



REVISTA DE ESTUDIOS BRASILEÑOS

VOLUMEN 12 NÚMERO 25



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA



Ediciones Universidad
Salamanca

EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA<http://revistas.usal.es/index.php/2386-4540/>**COMITÉ DE DIRECCIÓN****Ignacio Berdugo Gómez de la Torre (USAL)**

Ciencias Jurídicas

Rubens Beçak (USP)

Ciencias Sociales y Humanas

CONSEJO CONSULTIVO**Ana Maria Machado**

Escritora y miembro de la Academia Brasileira de Letras (ABL, Río de Janeiro, Brasil)

João Grandino Rodas

Profesor titular de Derecho Internacional de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Arno Wehling

Presidente del Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB, Río de Janeiro, Brasil)

José Esteves Pereira

Catedrático de Filosofía de la Universidade Nova de Lisboa (Portugal)

Carlos Guilherme Mota

Catedrático de Historia de la Universidade Mackenzie (São Paulo, Brasil). Profesor emérito de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Linda Newson

Profesora de Geografía en el King's College London (Londres, R. U.)

Celso Lafer

Profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil).

Luiz Felipe de Alencastro

Catedrático de Historia de la Escuela de Economía de la Fundação Getúlio Vargas (FGV, São Paulo, Brasil)

Dalmo de Abreu Dallari *in memoriam*

Profesor emérito de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Nélida Piñon *in memoriam*

Escritora y miembro de la Academia Brasileira de Letras (ABL, Río de Janeiro, Brasil)

David Treece

Profesor titular de Portugués y miembro del King's Brazil Institute del King's College of London (KCL, Londres, R. U.)

Pedro Dallari

Profesor titular de Derecho Internacional de la Universidad de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Fernando Henrique Cardoso

Sociólogo. Profesor emérito de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil). Expresidente de Brasil

Sérgio Adorno

Profesor titular de Sociología de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Jacques Marcovitch

Profesor titular de Administración de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Timothy Power

Catedrático y director del Brazilian Studies Program y académico del Latin American Centre (LAC) de la University of Oxford (Oxford, R. U.)

CONSEJO EDITORIAL

Alberto Dibbern

Expresidente de Universidad Nacional de la Plata (UNLP, Buenos Aires, Argentina). Exsecretario de Políticas Universitarias de Argentina. Área: Políticas educacionales

Ana Paula Megiani

Profesora titular de Historia en la Cátedra Jaime Cortesão de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil). Área: Historia

Anthony Wynne Pereira

Director del King's Brazil Institut (KCL, Londres, R. U.). Áreas: Ciencia Política y Política internacional

Bruno Ayllón

Investigador del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (UCM, Madrid, España). Área: Ciencia Política

Carmen Villarino

Profesora titular de Filología Gallega y Portuguesa de la Universidad de Santiago de Compostela (USC, Santiago de Compostela, España). Área: Literatura

Fernando de Almeida Menezes

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil). Área: Derecho

George F. Cabral de Souza

Profesor titular de Historia de la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Pernambuco, Brasil). Área: Historia

Gilberto Bercovici

Profesor titular de Derecho Económico y Economía Política de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil). Áreas: Derecho y Economía Política

Giuseppe Tosi

Profesor de Filosofía y coordinador del Programa de postgrado en Derechos Humanos, Ciudadanía y Políticas Públicas de la Universidade Federal de Paraíba (UFPB, Paraíba, Brasil). Áreas: Filosofía y Ciencia Política

Itzcoatl Tonatiuh Bravo Padilla

Catedrático de Economía de la Universidad de Guadalajara (Guadalajara, México). Área: Economía

José Joaquín Brunner

Catedrático de la Universidad Diego Portales (UDP, Santiago, Chile). Áreas: Política y Sociología de la Educación

Juarez Estevam Xavier Tavares

Profesor titular de Derecho Penal de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, Río de Janeiro, Brasil). Área: Derecho y Filosofía

Kalina Vanderlei Silva

Profesora titular de Historia de la Universidade de Pernambuco (UPE, Pernambuco, Brasil). Área: Historia

Manuel Alcántara

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca (USAL, Salamanca, España). Área: Ciencia Política

Maria Arminda do Nascimento Arruda

Profesora titular de Sociología de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil). Área: Sociología

Monica Herman Caggiano

Profesora asociada de Derecho de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil). Áreas: Derecho, Política y Educación

Pedro Cardim

Catedrático de Historia de la Universidade Nova de Lisboa (UNL, Lisboa, Portugal). Área: Historia

CONSEJO DE REDACCIÓN

José Manuel Santos Pérez

Universidad de Salamanca (USAL, España)

Elisa Tavares Duarte

Universidad de Salamanca (USAL, España)

Esther Gambi Giménez

Fundación Cultural Hispano-Brasileña (FCHB, España)

Miley Almeida Guimarães

Universidad de Salamanca (USAL, España)

Michelle Vieira Fernández

Universidade de Brasília (UnB, Brasil)

Lucas Isaac Soares Mesquita

Universidad de Salamanca (USAL, España)

CONTACTO:

Elisa Tavares Duarte
Centro de Estudios Brasileños
Universidad de Salamanca (USAL, España)

reb@usal.es

Dirección de Arte*: Thaís Longaray

Editora: Elisa Tavares Duarte
Centro de Estudios Brasileños. Plaza de San Benito,1
37002. Salamanca, España. www.cebusal.es

* Diseño original de M^a José Alcalá-Zamora y Rivera.
Universia. Avda. de Cantabria, s/n - 28660. Boadilla del
Monte. Madrid, España. www.universia.net.

Revista de Estudios Brasileños se publica dos veces al año (enero y julio). Los Consejos Consultivo y Editorial decidirán la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se compromete a mantener correspondencia. Los artículos firmados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

Ni totalidad ni parte de esta revista puede reproducirse con fines comerciales sin permiso escrito de Ediciones Universidad de Salamanca. A tenor de lo dispuesto en las calificaciones Creative Commons CC BY-NC-SA, se puede compartir (copiar, distribuir o crear obras derivadas) el contenido de esta revista, según lo que se haya establecido para cada una de sus partes, siempre y cuando se reconozca y cite correctamente la autoría (BY), siempre sin fines comerciales (NC). Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original (SA).



SUMARIO VOLUMEN 12 - NÚMERO 25

[9-14] EDITORIAL

[11-14] PRESENTACIÓN

Ignacio Berdugo Gómez de la Torre - Rubens Beçak

[15-179] DOSSIER

[17-27] A CENTRALIZAÇÃO DO PODER E O PAPEL DO ESTADO NO PENSAMENTO DE ALBERTO TORRES (1865-1917)

La centralización del poder y el papel del Estado en el pensamiento de Alberto Torres (1865-1917)
The Centralization of Power and the Role of the State in the Thought of Alberto Torres (1865-1917)

João Paulo de Souza Favoretti

[29-38] DO BRAZIL COM Z AO BRASIL COM S: O CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1824

Del Brazil con z al Brasil con s: el contexto de la Constitución de 1824
From Brazil with a "z" to Brasil with an "s": The Context of the 1824 Constitution

Francisco José Araujo

[39-50] O GOVERNO DE JAIR BOLSONARO E A DIREITA RADICAL NO BRASIL: A TENTATIVA DE GOLPE DE ESTADO DE 8 DE JANEIRO DE 2023

El gobierno de Jair Bolsonaro y la derecha radical en Brasil: el intento de golpe de estado del 8 de enero de 2023

The government of Jair Bolsonaro and the radical right in Brazil: the attempted coup d'état of January 8, 2023

Jefferson Rodrigues Barbosa

[51-67] A GESTÃO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NO USO DA INTERNET: O PORTAL GOV.BR DEZ ANOS DEPOIS

La gestión de la relación Estado-sociedad en el uso de internet: el Portal Gov.br diez años después
Managing the State-Society Relationship Through the Internet:

The Gov.br Portal Ten Years Later

Kleomara Gomes Cerquinho -

Ana Paula Paes de Paula

[69-81] A GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA: FUNDAMENTOS, RESULTADOS E DESAFIOS

La gobernanza del desarrollo territorial en Bahía: fundamentos, resultados y desafíos
Territorial Development Governance in Bahia: Foundations, Results, and Challenges

Elson Luciano Silva Pires

[83-93] CONTROLE SOCIOTERRITORIAL E PARTICIPAÇÃO NA PERIFERIA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Control socioterritorial y participación en la periferia metropolitana de Río de Janeiro
Socioterritorial Control and Participation in the Metropolitan Periphery of Rio de Janeiro

Bruno José da Cruz Oliveira

[95-109] DA SERINGUEIRA AO ESTADO: GOVERNANÇA, TERRITÓRIO, INDÍGENAS E A ECONOMIA DA BORRACHA NA FORMAÇÃO DO ESTADO DO ACRE

Del árbol del caucho al Estado: gobernanza, territorio, pueblos indígenas y la economía del caucho en la formación del estado de Acre
From the Rubber Tree to the State: Governance,

Territory, Indigenous Peoples, and the Rubber Economy in the Formation of the State of Acre
Virgilio Bomfim Neto

[111-126] CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DO COMPLEXO ECONÔMICO INDUSTRIAL DA SAÚDE NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: ARTICULAÇÕES INTERESCALES ENTRE LUGAR, FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL, MUNDO

Concentración y centralización del complejo económico-industrial de la salud en el territorio brasileño: articulaciones interescales entre lugar, formación socioespacial y mundo
Concentration and Centralization of the Health Economic-Industrial Complex in Brazilian Territory: Interscalar Articulations Among Place, Socio-Spatial Formation, and the World
Ricardo Mendes Antas Jr.

[127-138] O DIREITO À SAÚDE E A DESIGUALDADE: AS RESPOSTAS DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19 NO NORDESTE BRASILEIRO

El derecho a la salud y la desigualdad: las respuestas de la Atención Primaria de Salud frente a la pandemia de la COVID-19 en el nordeste brasileño
The Right to Health and Inequality: Primary Health Care Responses to the COVID-19 Pandemic in Northeastern Brazil
Bernadete Perez Coelho - Tiago Feitosa de Oliveira

[139-148] DESCAMINHOS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO EM DEBATE

Pasos en falso de la política educativa brasileña: centralización y descentralización en debate
Missteps in Brazilian Education Policy: Debating Centralization and Decentralization
Lara Iara Gomes Borges - Rafael Gonçalves dos Santos - Maria Cristina Piana

[149-157] O IFMT E SUAS MARGENS: MEDIAÇÕES E DISPUTAS NA PRÁTICA DA CIÊNCIA E DA EDUCAÇÃO

El IFMT y sus márgenes: mediaciones

y disputas en la práctica de la ciencia y de la educación
The IFMT and Its Margins: Mediations and Disputes in Scientific and Educational Practice
Valter Cardoso da Silva - Moisés Alves de Oliveira

[159-167] POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL: TESSITURAS SISTÊMICAS NEOLIBERAIS

Políticas públicas de formación docente en Brasil: tramas sistémicas neoliberales
Public Policies for Teacher Education in Brazil: Neoliberal Systemic Configurations
Fernando Lazaretti Onorato Silva - Patric Paludett Flores - Vânia de Fátima Matias

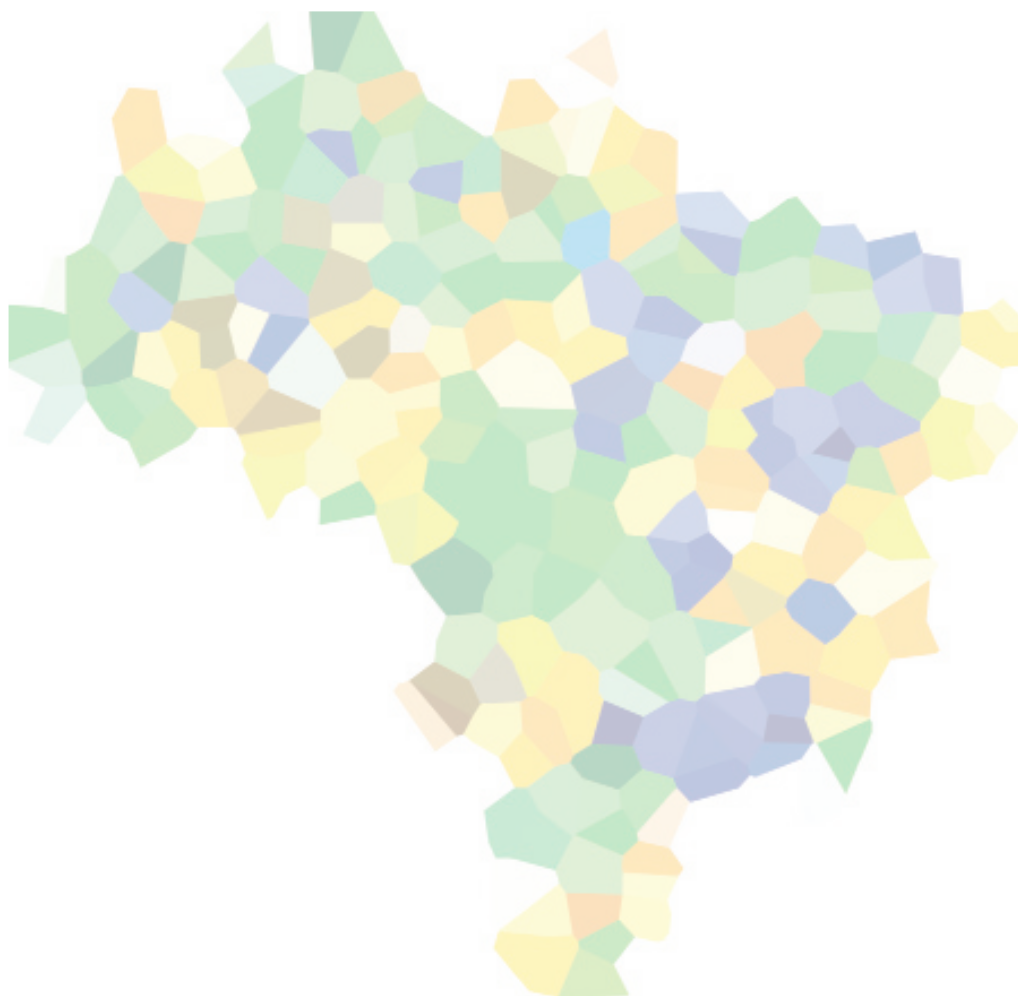
[169-179] O ESTADÃO, IDORT E ESTADO NOVO: A PRÁXIS INDUSTRIAL E A FORMAÇÃO DO TRABALHADOR BRASILEIRO

O Estadão, el IDORT y el *Estado Novo*: la praxis industrial y la formación del trabajador brasileño
O Estadão, IDORT, and the Estado Novo: Industrial Praxis and the Formation of the Brazilian Worker
Alexandre de Britto Redondo

EDITORIAL

Presentación de los directores

IGNACIO BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE - RUBENS BEÇAK



PRESENTACIÓN

La *Revista de Estudios Brasileños* (REB) publica su número 25 dando continuidad a la reflexión iniciada en la edición anterior, dedicada a los trabajos presentados en el III Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanas «Brasil 1824-2024: entre centralismo y descentralización», organizado por el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Salamanca en junio de 2024. Al reunir investigaciones surgidas de este encuentro científico, la revista reafirma su compromiso con la difusión de estudios interdisciplinarios sobre Brasil y con la promoción del diálogo entre investigadores de distintas instituciones y áreas del conocimiento.

El bicentenario de la Constitución de 1824 constituye el punto de partida de los debates del congreso y sigue siendo el eje vertebrador de esta edición. La primera Constitución brasileña marcó el inicio de la organización político-institucional del país independiente, estableciendo un modelo de Estado fuertemente centralizado, pero también inaugurando tensiones que atravesarían toda la historia nacional. A lo largo de los dos últimos siglos, los procesos de centralización y descentralización del poder han asumido diferentes formas y significados, influyendo en la organización del Estado, las políticas públicas, las relaciones entre gobierno y sociedad, la producción económica, la educación, la salud y la construcción de las identidades territoriales. Los artículos reunidos en este volumen ponen de manifiesto la vigencia de este debate al demostrar cómo estas dinámicas siguen presentes en la realidad brasileña contemporánea.

La edición se abre con un análisis del pensamiento político de Alberto Torres, en el que João Paulo de Souza Favoretti examina el papel atribuido al Estado y a la centralización del poder en la formación nacional brasileña. A continuación, Francisco José Araujo retoma el contexto histórico de la Constitución de 1824 para analizar la construcción del Estado brasileño a partir de la transición simbólica del «Brasil con Z» al «Brasil con S», ofreciendo una lectura histórica sobre los fundamentos políticos e institucionales de la nación.

Los desafíos de la democracia contemporánea aparecen abordados desde distintas perspectivas a lo largo del volumen. Jefferson Rodrigues Barbosa analiza las bases ideológicas del gobierno de Jair Bolsonaro y las motivaciones de sus electores, contribuyendo a comprender el ascenso de la derecha radical en el Brasil reciente. Por su parte, Kleomara Gomes Cerquinho y Ana Paula Paes de Paula examinan las transformaciones en la relación entre Estado y sociedad mediadas por las tecnologías digitales, evaluando una década de funcionamiento del portal Gov.br y sus efectos sobre la gestión pública y la participación ciudadana.

La dimensión territorial ocupa un lugar destacado en varios trabajos. Elson Luciano Silva Pires analiza los fundamentos, resultados y desafíos de la gobernanza del desarrollo territorial en el estado de Bahía, mientras que Bruno José da Cruz Oliveira investiga las formas de control socioterritorial y de participación política en las periferias metropolitanas de Río de Janeiro. Desde otra perspectiva, Virgilio Bomfim Neto estudia las relaciones interétnicas en la Amazonia, articulando gobernanza, territorialidad indígena y economía del caucho en la formación histórica del estado de Acre. Completando este conjunto, Ricardo Mendes Antas Jr. presenta una propuesta metodológica para la elaboración del mapa del complejo industrial de la salud a escala mundial a partir de los circuitos espaciales productivos brasileños, poniendo de relieve las conexiones entre territorio, desarrollo y políticas industriales.

Las políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos sociales también reciben una atención especial. Bernadete Perez Coelho y Tiago Feitosa de Oliveira investigan las respuestas de la Atención Primaria de Salud en el Nordeste brasileño durante la pandemia de la covid-19, destacando cómo las desigualdades históricas condicionaron la capacidad de respuesta frente a la crisis sanitaria. El estudio refuerza la importancia del Sistema Único de Salud y de las políticas descentralizadas de atención primaria para reducir las desigualdades regionales.

La educación constituye otro de los ejes centrales de este número y es abordada desde distintas perspectivas. Rafael Gonçalves dos Santos, Maria Cristina Piana y Lara Iara Gomes Borges analizan los desafíos de las políticas educativas brasileñas a la luz de las tensiones entre centralización y descentralización. Valter Cardoso Silva y Moises Alves de Oliveira estudian la producción científica y educativa desarrollada en el Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT), destacando la relevancia de las instituciones situadas fuera de los grandes centros urbanos para la democratización del conocimiento. Por su parte, Vânia de Fátima Matias examina la centralidad del discurso mercantil en la formación inicial del profesorado en contextos neoliberales, problematizando sus efectos sobre la educación pública y la autonomía docente.

Cierra esta edición el trabajo de Alexandre de Britto Redondo, que ofrece una valiosa contribución a la historia de las relaciones entre educación, trabajo e industrialización en Brasil al analizar la actuación conjunta del periódico *O Estado de S. Paulo*, del Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) y del Estado Novo en la formación del trabajador brasileño. El artículo pone de manifiesto cómo los proyectos de modernización económica y organización del trabajo estuvieron estrechamente vinculados a las estrategias de construcción del Estado y de consolidación de determinadas concepciones de ciudadanía y desarrollo.

En conjunto, los estudios publicados en este volumen reflejan la riqueza y la diversidad de los enfoques contemporáneos sobre la sociedad brasileña. Desde perspectivas históricas, políticas, geográficas, sociológicas, educativas y sanitarias, los autores demuestran que las tensiones entre centralización y descentralización siguen siendo fundamentales para comprender tanto la trayectoria del Estado brasileño como los desafíos que afronta el país en el siglo XXI. Esperamos que esta edición contribuya a ampliar el debate académico y a estimular nuevas investigaciones sobre los múltiples procesos que configuran la realidad brasileña, fortaleciendo el diálogo interdisciplinar que constituye uno de los principales objetivos de la *Revista de Estudos Brasileños*.

DIRECTORES

Ignacio Berdugo Gómez de la Torre

Universidad de Salamanca
Director de Ciencias Jurídicas

berdugo@usal.es

Rubens Beçak

Universidade de São Paulo
Director de Ciencias Sociales y Humanas

rubenssg@usp.br

APRESENTAÇÃO

A *Revista de Estudos Brasileiros* (REB) publica seu número 25 dando continuidade à reflexão iniciada na edição anterior, dedicada aos trabalhos apresentados no III Congresso Internacional de Ciências Sociais e Humanas “Brasil 1824–2024: entre centralismo e descentralização”, realizado pelo Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca, em junho de 2024. Ao reunir pesquisas provenientes desse encontro científico, a revista reafirma seu compromisso com a divulgação de estudos interdisciplinares sobre o Brasil e com a promoção do diálogo entre pesquisadores de diferentes instituições e áreas do conhecimento.

O bicentenário da Constituição de 1824 constituiu o ponto de partida para os debates do congresso e permanece como eixo estruturador desta edição. A primeira Carta Constitucional brasileira marcou o início da organização político-institucional do país independente, estabelecendo um modelo de Estado fortemente centralizado, mas também inaugurando tensões que atravessariam toda a história nacional. Ao longo dos dois últimos séculos, os processos de centralização e descentralização do poder assumiram diferentes formas e significados, influenciando a organização do Estado, as políticas públicas, as relações entre governo e sociedade, a produção econômica, a educação, a saúde e a construção das identidades territoriais. Os artigos reunidos neste volume evidenciam a atualidade desse debate ao demonstrar como tais dinâmicas continuam presentes na realidade brasileira contemporânea.

