicas na Universidade Federal Latino Americana. *E-mail*: gabrielbung@gmail.com.

### **Gilson Batista de Oliveira**

Doutor em Desenvolvimento Econômico (UFPR, 2010). Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), onde atua nos cursos de bacharelado em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento e bacharelado em Administração Pública e Políticas Públicas. Também atua no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) e no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE). Líder do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Integração Latino-Americana (DRILA – UNILA) e membro do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras (GIRA – UNILA) e do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Desenvolvimento – UTFPR. Editor da revista *Orbis Latina*, publicação científica interdisciplinar e internacional. *E-mail*: gilson.oliveira@unila.edu.br.

### **Gladys Amélia Velez Benito**

Possui graduação e licenciatura em Enfermeria – Universidad Católica Santa Maria (1988), mestrado em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina (1994) e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001). Atualmente é avaliador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP-MEC e membro avaliador do ARCU SUL. Professor de 3º grau e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – Associado 1 da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Tem experiência na área de Gerenciamento em Enfermagem e na área de Saúde Coletiva, com ênfase em Gestão, Políticas públicas e formação em Saúde, atuando principalmente

nos seguintes temas: Gestão em Saúde, Políticas públicas de saúde, saúde coletiva/pública, educação de ensino superior e educação permanente em saúde. *E-mail*: gladysavb@gmail.com.

### **Hector Enrique Colmenarez Espinoza**

Possui graduação em Engenharia Civil pela Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada Nacional – UNEFA (Venezuela, 2011). Tem experiência na área de Engenharia Civil, com ênfase em Engenharia Civil, focado em políticas públicas vivenda, *habitat* e ambiente. Possui diplomado em Gerência da Construção pela Universidade José Antonio Páez (Venezuela). Atualmente cursa estudos no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento PPGPPD-UNILA e estudos de bacharel em Relações Internacionais e Integração na Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, adicionalmente faz parte do grupo de colaboradores do Observatório de Educação Ambiental Moema Viezzer em Foz do Iguaçu. *E-mail*: hectorcolm22@gmail.com.

### **Hugo Alfredo Jiménez Reyes**

Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, Brasil, e bacharel em Relações Internacionais e Integração pela mesma universidade. É diretor da Sociedade para a Cooperação e Desenvolvimento Latino-Americano – SOCODELA, filial El Salvador, membro do Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-Americana – NUPELA e membro fundador da Fundación la Gran Sonrisa para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Internacional. *E-mail*: hugoal2013@gmail.com.

### **Ivandro Marcelo Kukul**

Possui graduação nos cursos de Direito, Enfermagem e Tecnologia em Gestão de Saúde Pública. Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela UNILA. Experiência na área

de Enfermagem, com ênfase em Enfermagem de Saúde Pública, atuação como professor de cursos técnicos da área de saúde, com experiência em acompanhamento de estágios supervisionados e aulas teóricas. Possui título de especialização em Gerenciamento de Unidades de Saúde do SUS e em Administração Hospitalar. Bacharel em Direito pela UDC/Facemed, com atuação como estagiário pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na Vara Criminal da Comarca de Medianeira-PR. Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil. *E-mail*: ivandromarcelo@yahoo.com.br.

### **Liliane Flores de Freitas Gonçalves**

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Especialista em Gestão da Clínica nas Regiões de Saúde pelo Instituto de Ensino e Pesquisa do Hospital Sírío Libanês – IEP-HSL. Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo PPGPPD/UNILA. *E-mail*: lff.goncalves.2021@unila.edu.br.

### **Lissandra Espinosa de Mello Aguirre**

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria-RS (1998), mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul-RS (2003 – Bolsista CAPES B) e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2016). Coordenadora do Curso de Direito da Unioeste – Foz do Iguaçu (2017/2019). Advogada. Atualmente é professora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, campus Foz do Iguaçu. Professora Assistente nível b, rt 40, TIDE. Tem experiência na área de direito constitucional, direitos humanos e direito administrativo. Membro líder do grupo de pesquisa Constitucionalismo e Estado Contemporâneo. Membro da Clínica de Direitos Fundamentais e Migrantes – Unioeste/Foz do Iguaçu. Eleita Conselheira Suplente da Subseção de Foz do Iguaçu da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná, para o triênio 2019/2021. Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras da Unioeste, campus Foz do Iguaçu PR. *E-mail*: lissandraaguirre@gmail.com.