A edição inicia-se com uma análise do pensamento político de Alberto Torres, na qual João Paulo de Souza Favoretti examina o papel atribuído ao Estado e à centralização do poder na formação nacional brasileira. Em seguida, Francisco José Araujo retoma o contexto histórico da Constituição de 1824 para discutir a construção do Estado brasileiro a partir da transição simbólica do “Brasil com Z” para o “Brasil com S”, oferecendo uma leitura histórica sobre os fundamentos políticos e institucionais da nação.

Os desafios da democracia contemporânea aparecem em diferentes perspectivas ao longo da edição. Jefferson Rodrigues Barbosa analisa as bases ideológicas do governo Jair Bolsonaro e as motivações de seus eleitores, contribuindo para a compreensão da ascensão da direita radical no Brasil recente. Já Kleomara Gomes Cerquinho e Ana Paula Paes de Paula discutem as transformações na relação entre Estado e sociedade mediadas pelas tecnologias digitais, avaliando uma década de funcionamento do portal Gov.br e seus impactos sobre a gestão pública e a participação cidadã.

A dimensão territorial ocupa lugar de destaque em diversos trabalhos. Elson Luciano Silva Pires examina os fundamentos, resultados e desafios da governança do desenvolvimento territorial na Bahia, enquanto Bruno José da Cruz Oliveira investiga as formas de controle socioterritorial e de participação política nas periferias metropolitanas do Rio de Janeiro. Em outra perspectiva, Virgílio Bomfim Neto analisa as relações interétnicas na Amazônia, articulando governança, territorialidade indígena e economia da borracha na formação histórica do estado do Acre. Complementando esse conjunto, Ricardo Mendes Antas Jr. apresenta uma proposta metodológica para a construção do mapa do complexo industrial da saúde em escala global a partir dos circuitos espaciais produtivos brasileiros, evidenciando as conexões entre território, desenvolvimento e políticas industriais.

As políticas públicas voltadas para a garantia de direitos sociais também recebem atenção especial. Bernadete Perez Coelho e Tiago Feitosa de Oliveira investigam as respostas da Atenção Primária à Saúde no Nordeste brasileiro durante a pandemia da covid-19, destacando como desigualdades históricas influenciaram a capacidade de enfrentamento da crise sanitária. O estudo reforça a importância do Sistema Único de Saúde e das políticas descentralizadas de atenção básica na redução das desigualdades regionais.

A educação constitui outro eixo central deste número, abordada sob diferentes enfoques. Rafael Gonçalves dos Santos, Maria Cristina Piana e Lara Lara Gomes Borges discutem os impasses das políticas educacionais brasileiras à luz das disputas entre centralização e descentralização. Valter Cardoso Silva e Moises Alves de Oliveira analisam a produção científica e educacional desenvolvida no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT), ressaltando a relevância das instituições localizadas fora dos grandes centros na democratização do conhecimento. Por sua vez, Vânia de Fátima Matias examina a centralidade do discurso mercadológico na formação inicial de professores em contextos neoliberais, problematizando seus efeitos sobre a educação pública e a autonomia docente.

Encerrando a edição, Alexandre de Britto Redondo oferece uma contribuição para a história das relações entre educação, trabalho e industrialização no Brasil ao investigar a atuação conjunta do jornal *O Estado de S. Paulo*, do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) e do Estado Novo na formação do trabalhador brasileiro. O artigo evidencia como projetos de modernização econômica e organização do trabalho estiveram intimamente vinculados às estratégias de construção do Estado e de consolidação de determinadas concepções de cidadania e desenvolvimento.

Em conjunto, os estudos publicados neste volume revelam a riqueza e a diversidade das abordagens contemporâneas sobre a sociedade brasileira. Partindo de perspectivas históricas, políticas, geográficas, sociológicas, educacionais e sanitárias, os autores demonstram que as tensões entre centralização e descentralização permanecem essenciais para compreender tanto a trajetória do Estado brasileiro quanto os desafios enfrentados pelo país no século XXI. Esperamos que esta edição contribua para ampliar o debate acadêmico e estimular novas investigações sobre os múltiplos processos que moldam a realidade brasileira, fortalecendo o diálogo interdisciplinar que orienta a missão da *Revista de Estudos Brasileiros*.

DIRETORES

Ignacio Berdugo Gómez de la Torre

Universidad de Salamanca
Diretor de Ciências Jurídicas

berdugo@usal.es

Rubens Beçak

Universidade de São Paulo
Diretor de Ciências Sociais e Humanas

rubenssg@usp.br

SECCIÓN GENERAL

Artículos

A CENTRALIZAÇÃO DO PODER E O PAPEL DO ESTADO NO PENSAMENTO DE ALBERTO TORRES (1865-1917)

JOÃO PAULO DE SOUZA FAVORETTI

DO BRAZIL COM Z AO BRASIL COM S: O CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1824

FRANCISCO JOSÉ ARAUJO

O GOVERNO DE JAIR BOLSONARO E A DIREITA RADICAL NO BRASIL: A

TENTATIVA DE GOLPE DE ESTADO DE 8 DE JANEIRO DE 2023

JEFFERSON RODRIGUES BARBOSA

A GESTÃO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NO USO DA INTERNET: O PORTAL GOV.BR DEZ ANOS DEPOIS

KLEOMARA GOMES CERQUINHO - ANA PAULA PAES DE PAULA

A GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA: FUNDAMENTOS, RESULTADOS E DESAFIOS

ELSON LUCIANO SILVA PIRES

CONTROLE SOCIOTERRITORIAL E PARTICIPAÇÃO NA PERIFERIA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

BRUNO JOSÉ DA CRUZ OLIVEIRA

DA SERINGUEIRA AO ESTADO: GOVERNANÇA, TERRITÓRIO, INDÍGENAS E A

ECONOMIA DA BORRACHA NA FORMAÇÃO DO ESTADO DO ACRE

VIRGILIO BOMFIM NETO

CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DO COMPLEXO ECONÔMICO INDUSTRIAL

DA SAÚDE NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: ARTICULAÇÕES

RICARDO MENDES ANTAS JR.

O DIREITO À SAÚDE E A DESIGUALDADE: AS RESPOSTAS DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID 19 NO NORDESTE BRASILEIRO

BERNADETE PEREZ COELHO - TIAGO FEITOSA DE OLIVEIRA

DESCAMINHOS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO EM DEBATE

LARA IARA GOMES BORGES - RAFAEL GONÇALVES DOS SANTOS - MARIA CRISTINA PIANA

O IFMT E SUAS MARGENS: MEDIAÇÕES E DISPUTAS NA PRÁTICA DA CIÊNCIA E DA EDUCAÇÃO

VALTER CARDOSO DA SILVA - MOISÉS ALVES DE OLIVEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL: TESSITURAS SISTÊMICAS NEOLIBERAIS

FERNANDO LAZARETTI ONORATO SILVA - PATRIC PALUDETT FLORES - VÂNIA DE FÁTIMA MATIAS

O ESTADÃO, IDORT E ESTADO NOVO: A PRÁXIS INDUSTRIAL E A FORMAÇÃO DO TRABALHADOR BRASILEIRO

ALEXANDRE DE BRITTO REDONDO

A centralização do poder e o papel do Estado no pensamento de Alberto Torres (1865-1917)

La centralización del poder y el papel del Estado en el pensamiento de Alberto Torres (1865-1917)

The Centralization of Power and the Role of the State in the Thought of Alberto Torres (1865-1917)

AUTOR

João Paulo de Souza Favoretti*
favoretti.jp@gmail.com

* Doutorando em História pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Brasil).

RESUMO:

As ideias de Alberto Torres (1865–1917), político, jurista e intelectual brasileiro, constituem o objeto de análise deste trabalho. Sua atuação abrangeu os três poderes do Estado republicano brasileiro, o que lhe possibilitou conhecer o funcionamento do poder a partir de seu interior. Assim, este artigo discute os aspectos do pensamento de Torres relacionados à centralização do Estado, analisando, por exemplo, sua concepção de desenvolvimento econômico para o país. Em sua perspectiva, o Brasil deveria optar pela via agrária, por se tratar de um setor no qual o país possuía forte aptidão em razão da ampla disponibilidade de terras. Nesse sentido, o Estado assumiria papel fundamental, atuando como condutor do processo de modernização e progresso nacional. Para tal, recorreremos às obras do autor com o objetivo de analisar suas ideias e reflexões acerca dos problemas nacionais.

RESUMEN:

Las ideas de Alberto Torres (1865–1917), político, jurista e intelectual brasileño, constituyen el objeto de análisis de este trabajo. Su actuación abarcó los tres poderes del Estado republicano brasileño, lo que le permitió conocer el funcionamiento del poder desde su interior. Así, este artículo analiza los aspectos del pensamiento de Torres relacionados con la centralización del Estado, examinando, por ejemplo, su concepción del desarrollo económico del país. Desde su perspectiva, Brasil debería optar por la vía agraria, por tratarse de un sector en el que el país poseía una fuerte aptitud debido a la amplia disponibilidad de tierras. En este sentido, el Estado asumiría un papel fundamental, actuando como conductor del proceso de modernización y progreso nacional. Para ello, recurrimos a las obras del autor con el fin de analizar sus ideas y reflexiones acerca de los problemas nacionales.

ABSTRACT:

The ideas of Alberto Torres (1865–1917), a Brazilian politician, jurist, and intellectual, constitute the object of analysis in this article. His career encompassed the three branches of the Brazilian republican state, allowing him to understand the functioning of political power from within. Accordingly, this article examines the aspects of Torres's thought related to the centralization of the state, analyzing, for example, his conception of the country's economic development. In his view, Brazil should pursue an agrarian path, as this was a sector in which the country possessed strong potential due to its vast availability of land. In this sense, the State would assume a fundamental role, acting as the driving force behind the process of national modernization and progress. To this end, we draw on the author's works in order to analyze his ideas and reflections on national problems.

1. Introdução

O objeto deste trabalho engloba as ideias de Alberto Torres (1865-1917), um intelectual brasileiro nascido na região em que atualmente se situa a cidade de Itaboraí, no Rio de Janeiro. O autor se destacou tanto por sua atuação política, abrangendo os três poderes do Estado republicano brasileiro, quanto por sua atuação intelectual, em decorrência da escrita e publicação de obras em que discutia questões e problemas nacionais. A experiência política de Torres possibilitou-lhe conhecer o poder em seus pormenores, uma vez que ocupou diferentes cargos e transitou por vários espaços, de forma que sua visão de mundo e suas ideias foram moldadas tendo como fundamento sua experiência no meio político e sua capacidade de observação dos acontecimentos que se desenrolavam no cenário nacional e internacional.

Tal aspecto pode ser observado nas obras que Torres publicou, tendo em vista sua preocupação em discutir diversos assuntos concernentes ao mundo político, econômico e social. Por exemplo, nos dois primeiros livros que publicou em língua francesa, sendo eles *Vers la paix* (1909) e *Le problème mondial* (1913), objetivando alcançar projeção internacional, o autor analisou e debateu temas ligados à resolução de conflitos entre países, à paz mundial, à criação de um órgão internacional mediador de litígios entre as nações, além dos diferentes assuntos relacionados à filosofia e à história. Alberto Torres, nesses dois primeiros textos, adotou uma postura generalizante e analítica de um contexto mais global, sem dedicar grande atenção aos assuntos brasileiros.

Essa postura discursiva mudou nas três obras subsequentes, intituladas *A organização nacional* (1914), *O problema nacional brasileiro* (1914) e *As fontes da vida no Brasil* (1915), em que, escrevendo em língua portuguesa, Torres dedicou sua atenção a problematizar e propor soluções para os problemas que, em sua perspectiva, assolavam o Brasil. Esse conjunto de fontes permite ao pesquisador acessar as proposições, ideias e modos de pensar e escrever do autor, captando e interpretando seu pensamento político. Certamente, os livros não constituem as únicas fontes que utilizamos para estudar as ideias de Alberto Torres, tendo em vista que há outros documentos que possibilitam verificar aspectos de sua trajetória, tais como: artigos publicados em jornais, periódicos, anais do poder legislativo, mensagens do poder executivo enviadas ao poder legislativo, documentos provenientes do poder judiciário, além de cartas, discursos e anotações que integram o acervo de documentos pessoais do sujeito em questão.

No entanto, considerando os limites do trabalho ora proposto, focaremos nossa reflexão nos livros de sua autoria. Desse modo, ao final, será possível compreender as ideias de Alberto Torres acerca do tema da centralização do poder, os objetivos para seu fortalecimento e os meios legais e jurídicos necessários para que se efetivassem na prática. Compreender as noções de centralismo, Estado e pensamento político serão cruciais para o desenvolvimento de nossa reflexão. Além disso, com o propósito de estabelecer uma breve contextualização histórica acerca do panorama social e político do Brasil no período em que Alberto Torres se formou intelectualmente, dedicaremos algumas linhas para analisar as instituições políticas e a sociedade Oitocentista brasileira, buscando destacar o lugar social e as ideias que estavam em voga no contexto do qual o autor emergiu.

2. A centralização no pensamento de Alberto Torres

O exercício de investigação das ideias de um sujeito como Alberto Torres (1865-1917) perpassa, necessariamente, pelo exame do contexto em que nasceu, cresceu, estudou, e, no caso em questão, pela compreensão de seu envolvimento com agremiações estudantis nos espaços

PALAVRAS-CHAVE

Centralização;
Estado;
Alberto Torres;
pensamento
político brasileiro;
Primeira
República.

PALABRAS CLAVE

Centralización;
Estado;
Alberto Torres;
pensamiento
político brasileño;
Primera República.

KEYWORDS

Centralization;
State; Alberto
Torres; Brazilian
political thought;
First Brazilian
Republic.

Recibido:
08/08/2024

Aceptado:
20/07/2026

acadêmicos, de sua inserção no mundo político e de sua atuação intelectual. Isso permite compreender sobre os diferentes tipos de atuação que o autor desenvolveu, que ocorreu em vários momentos de sua vida e em espaços diversos. Desse modo, para entender suas ideias, considerar a amplitude de sua trajetória, seja no plano da militância, da escrita em jornais e periódicos, seja na política e na produção intelectual, torna-se elemento fundamental para a constituição de uma reflexão historiográfica acerca de um expoente do pensamento político brasileiro.

Alberto Torres foi um sujeito que, como tantos outros, para ter sua trajetória reconstruída pelas narrativas historiográficas, necessita que vários momentos de sua vida sejam estudados de modo singular, recorrendo a uma multiplicidade de fontes. Concordamos com Pierre Bourdieu (2006, p. 190) quando, ao refletir sobre a produção biográfica, abordou que os personagens não são detentores de trajetórias uniformes e lineares, como se sua jornada tivesse sido racional e organizada. Um indivíduo passa por inflexões, reviravoltas, mudanças, rupturas e contrassensos que conferem à sua história elevado grau de complexidade que um relato biográfico linear, estruturado, nos moldes de um curriculum vitae, são insuficientes para demonstrar. Sendo assim, pode-se analisar a trajetória de Alberto Torres de modo a considerar que um sujeito, mesmo que tenha sua história contada a partir de lugares que ocupou, não se resume apenas a isso. Todavia, antes de discutirmos suas ideias, consideremos seus aspectos biográficos (Favoretti, 2024, pp. 241-242).

Alberto Torres estudou na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, em São Paulo, iniciando em 1882, com 17 anos, tendo finalizado o curso na Faculdade do Recife. Após isso, atuou profissionalmente como advogado, até sua eleição para o cargo de deputado estadual constituinte do Rio de Janeiro, em 1891, momento de criação da constituição do estado. Em 1893, elegeu-se deputado federal, exercendo até 1896, quando foi nomeado por Prudente de Moraes como Ministro de Estado de Justiça e Negócios Interiores. Este foi um cargo exercido por apenas 4 meses. No ano de 1897, fez campanha para o cargo de Presidente de Estado do Rio de Janeiro (a nomenclatura ainda não era “governador”), para o qual foi eleito para um mandato trienal, perpassando os anos de 1898, 1899 e 1900. Em 1901, Campos Salles o indicou para o posto de Ministro do Supremo Tribunal Federal, o qual ocupou por 8 anos até sua aposentadoria em 1909.

Desta feita, considerando a trajetória de Alberto Torres, a problemática abordada neste trabalho gira em torno das formulações do autor acerca do papel que o Estado deveria assumir frente à nação e ao povo brasileiro, em uma perspectiva instrumental tanto para a resolução de problemas, principalmente políticos e sociais, quanto para o desenvolvimento econômico do país. Nessa mesma linha, a questão da centralização também adquire pertinência, pois, ao compreender que o Estado deveria dispor dos meios para conduzir a nação ao progresso, Torres depreendeu que, somente um poder estatal forte e centralizado, dotado dos meios legais e jurídicos necessários, seria capaz de conduzir esse processo.

A ideia de Estado demiurgo, tal como proposta por Edison Bariani (2007) ao analisar o pensamento de Alberto Torres, retrata o argumento aqui discutido, uma vez que a análise desenvolvida por Bariani compreende que o Estado surge “como criador, construtor da Nação, ao dar partida e coordenação à construção do país. Soberano em sua autoridade política (...) o tal Estado seria intérprete da soma das vontades dominantes, extraída da mentalidade coletiva” (Bariani, 2007, p. 166). Com isso, percebemos que o aparato estatal, na visão de Torres, disporia de legitimidade e autoridade política para exercer atribuições que significariam, na prática, uma ampla dose de poder concentrada na capacidade discricionária do governo estabelecido, ou seja, dos anseios políticos do grupo que estivesse ocupando cargos do Estado.

Ao propor o conceito “demiurgo”, para entender o papel do Estado no pensamento de Torres, Edison Bariani assinalou que o aparato estatal “propiciaria a existência efetiva da sociedade que, por sua vez, produziria indivíduos habilitados ao convívio e à participação”, sendo responsável, desse modo, por moldar a sociedade por meio da instrução pública, da criação de uma identidade nacional e formação de um povo capaz de explorar os recursos naturais com o intuito de promover o desenvolvimento econômico do país. Assim, o Estado criaria “não só a Nação e o povo, também os entes e mecanismos necessários para execução de sua obra e perpetuação das condições de sua dominação” (Bariani, 2007, p. 166).

Nesse sentido, tomando essas considerações como ponto de partida, é possível perceber certos aspectos do pensamento de Alberto Torres, como as formulações teóricas que propôs para conferir ao Estado um poder forte e atuante, inclusive, prevendo suas atribuições na formação da Nação, do povo e dos mecanismos para assegurar seu poder, não só em um contexto específico, mas de modo atemporal. A categoria “conservador” tem sido muito utilizada para se referir ao autor, na medida em que seu pensamento, justamente no que tange à questão da centralização, pressupõe que o Estado devesse deter os meios para construir a nacionalidade. Esse assunto foi analisado, por exemplo, por autoras como Maria Fernanda Lombardi Fernandes (1997), que se debruçou sobre a questão do conservadorismo do pensamento de Alberto Torres e as contingências históricas que lhe possibilitaram moldar seu pensamento político.

Ao falar em progresso e desenvolvimento, em se tratando das ideias de um sujeito como Alberto Torres, situado entre o final do século XIX e início do século XX, não se pode deixar de abordar a capilaridade das premissas positivistas no ambiente intelectual da época. Perceber que as formulações do autor estavam imbuídas dessas concepções é importante para compreender as influências teóricas que pairavam naquele ambiente, o que acabou influenciando tanto Torres quanto seus contemporâneos. Em suma, podemos tomar como ponto de partida que o positivismo preconizava que a sociedade era regida pelas mesmas leis que o mundo natural, e que, consecutivamente, em uma perspectiva cientificista, estava em constante evolução e desenvolvimento¹.

À medida que esses esquemas conceituais eram lidos, interpretados e apropriados por pensadores brasileiros da transição Império-República, eles os utilizavam como lentes teóricas para analisar seu contexto. Como propôs Angela Alonso (2002, pp. 33-35), os intelectuais brasileiros não eram meros imitadores de ideias estrangeiras, mas, ao entrarem em contato com esses arcabouços explicativos, se apropriavam do que lhes convinham e formulavam suas próprias visões de mundo acerca do Brasil e de seus problemas. Não se tratava de uma transposição, mas de uma circulação de ideias, que ocorreu por todo o século XIX por meio de periódicos, jornais e impressos que iam e vinham pelo Atlântico².

Sendo assim, examinaremos as premissas do pensamento de Alberto Torres, verificando como o autor abordou a centralização do poder e do papel do Estado na tarefa de conduzir a nação ao progresso. Essa análise perpassa pela identificação dos meios e mecanismos que o autor considerava necessário conceder ao aparelho estatal para que tivesse condições materiais de lograr êxito para implementar as mudanças e reformas necessárias com a finalidade de mudar a realidade social do país e alcançar o desenvolvimento econômico. Além disso, vale ressaltar que, ao tangenciar a problemática do progresso, não se pode deixar de abordar as reflexões de Torres acerca do plano econômico, pois, ao abordar a questão do desenvolvimento nacional, o autor propunha que um país como o Brasil somente alcançaria o desenvolvimento por meio da agricultura.

Ao abordar a ideia de Estado, é necessário considerar que se trata de um conceito que possui uma ampla gama de significados, e, consideramos que, para ser compreendido, é necessário assinalar as linhas ou correntes de interpretação, autores e teorias que foram desenvolvidas³. Além disso, por ser um conceito dotado de historicidade, e, também, polissêmico, julgamos necessário destacar suas principais correntes, de modo a não cair em generalizações e equívocos⁴. Todavia, como nosso intuito não é de nos aprofundarmos em definições extensas acerca das teorias existentes para pensar a categoria Estado, nos deteremos a abordar as reflexões de Alberto Torres sobre o assunto.