### **Luana dos Santos Pereira**

Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela UNILA/PR (2019). Especialista em Gestão Ambiental pela UFRJ/PNUMA (2016). Graduada em Geografia pela UFF/RJ – bacharelado (2010) e licenciatura (2011). Trabalhou tanto com o bacharelado, atuando na área ambiental e de pesquisa em empresas privadas e públicas, quanto com licenciatura, em colégios e universidade, como professora ou estágio de docência. Experiência na área de licenciamento, monitoramento, diagnóstico, trabalho de campo, coleta de dados, triagem de dados de campo, espacialização dos dados e análise de informações, inclusive com o auxílio de *softwares* GIS. Trabalhou no INEA (até 2017), IBGE (até 2018) e na Educação (até 2021). *E-mail*: lhupereira@gmail.

### **Lucca Leite Pollini**

Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, pós-graduado em Estudos Brasileiros pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP e bacharel em Relações Internacionais pelo SENAC-SP. Trabalhou em organizações não governamentais como Greenpeace, Habitat para a Humanidade, Aldeias Infantis e Ação Comunitária do Brasil. *E-mail*: luccapolini@hotmail.com.

### **Luciana Mello Ribeiro**

Docente da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, mestre e doutora em Educação, especialista em Meio Ambiente e Comunidades, em Saúde Ambiental, em Dinâmica dos Grupos e com formações em Sensopercepção e em Análise Transacional. Coordenou a pós-graduação COMFOR/MEC em Educação Ambiental com ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis. Participa do Coletivo Educador de Foz do Iguaçu. É coordenadora adjunta do Observatório Educador Ambiental Moema Viezzer. Pesquisa temas relacionados a percepção ambien-

tal, políticas públicas ambientais, comunicação interparadigmática e transição paradigmática. *E-mail*: luciana.ribeiro@unila.edu.br.

### **Marcia Aparecida Procópio da Silva Scheer**

Possui graduação (bacharelado e licenciatura) em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP (1996), mestrado em Geociências e Meio Ambiente pela mesma instituição (2000) e doutorado em Engenharia Agrícola pela Universidade Estadual de Campinas (2004). É professora da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Tem experiência na área de Geografia atuando, principalmente, em Climatologia Geográfica e Sensoriamento Remoto. Faz parte do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – UNILA. Líder do Grupo de Pesquisa GOTA – Geoprocessamento aplicado aos estudos sobre ambientes que sofrem com a escassez hídrica na América Latina. *E-mail*: marcia.scheer@unila.edu.br

### **María Alejandra Nicolás**

Professora da área de Administração Pública e Políticas Públicas – ILAESP, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Doutora e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Especialista em Gestão de Programas, Projetos e Políticas Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Graduada em Ciência Política pela Universidade de Buenos Aires – UBA, Argentina. Tem experiência na área de políticas públicas, internet e política e democracia digital. *E-mail*: maria.nicolas@unila.edu.br.

### **Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski**

Doutora em Direito Internacional e Integração Econômica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2011), mestre em Direito, na área de Relações Internacionais, pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006) e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2000). É professora adjunta da

Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, com atuação no curso de Administração Pública e Políticas Públicas, que coordenou entre setembro de 2017 e setembro de 2019. Pesquisa temas ambientais. *E-mail*: maria.brzezinski@unila.edu.br.

### **Newton Camargo da Silva Cruz**

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Especialista em Administração Pública pela UniCesumar. Graduado em Análise e Desenvolvimento de Sistemas pela mesma instituição. Técnico Administrativo em Educação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. *E-mail*: newton.cruz@unila.edu.br.

### **Renann Ferreira**

Advogado, mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA e aluno regular nível doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste. *E-mail*: renann\_ferreira@hotmail.com.

### **Renata Peixoto de Oliveira**

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003), mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005) e doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2011). Fez estágio de doutorado na University of Florida (2008) em Gainesville, Florida, EUA. Foi professora visitante (2011-2012) e professora adjunta (2012-2013) do curso de Ciência Política Sociologia, além de coordenadora deste curso de graduação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, em Foz do Iguaçu, Paraná. Também atuou como chefe do Departamento de Pós-Graduação da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (2013). Além disso, é professora permanente do Programa de



Mestrado Integração Contemporânea na América Latina – PPGI-CAL e professora permanente do mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD. Atua na área de Ciência Política, com ênfase em Política Internacional e Comparada e estudos latino-americanos, principalmente com os seguintes temas: neoliberalismo, sistemas políticos, democracia e política externa, região andina. *E-mail*: renata.oliveira@unila.edu.br.