No projeto de revisão constitucional desenvolvido por Alberto Torres, é possível verificar as bases que demonstram de forma pragmática a sua concepção de estruturação do Estado, a fim de que esse dispusesse dos meios para atuar de modo a resolver os problemas nacionais, como a desorganização administrativa, o desenvolvimento econômico, a instrução pública, a formação da nação e do povo, entre outros. Essa estruturação dizia respeito à maneira como o poder seria organizado, diferenciando-se da tradicional divisão tripartite iluminista. A visão de Torres pressupunha que o regime republicano brasileiro, tal como o imperial, contaria com a existência de um quarto poder, denominado em sua teoria, Poder Coordenador. Esse mecanismo seria responsável por exercer um papel de direção e harmonização entre os demais poderes, a fim de impedir a desorganização e os atropelos que ocorriam, principalmente entre o Executivo e o Judiciário.

Na revisão constitucional proposta, há uma seção intitulada “Dos órgãos da soberania nacional”, em que consta o seguinte:

O art. 15 sofrerá a seguinte modificação: São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo, o Coordenador e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si. Depara-se neste artigo com uma das inovações mais importantes – senão a principal – deste trabalho: a criação do Poder Coordenador. É instituição nova, no Direito Público; não é, porém, um invento de imaginação, como tantas outras. Se se lhe prescrutar a natureza íntima, chegar-se-há á conclusão de que é o órgão necessariamente integrante, nos países da nossa índole, do regimen presidencial federativo (Torres, 1914, p. 259).

Deparamo-nos, então, com a proposição de um Poder Coordenador, delineada com o viés de se mostrar como uma inovação política, que, em países com a “índole” do Brasil, faziam-se necessários. Quando o autor apontou a expressão “países de nossa índole”, muito se pode pensar acerca do que Torres quis dizer. Para compreender este ponto, é importante considerar que ele estava situado na transição Império-República, viu e conviveu com a escravidão e ocupou cargos no Estado republicano, contribuindo para consolidar o regime em âmbito estadual, no Rio de Janeiro. Ao fazer tal referência, possivelmente estava aludindo a países com passado colonial, que, juntamente com esse processo, tiveram na escravização as bases de sua economia. Além disso, possivelmente estava considerando o fato de o Brasil ter se tornado um regime monárquico que contou, consignado pela Carta de 1824, com um quarto poder, o Poder Moderador.

A ideia de um quarto poder foi tão significativa no pensamento de Alberto Torres, que autores que foram influenciados por ele se propuseram a analisar seu pensamento e ressaltar a sua relevância, principalmente aqueles que foram seus discípulos, como Barbosa Lima Sobrinho, Alcides Gentil, Augusto Saboia Lima e Cândido Motta Filho. Esse último, na obra *Alberto Torres e o thema de sua geração* (1931, p. 67), esboçou um esquema em que é possível perceber como estariam organizados os poderes de acordo com o texto constitucional revisado por Alberto Torres, ressaltando que o Poder Coordenador seria exercido por um órgão denominado “Conselho Nacional”, o qual, por sua vez, contaria com representantes dos outros três poderes e de uma instituição nomeada como “Instituto dos Problemas Nacionais”. Assim, vemos que Alberto Torres concebia a necessidade de dotar o Estado com os meios para resolver os problemas nacionais, os quais eram passíveis de serem compreendidos e solucionados por intelectuais, ou seja, indivíduos detentores de expertise para pensar a nação e exercer um governo que conduzisse o país ao progresso.

O Estado seria estruturado de forma que, detendo as condições materiais que lhe conferisse certo grau de centralização, pudesse atuar na formação da nação e do povo brasileiro, instruindo-o e fornecendo os meios para que a população pudesse trabalhar no setor agrário para contribuir com o desenvolvimento econômico do país. Essa interpretação também pode ser notada na obra de Maria Fernanda Lombardi Fernandes (1997), ao apontar que, “para Torres, só uma instância poderia ser capaz de fundar a nação e a nacionalidade, o Estado, que, no Brasil, não passava de um órgão de comando de uma minoria” (Fernandes, 1997, p. 147). Deste modo, vemos que o Estado para Alberto Torres não deveria se preocupar apenas com questões básicas, mínimas, tal como preconizado pelo liberalismo, mas atuar de modo substantivo junto à sociedade, sendo capaz de resolver problemas históricos e construir o país da forma que ele deveria ser. Certamente, essas ideias são características do autor e fundamentam as linhas básicas de um nacionalismo brasileiro, que exerceu influência na geração subsequente de pensadores, principalmente no que tange ao modo de pensar a nação, o Estado, o povo e o desenvolvimento econômico brasileiro.

3. Aspectos políticos e sociais no Brasil Oitocentista

Nesta seção, objetivamos empreender uma breve contextualização dos aspectos políticos e sociais que marcaram o Brasil Oitocentista. Esse exercício, que não abarcará todos os processos históricos que se desdobraram no século XIX, tem como propósito discutir as linhas gerais do período que o sujeito aqui estudado, sendo ele Alberto Torres, nasceu, cresceu, estudou e atuou. Além disso, na medida em

que analisamos o conceito de Estado e as formulações do autor sobre esse assunto, faz-se necessário compreender como foi empreendida a construção do Estado nacional brasileiro no Oitocentos, sob a coordenação do Império, marcado pela atuação de grupos políticos que disputavam projetos entre si e que, durante toda a vigência da monarquia, encabeçaram movimentos em busca de hegemonia política. Sendo assim, nosso foco deixa de ser as ideias e formulações intelectuais de Alberto Torres, para discutirmos aspectos que a historiografia tem abordado sobre os vários momentos históricos que atravessaram a monarquia brasileira.

Convém retomar o processo de independência do Brasil. Quando se analisa o contexto que culminou na emancipação política do país, uma vasta historiografia tem se preocupado em discuti-la, dedicando-se, por exemplo, ao exame do caráter pacífico ou conflituoso que foi percebido nas províncias durante o contexto. Todavia, um aspecto que emerge das pesquisas sobre o assunto, foi discutido por João Paulo Pimenta (2012, pp. 14-15), a respeito da configuração de um *espaço de experiência revolucionário moderno*, com claras influências dos pressupostos desenvolvidos por Reinhart Koselleck. Segundo Pimenta, esse espaço de experiência foi responsável por desenvolver nas gerações do período anterior à Independência, um repertório político e cultural que fosse suficiente para embasar visões e ideias contestatórias ao sistema colonial, que há mais de três séculos ainda era sustentado pela Coroa portuguesa.

Essa experiência revolucionária, segundo Pimenta (2012, p. 30) – que perpassava pela influência das ideias que foram responsáveis por acontecimentos como a Independência dos Estados Unidos (1776), a Revolução Francesa (1789), a Revolução no Haiti (1791) e as independências na América hispânica (após 1810) –, foi fundamental para a construção de um vocabulário político que fosse capaz de despertar o interesse e a mobilização de “atitudes coletivas que, em meio a um panorama nebuloso no tocante às alternativas de futuro aventadas para o abalado Império Português, se mostrariam determinantes na configuração do projeto de separação política entre Brasil e Portugal” (Pimenta, 2012, p. 39).

Percebemos que, para compreendermos o processo de Independência do Brasil, é necessário considerar a carga de experiência que aquela geração detinha no princípio do século XIX. Assim, ao observar o contexto final do século XVIII, nota-se que na colônia ocorreram vários conflitos, dentre os quais destacamos a Inconfidência Mineira (1789) e a Conjuração Baiana (1798). Segundo João Paulo Pimenta (2012, p. 34), mesmo que na América Portuguesa, ou Brasil Colonial, tenha havido eventos históricos exemplares do processo de colapso do Império Português, “não há nenhum acontecimento ou evento desse tipo que possa ser qualificado como de antecedente da independência, ou que sequer a tenha preparado”. Assim, o autor afirmou que a Independência do Brasil não estava sendo anunciada por esses acontecimentos, por ser dotada de uma trama histórica singular. Todavia, “não se pode compreendê-la de modo apenas circunstancial, como obra quase que de um acaso, inscrita exclusivamente em um tempo curto” (Pimenta, 2012, p. 34). Com isso, sugere-se justamente para um exame desse espaço de experiência revolucionário moderno, de modo a não simplificar as interpretações do processo de Independência, analisando-o em uma perspectiva contextual.

Além das notícias e ideias que circulavam a respeito de revoluções que se desenrolavam ao redor do mundo, no Brasil havia também toda uma conjuntura que exerceu influência no processo de Independência. Considerando os eventos que se seguiram à transferência da Corte portuguesa para o Brasil (1807-1808), a abertura de seu comércio ao mercado mundial (1808-1810), sua elevação à condição de Reino (1815), a revolução constitucional portuguesa (1820) e, por fim, a própria independência do Brasil, vemos que o país atravessou uma complexa trama histórica que lhe conferiu uma posição singular se comparado aos vizinhos latino-americanos. O Brasil constituiu-se como o “único Estado a adotar de maneira estável e sustentável um regime de governo monárquico, o único no qual o escravismo colonial foi mantido (e reinventado) e o único que logrou construir uma unidade territorial nacional” (Pimenta, 2012, p. 38).

Por conseguinte, observa-se que o processo de Independência do Brasil foi influenciado por uma conjuntura que escapa apenas aos acontecimentos relacionados à família real portuguesa ou à ação particular do monarca. Com a configuração da separação política do Brasil e sua emancipação, deu-se

início ao Primeiro Reinado, sob governo de D. Pedro I e das premissas consignadas na Carta de 1824, que, outorgada pelo imperador, instituiu o Poder Moderador como quarto poder. Destacamos apenas esse aspecto, dentre muitos outros, em função de nossa discussão pretender examinar as bases pelas quais o poder do Estado se constituiu.

O Primeiro Reinado foi um período de suma importância para formação do Estado imperial, todavia, atravessou várias crises e conflitos. A própria Constituição foi outorgada após o imperador dissolver a Assembleia Constituinte. Houve a Confederação do Equador (1824) e a Guerra da Cisplatina (1826), que reverberavam nas bases políticas de sustentação do governo. Sendo assim, observa-se que o fim desse período é marcado pela abdicação do imperador, em 7 de abril de 1831. O contexto que se seguiu ficou conhecido como Período Regencial, pois o herdeiro do trono possuía à época cinco anos de idade, e, portanto, encontrava-se inapto para ser coroado, de acordo com a constituição vigente.

Sobre o contexto das Regências, os pressupostos de Marcello Basile (2009) são fundamentais para compreendê-lo de modo a não reproduzir equívocos historiográficos. Segundo o autor, esse período apresenta-se como a “fase mais conturbada da história do Brasil” e é “tradicionalmente visto sob perspectiva negativa, que o caracteriza como época anárquica e anômala, como empecilho à formação e à preservação da nação brasileira” (Basile, 2009, p. 55). Verifica-se, então, que o contexto das Regências, por vezes, foi tratado como época de quase separação do país, de agitações e conflitos, desconsiderando os tipos de discussões e projetos que eram disputados pelos grupos políticos atuantes.

Além disso, percebe-se que após a abdicação houve uma crise política decorrente das divisões no interior das elites e que possibilitou a “entrada em cena de novos atores políticos e de camadas sociais até então excluídas de qualquer participação ativa, egressas não só dos setores médios urbanos, como também dos estratos de baixa condição social” (Basile, 2009, p. 62). Dessa cisão, o cenário político foi modificado com a ampliação do escopo de grupos políticos, extrapolando os limites das elites que ocupavam os postos mais elevados no Estado. Os conflitos, então, foram se pulverizando pelo país, de modo que, a vacância do trono, a insuficiente coesão entre as elites, a participação popular e as rivalidades políticas fizeram surgir inúmeros episódios revoltosos pelas províncias (Basile, 2009, p. 68).

Isso tudo demonstrava que a ausência da autoridade imperial provocou uma crise no poder que foi suficiente para acarretar conflitos e dissensões. A forma como o aparato estatal estava organizado e o modo de funcionamento do jogo político suscitavam críticas por parte de setores liberais e, nesse sentido, emergiam movimentos reformistas com o propósito de aprovar mudanças que enfraquecessem os resquícios de absolutismo do poder monárquico. Ademais, no contexto que se seguiu à abdicação, foram empreendidas propostas com o viés de enfraquecer o poder político das regências, o que foi consignado no ato adicional, responsável por completar “uma série de reformas liberais realizadas pela Regência Trina Permanente” ajudando a “remover parcela significativa dos resíduos ‘absolutistas’ do Estado imperial, identificados à forte centralização política e administrativa” (Basile, 2009, p. 82).

Nesse sentido, vemos que o período regencial foi um “momento chave para a construção da nação brasileira” pois nele “garantiu-se a independência e o caminho de uma ordem nacional”, visto que, no ímpeto de se consolidar o Estado nacional, abalado pela “ausência de poder centralizado na figura do monarca”, o país, que podia se fragmentar “acabou tomando um rumo”, mostrando-se como um “tempo de esperanças, inseguranças e exaltações, tempo de rebeldia e de repressão, gerando definições, cujos traços essenciais permanecem na sociedade” (Morel, 2003, p. 10). Daí, vemos surgir a expressão de Marco Morel apontando o Período Regencial como um grande “laboratório” político e social, no qual, acrescentou Marcello Basile, “diversas e originais fórmulas políticas foram elaboradas e diferentes experiências testadas, abarcando amplo leque de estratos sociais” (Basile, 2009, p. 97).

Para entender o funcionamento do Estado, é de suma importância compreender a forma como a elite imperial se constituiu, visto que era ela a responsável por ocupar os postos de poder e exercer influência política. Certamente, é necessário que se depreenda que essa elite que se aborda não é única, mas apresenta-se

de forma plural. Contudo, como nos apresentou José Murilo de Carvalho (2008), a elite política imperial possuía um ponto de unificação, responsável por aglutiná-la intelectualmente. Esse ponto comum consistia na formação intelectual, recebida predominantemente nos círculos intelectuais de Coimbra, exercendo, por meio da educação, uma espécie de efeito homogeneizador, reforçado, ainda pela formação jurídica comum (Carvalho, 2008, pp. 81, 83).

A forma como a elite imperial se constituiu e atuava politicamente é um tema que nos interessa, pois, ao considerar as bases que a fundamentaram, pode-se compreender como o poder político e o Estado eram gerenciados, uma vez que essa classe coesa e homogênea, do ponto de vista intelectual, era a responsável pelo exercício do governo. Deste modo, conforme preconizou Ilmar Mattos (1987), compreender os “processos de construção do Estado imperial e de constituição da classe senhorial como processos recíprocos é justamente compreender esta dupla dimensão do ato de governar”, tomando como base que o Estado se constitui como uma máquina dotada tanto de funções de dominação quanto de direção, e a Coroa, nessa perspectiva, pode ser compreendida como um “partido” (Mattos, 1987, p. 168).

Quando Mattos procedeu à comparação da Coroa com um partido, o fez justamente para situar a discussão a respeito de que, sendo o poder monárquico passível de sofrer influências e pressões, se aproximaria de um partido em função das lutas por espaço e representação, em que, ora um grupo domina e conduz, ora outro o faz. Essa dinâmica foi observada por Ricardo Henrique Salles (2012), na medida em que discutiu que o fato de os Liberais, notadamente no Segundo Reinado, tenham formado mais governos, ou gabinetes. Todavia, na somatória dos anos, o tempo que ocuparam foi menor e isso “pode significar que seus governos eram mais instáveis”. Já os Conservadores “gozaram de maior coesão interna, devida principalmente à sua maior organicidade social, notadamente em relação à classe senhorial” (Salles, 2012, p. 25). Percebe-se, assim, a situação de lutas pelo exercício do poder atravessando os dois partidos predominantes no Império.

Além disso, das lutas e disputas pelo poder e pelos gabinetes, mesmo que os conservadores não estivessem no poder, a “concepção saquarema de Império predominou”, isso até a crise política de 1868. Mesmo com a existência de dois grupos digladiando-se pelo poder, as disparidades que apresentavam entre si não eram tão marcantes. A escravidão continuava como a única forma de organização do trabalho, como “força motriz das fazendas de café e da economia do Brasil”. Entre a elite imperial, não havia fortes dissensões em torno da questão escravista, tendo em vista que se tratava de um ponto em comum entre ambos os grupos. A oposição existente provinha, praticamente, apenas do exterior, “da Inglaterra e de uma opinião pública europeia difusa”, oferecendo poucas “consequências para a ordem social e política” (Salles, 2012, p. 10).

Deste modo, verifica-se que a estabilidade da escravidão era o argumento central que unificava os grupos políticos do Império, moldado pelos conservadores fluminenses, os saquaremas. Daí, a expressão que batizara a obra de Ilmar Rohloff de Mattos, o “tempo saquarema”, emerge com seu sentido de fato, englobando o contexto pelo qual o sistema político imperial estava imerso em uma ótica que serviu como pano de fundo para direção moral e intelectual da vida política (Salles, 2012, p. 10).

NOTAS

¹ Para compreender o conceito de positivismo, que muitas vezes é mencionado de forma genérica e com contornos imprecisos, recorremos à Michael Löwy, o qual propôs que o positivismo conduz ao pensamento de que “as leis que regulam o funcionamento da vida social, econômica e política, são do mesmo tipo que as leis naturais e, portanto, o que reina na sociedade é uma harmonia semelhante à da natureza, uma espécie de harmonia natural” (Löwy, 1985, p. 36). Deste modo, depreende-se que a visão positivista que predominou no século XIX no Brasil nos círculos intelectuais pressupunha a existência de uma visão positiva de passado, o qual deveria ser reconstituído pela História e que, estando a sociedade sob influência de um ethos capaz de organizá-la de modo semelhante ao que ocorre na natureza, e, considerando que as ideias existentes para ler o mundo natural eram guiadas por premissas como do evolucionismo, darwinismo e seleção natural, o positivismo influenciava interpretações sobre tempo de modo a conceber que a ideia de futuro estava atrelada à ideia de progresso, acompanhando a linha de raciocínio de uma evolução que ocorreria mediante a superação de barreiras, obstáculos e problemas.

² Entre os séculos XVIII e XIX, os acontecimentos, as notícias e as ideias estavam interconectadas entre regiões do Atlântico em função do fenômeno que a circulação de jornais, periódicos e viajantes, proporcionava. Por meio da conexão que as viagens possibilitavam, além dos avanços tecnológicos que favoreciam a impressão em maior escala de livros, jornais e folhetos, o período presenciou uma mudança na forma como se compreendiam os eventos históricos, uma vez que, considerando as grandes transformações que ocorreram no plano político e social na América do Norte, na Europa e na própria América do Sul, novos ideais e conceitos estavam adentrando na experiência política das pessoas em diferentes contextos. No Brasil, à medida que as notícias das independências na América hispânica entravam em circulação, novas ideias iam sendo agregadas àquilo que João Paulo Pimenta (2012, p. 14) chamou de “espaço de experiência revolucionário moderno”, apontando para a influência que processos revolucionários ocorridos ao redor do mundo exerceram, em alguma medida, na configuração do processo de independência do Brasil e na formação do Estado nacional. O fenômeno da circulação de ideias pelo Atlântico foi trabalhado por Lúcia Bastos Pereira das Neves e Tânia Maria Bessone da Cunha Ferreira (2018, p. 82).

³ Na obra *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*, de Norberto Bobbio e Michelangelo Bovero (1996), podemos notar a existência de diferentes formas e modelos de pensar a origem, evolução e estabelecimento do Estado, perpassando as correntes jusnaturalistas, contratualistas – essas considerando interpretações hobbesianas, rousseauianas e lockeanas –, além das linhas marxistas e hegelianas. Cada autor que deu nome a cada uma das correntes assinaladas está situado em um contexto específico e pertence a uma tradição intelectual distinta, conferindo

às premissas acerca do Estado características que os diferem um do outro.

⁴ Ao abordar a historicidade dos conceitos, as premissas engendradas por Reinhart Koselleck (2006, p. 306) nos propõem a refletir que, as categorias e conceitos possuem uma carga semântica que se distingue em relação ao tempo e espaço, apontando que um mesmo termo adquire significados diversos se for levado em consideração a época e o contexto em que foi cunhado. Portanto, para compreender um conceito, é necessário levar em consideração quem o abordou, quando e onde, a fim de que, a partir de uma análise contextual, seja possível delimitar o conteúdo que se pretendeu assinalar com seu uso.

FONTES

Torres, A. (1909). *Vers la paix*. Imprensa Nacional.

Torres, A. (1913). *Le problème mondial: études de politique internationale*. Imprensa Nacional.

Torres, A. (1978). *A organização nacional: primeira parte, a Constituição*. Companhia Editora Nacional.

Torres, A. (1978). *O problema nacional brasileiro: introdução a um programa de organização nacional*. Companhia Editora Nacional.

Torres, A. (2001). *As fontes da vida no Brasil*. Ebooks Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, A. (2002). *Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil-Império*. Paz e Terra.
- Basile, M. (2009). O laboratório da nação: a era regencial (1831–1840). In K. Grinberg & R. Salles (Orgs.), *O Brasil imperial* (Vol. 2, pp. 53–104). Civilização Brasileira.
- Bariani, E. (2007). *Estado demiurgo: Alberto Torres e a construção nacional*. Annablume.
- Bobbio, N., & Bovero, M. (1996). *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. Brasiliense.
- Bourdieu, P. (2006). A ilusão biográfica. In M. M. Ferreira & J. Amado (Orgs.), *Usos & abusos da história oral* (pp. 183–191). Editora FGV.
- Carvalho, J. M. de. (2008). *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. Civilização Brasileira.
- Fernandes, M. F. L. (1997). *Crise e reorganização nacional: o pensamento de Alberto Torres* [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo].
- Favoretti, J. P. de S. (2024). O conceito de democracia no pensamento político de Alberto Torres. In M. L. Martins & I. S. Machado (Orgs.), *Caminhos do Pensamento Social Brasileiro* (Vol. 3). Pimenta Cultural.
- Koselleck, R. (2006). *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Contraponto.
- Löwy, M. (1985). *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. Cortez.
- Mattos, I. R. de. (1987). *O tempo saquarema*. HUCITEC.
- Morel, M. (2003). *O período das Regências (1831–1840)*. Jorge Zahar.
- Motta Filho, C. (1931). *Alberto Torres e o thema da nossa geração*. Schmidt.
- Neves, L. B. P. das, & Ferreira, T. M. B. C. (2018). Livreiros, impressores e autores: organização de redes mercantis e circulação de ideias entre a Europa e a América (1799–1831). In L. Granja & T. R. de Luca (Orgs.), *Suporte e mediadores: a circulação transatlântica dos impressos (1789–1914)* (pp. 81–108). Editora da UNICAMP.
- Pimenta, J. P. (2012). *Tempos e espaços das independências: a inserção do Brasil no mundo ocidental (c. 1780–c. 1830)* [Tese de livre-docência, Universidade de São Paulo].
- Reis, A. F. (2022). *Emoção e patriotismo nos jornais da independência (1821–1823)* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Espírito Santo].
- Salles, R. H. (2012). O Império do Brasil no contexto do século XIX: escravidão nacional, classe senhorial e intelectuais na formação do Estado. *Almanack*, (4), 5–45. <https://doi.org/10.1590/2236-463320120401>
- Torres, A. (1909). *Vers la paix*. Imprensa Nacional.
- Torres, A. (1913). *Le problème mondial: études de politique internationale*. Imprensa Nacional.
- Torres, A. (1978). *A organização nacional: primeira parte, a Constituição*. Companhia Editora Nacional.
- Torres, A. (1978). *O problema nacional brasileiro: introdução a um programa de organização nacional*. Companhia Editora Nacional.
- Torres, A. (2001). *As fontes da vida no Brasil*. Ebooks Brasil.

Do *Brazil* com z ao *Brasil* com s: o contexto da constituição de 1824

Del *Brazil* con z al *Brasil* con s: el contexto de la Constitución de 1824

From Brazil with a "z" to Brasil with an "s": The Context of the 1824 Constitution

AUTOR

Francisco José Araujo*

franciscoearaujo@gmail.com

* Professor Adjunto
IV da Universidade
Estadual do Maranhão
(UEMA, Brasil).

RESUMO:

Este trabalho analisa a Constituição brasileira de 1824 com o objetivo de identificar, nesse texto constitucional, o legado da *Bill of Rights* de 1689, bem como analisar a influência britânica no processo de formulação dessa carta constitucional. Além disso, busca caracterizar a institucionalização dos poderes do Estado e tipificar o modelo de cidadania vigente diante da manutenção da escravidão. Para tanto, discutem-se, com base na historiografia especializada, o protagonismo e os interesses das múltiplas forças políticas em atuação no período. A partir do texto constitucional, empreende-se uma análise interpretativa centrada nos artigos 6º e 7º e nos artigos 178 e 179, especialmente nos incisos I a XXV da *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824.

RESUMEN:

Este trabajo analiza la Constitución brasileña de 1824 con el objetivo de identificar en este texto constitucional el legado de la *Bill of Rights* de 1689, así como poner de manifiesto la influencia británica en el proceso de elaboración de esta carta constitucional. Asimismo, pretende caracterizar la institucionalización de los poderes del Estado y tipificar el modelo de ciudadanía vigente ante el mantenimiento de la esclavitud. Para ello, se examinan, a partir de la historiografía especializada, el protagonismo y los intereses de las múltiples fuerzas políticas que actuaban en el período. A partir del texto constitucional, se lleva a cabo un análisis interpretativo centrado en los artículos 6 y 7, así como en los artículos 178 y 179, especialmente en los incisos I a XXV de la *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de marzo de 1824.

ABSTRACT:

This article analyzes the Brazilian Constitution of 1824 in order to identify, within this constitutional text, the legacy of the 1689 *Bill of Rights* and to highlight British influence on the drafting of this constitutional charter. It also seeks to characterize the institutionalization of state powers and to examine the model of citizenship established in the context of the continued existence of slavery. To this end, the study discusses, based on specialized historiography, the role and interests of the multiple political forces operating during the period. Drawing on the constitutional text itself, the article undertakes an interpretive analysis focused on Articles 6 and 7, as well as Articles 178 and 179, particularly sections I through XXV of the *Constituição Política do Império do Brasil* of March 25, 1824.

1. Introdução

Tem sido comum ressaltar a influência da Independência dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1789) no ideário dos movimentos anticoloniais e de independência ocorridos no Brasil-colônia. Destaca-se a Inconfidência Mineira (1789), a Revolução dos Alfiates na Bahia (1798) e a Revolução Pernambucana (1817). Todos esses movimentos possuíam viés republicano. Contudo, apenas a Revolução dos Alfiates defendia explicitamente o fim da escravidão e difundia, por meio de propaganda impressa, ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. Essa influência americana e francesa também é atribuída por conta das suas constituições, a dos Estados Unidos da América de 1787 (e a *Bill of Rights* de 1789 com as dez primeiras emendas) e da França de 1814 (pós-Napoleão). O Brasil, como ambas, adotou o padrão de constituição escrita.

Adota-se aqui, como perspectiva interpretativa, a influência do constitucionalismo inglês e da política externa da Grã-Bretanha, enquanto potência, no que tange à arquitetura e ao desenho da primeira constituição brasileira. Nogueira (1999) sinalizou a influência do constitucionalismo inglês a partir do foco dado, no texto constitucional de 1824, nos poderes do Estado e nos direitos fundamentais dos cidadãos, remetendo-se ao art.178: “É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuaes dos Cidadãos” (Brasil, 1824).

Macedo Filho (1977) destacou que as práticas do constitucionalismo inglês já tinham sido evocadas na Assembleia Constituinte de 1823 por Antônio Carlos. Além disso, o doutrinador Benjamin Constant, de grande influência para a construção do poder Moderador, adotou como fonte de inspiração o governo britânico, vendo-o como um afastamento dos extremos: o terror revolucionário e o absolutismo.

Os objetivos deste trabalho são: a) identificar na Constituição Brasileira de 1824 o legado da *Bill of Rights* de 1689; b) analisar a influência britânica no processo de formulação dessa carta constitucional; c) caracterizar a institucionalização dos poderes do Estado; d) tipificar o modelo de cidadania ante a manutenção da escravidão. Para tanto, discute-se o protagonismo e os interesses das múltiplas forças internas a partir da historiografia e do texto constitucional, empreende-se uma interpretação crítica com foco nos artigos 6 e 7; artigos 178 e 179, incisos de I a XXV, da “Constituição Política do Império do Brasil”, de 25 de março de 1824.

Metodologicamente, adotam-se os métodos histórico-crítico pela necessidade de observar os contextos e o método comparativo, a fim de verificar as aproximações e afastamentos entre os conteúdos legais.

A *Bill of Rights* inglesa de 1689, na sua origem, não tinha uma pretensão universal, focava em uma questão interna no contexto da Revolução Gloriosa, mas acabou se tornando uma referência às declarações de direitos posteriores, especialmente no tocante às leis arbitrárias e tribunais extraordinários, o direito de petição, a proibição de punições cruéis, a liberdade de expressão e o procedimento dos parlamentares etc.

O desenvolvimento deste trabalho constitui-se de dois blocos com suas respectivas subdivisões. O tópico 2 apresenta o contexto externo e interno em que emerge a Constituição de 1824. No plano externo, ressalta-se a posição da Grã-Bretanha no cenário internacional e as implicações disso em relação a Portugal e consequentemente ao Brasil. Internamente, cabe caracterizar as demandas socioeconômicas, os interesses políticos e as forças que atuavam na arena de

PALAVRAS-CHAVE

Constituição de 1824; cidadania restrita; centralismo; monarquia limitada; constitucionalismo inglês; escravidão.

PALABRAS CLAVE

Constitución de 1824; ciudadanía restringida; centralismo; monarquía limitada; constitucionalismo inglés; esclavitud.

KEYWORDS

Constitution of 1824; restricted citizenship; centralism; limited monarchy; English constitutionalism; slavery..

Recibido:
14/08/2024

Aceptado:
20/07/2026

disputa de poder. No tópico 3, foca-se na Assembleia Constituinte de 1823, como importante antecedente e, em seguida, o texto da Constituição de 1824 outorgada pelo imperador. Assim, através de uma análise crítica do processo que resulta no texto final, constrói-se uma interpretação das forças que contribuíram para estabelecer os princípios delineadores do arranjo institucional e político relacionado aos poderes do Estado, a institucionalização de uma sociedade política, a dimensão do cidadão e da participação e da manutenção da Escravidão. Para tanto, tomou-se prioritariamente os artigos 1º – 5º; artigos 6º e 7º; artigos 90 – 97; artigos 98 – 104; art. 178; art. 179, incisos I – XXXV.

2. Contextos externo e interno e o papel da Grã-Bretanha

A dependência e o vínculo comercial, financeiro e político de Portugal com a Grã-Bretanha eram de longa data, marcada pela celebração de sucessivos tratados e convenções comerciais e militares. Bethell (2018, p. 57) destaca os tratados assinados em 1642, 1654 e 1703 (Methuen). Em síntese, esses tratados resultavam em relações comerciais vantajosas para a Grã-Bretanha, que em troca prometia proteção a integridade territorial de Portugal e de seus domínios no mundo e manutenção da dinastia Bragança. Em 1793, esse pacto de proteção e garantias foi reafirmado e em 1807, novamente, um mês antes da partida de D. João para o Brasil, sob a proteção da marinha britânica.

Em 1808, logo após ter chegado ao Brasil, D. João VI decretou a “abertura dos portos às nações amigas”, pondo fim ao monopólio do comércio de Portugal com o Brasil que já durava 300 anos (pacto colonial), o que favoreceu a entrada dos produtos britânicos no Brasil. Logo depois, em 1810, mais dois tratados: de Aliança e Amizade e de Navegação e Comércio (a findar em 1825), este último reduziu a tarifa alfandegária para os produtos britânicos para 15%, menor até que a tarifa para os produtos portugueses (16%).

Segundo Bethell (2018, p. 64), nos anos 1820, o terceiro maior mercado de consumo dos produtos britânicos (têxteis e manufaturados) era o Brasil, atrás dos Estados Unidos da América e Alemanha. O Brasil, portanto, era estrategicamente muito importante para os britânicos.

Segundo Fernandes (2011, p. 87), no fim do século XVIII, a Grã-Bretanha já tinha iniciado sua Revolução Industrial e passado a defender o livre comércio em oposição ao Mercantilismo. O país gozava de amplos recursos nas esferas, que compõem o poder de uma potência: cultural, econômica e militar. Isso diz respeito ao seu sistema político, tido como referência pelos iluministas; seu sistema financeiro bem desenvolvido e sua especialidade em comércio. Do ponto de vista militar, possuía a maior marinha e detinha a tecnologia naval de ponta. No início do século XIX, a política externa dos britânicos pautava-se em três elementos de poder: Império, economia e poder naval.

Metri (2017), analisando os sucessivos tratados entre Portugal e Grã-Bretanha, destacou a importância desses tratados como mecanismos de reforço dos laços político-militares, entre eles, no entanto, havia desigualdade econômica e a balança comercial era desfavorável a Portugal. Portanto, os lusitanos, para obterem a libra, precisavam vender ouro, consequentemente Portugal e suas colônias encontravam-se inseridos na zona monetária da libra.

2.1. A Família Real, as nuvens de flores, Independência, Escravidão e pobreza

A vinda de D. João para o Brasil motivou inúmeras preocupações e produziu uma crescente insatisfação nos portugueses por conta da abertura dos portos e os tratados de 1810 com os britânicos, vistos como ruins pelos comerciantes portugueses, que acumulavam perdas desde 1807.

Bethell (2018) destaca que havia privilégios para os comerciantes britânicos em Portugal desde meado do século XVII e buscavam obter isso no Brasil, o que se efetivou com os tratados de 1810, quando eles passaram a ter direito de residir e ter propriedade no Brasil.

Cabe lembrar que Napoleão ofereceu à Espanha uma partilha do território português e os britânicos foram libertar Portugal da ocupação napoleônica. Diante desse fato, não é exagerado afirmar que Portugal se encontrava sob forte influência política e militar da Grã-Bretanha. Os britânicos exerciam forte influência sobre Portugal e seus domínios ultramarinos.

Em 1820, eclodiu a Revolução Liberal do Porto (24 de agosto), as Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa foram convocadas – espécie de assembleia constituinte composta por funcionários diplomáticos, comerciantes, burgueses agrários e representantes com formação universitária, em parte, advogados. Esse fato logo ecoou no Brasil, em um primeiro momento, visto como positivo aos brasileiros, porque as Cortes exigiam o retorno a Portugal da Família Real e sua corte.

Segundo informa Bethell (2018), a guerra na Europa já tinha terminado em 1811. Em 1814, decorridos seis anos de permanência da Família Real Portuguesa no Brasil, existia uma expectativa na Grã-Bretanha da Família Real retornar a Portugal e a partir de maio desse ano, o embaixador Strangford passou a incentivar D. João a voltar, ele chegou a se dispor, mas adiou a viagem. O adiamento do retorno tinha um motivo: diminuir a dependência de Portugal dos britânicos, em parte incentivada pelo primeiro-ministro francês Richelieu através dos diplomatas franceses, que também influenciaram para o Brasil ser elevado a Reino Unido. Em 1817, os britânicos tentaram novamente fazer D. João retornar a Portugal, eles estavam preocupados com o aprofundamento da crise econômica portuguesa e a insatisfação dos portugueses com a ausência de D. João. A permanência dos britânicos em Portugal também gerava insatisfação. No início de 1820, Beresford viaja ao Brasil para convencer D. João a retornar, mas também não obteve êxito e retornou a Portugal, quando lá chegou, a Revolução do Porto já tinha eclodido.

A Revolução Liberal do Porto logo passou a ser percebida por diversos grupos políticos brasileiros como contrária aos seus interesses, pois tinha como objetivo recolonizar o Brasil, o que foi de pronto contestado pelos brasileiros que já desejavam a Independência.

A Família Real partiu para Portugal em 26 de abril de 1821, deixando no Brasil D. Pedro como príncipe regente (com 24 anos) e a Independência do Brasil tornava-se inevitável. Portugal logo viu sua principal colônia americana se libertar. Porém, os britânicos viram nisso uma nova oportunidade.

Os legados de Minas Gerais, em 1789, da Bahia, em 1798 e de Pernambuco, em 1817, destacaram-se: a) a primeira introduziu de forma mais explícita o ideal emancipacionista/anticolonial; b) a segunda aprofundou o ideal de liberdade e somou a ele os ideais de igualdade e irmandade (fraternidade), além de tornar perene a pauta abolicionista; c) a terceira consolidou o ideal de constitucionalismo; d) todos esses movimentos eram republicanos; e) em todos eles se fizeram presentes homens livres pobres, negros escravizados, negros alforriados e indígenas.

Entre a Conjuração dos Alfaiates na Bahia de 1798 e a Abolição da Escravidão em 1888 decorreram 90 anos, sendo 66 anos no Brasil Independente. Decorreram 72 anos entre a Revolução Pernambucana de 1817 e a Proclamação da República em 1889. No entanto, entre a Inconfidência Mineira, em 1789 e a Proclamação da Independência, em 1822, decorreram somente 33 anos (um ponto de convergência?). Observa-se, diante do que foi exposto, que a questão mais complexa e difícil para o Brasil foi (e ainda é) a Escravidão. Também foi (e ainda permanece problemática) a República.

Desse modo, o contexto que emergiu a constituição de 1824 foi marcado por tensões entre diferentes grupos políticos, incluindo liberais, conservadores e setores radicais, e outros grupos políticos que disputavam diferentes projetos para a organização do novo Estado nacional e a massa de pobres livres, cativos e indígenas presentes nas sublevações do período.

No imaginário desses segmentos sociais, étnico e socialmente diversos, ainda faltava identificar o que podia ser comum frente aos interesses diferentes, visando formar uma sociedade política: um pacto político capaz de produzir algum grau de coesão social. No processo, a Independência foi sendo de maior convergência, seguida pela manutenção da integridade territorial.

A luta pela Independência, iniciada em 19 de fevereiro de 1822 na Bahia e tendo seu desfecho em 2 julho de 1823, é crucial para compreender o contexto de outorga da Constituição de 1824. Ela expôs não só o antagonismo entre Brasil e Portugal, mas também revelou as contradições entre os que lutavam pela Independência do Brasil. Cabe questionar quem lutava pelo Brasil, em quais condições e por quais razões. Nessa luta, uma alteridade ganhou forma, enquanto ideia de “nós” e “eles” (brasileiros vs. portugueses), ao mesmo tempo que revelou, no interior desse “nós”, o abismo da desigualdade social entre os que integravam as tropas leais à Independência do Brasil, o Exército Libertador. Guerra Filho (2004), ao analisar a participação popular, identificou uma guerra dentro da guerra por conta das disjunções entre os anseios populares e os das elites quanto à Independência. A desconfiança, medo da anarquia e da perda de bens, e o desprezo das elites baianas pelos “sem nada” que estavam lutando, eram constantes.

Kraay (2019), utilizando-se de relatos da época, descreveu o cenário do dia “glorioso para o Brasil”, 2 de julho, destacando a composição da Divisão da Esquerda do Exército Libertador como composta por homens generosos, pais de família que defenderam a pátria e que só tinham os mosquetes para se identificarem como soldados. A Divisão de Direita, do mesmo exército, em grande parte não tinham farda e nem calçado. Diante das privações que tinham passado, junto com as pessoas necessitadas, comeram o resto de comida e os animais deixados pelos portugueses nas docas. Enquanto isso, dos andares superiores dos casarões, nuvens de flores flutuavam. O cenário é concluído com o diagnóstico do embaixador britânico afirmando, dias depois, que os baianos foram decisivos para a Independência do Brasil. A quem pertenceram os benefícios da vitória?

3. A Assembleia Constituinte de 1823 e o texto da Constituição 1824

A Assembleia Constituinte teve existência breve. A Assembleia foi convocada em 03 de junho de 1822, mas só instalada em 03 de maio de 1823 e sendo dissolvida em 23 de novembro de 1823. Cabe ressaltar que sua convocação é após a Junta de Goiana e a Convenção de Beberibe, desvinculando Pernambuco de Portugal, em 1821.

Nos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1823, as discussões sobre quem deveria ser considerado cidadão brasileiro, o direito de votar, a liberdade, a igualdade e a repartição dos poderes não deixavam dúvidas enquanto geradoras de conflitos de interesses entre representantes das elites, os setores populares e D. Pedro I.

Os ideais de liberdade, igualdade e antiabsolutismo já presentes no imaginário popular e a Independência eram uma oportunidade de mudança das condições de vida desse segmento. É importante dizer que uma parte da elite intelectualizada e com negócios mais integrados às dinâmicas econômicas do livre comércio capitalista demonstravam maior disposição a uma maior partilha de direitos, mas não tinham o mesmo poder das elites mais conservadoras e agrárias/escravocratas que apoiavam o Imperador numa perspectiva de manutenção da ordem vigente.

A Assembleia Constituinte de 1823 foi palco de amplos debates com apelos às teorias políticas clássica e moderna, com evocações a Platão, Montesquieu, Locke, Benjamin Constant etc. Por outro lado, os demais participantes também atuavam orientados pelos interesses dos grupos sociais que representavam. Na sessão de 30 de setembro de 1823, Silva Lisboa disse em seu pronunciamento:

O temor justo deve ser o de perpetuarmos a irritação dos africanos e de seus oriundos, manifestando desprezo e opdio, com systema fixo de nunca melhorar-se a sua condição; quando, ao contrario, a proposta liberalidade constitucional deve verosivelmente inspirar-lhes gratidão e emulação, para serem obedientes e indutriosos, tendo futuros prospectos de adiantamentos próprios e de seus filhos. Nada prova o systema do governo inglez em não ser fácil em naturalização de estrangeiros (Brasil, 1823, p. 210).

A fala de Silva Lisboa é elucidativa sobre estrutura social do Brasil e as forças que operavam na construção do novo Estado nacional com uma constituição escrita.

O debate sobre a participação política foi de grande tensão, pois implicava quem, como e com que nível de poder (eleger e ser eleito). Definir quem era ou não cidadão em uma sociedade pautada no trabalho escravo era a chave da questão.

Assim, a situação dos escravizados ganhou centralidade no momento da definição sobre quem eram os cidadãos brasileiros. Vejamos o pronunciamento de Alencar na sessão supracitada:

Digo que o artigo é conforme aos princípios de justiça universal, e que as emendas me parecem injustas, contradictorias, e impolíticas. Digo que o artigo é conforme aos princípios de justiça universal, porque ainda que pareça que deveríamos fazer cidadãos brasileiros a todos os habitantes do território do Brasil, todavia não podemos seguir rigorosamente este principio, porque temos entre nós muitos que não podemos incluir nessa regra, sem ofender a suprema lei da salvação do estado. É esta lei que nos inibe de fazer cidadão aos escravos, porque além de serem propriedade de outros, e de se ofender por isso este direito se os tirássemos do patrimônio dos indivíduos a que pertencem, amorteceríamos a agricultura, um dos primeiros mananciais da riqueza da nação, e abriríamos um foco de desordens na sociedade introduzindo nella de repente um bando de homens, que saídos do captiveiro, mal poderão guiar-se por princípios de bem entendida liberdade (Brasil, 1823, p. 204).