### **Sergio Paulo de Oliveira**

Bacharelado em Turismo (1987) e licenciatura plena em Letras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, campus Foz do Iguaçu (1992). Especialização *lato sensu* em Processo de Ensino-Aprendizagem da Literatura Luso-Brasileira pela Faculdade de Educação São Luís (1998). Especialização *lato sensu* em Linguagens do Século XXI pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, campus Foz do Iguaçu (1999 a 2001). Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA (2019). Membro do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Integração Latino-Americana (DRILA). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, campus de Foz do Iguaçu-PR. Palestrante. *E-mail*: prof.sergio2021@hotmail.com.

### **Walfrido Kuhl Svoboda**

Médico Veterinário pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (1994), mestre em Engenharia de Alimentos pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (1997) e doutor em Ciência Animal pela Universidade Estadual de Londrina – UEL (2007), com tese sobre Vigilância da Febre Amarela e outras zoonoses de interesse à Saúde Pública. Especialista em Docência em Educação a Distância (1999) e Terapia Comunitária Integrativa (2012-2013). Faz parte da Diretoria da Associação Brasileira de Terapia Comunitária – ABRATECOM como 2º Tesoureiro

(desde 2019). cursou Teologia Livre pelo Instituto Bíblico Quero Viver – IBQV (2017-2020). Professor do Curso de Saúde Coletiva e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Atualmente é coordenador, professor e tutor do Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família da UNILA (desde 2016), coordenador e tutor de um grupo do Programa de Educação pelo Trabalho para Saúde (PET – Saúde Interprofissionalidade) da UNILA/Ministério da Saúde e vice-coordenador do Curso de Saúde Coletiva da UNILA. Membro efetivo do Grupo de Trabalho Itaipu Saúde (GT – Itaipu Saúde), representando a UNILA. Membro efetivo da Comissão Estadual de Saúde Única – CESU do CRMV-PR. Foi professor dos cursos de Medicina Veterinária, Zootecnia, Farmácia e Nutrição da UFPR (1997-2014). Foi o primeiro coordenador do Curso de Medicina Veterinária da UFPR – campus Palotina (2002-2003). Foi professor/pesquisador colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Farmacêuticas da UFPR, onde desenvolveu pesquisas de interesse à Saúde Pública junto aos laboratórios de saúde pública e saúde ambiental (2007-2014). Atua nos seguintes temas: Saúde Pública/Coletiva, Saúde Única/*One Health*, Vigilância em Saúde, Vigilância de Epizootias, Zoonoses, Arboviroses de Interesse à Saúde Pública (febre amarela, dengue, zika, chikungunya e outras), Alimentos, Planejamento Estratégico Situacional (PES) em Saúde, Controle Social no SUS e Terapia Comunitária Integrativa (TCI).  
*E-mail*: walfrido.svoboda@unila.edu.br.

## **SOBRE O ORGANIZADOR**

### **GILSON BATISTA DE OLIVEIRA**

Doutor em Desenvolvimento Econômico (UFPR, 2010). Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), onde atua nos cursos de bacharelado em Ciências Econômicas - Economia, Integração e Desenvolvimento e bacharelado em Administração Pública e Políticas Públicas. Também atua no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) e no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE). Líder do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Integração Latino-Americana (DRILA - UNILA) e membro do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras (GIRA - UNILA) e do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Desenvolvimento - UTFPR. Editor da Revista Orbis Latina, publicação científica interdisciplinar e internacional.

E-mail: [gilson.oliveira@unila.edu.br](mailto:gilson.oliveira@unila.edu.br).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8177873434376167>

# ÍNDICE REMISSIVO

## A

Administração pública 78, 79, 81, 82, 85, 105, 134, 165, 175, 178, 185, 186, 231, 234, 240-242, 247, 250, 253, 339, 347, 376, 382, 387, 388, 393, 399, 503, 507, 511, 512, 515

Agenda ambiental 6, 11, 15, 17, 28, 29, 34, 49, 51, 53, 57, 58, 287, 294, 385, 435, 444, 471, 472

Alternativas habitacionais 63

América Latina 5, 43, 54, 55, 62, 163, 205, 206, 217, 219, 221, 222, 255, 301, 331, 336, 347, 402, 444, 452, 511, 513