A Assembleia de 1823 não tinha só um problema quanto à questão da repartição dos poderes e os limites do poder do Imperador, sua possível submissão ao parlamento e não exercer a chefia de governo. O D. Pedro I dissolveu a Assembleia de 1823 não apenas em razão de sua concepção de exercício do poder, mas também para atender aos interesses das forças externas e internas que o apoiavam, que desejavam uma solução rápida e segura que mantivesse a ordem vigente.

Segundo Bethell (2018), George Canning, secretário de Relações Exteriores da Grã-Bretanha, via a Independência como fato consumado, colocou-se como favorável a reconhecer logo a Independência do Brasil, no entanto, desejava manter o Brasil como monarquia, servindo de antídoto ao republicanismo e aos males da democracia universal na América e, ao mesmo tempo, sendo o elo entre o Novo e o Velho Mundo.

A política britânica demonstrava forte pragmatismo: preservar os bons negócios no mercado brasileiro passava por organizar o Estado, manter a integridade territorial e a estabilidade. Em 1825, o diplomata britânico C. Stuart convenceu D. João a aceitar a Independência do Brasil e o tratado foi assinado em 29 de agosto de 1825 e ratificado no dia 30 por D. Pedro I. E no final desse mesmo ano, a Grã-Bretanha reconheceu a Independência do Brasil.

Em 23 de novembro de 1826, foi prorrogado o tratado de 1810 e firmado um tratado de abolição do comércio de escravos. Mas, esses tratados feitos por Stuart foram rejeitados pelo primeiro-ministro Cannig, que posteriormente enviou Robert Gordon para o Brasil para conseguir firmar os tratados como o agradava. O tratado do fim do comércio de escravo foi conseguido em março de 1827 e a prorrogação do tratado de 1810, mantendo a taxa alfandegária de 15%, foi efetivado em agosto do mesmo ano. Assim, os britânicos transferiram os privilégios que tinham em Portugal para o Brasil independente.

3.1. A Constituição de 1824 e a herança da *Bill of Rights* de 1689

Logo no artigo 5º da Constituição do Império do Brasil, de 1824, observa-se a herança da *Bill of Rights* – 1689, em que pese a adoção do catolicismo como religião oficial, garantindo a liberdade de culto. Seguindo a mesma herança, o artigo 26 garantiu a liberdade de expressão parlamentar. O art. 179, por outro lado, firmou a proteção e as garantias dos direitos civis e políticos logo no seu *caput*, e nos seus incisos IV, V, VII, VIII, XIX e XXII, de forma mais precisa, garantiram a liberdade de expressão e de pensamento aos cidadãos. Além disso, vedou a perseguição religiosa, estabeleceu a casa como asilo inviolável, vedou o encarcerado sem culpa formada, aboliu as penas cruéis e garantiu o direito de propriedade, respectivamente.

Por outro lado, observam-se importantes diferenças ao modelo de monarquia parlamentar britânico e da *Bill of Rights* de 1689, o que reflete bem as forças atuantes no processo de construção da Constituição de 1824. O ponto de afastamento é: a) A Constituição Brasileira de 1824 não deu primazia ao Poder Legislativo frente ao Imperador, logo não se consolidou um modelo parlamentar semelhante ao britânico.

3.2. O novo Estado nacional e os seus Poderes

O texto da Constituição de 1824 apresenta uma fórmula de acomodação e de “conciliação” assimétrica – no qual um pouco é cedido (mitigado) para a multidão não ficar sem nada, ao mesmo tempo que muito é garantido a poucos, como uma fórmula de consenso mínimo a partir da ótica das elites. Isso era visto especialmente com conservadores escravocratas e centralista; “liberais” oligarcas escravocratas, descentralistas e os liberais econômicos e políticos a favor da abolição da escravidão, livre mercado, descentralização e até mesmo pró-república.

A institucionalização das elites, entendida como a participação no jogo político, isto é, uma disputa regulada, foi um esforço de conserto político para formar o recém país independente. Isso efetivou-se dando garantias legais aos grandes comerciantes, aos grandes proprietários de terras e escravocratas, no qual as participações deles no poder ocorreriam com privilégios, graças a uma espécie de cidadania escalonada fixada constitucionalmente. Uma desigualdade legal ratificando a desigualdade real.

O artigo 1º da Constituição firma o Estado como uma sociedade política constituída por todos os cidadãos brasileiros, sendo uma nação livre, independente e vetando toda e qualquer laço de união ou federação contrária à sua independência. O artigo 3º estabelece o tipo e o sistema de governo, combinando monarquia hereditária, constitucional e representativa.

No artigo 104, está um aspecto particularmente relevante do texto constitucional, ao afirmar que o imperador não podia sair do país sem a autorização da Assembleia Geral, caso saísse sem essa autorização, seria entendido como abdicação do Coroa. O artigo 105 reforça o objetivo de perpetuar a independência e firma também a manutenção da integridade territorial como uma questão central do projeto do Estado nacional. Ademais, coloca como uma obrigação dos brasileiros defender a independência e integridade territorial das ameaças externas e interna e, se necessário, pegar em armas para tal.

O art.10 estabeleceu os quatro poderes (Poder Legislativo, Poder Moderador, Poder Executivo e Poder Judiciário), sendo que no art. 98 foi delegado privativamente ao Imperador o exercício de Poder Moderador, e atribuiu a ele a condição de Chefe Supremo da Nação e o seu Primeiro Representante. Já o art. 102, estabeleceu o Imperador também como Chefe do Executivo. Isso concentrou na figura do Imperador a chefia de Estado, a chefia de Governo e o Poder Moderador. Ressalta-se que o art. 11 define o Imperador e a Assembleia Geral como representantes da Nação. Porém, o art. 98 colocou o Imperador como Chefe do Poder Moderador e o Primeiro Representante da Nação. Assim, o quarto poder (neutro) de Benjamin Constant foi adaptado de forma significativa a favor do Imperador perdendo seu caráter de neutralidade.

A ideia de poder neutro ou de quarto poder tem sua referência no pensamento de Benjamin Constant. Para Dal Ri (2020), Constant concebe o “poder neutro” como um poder político externo aos demais exercidos por um órgão colegiado, tendo como objetivo de preservar a engrenagem constitucional e a estabilidade política. Como poder externo e neutro aos poderes, ela seria independente e irresponsável. Enfim, sua proposta não fica restrita a uma concepção de separação de poderes, pois parte da convicção que há limitações na teoria de Montesquieu, ao passo que se afasta também de Rousseau.

As influências das ideias de Benjamin Constant no processo elaboração da Constituição de 1824 também dá crédito a influência britânica nesse texto constitucional. O poder neutro originalmente pensado para as repúblicas, mas posteriormente adaptada por Benjamin Constant para as monarquias, tinha como exemplo a monarquia britânica. Para ele, na monarquia constitucional, é possível a liberdade ser plena e inteira, e que a separação dos poderes na constituição britânica resultou em um quarto poder que, ao se relacionar com

os demais poderes, trouxe uma contribuição para a defesa das liberdades. Assim, o quarto poder (neutro) da república passa, adaptado à monarquia, a ser o poder régio e não pode executar. Por ser irresponsável e constante, não deveria ter competência no Executivo.

O Imperador, concentrando somente a chefia de Estado e Governo, não destoaria, por exemplo, do presidencialismo adotado em algumas repúblicas. Contudo, possuía ainda outras atribuições, o art. 101 no inciso VII ilustra bem a interferência do Imperador sobre outro poder, por exemplo, no caso o Judiciário, ele tinha o poder de suspender magistrados e, conforme o inciso VIII, desse artigo, podia também perdoar e moderar penas aos condenados por sentença.

3.2.1. A “cidadania” escalonada

A questão de quem era ou não cidadãos foi resolvida pelas elites políticas do período, criando uma cidadania escalonada, em que mesmo ganhando a liberdade os negros não teriam os reais benefícios dos direitos políticos. O voto censitário nitidamente visou frear as aspirações dos setores populares, os “sem nada” presentes em todas as revoltas em prol de liberdade e igualdade.

O artigo 6º, ao definir o cidadão brasileiro, opta primeiramente pela regra originária, os nascidos e depois incluiu os ingênuos (indígenas) e libertos. Não só os cativos, mas também seus filhos ficaram excluídos. Os libertos considerados cidadãos tiveram sua participação política limitada, revelando uma não efetiva universalização dos direitos a todos os cidadãos.

Após o artigo 90 estabelecer a eleição indireta, o artigo 91, inciso I, apesar de dizer que todos os cidadãos brasileiros em gozo de seus direitos políticos têm direito ao voto nas primárias, o inciso V do artigo 92, depois enumerar algumas categorias profissionais e confessionais com exclusas do voto, fixou o mínimo de 100 mil réis de renda líquida anual (cálculo preliminar: 100 mil réis correspondem a R\$ 5.600,00). Atualmente, 70% do eleitorado brasileiro ganha até R\$ 5.600,00 por ano. Quem passava pela barreira dos 100 mil réis na eleição primária, só poderia participar da eleição seguinte (para deputado, senador etc.) se comprovasse renda anual líquida de 200 mil réis, conforme o artigo 94, inciso I. O artigo 95 sacramentou a cidadania restrita e escalonada fixando em 400 mil réis de renda anual líquida para poder ser candidato a deputado.

Entretanto, para garantir a manutenção da ordem social escravocrata, os libertos, mesmo que conseguissem superar a barreira dos 400 mil réis, taxativamente, estavam excluídos de forma bem explícita no inciso II do artigo 94.

Desde a fundação do Estado nacional brasileiro houve um esforço de formar uma massa com “participação” sem poder. Logo, a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos, prevista no artigo 179, inciso XXXII, não se traduziu, na prática, em investimentos educacionais compatíveis com o princípio estabelecido constitucionalmente.

4. Conclusão

A constituição de 1824 refletiu os interesses das forças com maior capacidade de decisão (exógenas e endógenas) em uma estrutura social marcadamente verticalizada, baseada no trabalho escravo. Porém, como um poder nunca exercido de forma absoluta, a Constituição terminou por ser flexível e incorporou concessões limitadas a grupos com menor capacidade de influência política.

Assim, garantiu os interesses do conservadorismo escravocrata e, ao mesmo tempo, garantiu ao Imperador a capacidade de interferir nos outros poderes, o que era uma certa garantia de maior centralismo. Todavia, deixou o constituinte derivado com poderes de alterar a constituição de forma mais fácil e sobre todas as matérias, inclusive podendo mudar a forma, o sistema de governo e o tipo de Estado.

Estabeleceu-se um arranjo institucional que condicionaria os desdobramentos políticos posteriores segundo a vontade predominante do momento, o jogo ficou aberto para os movimentos futuros. Os grupos cujas demandas não foram plenamente contempladas obtiveram ao menos um canal institucional por onde poderiam, no futuro, verem seus direitos firmados.

Ao fim e ao cabo, a Constituição de 1824 foi fundamental de institucionalizar e solidificar um novo Estado nacional na América. Entende-se que, de forma sutil, ela continha uma visão de transição planejada, os fantasmas da república e do federalismo ainda pairavam no ar. Merece especial destaque o fato que o custo dessa construção foi mais alto para os escravizados, os livres, os pobres e os indígenas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bethell, L. (2018). Britain and Brazil (1808–1914). In *Brazil: Essays on history and politics* (pp. 57–91). University of London Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv51309x>

Brasil. (1823). *Anais da Assembleia Constituinte do Império do Brasil* (Livro 1). Senado Federal. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222325>

Brasil. (1824). *Constituição Política do Império do Brasil* (de 25 de março de 1824). Câmara dos Deputados. <https://www2.camara.leg.br>

Dal Ri, L. (2020). Do *pouvoir neutre* ao poder moderador: a influência do constitucionalismo inglês no Brasil por meio da teoria de Benjamin Constant. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 20(79), 105–132. <https://revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/1125>

Fernandes, D. C. (2011). *A política externa da Inglaterra: análise histórica e orientações perenes*. Fundação Alexandre de Gusmão. https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-386-politica_externa_da_inglaterra_analise_historica_e_orientacoes_perenes_a

Guerra Filho, S. A. D. (2004). *Opovo e guerra: participação das camadas populares nas lutas pela Independência do Brasil na Bahia* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia]. https://portal2dejulho.ffch.ufba.br/wp/wp-content/uploads/2020/01/dissertacao_SAGF.pdf

Kraay, H. (2019). The glorious day for all of Brazil. In *Bahia's independence: Popular politics and patriotic festival in Salvador, Brazil, 1824–1900*. McGill–Queen's University Press.

Macedo Filho, A. (1977). [Completar referência da obra citada no texto].

Metri, M. (2017). A geopolítica britânica e a internacionalização da libra. *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 6(11), 241–267.

Moraes Filho, E. de. (1972). *O constitucionalismo liberal no Brasil de 1823*. *Revista de Ciência Política*, 6(3), 65–93.

Nogueira, O. (1999). *Constituição de 1824* (Coleção Constituições Brasileiras, Vol. 1). Senado Federal. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137569>

Tavares, L. H. D. (2016). *História da sedição intentada na Bahia*. EDUFBA.

O governo de Jair Bolsonaro e a direita radical no Brasil: a tentativa de golpe de estado de 8 de janeiro de 2023

El gobierno de Jair Bolsonaro y la derecha radical en Brasil: el intento de golpe de estado del 8 de enero de 2023

The government of Jair Bolsonaro and the radical right in Brazil: the attempted coup d'état of January 8, 2023

AUTOR

**Jefferson
Rodrigues
Barbosa***

jefferson.barbosa@unesp.br

* Professor de Teoria Política Contemporânea do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (Unesp, Brasil).

RESUMO:

O bolsonarismo, enquanto movimento político de direita radical consolidado durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019–2022), permanece ativo em sua mobilização política mesmo após o término de seu mandato presidencial. Em termos ideológicos, seus apoiadores defendem uma concepção nacionalista sustentada por três pilares principais: um conservadorismo moral voltado à pauta dos costumes; a defesa do liberalismo econômico, em sua vertente ultraliberal; e a defesa de uma ordem político-social baseada na militarização do Estado e da sociedade. A articulação entre esses elementos assume diferentes significados entre os diversos segmentos que compõem o movimento. Para analisar as posições e motivações dos apoiadores do bolsonarismo, foram examinados estudos especializados e documentos produzidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito sobre os atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023. O estudo também analisa o relatório final da comissão, que investigou os ataques aos prédios dos Três Poderes em Brasília, promovidos por apoiadores do ex-presidente Jair Bolsonaro com o objetivo de criar condições para uma intervenção militar e para a anulação do resultado das eleições presidenciais sob alegações de fraude.

RESUMEN:

Resumen: El bolsonarismo, como movimiento político de derecha radical consolidado durante el gobierno del expresidente Jair Bolsonaro (2019–2022), continúa activo en su movilización política incluso después de la finalización de su mandato. Desde el punto de vista ideológico, sus partidarios defienden una concepción nacionalista sustentada en tres pilares principales: un conservadurismo moral centrado en la agenda de las costumbres; la defensa del liberalismo económico en su versión ultraliberal; y la defensa de un orden sociopolítico basado en la militarización del Estado y de la sociedad. La articulación entre estos elementos adquiere significados diversos entre los distintos sectores que integran el movimiento. Para analizar las posiciones y motivaciones de los partidarios del bolsonarismo, se examinaron estudios especializados y documentos producidos por la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre los actos antidemocráticos del 8 de enero de 2023. Asimismo, se analiza el informe final de dicha comisión, que investigó los ataques contra las sedes de los Tres Poderes en Brasilia promovidos por simpatizantes del expresidente Jair Bolsonaro con el objetivo de crear condiciones para una intervención militar y la anulación de los resultados electorales bajo acusaciones de fraude.

ABSTRACT:

Bolsonarism, as a radical right-wing political movement consolidated during the government of former President Jair Bolsonaro (2019–2022), remains politically active even after the end of his presidential term. Ideologically, its supporters advocate a nationalist worldview based on three main pillars: moral conservatism focused on traditional values; the defense of economic liberalism in its ultraliberal form; and the promotion of a socio-political order grounded in the militarization of the state and society. The articulation of these elements varies among the different sectors that compose the movement. To analyze the positions and motivations of Bolsonaro's supporters, this study examines specialized scholarship and documents produced by the Parliamentary Commission of Inquiry on the anti-democratic acts of January 8, 2023. It also analyzes the commission's final report, which investigated the attacks on the buildings of Brazil's three branches of government in Brasília, carried out by supporters of former President Jair Bolsonaro in an attempt to create conditions for military intervention and the annulment of the presidential election results based on allegations of electoral fraud.

1. Introdução

Cas Mudde, em seu livro *A extrema direita hoje*, publicado no Brasil em 2022, afirma que a direita radical tem se estabelecido nos sistemas políticos de muitos países. A conjuntura brasileira dos últimos anos, sob o governo Bolsonaro, e o cenário internacional, marcado por lideranças políticas como Donald Trump e Javier Milei, colocam em destaque a aplicação de terminologias, como extrema direita, direita radical, pós-fascismo, entre outras, para a análise de líderes e organizações políticas identificados por parte da literatura especializada como portadores de tendências antidemocráticas e autoritárias.

Os conceitos de extrema direita e de uma de suas variantes, a direita radical, são aqui entendidos como adequados para esta investigação, seguindo o método de classificação do autor (Mudde, 2022). A extrema direita para Cas Mudde é dividida entre lideranças ou organizações que ele denomina de direita radical e ultradireita radical. A primeira é geralmente composta por políticos em cargos eletivos e partidos que não rompem com o “sistema eleitoral”, participando de eleições, defendendo agendas e valores à direita em relação a temas políticos, econômicos e culturais. Possuem valores conservadores e nacionalistas, concepções de não intervenção estatal na economia e uma forte valorização da iniciativa privada; polemizam temas como a defesa da “moral e dos costumes”, identidade e o combate ao chamado “marxismo cultural” além de um enaltecimento da retórica de defesa dos valores cristãos e ocidentais contra o “globalismo”.

Segundo Mudde, mesmo compartilhando os valores acima mencionados, “a direita ultraradical renuncia a própria essência da democracia, ou seja, rejeita a soberania popular e o governo da maioria” (Mudde, 2022, p. 22). Neste sentido, organizações de extrema direita, na sua segunda variante a ultradireita radical segundo o autor, não participam de processos eleitorais, muitas atuam de forma violenta, xenófoba, e estão à margem das instituições oficiais. Como ocorre com organizações que fazem apologia explícita à herança política nazista e fascista.

Em suma, a extrema direita divide-se em dois grupos principais: a direita radical e a ultradireita radical, cujas posições em relação à democracia são fundamentalmente opostas. A ultradireita radical rejeita a própria essência da democracia, a ideia de igualdade política e governo da maioria. Já a direita radical populista apoia a democracia pelo menos em tese, mas se opõe de forma contundente às principais instituições e valores da democracia liberal, incluindo, os direitos das minorias, o Estado de Direito, a separação dos poderes. Portanto a diferença não é apenas quantitativa, no sentido de a direita ultraradical ser uma forma mais extremada da direita radical; ela é também qualitativa. (...) Embora haja inúmeras variações ideológicas e nacionais, quatro conjuntos de questões políticas são centrais para todos os grupos de extrema direita ao redor do mundo: imigração, segurança pública, corrupção e política externa (Mudde, 2022, pp. 44-45).

Os conceitos mobilizados, segundo os fundamentos apresentados por Cas Mudde e Traverso (2021), nos levam a uma reflexão sobre a direita radical no Brasil. Neste debate conceitual, como aponta Traverso (2021), o termo pós-fascismo é uma definição também viável para o estudo das direitas. Esta terminologia é útil para a identificação de manifestações de extrema direita, como movimentos e líderes políticos que, ao mesmo tempo em que reproduz muitas das características que lhe permitem identificá-los com seu predecessor, o fascismo, manifestam-se em condições históricas bem diferentes daquelas marcadas pelo pós-Primeira Guerra Mundial.

O apoio popular a esses líderes, como no caso brasileiro do ex-presidente Jair Bolsonaro com sua base de eleitores, os denominados bolsonaristas, aqui interpretados como manifestação

PALAVRAS-CHAVE

Bolsonarismo;
direita radical;
extrema direita;
golpe de Estado;
democracia;
Brasil.

PALABRAS CLAVE

Bolsonarismo;
derecha radical;
extrema derecha;
golpe de Estado;
democracia; Brasil.

KEYWORDS

Bolsonarism;
radical right; far
right; coup d'état;
democracy; Brazil.

Recibido:
22/06/2024

Aceptado:
20/07/2026

política de extrema direita, sendo os conceitos de direita radical (Mudde, 2022) e pós-fascismo (Traverso, 2021) aqui utilizados como suporte teórico conceitual.

Para estabelecer uma análise da atuação da extrema direita no Brasil, a proposta busca articular estes conceitos na avaliação da atuação da militância bolsonarista, em específico, destacando a manifestação do 8 de janeiro de 2023 quando eleitores do ex-presidente invadiram e destruíram prédios públicos da administração federal numa tentativa de anular o processo eleitoral, sob a defesa de uma intervenção militar com a alegação de que as eleições foram fraudadas. As informações sobre estas ações foram investigadas através do “Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Atos Democráticos do 8 de janeiro.”

2. Os “patriotas”: o Relatório da CPI dos atos golpistas do 8 de janeiro

Já se passou mais de um ano do episódio que marcou a história política do Brasil, o 8 de janeiro de 2023, quando um grupo de apoiadores do ex-presidente Jair Bolsonaro invadiu os prédios dos três poderes em Brasília: o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Palácio do Planalto, a sede do governo e o Supremo Tribunal Federal. O episódio resultou em ampla destruição do patrimônio público com os manifestantes que pediam intervenção militar para derrubar o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito para o terceiro mandato.

Desde os eventos ocorridos em 8 de janeiro, a Procuradoria-Geral da República já denunciou e condenou parte dos acusados com penas que vão de 3 a 17 anos de prisão e ocorrerão outros julgamentos ainda em relação a esse caso.

Outro desdobramento relevante foi a decisão do Tribunal Superior Eleitoral de tornar o ex-presidente, Jair Bolsonaro, inelegível até 2030. Ele foi condenado em junho por abuso de poder político e uso indevido de meios de comunicação, por conta de uma reunião com embaixadores no Palácio do Planalto sugerindo aos participantes irregularidades nas eleições presidenciais das quais foi candidato. Na ocasião, Bolsonaro questionou a confiabilidade do sistema eleitoral brasileiro e afirmou que há fragilidade na lisura do processo, mas sem apresentar provas.

O dia 8 de janeiro de 2023 foi um marco histórico que reflete o nível de organização e disposição à violência de militantes autodenominados “patriotas” que representam, na verdade, lideranças e ativistas da extrema direita brasileira. Um episódio que passou a integrar o debate político e acadêmico sobre a democracia brasileira, como uma tentativa frustrada de ruptura institucional e de golpe de estado, com os manifestantes golpistas empenhados em fomentar condições para gerar uma conjuntura de caos que poderia ser instrumentalizada para justificar uma nova intervenção militar no Brasil, em um contexto de Estado de exceção.

A referida ação não pode ser pensada como um fato grave de um acontecimento isolado. E sim, como um processo que reflete o grau de organização de tendências da extrema-direita brasileira que vem se fortalecendo e se aglutinando nos últimos dez anos no Brasil.

Cabe observar que o 8 de janeiro é reflexo também de acontecimentos internacionais, como a tentativa de tomada do Capitólio nos Estados Unidos. Esta conjuntura internacional, estimulada pelo trumpismo e por manifestações europeias de teor chauvinista, tem como efeito propagar pautas da extrema-direita, mobilizando também ativistas, movimentos e partidos políticos em diversos países.

Hoje, temos como resultado desta força de iniciativas, como a invasão do Capitólio e os ataques no 8 de janeiro do Brasil, o fortalecimento de personalidades políticas antidemocráticas na América Latina: Milei, na Argentina, José Antonio Kast, no Chile, para citar alguns exemplos. Esse processo fortalece e estimula tendências antidemocráticas.

Outro fator importante que deve ser considerado são as máquinas de propaganda e persuasão desses grupos políticos e empresariais que exercem influência sobre grande parte da população brasileira. Elas

são importantes nas estratégias de comunicação dos intelectuais e dos grupos de extrema direita e propõem um claro revisionismo histórico, que buscam construir uma imagem positiva da ditadura militar brasileira, por exemplo.

Para parte dos apoiadores do bolsonarismo, o 8 de janeiro é um fator de orgulho. Aspecto que merece atenção analítica e que tende a influenciar o cenário político brasileiro e sul-americano nos próximos anos. As estratégias adotadas por lideranças e apoiadores do bolsonarismo têm buscado transformar as investigações e condenações relacionadas aos atos de 8 de janeiro em elementos de mobilização política de sua base social

Uma das estratégias observadas consiste na conversão desses episódios em instrumentos de mobilização política e fortalecimento identitário do movimento. O que é uma incongruência porque os golpistas, ao pedirem uma Intervenção Militar, partem de uma leitura equivocada do artigo 142 da Constituição brasileira, entendendo que as Forças Armadas são uma espécie de poder moderador das instituições. Então, seria uma suposta “intervenção militar constitucional”. Essa ideia de poder moderador faz parte da nossa primeira Constituição do Brasil Imperial na década de 20 do século XIX e hoje, se apresenta como uma visão equivocada dos revisionistas históricos que entendem as Forças Armadas como uma instituição acima das demais instituições de poder, como o executivo, o legislativo e o judiciário.

A data de 8 de janeiro evidencia a fragilidade da democracia brasileira. As motivações dos eleitores de Bolsonaro para executar uma ação violenta de protesto em busca de condições para organizar uma grande mobilização para a defesa de uma intervenção militar e a anulação das eleições que deram a vitória a Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil e o protesto dos eleitores bolsonaristas no dia 8 de janeiro de 2023 em Brasília refletem o elevado grau de organização de grupos da direita radical no Brasil contemporâneo.

3. A extrema direita brasileira, revisionismo histórico e violência

O cenário político atual é resultado do acúmulo de forças, da mobilização de movimentos e da atuação de líderes políticos da extrema-direita. O tema estudado nesta pesquisa foi também divulgado no livro “Extremismos políticos e direitas: Bolsonaro Trump e as crises das democracias” (Editora Cultura Acadêmica, Unesp, 2022) onde se analisam os discursos de Bolsonaro entre 2019 e 2021 e a constante retórica da conclamação às Forças Armadas para intervenção no processo político. O ex-presidente persiste na defesa da retórica de que a ditadura civil-militar foi um processo positivo no Brasil e que aquele modelo de Estado de exceção deveria retornar para conter inimigos típicos na retórica dos discursos autoritários. E ainda, o combate a uma suposta esquerda que “vai dominar o Brasil” diante da necessidade de um Estado autoritário para evitar a corrupção (Barbosa, 2022).

A base de apoio bolsonarista sofreu um novo revés em 2023 quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), condenou Bolsonaro determinando sua inelegibilidade pelo período de oito anos. O ex-presidente ainda tentou recorrer da decisão, e sua base de apoio se mantém muito esperançosa em relação à reversão da sentença.

A decisão afetou a influência e a carreira política de Bolsonaro de forma relativa. Momentaneamente, ele não tem como se candidatar a qualquer cargo eletivo por oito anos, mas isso, de alguma forma, fortaleceu a mobilização da militância pró-Bolsonaro. Os acontecimentos relacionados à derrota eleitoral e depois à inelegibilidade de Bolsonaro são elementos usados para o fortalecimento do capital político dele. Precisamos entender dois pontos: Bolsonaro, enquanto um político profissional, que desde o final da década de 80 acumula cargos legislativos e o movimento bolsonarista, um movimento tipicamente de extrema-direita em suas pautas e em sua agenda política.

Bolsonaro e o movimento bolsonarista buscam acumular capital político em cima desses fatos. Por exemplo, a derrota eleitoral para a reeleição, entendida como um caso de manipulação das urnas eletrônicas e a

vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, interpretada por parte da militância mais radical como um fator de manipulação pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal. A base bolsonarista mais atuante defende essas duas versões dos fatos. Ao ser colocado como inelegível, Bolsonaro passa a ocupar novamente posição central na mobilização de sua base política de apoiadores e se coloca numa posição de vítima e assim, fortalece sentimentos e o engajamento da sua própria base eleitoral.

A pesquisa aqui apresentada sobre o bolsonarismo e a extrema direita brasileira, exigiu a leitura de documentos, como o “Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Atos Democráticos do 8 de janeiro.” O documento foi lançado em outubro de 2023, ao final dos trabalhos da CPI e tem mais de mil páginas. Na página 82 do relatório da CPI, o documento afirma os dados de que parcela expressiva dos denunciados do 8 de janeiro não reconhecem o erro. Usam suas tornozeleiras eletrônicas (dispositivo eletrônico para monitoramento de presos em regime diferenciado de prisão domiciliar) como um símbolo de prestígio social e as ostentam orgulhosamente. Segmentos importantes da sociedade brasileira, de lideranças políticas de direita, glamourizam a violência dos atos antidemocráticos e transformam criminosos em heróis. As informações da CPI apontam ainda que uma parte da população apoia aqueles que participaram da tentativa de golpe de estado.

O referido relatório indica a necessidade de investigarmos os mecanismos pelos quais a extrema direita vem arregimentando os seus contingentes. Observamos, nas redes sociais e nas mídias bolsonaristas, como o jornal “Gazeta do Povo” e o site “Brasil Sem Medo”, por exemplo, diversas reportagens e depoimentos dos presos do 8 de janeiro que agora, já soltos, se colocam na posição de vítimas de perseguição política. Uma das depoentes, ativista da cidade de Sinop em Mato Grosso, em um vídeo do site YouTube, ao ser libertada, afirmou que a tornozeleira era um “símbolo de guerra”. Reflexo da mentalidade chauvinista destes envolvidos nos Atos. Setores mais radicalizados do movimento demonstraram disposição para a adoção de estratégias de confronto. Quando observamos o grau de mobilização desta parte mais radicalizada do movimento bolsonarista, merecem destaque, por exemplo, ações de elevada gravidade, como a do militante bolsonarista Milton Baldin, que em frente ao QG do exército em Brasília no contexto dos acampamentos, conclamava para que todos os CACs do Brasil, caçadores, atiradores e colecionadores, fossem a Brasília para o impedimento da diplomação e depois da posse de Lula.

Ou casos ainda mais graves, como o de um dos ativistas, chamado Jorge Washington de Souza, que organizou a bomba e a tentativa de explosão de um carro de combustível próximo ao aeroporto da Capital Federal. Além de ser preso pelo ato da tentativa de explosão do carro à bomba, no Acampamento que estava residindo naquelas semanas, a Polícia Federal encontrou um grande arsenal de armas e munições. Em seus depoimentos, ele confessou que esses armamentos estavam sendo levados para os acampamentos para armar parte dos manifestantes para o impedimento da posse do atual presidente. Quando olhamos o movimento bolsonarista, devemos também ficar atentos aos diversos níveis de radicalização. Alguns são apoiadores, alguns são militantes intransigentes, outros estão inclinados até mesmo a práticas violentas tipificadas como terrorismo. Diante dessa situação de radicalidade e de ataques à democracia, situações muitas vezes delicadas são usadas também como capital político por esses grupos. É o caso, por exemplo, da situação da morte de um dos detidos pelos ataques de 8 de janeiro, Clériston Pereira da Cunha. Ele já tinha um histórico de problemas de saúde, foi detido pela gravidade da comprovação de seus atos de depredação nos prédios públicos em Brasília e faleceu durante o período de aprisionamento. As mídias bolsonaristas apresentam Clériston como o primeiro mártir deste contexto, uma vítima de perseguição política. Assim são construídas imagens e discursos para colocar esses indivíduos como perseguidos, como presos políticos.

Alguns destes dados e nomes serão retomados à frente, com citações de trechos do relatório da CPI do 8 de janeiro para identificar algumas das lideranças mais comprometidas com as ações de violência.

Pesquisas de opinião e a cobertura jornalística indicaram ampla rejeição social assistiu, contrariada e perplexa, pela televisão as ações do dia 8 de janeiro e o grau de violência destes militantes. Muitos brasileiros já haviam se convencido sobre a tendência radical desses grupos com a queimada de carros em Brasília no

dia 12 de dezembro, quando Lula foi diplomado e depois, com a tentativa de explosão do carro à bomba por George Washington, na véspera do Natal, no dia 24. Mesmo que parte da população brasileira ainda não tivesse clara a situação de opção pela violência desses grupos, os fatos do dia 8 acabaram comprovando isso. Neste sentido, observou-se forte reação contrária de grande parte da população brasileira repudiando a ação daqueles que tentaram um golpe de estado.

O ex-presidente Jair Bolsonaro, teve mais de 50 milhões de votos para tentar se reeleger e foi derrotado. E, grande parte desta base eleitoral, continua defendendo as posições do político e se engajam em grupos bolsonaristas, interpretando a violência ocorrida sob a ótica revisionista de que as eleições foram fraudadas.

Em 2024, constroem condições para as eleições municipais para que sejam eleitos políticos do Partido Liberal vinculados à agenda política de Jair Bolsonaro. Com um bom desempenho nas eleições municipais, pretendem construir condições para as eleições presidenciais que ocorrerão daqui a alguns anos. Mesmo Bolsonaro não sendo candidato daqui a dois anos, existem diversos ativistas e políticos profissionais ao seu entorno que podem ser lançados como possíveis candidatos, inclusive os seus filhos, que trabalham de forma muito disciplinada e organizada com uma grande articulação internacional.

4. A extrema direita bolsonarista e a mobilização e ações para a tentativa de golpe de estado

Sem dúvida um dos acontecimentos políticos mais relevantes do ano de 2023 no Brasil, foi a tentativa de golpe de estado ocorrida uma semana após a posse presidencial. Nesta seção, o texto traz dados relevantes obtidos na análise parcial do Relatório da CPI dos Atos Antidemocráticos de 8 de janeiro¹. O objetivo é apresentar dados de alguns dos participantes, organizadores, motivações e ações daqueles que realizaram as ações da tentativa de golpe de estado.

Jair Bolsonaro, ao se recusar a participar da cerimônia de Posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva, deu ainda mais subsídio e incentivo ao questionamento do resultado das eleições, incitando a mobilização de apoiadores que estavam acampados em frente a vários Quartéis do Exército e Tiros de Guerra, há aproximadamente dois meses, em dezenas de cidades. Os acampamentos bolsonaristas, principalmente o maior deles na cidade de Brasília, foram o centro de organização das ações de ataques às instituições brasileiras, segundo o Relatório em questão.

No dia da Cerimônia de Diplomação de Lula como Presidente, em 12 dezembro de 2022, diversos carros foram incendiados na Capital Federal. Ocorreu no dia 24 daquele mesmo mês, a tentativa de explosão de um caminhão tanque carregado com combustível inflamável, próximo ao aeroporto de Brasília.

Em algumas cidades do interior do Brasil, principalmente na região norte, estado de Rondônia, foram registradas ocorrências de tentativas de explosões para derrubada de torres de transmissão de eletricidade.

O grau de disposição à prática de atos de violência em prol de uma ruptura institucional para a criação de circunstâncias que justificassem o acionamento da GLO (Garantia da Lei e da Ordem) é exemplificado nas ações perpetradas por militantes, como Milton Baldin, segundo reportagem do UOL Notícias, que incitou em discurso em ato público que os CACS (caçadores colecionadores e atiradores) fossem para Brasília para impedir a diplomação de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente.

George Washington de Souza, condenado por tentar explodir o referido caminhão de combustível no aeroporto de Brasília em 24 de dezembro é outro exemplo. Após a sua prisão, foram encontrados na sua residência em Brasília um grande arsenal, com diversas armas e munições. As investigações também identificaram movimentações financeiras com empresários e com as empresas onde foram realizadas as compras dos armamentos, que segundo seu depoimento, foram levados para Brasília para armar integrantes do acampamento.

George Washington veio a Brasília com várias armas e mais de mil munições com a intenção de armar outros colecionadores, atiradores desportivos e caçadores que se encontravam acampados em frente ao Quartel-General do Exército em Brasília-DF. O propósito, como ele mesmo declarou, era de “pegar em armas e derrubar o comunismo”. Sobre isso, há registro de que parte das lideranças do acampamento em frente ao QG do Exército fez chamamento para que CACs se reunissem a eles. A exemplo disso, tem-se a convocação feita por Milton Baldin em palanque montado em frente ao QG do Exército (Relatório CPI, p. 283)

As ações de mobilização nos últimos meses de 2022 e os protestos trouxeram instabilidade política e tinham como objetivo proporcionar um contexto de dúvida sobre a vitória de Lula nas eleições, impedindo a sua posse como presidente no dia primeiro de janeiro de 2023.

Conforme amplamente documentado segundo registros da imprensa e documentos oficiais, no dia 8 de janeiro de 2023, mais de quatro mil manifestantes bolsonaristas invadiram a Praça dos Três Poderes. Eles chegaram em dezenas de ônibus vindos de todas as partes do Brasil e se juntaram aos outros tantos acampados na frente do Quartel do Exército, em Brasília. Informações da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), revelaram que 253 ônibus fretados chegaram ao Distrito Federal entre 5 e 8 de janeiro.

Segundo dados das investigações em andamento e provas já obtidas, houve conivência, participação e apoio de setores do exército e da polícia da cidade de Brasília. A manifestação e invasão teriam sido planejadas para legitimar uma intervenção das Forças Armadas e a decretação de um Estado de Sítio, atos que pudessem provocar a anulação do processo eleitoral.

No dia 09 de janeiro foi iniciada a Operação Lesa Pátria, uma ação ampla e coordenada de investigações realizadas pela Polícia Federal que já se encontra na sua 22ª fase, indagando sobre os participantes, organizadores e financiadores da tentativa de golpe de estado.

Segundo dados do Relatório da CPI, foram 2151 pessoas presas entre o dia 8 e 9, durante o ato e no dia seguinte no acampamento. Dessas, 1390 foram denunciadas pela Procuradoria-Geral da República.

Os crimes imputados são de abolição violenta do Estado Democrático de Direito, golpe de estado, associação criminosa armada, dano qualificado e deterioração de patrimônio tombado. No mês de agosto deste ano também foram presos integrantes da cúpula da Polícia Militar do DF, entre eles comandantes, coronéis e tenentes, segundo reportagem de *Congresso em foco*.

O jornal *Gazeta do Povo*, identificado editorialmente com posições favoráveis ao bolsonarismo, em matéria de 5 de dezembro trouxe a informação que segundo o STF, 102 pessoas permaneciam presas, sendo 32 presas durante a ação golpista e 70 que tiveram as prisões decretadas após essa data por meio da Operação Lesa Pátria da PF.

A última notícia divulgada no *Jornal Nacional* no dia 18 de dezembro aponta que após decisão de Alexandre de Moraes, Ministro do Supremo Tribunal Federal, foi revogada a prisão preventiva de mais 46 investigados, eles também usarão tornozeleiras eletrônicas, como os demais participantes que foram soltos são proibidos de sair à noite, usar redes sociais e não podem deixar o país.

Em 14 de dezembro a PGR apresentou também a primeira denúncia contra um dos financiadores dos atos golpistas, o empresário Pedro Luis Kurunczi (Rede Lume, 2024) da cidade de Londrina que financiou seis ônibus rumo a Brasília num valor de aproximadamente 60 mil reais. O acusado também responde pela organização e arregimentação de pessoas para a participação. Na cidade do interior do Paraná, carros de som percorriam o Centro e bairros, conclamando manifestantes a irem ao acampamento organizado em frente ao Tiro de Guerra a participarem das manifestações em “defesa do País”. Foram, quase dois meses de incursões e ações como estas que ocorreram também em diferentes cidades, de forma organizada.

O Ministério Público Federal criou o grupo de estudos Estratégicos dos Atos Antidemocráticos e denunciou até agora 1.413 pessoas, divididos em 1.156 incitadores, 248 executores, 8 agentes públicos e um financiador.

Entre os envolvidos que respondem a processos denominados de médio potencial ofensivo foi disponibilizada a possibilidade de acordos para os que são considerados agentes de participação secundária nos processos. A PGR afirma que, até o momento, foram mais de 300 pessoas entre os denunciados interessados nas condições do acordo, entre elas o cumprimento de 300 horas em serviços comunitários ou em entidades públicas; pagamento de multas que variam entre 5 e 20 mil reais e participação presencial em um curso sobre democracia com carga horária de 20 horas.

Diante da tentativa de golpe de estado conclamando *intervenção militar* e anulação do resultado das eleições, os meios de comunicação favoráveis aos golpistas instrumentalizaram suas mídias numa perspectiva revisionista, típica da extrema direita, onde os manifestantes são retratados como “presos políticos”, atribuindo a violência e destruição do patrimônio público como iniciativa de “infiltrados no movimento” e responsabilizando as forças de segurança que contiveram os manifestantes de omissão (Graeml, 2023).

Foi criada também, a Associação dos Familiares e Vítimas do 8 de janeiro (Asfav) no fim de abril deste ano, sob a liderança da advogada Gabriela Ritter que teve o próprio pai, Miguel Ritter detido por ter participado das ações do dia 8 de janeiro. A associação tem a finalidade de prestar apoio jurídico aos familiares dos detidos. Os advogados da associação criticam as denúncias afirmando que seria impossível identificar a contribuição de cada participante, além disso, denunciam condições nos presídios onde estão os detidos entre outros fatores que intencionam colocar os envolvidos sob a narrativa de perseguição política.

O recente acontecimento da morte de um dos detidos, Cleriston Pereira da Cunha, no dia 20 de novembro por um mal súbito no presídio da Papuda, também se tornou elemento para capital político, alçando a imagem de Cleriston como o primeiro mártir dos ataques. Os advogados do detido haviam conseguido parecer favorável para a liberdade provisória do réu devido a problemas de saúde, mas o despacho do STF sobre a solicitação não foi liberado em tempo.

No contexto de liberação de alguns detidos, imagens disponibilizadas na internet (Pragmatismo político, 2023) comprovam que os participantes do intento golpista que foram soltos se orgulham da participação e detenção. Consideram as tornozeleiras eletrônicas como uma distinção, “motivo de orgulho” e um “símbolo de guerra”.

O Relatório da CPI dos ataques do dia 8 de janeiro traçou o perfil dos manifestantes detidos. De acordo com o documento, dentre os 2151 detidos (página 77 e 78 de Relatório), a maioria era de pessoas comuns, de meia idade, de cidades do interior, sem antecedentes de violência, sem filiação partidária; apenas 20% tinham vínculos partidários, 40% mulheres, com média de 46 anos de idade.

A tentativa de transformar os detidos em símbolos de perseguição política, levou a iniciativas como a da Câmara Municipal de Porto Alegre que tentou aprovar uma lei criando o “Dia Nacional do Patriota” a ser “comemorado no dia 8 de janeiro, proposta, revogada pelo Ministro do STF, Luiz Fux. Na mesma intenção, no dia 29 de agosto, o deputado Federal Adilson Barroso (PL-SP) protocolou proposta semelhante para o dia 21 de março, como “Dia Nacional do Patriota”.