Antidrogas 169, 170, 172, 175, 176, 181, 188, 189, 193

Assimetrias regionais 480

Atenção primária 9, 12, 350, 353

Atividade agrícola 405

Atores 8, 10, 23, 31, 32, 42, 53, 77, 78, 104-106, 112, 149, 156-158, 178, 196, 238, 244, 250, 285, 286, 293, 298, 310, 317, 318, 320, 322, 370, 371, 375, 378, 381-384, 386, 397, 400, 405, 414, 439, 442, 449, 452, 457, 466, 468, 472, 476, 481, 484, 485, 487-490, 497, 499, 506

Atores institucionais 8, 285, 310, 317, 322, 468, 472

Ação afirmativa 196, 197, 199, 200, 202-204, 214, 216, 217, 219, 221, 222

Áreas de preservação 6, 64-67, 80, 90, 93

Áreas urbanas 62, 63, 67, 478, 486

## B

Banco de leite 8

Biodiversidade 27, 44, 64, 67, 68, 70, 80, 118, 305, 306, 325, 404, 405, 409, 410, 413, 419, 425-427, 429, 450, 451, 453, 456

## C

Capital 17, 18, 91, 136, 147, 150, 160, 208, 212, 307, 378, 402, 415, 416, 428, 447, 470, 486

Cidade 8, 10, 22, 30, 64, 68, 70-72, 74, 76, 78, 82, 83, 85, 87, 89, 93, 98, 100, 121, 123, 129, 130, 132, 139-143, 153-155, 159, 164, 178, 191, 296, 341, 351, 354, 355, 358, 383, 389, 396, 401, 403, 414-418, 424, 429, 430, 462, 479, 481-484, 486, 487, 489, 492, 494, 496-499

Cidades inteligentes 480-482, 487, 488, 490, 491, 497, 499, 502, 503

Comunicação 16, 128, 164, 179, 215, 292, 295, 301, 306, 309, 310, 325, 334, 352, 373, 388, 452, 460, 464, 480-482, 488, 489, 498, 511

Concentração espacial 136

Conflito 19, 63, 85, 91, 168, 223, 331, 338, 342-344, 346, 388, 392, 394, 459, 460

Conselhos 8, 12, 86, 136, 144, 161, 167-170, 173-186, 188-194, 328-331, 334, 335, 338-340, 342, 344-348, 506

Conselhos 8, 12, 86, 136, 144, 161, 167-170, 173-186, 188-194, 328-331, 334, 335, 338-340, 342, 344-348, 506

Conselhos de drogas 167

Conselhos municipais 169, 175, 179, 181, 191, 193, 328, 329, 338, 342, 345, 506

Constituição federal 72, 80, 81, 86, 87, 89, 167, 197, 225, 227, 228, 238, 240, 242, 245, 248, 250, 288, 291, 337, 389

Construção social 371, 400

Convergência de aprendizados 8, 285, 318

## D

Democracia 8, 44, 53, 55, 57, 58, 93, 163, 167, 179, 186, 190, 193, 196, 197, 205-208, 215, 217, 219-222, 287, 293, 315, 322, 323, 325, 326, 328-335, 338, 339, 341, 343-348, 418, 436-438, 442-444, 451, 452, 454, 455, 469, 471-476, 511, 513

Democracia deliberativa 8, 190, 193, 333, 348

Democracia participativa 8, 333, 339, 345, 469

Descentralização 149, 167, 177, 233, 291, 331, 337, 339, 381

Desenvolvimento 5-8, 10-23, 25, 27-41, 44, 49, 51, 52, 56, 58, 59, 63, 66-68, 72-74, 77, 78, 83, 91, 93, 100, 103, 106, 110, 116, 132-139, 141, 142, 144-151, 155-165, 167, 168, 193, 202, 221, 231, 284, 288, 289, 291, 293-295, 297, 298, 303, 306-308, 311, 314, 317, 319-321, 324-326, 329, 334, 339, 343, 348, 349, 351, 364, 368, 378-380, 386, 393, 397, 400, 402, 403, 405, 406, 412, 414-416, 418, 419, 425, 429-433, 435, 439-442, 444, 445, 447-450, 455, 457, 458, 469, 470, 473-475, 478, 479, 481, 484-491, 493, 496, 498-500, 502-515

Desenvolvimento industrial 7, 11, 20, 136, 137, 145, 151, 155-159, 487, 489, 496, 500

Desenvolvimento regional 5, 7, 10, 13, 136, 137, 144, 148, 157, 159-165, 329, 348, 430, 431, 478, 481, 484-486, 488, 491, 498-500, 503, 506, 507, 513, 515

Direitos fundamentais 56, 252, 253, 479, 509

Direitos sociais 165, 179, 224, 225, 252, 350

Discriminação Racial 198

Doação 155, 156, 298

## E

Ecorregião 404

Educação 8-10, 12, 13, 21, 72, 116, 169-172, 174, 185, 195, 197, 198, 201-204, 208, 209, 211, 213, 214, 216-223, 284-327, 339-341, 344, 345, 388, 435-439, 441, 443, 445-450, 454-476, 481, 499, 504, 505, 508, 510, 512-514

Educação ambiental 8, 9, 12, 13, 21, 72, 284-305, 307-315, 317-327, 435-439, 441, 443, 445-450, 454-463, 465-476, 505, 508, 510

Entorpecentes 168-171, 192

Espaço rural 371, 373, 374, 378, 385, 387, 389, 390, 392, 393, 398, 400

Estado 16, 18, 26, 31-33, 36-38, 49, 50, 54-61, 77, 83, 91, 96, 109, 110, 113-119, 125, 129, 136, 145, 147, 148, 160, 161, 163, 164, 167, 168, 170, 171, 173, 177, 185, 190, 195, 197, 198, 210, 213, 221, 224, 228, 232-235, 238, 240, 241, 246, 248, 252, 256, 284-288, 290, 291, 294, 297, 317, 319, 323, 326, 331, 332, 335-337, 339, 341, 347, 353, 371, 372, 376, 378, 381-383, 388, 402, 408, 409, 414, 433, 435, 438, 442, 444, 446, 447, 450, 454, 471, 473-476, 482, 483, 489, 497, 500, 505, 509, 511

Estratégia inovadora 481

Estratégias de desenvolvimento 6, 11, 14, 29, 149, 151, 163

## F

Foz do Iguaçu 7-9, 12, 13, 93, 96-99, 101, 111-113, 115, 120, 121, 123-125, 127, 130, 133, 168, 169, 171, 172, 174-176, 192, 193, 222, 223, 246, 284-286, 289, 290, 292-297, 300, 302-327, 352, 353, 364, 365, 367, 368, 370, 372, 377, 382, 383, 389, 392-397, 400, 402, 412, 415, 416, 432, 435, 437-439, 443, 447, 450, 454-458, 461, 465-470, 472-476, 482, 483, 487, 489, 491, 501-503, 505, 508-510, 512, 513

Fronteira 5, 6, 8-10, 12, 13, 34, 98, 102, 154, 161, 168, 175, 191, 201, 349-355, 359, 363-365, 367, 368, 371, 383, 386, 399, 404-406, 409, 412-416, 425-427, 429, 430, 478, 481, 482, 493, 499, 501

Função social 6, 66, 74, 81, 82, 84, 372, 390, 397, 420, 430

## G

Gerações futuras 23, 439, 444, 447

Gestão ambiental 96, 116, 133, 134, 287, 289, 299, 438, 443, 510

Gestão pública 96, 109, 129, 177, 186, 194, 224, 228, 236, 252, 335, 368, 415, 486, 496, 506, 507, 515

Global 17, 23, 24, 26, 28, 30, 33, 36, 40, 60, 146, 162, 163, 287, 293, 294, 317, 323, 327, 421, 438-440, 445, 448, 450, 451, 457, 469, 473, 476, 477

Governança 9, 13, 53, 78, 165, 370, 371, 379, 393, 399, 450

## H

Humanidade 19, 236, 440, 447, 478, 510

Humano 8, 15, 17, 19-21, 65, 251, 259, 269-272, 274, 282-284, 287, 338, 410, 417, 422, 433, 435

## I

Indicadores econômicos e sociais 136

Industrialização 7, 19, 39, 107, 108, 136, 147, 148, 153, 156-158, 161, 478

Inovação 148, 340, 484-488

Interface 9, 13, 370-372, 374, 375, 378, 380-383, 386-388, 392-395, 397, 399-401

## J

Judicialização 7, 8, 12, 224, 228, 230, 232, 236, 239, 241, 246, 248-254

## L

Legislação Municipal 84, 155, 169, 285, 286, 293, 294, 388

Leite humano 8, 282, 283

Limites 42, 74, 95, 98, 108, 109, 222, 225, 233, 247, 332, 339, 342, 344, 408, 409, 414, 439