O Relatório da CPI afirma também em sua página 82 e 83 que:

Os dados de que parcela expressiva dos denunciados não reconhecem o erro, usam tornozeleiras como símbolo de prestígio social, e, as ostentam orgulhosamente (...) de que segmentos importantes da sociedade brasileira, classe política incluída, glamourizam a violência dos atos antidemocráticos e transformam seus perpetradores em heróis; os dados, enfim, de que parte da população se solidariza com os insurgentes e apoia a ruptura institucional apontam para a necessidade de nos voltarmos para o mecanismo pelo qual a extrema direita vem arregimentando seus contingentes.

5. Considerações finais

Depois de frustrada a tentativa de golpe de estado, os apoiadores das ações de 8 de janeiro continuam a defender a retórica da legitimidade das ações realizadas, buscando transformar em capital político e fator de mobilização para a base de militantes bolsonaristas, as notícias e desdobramentos das investigações e condenações dos envolvidos. Segundo o Relatório da CPI (p. 15) afirma: “A máquina do ódio continua”.

A conexão entre os eventos de 8 de janeiro e as ações de 12 e 24 de dezembro de 2022, revelam o grau de intensificação da mobilização da extrema direita numa retórica de mobilização para a tentativa de golpe de estado sob a justificativa de que as Forças Armadas brasileiras são poder moderador para uma “intervenção militar constitucional”.

Os processos, julgamentos e condenações dos envolvidos na tentativa de golpe de estado estão em fase de conclusão. Jair Bolsonaro foi condenado a vinte e sete anos de prisão e considerado culpado pelo Supremo Tribunal Federal pela tentativa de golpe de estado. A defesa do ex-presidente agora busca recursos jurídicos para contestação da pena.

Jair Bolsonaro e outros 24 réus entre militares, policiais, políticos e empresários foram condenados por cinco crimes: tentativa de abolição violenta do Estado Democrático de Direito; golpe de Estado; participação em organização criminosa armada; dano qualificado; e deterioração de patrimônio tombado. Os manifestantes do 8 de janeiro em sua maioria foram presos, alguns já foram julgados e as penas variaram de acordo com as ações realizadas pelos envolvidos. As penas vão de 1 ano e 11 meses a 27 anos e três meses de prisão. Sendo a maior condenação e 27 anos para Bolsonaro.

Foi a primeira vez no Brasil que um ex-presidente foi julgado e condenado pelo crime de atentar contra os resultados eleitorais para forjar sua permanência no poder.

NOTAS

¹ Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de janeiro de 2023.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barbosa, J. (2024, 8 de janeiro). *8 de janeiro: Um ano depois, uma análise do fato mais estarrecedor da história política recente do Brasil*. Jornal GGN. <https://jornalggn.com.br/artigos/8-de-janeiro-um-ano-depois-uma-analise-do-fato-mais-estarecedor-da-historia-politica-recente-do-brasil/>

Barbosa, J. R. (2022). Bolsonarismo, mitos e mitologias políticas: Direita radical e a apologia à intervenção militar. In J. R. Barbosa & O. Piñera Hernández (Orgs.), *Extremismos políticos e direitas: Bolsonaro, Trump e a crise das democracias* (pp. 35–68). Oficina Universitária; Cultura Acadêmica.

Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de Janeiro de 2023. (2023). *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de Janeiro de 2023*. Congresso Nacional. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9484688&ts=1697682413143&disposition=inline>

Graeml, C. (2023, 31 de agosto). Preso político do 8 de janeiro fala sobre infiltrados, omissão no policiamento e abuso de autoridade. *Gazeta do Povo*. <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/cristina-graeml/preso-politico-do-8-01-fala-sobre-infiltrados-omissao-no-policiamento-e-abuso-de-autoridade/>

Londrinense é o primeiro denunciado por financiar atos golpistas, revela jornal. (2024, 1 de janeiro). *Rede Lume de Jornalistas*. <https://redelume.com.br/2024/01/01/londrinense-e-primeiro-denunciado-por-financiar-atos-golpistas-revela-jornal/>

Mudde, C. (2022). *A extrema direita hoje*. EDUERJ.

Sardinha, E. (2023, 18 de agosto). Cúpula da PM do DF é presa por omissão nos atos de 8 de janeiro. *Congresso em Foco*. <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/cupula-da-pm-no-df-e-presa-por-omissao-nos-atos-de-8-de-janeiro/>

Traverso, E. (2021). *As novas faces do fascismo: Populismo e a extrema direita*. Editora Ayiné.

Bolsonarista é liberada da Colmeia e exhibe tornozeleira eletrônica como troféu. (2023, 25 de janeiro). *Pragmatismo Político*. <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2023/01/bolsonarista-e-liberada-da-colmeia-e-exibe-tornozeleira-eletronica-como-trofeu.html>

Apoiador de Bolsonaro convoca atiradores para protesto contra Lula. (2022, 27 de novembro). *UOL Notícias*. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/27/apoiador-de-bolsonaro-convoca-atiradores-para-protesto-contr-posse-de-lula.htm>

A gestão da relação Estado– sociedade no uso da internet: o Portal Gov.br dez anos depois

La gestión de la relación Estado-sociedad en el uso de
internet: el Portal Gov.br diez años después

*Managing the State–Society Relationship Through the
Internet: The Gov.br Portal Ten Years Later*

AUTOR

**Kleomara Gomes
Cerquinho***

[kleomaracerquinho@
ufam.edu.br](mailto:kleomaracerquinho@ufam.edu.br)

**Ana Paula Paes de
Paula****

[appp.ufmg@gmail.
com](mailto:appp.ufmg@gmail.com)

* Professora titular da
Universidade Federal
do Amazonas (UFAM,
Brasil).

** Professora titular da
Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG,
Brasil).

RESUMO:

Este estudo teve como objetivo analisar a evolução do Portal/Plataforma Gov.br no que se refere ao estágio da gestão da relação Estado-sociedade no uso da internet, comparando as informações atuais com aquelas apresentadas na tese de Cerquinho (2013). A investigação que originou a tese conduziu à elaboração do modelo “Limites da participação cidadã no governo eletrônico” e evidenciou que a relação se encontrava nos degraus do Simbolismo e do e-government. A metodologia adotada caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, documental e estudo de caso, utilizando a revisão da literatura e a observação direta como procedimentos de investigação. Os resultados indicam que o Brasil permanece no nível de Simbolismo, avançando lentamente em direção ao Degrau 5 – Apaziguamento. Observa-se uma ampliação das práticas de governo digital e um direcionamento dos serviços para a e-governança, por meio da diversificação dos serviços digitais e a criação de um acesso digital único para o cidadão. Contudo, não se verifica avanço proporcional no campo da e-participação.

RESUMEN:

Este estudio tuvo como objetivo analizar la evolución del Portal/Plataforma Gov.br en relación con la gestión de la relación Estado-sociedad en el uso de internet, comparando la información actualmente disponible con la presentada en la tesis de Cerquinho (2013). La investigación que dio origen a dicha tesis condujo a la elaboración del modelo «Limites de la participación ciudadana en el gobierno electrónico» y evidenció que la relación se encontraba en los peldaños del Simbolismo y del e-government. La metodología empleada fue descriptiva, documental y de estudio de caso, mediante una revisión de la literatura y observación directa. Los resultados indican que Brasil continúa en el nivel de Simbolismo, avanzando lentamente hacia el Peldaño 5 – Apaciguamiento. Asimismo, se observa una ampliación de las prácticas de gobierno digital y una orientación de los servicios hacia la e-gobernanza mediante la diversificación de los servicios digitales y la creación de un punto único de acceso digital para la ciudadanía. Sin embargo, no se observa un avance equivalente en el ámbito de la e-participación.

ABSTRACT:

This study aimed to analyze the evolution of the Gov.br Portal/Platform with regard to the management of the state–society relationship through the use of the internet, comparing current information with that presented in Cerquinho’s 2013 doctoral dissertation. The original research led to the development of the model “Limits of Citizen Participation in Electronic Government” and demonstrated that the relationship was situated at the Symbolism and e-government levels. This study adopts a descriptive, documentary, and

case-study approach, using a literature review and direct observation as research methods. The findings indicate that Brazil remains at the Symbolism level, slowly progressing toward Step 5 – Placation. The results also reveal an expansion of digital government practices and a shift toward e-governance through expanding of digital services and the creation of a single digital access point for citizens. However, similar progress has not been observed in the field of e-participation.

1. Introdução

O uso intensivo das tecnologias digitais e da internet para intermediar as relações Estado-cidadão tem impulsionado os governos a usufruírem das facilidades que as ferramentas tecnológicas proporcionam, ofertando serviços de participação ao cidadão (Psalic & Ćukušić, 2024; United Nations [UN], 2018).

Dados das pesquisas da ONU, entre 2014 e 2022, demonstram que as estratégias de governo digital têm avançado. Muitos países disponibilizam plataformas multicanais *on-line* e *off-line* de serviços digitais que integram Estado e sociedade. Essas iniciativas apresentam também a expansão da e-part e, ainda, do uso de inteligência artificial (IA) (Mitkiewicz, 2022; UN, 2020).

Contudo, apesar dessas mudanças, o uso da Internet pelos governos continua caminhando em duas direções: o e-gov, na qual a informação é apenas repassada ao cidadão, mas sem qualquer interferência capaz de influenciar a gestão; e a e-part, na qual o Estado e o cidadão interagem, com as duas partes interferindo e influenciando a gestão estatal (UN, 2020). Essas duas direções são o objeto deste estudo.

Sobre essa dualidade, uma pesquisa, em 2013, analisou como era a gestão da relação Estado-sociedade no uso da Internet, com base em dados do Portal/Plataforma Gov.br. O resultado indicou que essa relação estava no nível de e-governo, nos Degraus 3 e 4 do Simbolismo, de acordo com o modelo “Limites da participação cidadã no governo eletrônico”.

Vale ressaltar que, à época, era escassa a literatura sobre o Portal/Plataforma Gov.br e, portanto, não era possível dialogar sobre o tema com outros autores.

Decorridos mais de dez anos da publicação desse estudo, este artigo analisa em que aspectos o Brasil avançou em relação aos resultados obtidos em 2013, revisitando o Portal Gov.br à luz do modelo “Limites da participação cidadã no governo eletrônico” (Cerquinho, 2013), atualizado nesta pesquisa.

2. O e-governo (e-gov) no Brasil

O e-gov no Brasil foi implantado no final da década de 1990 para definir um conjunto de ferramentas tecnológicas de Internet para aprimorar alguns serviços governamentais (Cunha, 2010; Mesquita, 2019; Souza & Nunes, 2021).

A partir dos anos 2000, com o processo de transformação digital no Brasil, alguns serviços públicos passaram a estar disponíveis via Internet (Dias, 2009; Mesquita, 2019; Souza & Nunes, 2021). Nesse período os sites do e-gov estavam na busca do estágio integrativo (departamentos ficam interligados por uma infraestrutura tecnológica avançada, para atender “em tempo real” o cidadão) no qual seria desenvolvido um portal/plataforma para o qual convergiriam os serviços prestados pelo governo, cujo acesso deveria ser realizado com senha única ou certificação digital (Firjan, 2007; Mesquita, 2019).

Na ocasião, o Brasil divulgava que a política de e-gov seguia três frentes fundamentais: junto ao cidadão; melhoria da gestão interna; e integração com parceiros e fornecedores. O Estado era pioneiro no uso da Internet para envio da declaração do Imposto de Renda, assim como na realização da primeira eleição totalmente informatizada. Contudo, o foco era responder a

PALAVRAS-CHAVE

e-participação;
governo digital;
e-governança;
Gov.br;
participação
digital.

PALABRAS CLAVE

e-participación;
gobierno digital;
e-gobernanza;
Gov.br;
participación
digital.

KEYWORDS

e-participation;
digital
government;
e-governance;
Gov.br; digital
participation.

Recibido:
02/07/2024

Aceptado:
20/07/2026

expectativas político-econômicas, não melhorar o atendimento ao cidadão e de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) (Mesquita, 2019; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos [MGI], 2024c; Souza & Nunes, 2021).

Com a criação dos Comitês Técnicos do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), em 2003, o e-gov passou a ser um programa prioritário, proporcionando oportunidade de inclusão social, democratização e cidadania (Mesquita, 2019; MGI, 2024c; Souza & Nunes, 2021).

Em 2013, o Governo Federal criou a Identidade Digital de Governo (IDG) para instituir uma padronização dos portais públicos federais, bem como alinhar e otimizar a comunicação com o cidadão com o cidadão (MGI, 2024c).

Entre 2014 e 2015, observa-se que o termo governo eletrônico foi sendo substituído por governo digital. Sob essa nova denominação, o governo federal lançou a primeira versão da Estratégia de Governo Digital (EGD), em 2016, cuja finalidade era a e-governança em acesso à informação, prestação de serviços e participação social (Bandeira, 2022; Cunha & Sales, 2024; MGI, 2024c).

A Política de Governança Digital surgiu com o Decreto n.º 8.638/16. A partir da normativa, o governo passou a ser denominado “digital” ampliando a interatividade e a participação política do cidadão nos processos públicos de integração, transparência e atendimento (Mesquita, 2019; MGI, 2024c; Souza & Nunes, 2021). O Decreto n.º 8.936/16, instituiu a Plataforma de Cidadania Digital Gov.br e dispôs sobre a oferta dos serviços públicos digitais no âmbito dos órgãos federais, criando, para tanto, a identificação única (conta Gov.br - Art. 3º, Inciso II) no Gov.br, bem como definindo o prazo de 2021 (Decreto n.º 10.332, de 2020) para adoção da Plataforma.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2018, também adotou o conceito de governo digital. A proposta baseia-se em seis dimensões de transformação: 1) de administração centrada no usuário para administração orientada para o usuário; 2) da formulação de políticas públicas e prestação de serviços reativa para a proativa; 3) de governo centrado em informações para setor público movido a dados; 4) da digitalização dos processos existentes para digital por design; 5) do governo como provedor de serviços de governo provedor de serviços para governo como plataforma de cocriação de valor público; 6) e do direito de acesso às informações para aberto por padrão (Mesquita, 2019; Souza & Nunes, 2021).

No mesmo ano, o Brasil, publicou dois documentos sobre o tema: a “Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)” (Decreto n.º 9.319/2018) e a “Estratégia de Governança Digital (EGD): Transformação Digital – cidadania e governo” (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [MPDG], 2018; MGI, 2023c, 2024c; Mesquita, 2019; Souza & Nunes, 2021).

Dessa forma, o país proporcionou espaços de expressão e de interação com os cidadãos, assim como a utilização do governo móvel – m-gov, ampliando canais de serviços, formas de acesso à informação e participação (Mesquita, 2019; Muara, 2022). A EGD - Estratégia de Governo Digital – 2020 a 2022 (Decreto n.º 10.332/2020), surgiu com a finalidade de oferecer serviços públicos de qualidade, simples e acessíveis (MGI, 2024c). Foi posteriormente alterada, em 2018 e 2021, para estabelecer a estrutura de governança na implantação da Transformação Digital.

Nesse mesmo período, surge a primeira Lei 14.129/21 que regula o governo digital brasileiro, visando a eficiência da administração pública, mediante desburocratização, inovação, e transformação digital (Tavares, Müller & Cristóvam, 2022).

Na atualidade, a Lei n.º 14.600/23, ao organizar os órgãos federais, definiu as responsabilidades de gestão digital: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – políticas de transformação digital e de desenvolvimento da automação; Ministério das Comunicações – política nacional de conectividade e de inclusão digital; e

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – transformação digital dos serviços públicos e governança e compartilhamento de dados.

Nesse aspecto, vale ressaltar que estudos sobre governo eletrônico/digital produzidos pela ONU, indicam que a sustentabilidade econômica de um país-membro está intimamente relacionada a como o e-gov sustenta a eficiência e a eficácia governamental. Assim, a partir do uso de ferramentas digitais, as antigas estruturas de governo vêm se transformando em sistemas integrados autossustentáveis, adaptáveis e flexíveis, facilitando a relação com o cidadão, bem como aumentando os níveis de transparência e de prestação de contas (UN, 2018).

Cerquinho (2013) informa que a ONU vem analisando o e-gov sob a verificação da média ponderada de três elementos: a adequação da infraestrutura de telecomunicações, a habilidade do capital humano para promover e utilizar as TICs e a disponibilidade de serviços *on-line*. A partir de 2020, a Organização passou a utilizar esses três elementos em Índices da Infraestrutura de Telecomunicações (TII), de Capital Humano (HCI) e Service *On-line* (OSI) (UN, 2012, 2018, 2020).

3. A e-participação (e-part) no Brasil

Os pré-requisitos, criados pela ONU, para analisar a e-part são o acesso das pessoas à tecnologia e um regime político propício a abordagens sociais coletivas, frente aos desafios das políticas públicas. Semelhante aos serviços *on-line* em geral, a e-part também não possui um padrão, pois o nível das categorias é uma função atinente aos regimes políticos, à liderança, ao comprometimento e à transparência (Cerquinho, 2013; UN, 2012, 2018).

Corroborando com as ideias da ONU, neste artigo, considera-se a e-part como sendo a junção do “empoderamento” do cidadão nos degraus de Arnstein (1969) – cuja ideia principal é permitir que ele possa atuar de forma determinística em alguns processos governamentais – com a utilização das ferramentas digitais, propondo mudanças, construindo processos, ou elaborando projetos em conjunto com os entes públicos (Cerquinho, 2017; UN, 2018).

O alcance das soluções tecnológicas inclusivas é tão importante quanto a natureza da participação pretendida (Lima, 2024). Para a sustentabilidade social, o governo digital, com e-part, requer a mudança do papel de controlador de informações e prestador de serviços para o de um “facilitador”, com uma abordagem mais aberta, colaborativa e inovadora. Isso permite que a informação e os serviços sejam desenhados para atender às necessidades dos cidadãos, especialmente os mais vulneráveis (Luciano, Wiedenhöft & Santos, 2018; Mitkiewicz, 2024; Rodríguez-Bolívar, Alcaide-Muñoz, Cobo, 2018; Royo, Pina & Garcia-Rayado, 2020; UN, 2018).

Os surveys da ONU também passaram a analisar os cidadãos como parceiros ativos dos Estados-membros, por intermédio da troca de informação governamental relevante. O resultado dessa análise levou ao surgimento do Índice de e-part, que foi mensurado por: aumento da e-informação disponível para a tomada de decisão dos cidadãos; aumento na e-consulta em processos deliberativos e participativos; e apoio na e-decisão, permitindo o acesso dos cidadãos na tomada de decisões (UN, 2018).

A e-informação se traduz pelo volume de informação disponibilizada nos sites e portais dos governos, que podem ser utilizadas pelos cidadãos para a tomada de decisão, bem como ser analisada de forma quantitativa pela ONU. Também foram analisadas as seguintes características: o compromisso do governo em considerar os resultados de e-part na tomada de decisão; o fornecimento de recibo pelo governo, de confirmação da comunicação enviada pelo cidadão; e, o governo apresentar feedback aos cidadãos sobre a melhoria dos seus serviços (UN, 2018).

O desenvolvimento acelerado de TICs nos anos 90 intensificou a expectativa com relação a participação de cidadãos na tomada de decisões públicas e, a partir disso, diversos governos começaram a adotar práticas de e-participação (Steinbach, Sieweke & Süß, 2019; Toots, 2019). Nesse ínterim formaram-se as gerações da e-participação: a primeira voltada aos espaços oficiais dos governos, a segunda com base nas tecnologias Web 2.0 e a terceira com foco no engajamento do cidadão com poder de participar e tomar decisões (Toots, 2019; Mitozo & Massuchin, 2020). Nessa última, questões e decisões norteadoras emergem de baixo para cima, ou seja, a partir dos cidadãos (Susha, 2015).

Apesar disso, grande parte dos serviços digitais são destinados a ser registro de propostas ou canais de votação sem, no entanto, possibilitar o debate entre os cidadãos (Nebot & Pires, 2017). Ademais, em comparação com a democracia, a tecnologia se desenvolve de maneira acelerada, apresentando limitações estruturais (Pinho, Sampaio, Winkler & Moraes, 2019)

No contexto brasileiro, mesmo que o país seja o 4.º país com mais internautas no mundo, ainda não é um dos primeiros em índice de e-part, pelos diversos desafios estruturais políticos e democráticos existentes e porque a acessibilidade digital acontece por meio de práticas de e-gov (Afonso & Monteiro, 2022; Oliveira *et al.*, 2024).

Ademais, instâncias participativas foram se extinguindo ao longo dos governos, e dentro do sistema participativo, ferramentas tecnológicas institucionais de interação não foram priorizadas, o que tornou as redes sociais os canais oficiais dos governos em uma relação unilateral: do governo para a população de seguidores. Com isso, pode-se ter a sensação de que o espaço público digital não é tão democrático, tornando as mídias sociais um veículo de “manipulação” e não de engajamento político (Aguiar *et al.*, 2024).

Em contraponto a isso, o terceiro Governo Lula tem buscado inserir na agenda a participação digital (Aguiar *et al.*, 2024; Carvalho & Zanandrez, 2024), a exemplo do PPA 2020-2023.

Sob essa perspectiva, os mecanismos digitais de comunicação entre governo e sociedade constituem importantes instrumentos para o fortalecimento da democracia digital (Mello & Slomski, 2010). Assim, fóruns digitais, e-consultas públicas, reuniões *on-line* com a sociedade, e-votação, e-referendo, e-SIC, portais eletrônicos, entre outros, devem ser instrumentos que caracterizam o que se entende por democracia digital (Gomes, Moreira, & Silva Filho, p. 438).

4. Modelos Limites da relação Estado-cidadão no governo digital 2024

O modelo “Limites da participação cidadã no governo eletrônico brasileiro” apresentado por Cerquinho (2013), foi construído, à época, como um dos elementos para a classificação do governo eletrônico, relacionado à Escada de Participação de Arnstein (1969) (Quadro 1) *versus* os elementos e-gov e I-gov/e-part (definição feita pela ONU). O termo I-gov, criado por Cerquinho (2013), possui o mesmo conceito do e-part. Diante disso, neste artigo utilizaremos o termo e-part.