Local 28, 68, 71, 75, 76, 83, 87, 100, 121, 122, 130, 133, 139, 141, 143, 146, 148-151, 153, 154, 157, 159, 162, 165, 168, 170, 192, 210, 232, 245, 258, 285, 297, 309, 315, 318, 320, 321, 325, 329, 337, 341, 344, 348, 351, 358-362, 365, 366, 381, 394, 403, 430, 437, 439, 450, 458-462, 469-472, 485, 498, 500

## M

Marginalizada 196

Mata Atlântica 9, 13, 34, 57, 297, 301, 305, 317, 323, 404-407, 409-413, 422, 425, 427, 429-431, 436, 437, 468, 474

Meio Ambiente 15-28, 31-37, 39-41, 44-47, 51-58, 60, 64, 65, 67, 78, 80, 81, 85, 87-90, 93, 108, 109, 116, 117, 131, 132, 144, 284-291, 294, 295, 297, 298, 300-302, 307, 309, 311, 312, 314-317, 319, 320, 327, 339, 341, 408, 409, 424, 425, 431, 435-452, 454-456, 458-460, 464, 467-474, 476, 505, 510, 511

MERCOSUL 5, 9, 13, 161, 164, 364, 368, 404-410, 412, 413, 415, 416, 420-430

Movimento Negro 195-197, 199, 209

Movimento negro 195-197, 199, 209

Municípios de fronteira 350, 351, 363

## N

Nacional 22, 24, 26, 27, 29, 34, 42, 44, 47, 48, 52-54, 59, 72, 80-82, 87, 90, 100, 108, 109, 115, 118, 132, 134, 146, 161, 171-173, 191, 194, 197, 199-202, 207, 209, 210, 216, 217, 220, 245, 252-256, 258, 274, 282-284, 288-293, 296, 297, 302, 303, 305, 307, 312, 314, 315, 317, 318, 320, 322, 325, 327-330, 335, 342, 343, 345, 353, 364, 367, 369, 372, 377, 383, 389, 391, 401, 407, 408, 413, 414, 431-433, 435-437, 439, 446, 449-453, 456, 457, 467, 469, 471, 473, 484, 491, 494, 500, 507, 508

Natureza 20, 28, 32, 51, 63, 65, 66, 68, 69, 76, 145, 164, 174, 178, 181, 189, 226, 236, 309, 311, 403, 417-420, 430, 437, 441, 442, 446, 456, 459, 460, 465, 475, 486, 490, 497, 499

## O

Organização do espaço 371-373, 384, 396

**P**

- Parque industrial 136
- Parque nacional 42, 100, 118, 296, 297, 305, 327, 437, 456
- Parque Nacional do Iguaçu 100, 118, 296, 297, 305, 327, 437, 456
- Participativo 29, 285, 325, 326, 335, 345, 437, 475, 505
- Participação popular 181, 183, 331, 346
- Participação social 73, 78, 79, 91, 169, 177, 179, 181, 192, 193, 196, 293, 346, 436, 438, 449, 454, 455, 458, 460, 471, 472, 499, 506
- Planejamento territorial 9, 13, 90, 404, 405, 416, 425, 429-431
- Planejamento Urbano 63, 70, 82, 89, 385, 386, 389, 394, 413, 417, 431, 479, 482, 499
- Plano Diretor 9, 72, 73, 78, 79, 83, 87, 93, 371, 372, 382-390, 395-397, 399, 402, 499
- Poder Judiciário 172, 224-227, 229, 234, 236, 241, 242, 244, 246, 253
- Poder legislativo 316, 328, 338, 342, 343, 345, 469
- Poder Público 24, 64, 65, 71, 75, 76, 87, 117, 157, 158, 167, 168, 170, 174, 176-179, 181-184, 229, 234, 249, 287, 288, 291, 293, 310, 319, 375, 376, 384, 385, 446, 447, 464, 472, 490, 499
- Poliuição 6, 11, 15, 17-20, 28, 56, 59, 62, 64, 82, 87, 94-96, 99, 100, 108-110, 113, 115-118, 122, 123, 129, 130, 132, 134, 135, 310, 341, 374, 417, 460, 463, 465
- Política brasileira 16
- Política municipal 8-10, 12, 13, 169, 170, 173, 284-286, 295, 307, 308, 310, 315, 317, 320, 321, 323-326, 435, 437-439, 443, 447, 454, 455, 457, 458, 460, 466, 468-470, 472, 474-476, 505
- Política nacional 22, 108, 132, 194, 197, 284, 288, 290, 291, 302, 312, 317, 318, 322, 367, 435, 436, 446, 449, 471, 473, 484, 491, 494, 500
- Política pública 6, 8, 11, 16, 87, 94, 97, 98, 101-103, 105-107, 110, 111, 113, 117, 119, 120, 130, 131, 133, 134, 152, 156-158, 173, 177, 178, 213, 223, 228, 260-262, 264-266, 268, 270, 274, 277, 279, 283, 285, 286, 293, 301, 307, 322, 341-344, 351, 429, 439, 443, 449, 472
- População fronteiriça 350, 352, 353
- População vulnerável 196
- Povo 24, 58, 64, 87, 115, 132, 195, 197, 220, 236, 288, 325, 329, 335, 342-345, 446, 475
- Preservação 6, 17, 21, 33, 44, 46, 50, 52, 57, 64-69, 74, 78, 80, 81, 90, 91, 93, 144, 210, 287-289, 317, 325, 446, 447, 461, 469, 472
- Propriedade da terra 371, 374, 379, 390
- Proteção do meio ambiente 28, 45, 51, 52, 295, 439, 442, 451, 471

**Q**

- Qualidade de vida 10, 15, 24, 64, 67, 68, 87, 116, 131, 144, 190, 288, 378, 397, 425, 440, 442, 446, 472, 478, 479, 485, 488, 491, 503
- Qualidade do ar 6, 7, 11, 69, 94, 96-99, 101, 107-111, 113-121, 123-134
- Questão ambiental 15, 24, 29, 32, 42, 49, 51, 52, 56, 70, 133, 437, 438, 444, 449, 450, 471

**R**

- Racismo 197, 198, 201, 204, 205
- Recursos financeiros 179, 225, 227, 233, 235, 249, 363, 487
- Redemocratização 15, 23, 195-197, 435, 444
- Redemocratização 15, 23, 195-197, 435, 444
- Regional 5, 7, 10, 13, 43, 55, 120, 136, 137, 142, 144, 145, 148, 149, 154, 157-165, 171, 172, 174, 210, 246, 258, 295, 297, 301, 305, 306, 314, 315, 320, 321, 329, 335, 348, 385, 402, 405, 407, 409, 413-416, 421, 430-432, 439, 456, 467, 471, 478, 481, 482, 484-486, 488, 491, 498-500, 503, 506, 507, 513, 515
- Regional 5, 7, 10, 13, 43, 55, 120, 136, 137, 142, 144, 145, 148, 149, 154, 157-165, 171, 172, 174, 210, 246, 258, 295, 297, 301, 305, 306, 314, 315, 320, 321, 329, 335, 348, 385, 402, 405, 407, 409, 413-416, 421, 430-432, 439, 456, 467, 471, 478, 481, 482, 484-486, 488, 491, 498-500, 503, 506, 507, 513, 515
- Relações internacionais 15, 16, 23, 26, 52, 54, 55, 57-60, 219, 309, 458, 505, 508, 510, 511
- Renda 9, 13, 19, 20, 75, 136, 142, 146, 150, 159, 197, 200, 211, 370, 372-375, 378, 398, 420, 422, 430, 458, 459, 506
- Renda da terra 9, 13, 370, 372-374, 378, 398
- Renda per capita 136
- Resistência 9, 13, 52, 195, 293, 299, 345, 435, 438, 439, 454, 468, 471, 472

**S**

- Saúde 7-9, 12, 20, 63, 67, 78, 87, 88, 95-97, 107, 116, 118, 129, 131-133, 170-172, 174, 185, 188, 192-194, 220, 224-234, 236-239, 241-254, 281, 282, 301, 311, 312, 335, 339, 340, 344, 345, 350-356, 359-369, 388, 391, 441, 462, 465, 475, 480, 481, 499, 504-510, 513, 514
- Saúde das Fronteiras 350-352
- Sistema político 203, 227, 443, 471
- Sistema Único de Saúde 97, 224, 350, 352, 367
- Sociedade 6, 8, 11, 23, 29, 31-33, 35, 37, 40, 41, 44, 63, 73, 78, 84, 87, 94, 96, 102, 103, 107, 115, 129-131, 148, 161, 166-168, 170, 174, 176-182, 184-186, 188-190, 192, 196, 198, 201, 207, 208, 215, 216, 219, 222, 226, 237, 238, 285, 286, 288, 293-295, 299, 305, 309, 314, 315, 317, 320, 325, 326, 328, 329, 333-335, 337-339, 342-345, 347,

- 348, 368, 376, 381, 384, 387, 397, 399, 400, 429, 437, 439, 443-445, 448-450, 453, 455-457, 460, 467, 468, 470-472, 476, 478, 480, 484-486, 488, 498, 503, 505, 506, 508, 509, 512, 513
- Sociedade civil 23, 29, 31, 33, 35, 40, 44, 87, 102, 115, 167, 168, 170, 174, 176-179, 181, 182, 184-186, 188, 190, 198, 215, 238, 285, 286, 293-295, 299, 309, 314, 315, 320, 329, 333-335, 337, 339, 342, 343, 437, 439, 443, 445, 448, 455, 456, 460, 467, 468, 471, 472, 505
- Sociedade excludente 196
- Socioambiental 34, 35, 57, 63, 284, 285, 289, 292-294, 298, 300, 305, 308-312, 320, 321, 432, 437, 442, 449, 450, 458, 459, 461-463, 465, 469, 472
- Socioeconômico 91, 138, 160, 161, 319, 465, 478, 485
- SUS 224, 228, 230, 235, 238, 244, 247, 251, 254, 256, 263, 265, 267, 268, 274, 350, 352-355, 359-362, 364, 365, 367, 368, 509, 514
- Sustentável 16, 23, 25, 27-30, 32-35, 37-40, 44, 51-53, 57-59, 67, 68, 76, 93, 132, 133, 144, 160, 164, 165, 284, 291, 294, 298, 301, 311, 317, 322, 324, 326, 327, 348, 411, 419, 425, 429, 431, 435, 437, 440-442, 444, 445, 447, 449, 456, 457, 469, 473, 475, 476, 481, 488, 506
- T**
- Tecnologias da Informação 10, 480, 481, 488, 498
- Terra 9, 13, 15, 20, 25, 30, 40, 48, 53, 54, 63, 73, 97, 113, 161, 284, 290, 294, 301-304, 317, 321-323, 325, 347, 370-380, 383, 389-392, 395, 397, 398, 401, 402, 411, 435, 438-440, 445, 457, 469, 473
- Território 10, 22, 42, 46, 49, 74, 137, 142, 165, 195, 284, 294, 295, 298, 299, 301, 303, 307, 308, 310, 314, 315, 318-322, 324, 326, 345, 354, 355, 370-373, 375-377, 379, 381-390, 392-403, 409, 410, 413, 414, 431, 437, 456, 458, 462, 465, 467, 471, 472, 476, 478, 506
- Tomada de decisão 102, 104, 105, 224, 231, 236-239, 254, 285, 341, 481
- Transfronteiriça 135, 427
- Transparência 97, 113, 124, 125, 128, 130, 131
- Tríplice Fronteira 6, 8-10, 12, 13, 98, 161, 168, 175, 191, 349, 350, 365, 412, 415, 478, 481, 482, 493, 499, 501
- U**
- Unidades Básicas de Saúde 9, 236, 352, 354, 355, 368, 369
- Urbanização 62, 108, 372, 395, 396, 399, 404-406, 409, 419, 422, 425, 427, 478-480, 500
- Urbano 63, 65, 67-72, 75-77, 79, 82, 89, 91, 110, 132, 163, 296, 370-373, 378, 381, 385-391, 394-396, 398, 399, 413, 414, 417, 422, 431, 478, 479, 482, 499
- Uso do território 390, 393
- V**
- Vida 10, 15, 24, 28, 57, 64, 67, 68, 87, 107, 116, 119, 131, 138, 144, 149, 190, 210, 236, 249, 257, 287, 288, 294, 296, 300, 301, 306, 311, 330, 334, 336, 345, 350, 377, 378, 396, 397, 409-412, 417, 422, 425, 432, 440, 442, 446, 448, 450, 458, 461, 472, 478-480, 485, 488, 491, 503
- X**
- Xenofobia 198
- Z**
- Zona de Expansão Urbana 372, 385, 386, 395

Este livro foi composto pela Editora Bagai.



[www.editorabagai.com.br](http://www.editorabagai.com.br)



[/editorabagai](https://www.instagram.com/editorabagai)



[/editorabagai](https://www.facebook.com/editorabagai)



[contato@editorabagai.com.br](mailto:contato@editorabagai.com.br)