Como se observa no Quadro 1, os degraus são um caminho desde a “Não participação” até o “Poder do cidadão”. Os detentores do poder por meio dos degraus 1 e 2 “educam” ou “curam” os cidadãos; nos 3 e 4 aceitam que o cidadão possa ser consultado e informado – sem, contudo, dar condições (autoridade ou permissão) para acompanhar e repassar suas opiniões; no 5 permitem aos cidadãos aconselharem, mas sem direito contínuo de decidir; no topo da escada, degraus 6, 7 e 8, eles admitem que os cidadãos ocupem a maioria dos lugares decisórios, ou o poder pleno de gestão (Arnstein, 1969).

O resultado da articulação entre esses conceitos (Arnstein, 1969) e ONU são retratados no Quadro 2.

Atualmente, todos os aspectos relacionados à tecnologia pública são tratados como governo digital/e-governo (uma espécie de “guarda-chuva” terminológico que abarca os outros temas identificados pelo “e-”). Também se nota que o Estado brasileiro vem adotando o termo governança (desde 2019), ainda que o

Degraus de poder	Definição	Comentário da autora sobre o nível de participação
NÃO PARTICIPAÇÃO		
1 – Manipulação	As pessoas são colocadas em comitês ou conselhos consultivos, para que os técnicos do setor público eduquem e aconselhem os cidadãos.	Em vez de uma verdadeira participação cidadã, o degrau mais baixo da escada significa a distorção da participação em um veículo de relações públicas por tomadores de decisão.
2 - Terapia	Os cidadãos são inseridos em reuniões de participação popular, para orientação de como proceder com o poder público.	O que torna esta forma de "participação" desagradável é o fato de que os cidadãos estão envolvidos em atividades extensas, mas o foco é a curá-los de sua "patologia", ao invés de mudar o racismo e a vitimização que criam suas "patologias".
SIMBOLISMO		
3 – Informação	As pessoas são informadas de seus direitos, responsabilidades e opções com relação ao poder público.	Primeiro passo importante em direção à participação cidadã, contudo, com muita frequência, a ênfase é colocada em um fluxo unidirecional de informações - de funcionários para os cidadãos - sem canal de feedback e nenhum poder de negociação. Sob essas condições, as pessoas têm pouca oportunidade de influenciar o programa concebido "para seu benefício".
4 – Consulta	Os cidadãos participam por meio pesquisas de opinião, assembleias de bairro e audiências públicas.	Saber as opiniões dos cidadãos pode ser um passo legítimo para a sua plena participação. Mas, se consultá-los não for combinado com outros modos de participação, esse degrau da escada ainda é ritual de fachada, uma vez que não oferece nenhuma garantia de que as ideias e preocupações dos cidadãos serão levadas em consideração.
5 – Apaziguamento	As pessoas são envolvidas em comitês e colegiados deliberativos para emitir sua opinião.	Neste nível, os cidadãos começam a ter algum grau de influência, mas ainda pode ser aparente, se "alguns" escolhidos forem inseridos em agências de ação comunitária ou em órgãos públicos e não conseguirem ser número suficiente para passar as demandas da comunidade.
PODER DO CIDADÃO		
6 – Parceria	Os cidadãos participam compartilhando com o governo, o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão por meio de conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos.	Neste degrau da escada, o poder é de fato redistribuído por meio de negociação entre cidadãos e tomadores de decisão. Há compartilhamento do planejamento e das responsabilidades de tomada de decisão por meio de estruturas de políticas conjuntas, comitês de planejamento e mecanismos para a resolução de impasses. Há mais eficácia quando existe uma base organizada na comunidade.
7 – Poder delegado	As pessoas participam assumindo poder deliberativo em um determinado plano ou programa público.	Neste nível, os cidadãos detêm "cartas" significativas de poder para assegurar a responsabilidade sobre programas públicos. Os tomadores de decisão precisam fazer um processo de negociação para poder encaminhar os projetos.
8 – Controle cidadão	Os cidadãos participam gerindo um programa público ou uma organização, assumindo a responsabilidade pela definição das ações e os aspectos gerenciais, sendo capaz de negociar as condições sob as quais "pessoas externas" poderão introduzir mudanças.	Neste nível, as exigências para os controles do cidadão ao poder público aumentam. As pessoas exigem o grau de poder que garanta aos participantes ou moradores da comunidade governar um programa ou instituição em termos políticos ou gerenciais e ser capaz de negociar como a "pessoa pública" pode alterá-los.

Quadro 1. Escada de participação de Arnstein (1967) na forma conceitual. Fonte: Cerquinho (2013, p. 35).

conceito não seja algo novo. Diante disso, o modelo proposto por Cerquinho (2013) pode ser reconfigurado para o Quadro 3, mantendo-se a Escada de Arnstein e alterando os termos à direita, onde e-gov é substituído por governança e governo eletrônico por governo digital.

Assim, no modelo atual, os termos "Governo Digital/e-governo" tornaram-se um único elemento, o "e-governança" passa a compor o entrelaçamento no lugar do e-governo e a "e-participação" substitui definitivamente o termo "I-gov", especialmente porque a e-part é um termo cunhado mundialmente pela ONU, tendo o prefixo "e-" que o conecta ao ambiente virtual e tem sido cada vez mais aplicado na literatura da área.

5. Metodologia

Esta pesquisa é qualitativa, descritiva, documental e estudo de caso. O instrumento de pesquisa consiste em revisão de literatura e observação direta por navegação orientada, que abrange tanto a utilização das páginas off-line visitadas em 2013, quanto o salvamento off-line das novas páginas desta nova investigação

(Cardano, 2017; Sampieri, Callado & Lucio, 2013). O período da pesquisa e elaboração do artigo está compreendido entre setembro de 2023 a maio de 2024.

Ao final da pesquisa, o modelo foi atualizado para identificar o estágio atual da relação Estado-sociedade, e o Portal/Plataforma Gov.br servindo de guia do modelo dos “Limites da participação cidadã no governo digital” (Quadro 3). O estudo apresenta a atual operacionalidade do governo digital e como se dá o relacionamento Estado-cidadão. A escolha do Portal/Plataforma Gov.br permite uma análise descritiva da situação (Gil, 2002) do governo digital dez anos após o primeiro estudo. Os documentos (Cardano, 2017; Gil, 2002) de e-government surveys da ONU embasam a visão que o mundo tem do Brasil e dos e-gov e e-part. O Gov.br, no que lhe concerne, é o estudo de caso (Gil, 2002).

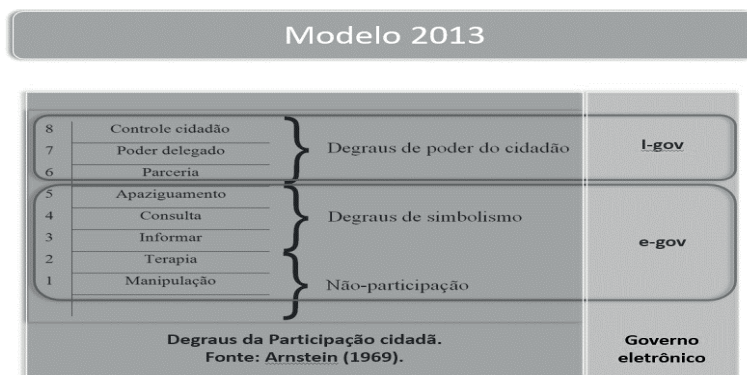
Os dados foram coletados em artigos, livros, relatórios, legislação e demais documentos diversos encontrados em sites, no acesso ao Portal/Plataforma Gov.br e, a partir desse acesso, em Plataformas brasileiras que tratam de e-part, realizando-se a análise dos registros em formato digital das pesquisas sobre governo eletrônico/digital das Nações Unidas (ONU) dos anos de 2014 e 2022.

A revisão bibliográfica sistemática aconteceu por intermédio de buscas pelas palavras-chave “Portal Gov.br” e “Plataforma Gov.br”, “e-governo”, “e-participação”, no Google Acadêmico, por conta de sua abrangência e para identificar literatura que pudesse convergir para um diálogo com o estudo de Cerquinho (2013). Entretanto, foi localizado tão somente um estudo em 2013 que citava o Portal Gov.br uma única vez.

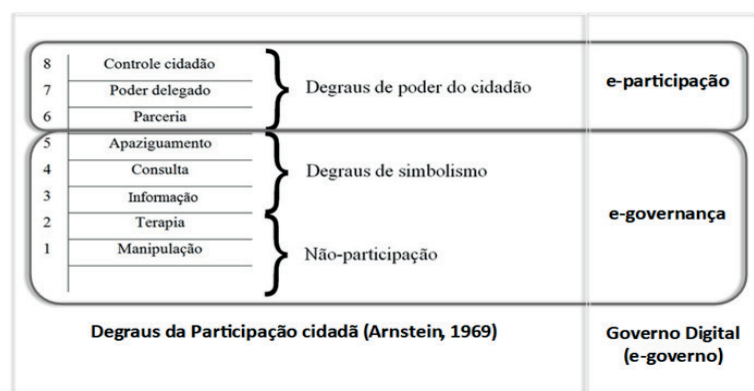
Diante disso, não foi possível estabelecer um diálogo com outros autores. A partir de 2021, percebe-se crescimento na produção de literatura (pós-pandemia), observado, principalmente, pelos resultados na busca pela palavra-chave “Portal Gov.br”, com 734 achados brutos. No caso da palavra-chave “Plataforma Gov.br”, mesmo havendo um incremento nos resultados pós-pandemia (161 achados brutos), tem menos destaque do que a palavra-chave anterior e não se pode considerar como uma literatura relevante para a academia. Também houve dificuldade para encontrar resultados para a palavra “e-participação”, por isso, posteriormente, para complementar as pesquisas, buscou-se o termo “participação digital”.

A coleta dos documentos da ONU seguiu a seguinte ordem: a) no site da ONU, foram feitas cópias dos surveys dos últimos dez anos (5 documentos ao todo); b) investigou-se, na sequência, as informações pertinentes ao Brasil.

Os instrumentos utilizados são os de observação direta em sites governamentais brasileiros, bem como na página principal do Portal/Plataforma Gov.br e por meio da ferramenta de busca local com as palavras-chave “e-gov, e-part, governo eletrônico, governo digital, participação digital”, para examinar padrões de interação entre o estado brasileiro e cidadão, focando em como este ambiente é utilizado na prática nos fenômenos



Quadro 2. Modelo Limites da participação cidadã no governo eletrônico (2013). Fonte: Cerquinho (2013, p. 37).



Quadro 3. Modelos Limites da relação Estado-cidadão no governo digital. Fonte: Elaboração própria.

sociais (Lankshear, Leander & Knobel, 2015; Somekh & Jones, 2015) do governo digital mediante análise de conteúdo proposta por Bardin (2016). A navegação orientada seguiu a sequência de cima para baixo e da esquerda para a direita, quando utilizada em sites, com a apreensão das páginas com salvamento off-line.

6. Resultados e discussão

Este estudo revisitou a tese de Cerquinho (2013) e atualizou o modelo “Limites da participação cidadã no governo eletrônico”.

6.1. Os *rankings* dos surveys da ONU

A ONU (2014, 2016, 2018, 2020, 2022) informa que o Brasil, em um universo de 198 nações, é visto como uma potência (*very high*) em e-governo (e-gov) e, mais ainda, no e-participação (e-part). Observando-se os *rankings* da ONU, o e-gov brasileiro entre os anos de 2014 a 2018 caiu de 57.^a para a 44.^a posição, mas, em 2020, voltou a subir, demonstrando aparente encerramento do período de descontinuidade no ciclo do desenvolvimento. Em 2022, observa-se melhora nas ações, pois o país passa a ocupar a 49.^a posição no *ranking* mundial. Em relação ao e-part, verifica-se que ocorre um desenvolvimento desordenado (Tabela 1).

Tabela 1. Evolução da posição brasileira nos *rankings* de e-gov e e-part da ONU.

ANO	POSIÇÃO NO RANKING	
	E-GOV	E-PART
2022	49	11
2020*	54	18
2018	44	12
2016*	51	37
2014	57	24

Fonte: UN (2014; 2016; 2018; 2020; 2022). *Anos em que o Brasil apresentou descontinuidade em suas ações de e-gov e e-part.

Todavia, apesar disso, a pontuação brasileira no *ranking* da ONU indica que o país tem uma alta potencialidade para a e-participação, já que atualmente ocupa a 11.^a colocação.

Analisando o Gov.br atual frente à tese de Cerquinho (2013), bem como o objetivo do Brasil de aproximar a Administração Pública do cidadão (Gov.br, 2021), o Portal/Plataforma tem avançado no quesito “relação com o cidadão” em e-gov e vem se tornado um tipo de “CPF” digital, uma identidade única para que os brasileiros possam acessar aos serviços públicos. Ainda, tem alcançado importância em todo o país, incluindo aí o servidor público, pela migração de suas informações para o Sougov.br.

6.2. Do e-governo para o e-governança

Na tese de Cerquinho (2013) o e-gov tinha poucas ferramentas para apoio ao cidadão e o telefone ainda era o principal meio de contato. Plataformas como o Gov.br ainda estavam em fase embrionária. O Brasil aparecia em quinto lugar no *ranking* do e-gov da América Latina, bem como no grupo de países com mais de 100 milhões de habitantes (UN, 2012). As ferramentas de Internet oferecidas pelo Estado ao cidadão eram, no geral, de e-gov.

Pela pesquisa, os cidadãos expressaram que preferiam se relacionar com o Estado, por e-part e por e-gov, escolhendo os Degraus 6 - Parceria - do Poder do cidadão, 3 - Informação do Simbolismo e 8 - Controle cidadão - do Poder cidadão (Cerquinho, 2013).

Na atualidade, o governo federal está aglutinando, cada vez mais, os canais digitais públicos no Portal/ Plataforma Gov.br (integratividade), procedimento este conduzido pelo processo de transformação digital do Brasil.

A pesquisa demonstrou que esse processo foi iniciado no ano 2000 com a elaboração da primeira Proposta de Política de Governo Eletrônico, em conjunto com a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico - CEGE (Thorstensen & Zuchieri, 2020). Entretanto, ao se investigar sobre a atuação do referido Comitê na atualidade, mediante busca na revogação de decretos, não se conseguiu encontrar informações de sua existência. Chegou-se, diante disso, aos Decretos n.º 8.638/2016 (também revogado) e n.º 10.332/2020 que instituíam os comitês de governança digital, não mais um único, mas um para cada órgão público federal.

Apesar de existir como plataforma governamental por muitos anos e permitir o acesso aos diversos órgãos da União, é a partir do Decreto n.º 9.756/2019, que o Gov.br se institui como plataforma única do governo federal. Nesse contexto de legitimar o governo digital por intermédio da e-governança, o Brasil edita uma nova EGD (2020/2022) por meio do Decreto n.º 10.332/2020 (Lima, 2024; MGI, 2024c).

Observa-se, ainda, que na atualidade, pelo Índice de Maturidade *GovTech* do Banco Mundial, o Brasil é reconhecido mundialmente como uma das dez economias com alta maturidade em Governo Digital (6º lugar em 2022). Um dos fatores que mais pesou nessa classificação foi a concentração de serviços públicos na plataforma Gov.br (Dener, Nii-Aponsah, Ghunney & Johns, 2021; Mitkiewicz, 2022; Serpro, 2021; Work Bank, 2022).

Ainda que de forma “obrigatória” para o cidadão, o Brasil tem integrado os serviços públicos digitais ao longo desses dez anos nesse único local. Assim, a carteira de serviços ofertadas digitalmente cresceu de maneira exponencial, porém com a limitação quanto ao envolvimento do cidadão de forma voluntária em “instâncias de formulação das políticas de governo digital” (Santos & Fonseca, 2022, p. 67).

6.3. O portal/plataforma Gov.br

Examinando o Gov.br em sua página principal, percebe-se que a modificação ocorrida entre 2013 e 2024 foi substancial. Em 2013, os itens analisados por Cerquinho (2013) foram os *links* de Fóruns, Acessibilidade, Dados abertos, Compras eletrônicas, Convênios, Gestão de domínios, interoperabilidade e Software livre.

A pesquisa encontrou que: a) o governo pretendia fortalecer a participação cidadã para “estar junto ao cidadão”; o estágio da relação Estado-cidadão se encontrava no Degrau do Simbolismo, em que o “estar junto ao cidadão” se traduzia no repasse de informações e na abertura de fóruns para participação de especialistas de TI; não havia no Gov.br espaço no qual o cidadão comum pudesse dialogar e participar de discussões e políticas públicas (Cerquinho, 2013, p. 159); e b) na parte dos Fóruns, “os questionamentos apresentados induzem as considerações de que, para os participantes, existe, há alguns anos, maior necessidade de interlocução com o governo” (Cerquinho, 2013, p. 161).

Em 2013, já havia uma ideia de universalização dos serviços com o trabalho do Grupo de Trabalho de Tecnologia da Informação - GTTI (Brasil 2020; Cerquinho, 2013). Inclusive, nas Diretrizes do Gov.br (Cerquinho, 2013, p. 65) foram priorizadas a promoção da cidadania e a inclusão digital, além de existir o Comitê Gestão de Sítios e Serviços *On-line*, que era o facilitador da comunicação entre Estado-sociedade (Cerquinho, 2013, p. 72), sem, todavia, ter atingido esse propósito, pois foi observado que havia informação e consulta, não diálogo.

Ao longo desses dez anos, a identidade visual, o Gov.br não sofreu alteração. Em contrapartida as plataformas de participação social não estabeleceram uma identidade durável até o momento.

Atualmente, nota-se a ampliação na página principal do Gov.br, passou a contar com 22 *links*. Assim, tornou-se incalculável o volume de informações que pode ser explorado pelo cidadão.

Contudo, apesar do Portal/Plataforma Gov.br ter sido construída com base em estudos, entrevistas e testes de usabilidade e acessibilidade, centrados na experiência do usuário (Decreto n.º 8.936/16, art. 1º, VI), percebe-se que há necessidade de maior rigor no controle de qualidade dos conteúdos apresentados, pois há dados, como por exemplo, *links* com mesma nomenclatura direcionando para páginas diferentes. Autores como Kosloski, Moura & Gomes (2024) corroboram com essa afirmativa alertando que os gestores públicos devem gerir o processo para melhorar significativamente a experiência do usuário.

O acesso aos serviços federais digitais exige uma “conta Gov.br”, na qual é necessário um login com um conjunto de credenciais que permita a identificação do utilizador, para que haja um atendimento individualizado (MGI, 2024b).

De acordo com o Painel de monitoramento de serviços federais, atualmente o Gov.br é composto por 220 órgãos que oferecem 4.883 serviços (MGI, 2024a). Em relação ao quantitativo de usuários, a plataforma possuía 1,8 milhão em 2019; 115 milhões em 2020; e 150 milhões em 2024, (MGI, 2023b; Serpro, 2021).

A Empresa Nacional de Inteligência em Governo Digital e Tecnologia da Informação - Serpro considera que o Gov.br é fundamental para impulsionar a transformação digital do Brasil, no sentido de desburocratizar e facilitar a vida dos brasileiros. Afirma, ainda, que ela é um dos maiores programas de e-gov do mundo (Serpro, 2021), corroborando o que se encontra nos estudos da ONU e do Banco Mundial.

6.4. A e-participação brasileira

No ano de 2013, após as manifestações de rua, o Brasil (Governo Dilma) criou um observatório participativo chamado “Participatório”, uma rede social voltada para a juventude, na qual o jovem cidadão poderia criar seu próprio usuário e interagir com os demais participantes sobre temas públicos.

Pela tese de Cerquinho (2013), após as manifestações de rua, a plataforma “Participatório” estava à disposição dos cidadãos brasileiros com um banco de dados com informações dirigidas aos jovens. Era uma plataforma interativa e estava voltada para a produção do conhecimento “sobre e para” a juventude brasileira. Era coordenada pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), a qual considerava importante ampliar o conjunto de instrumentos que viabilizassem e potencializassem a participação e o diálogo entre governo, movimentos sociais, pesquisadores e sociedade (Participa.br, 2014).

Em 2014, a “Participatório” evoluiu a “Participa.br”, por intermédio da primeira normativa federal relativa à participação virtual no Brasil (Serpro, 2014), o Decreto n.º 8.243/2014 (Governo Dilma). A nova funcionalidade abarcou tanto a Plataforma da Juventude, quanto abriu espaços para outras atividades participativas. Todavia, esse Decreto foi revogado pelo Decreto n.º 9.759/2019 (Governo Bolsonaro), que estabeleceu diretrizes, regras e limitações para a participação popular virtual nos colegiados da administração pública federal, até ser revogado pelo Decreto n.º 11.371/2023 (Governo Lula).

A “Participa.br” ainda está ativa, porém desorganizada (faltam imagens, não possui histórico ou *links* que demonstrem continuidade ou conclusão do processo), contando, inclusive com acesso a páginas em redes sociais contendo fotografia e filmes da época. Uma história rica de informações, que envolveu jovens cidadãos e que agora não apresenta organização e/ou proteção de dados pessoais (como e-mails disponíveis para todo o público), conforme preceitua a LGPD (Lei n.º 13.709/2018).

Ao continuar a busca pela e-part brasileira e digitar “fórum” na ferramenta de busca do Gov.br, entre as 44.853 respostas apresentadas em cinco (5) abas, apenas duas (2) delas interessaram a esta pesquisa (Serviços e App – ambas com uma informação) e elas não direcionavam para páginas que permitiam participação. As demais abas foram descartadas. Pesquisou-se, em seguida, pela palavra “participa” e das

41.874 respostas, observando as mesmas abas anteriormente analisadas, apenas sete (7) interessaram para a pesquisa. Das cinco (5) informações da aba “App” não havia informações pertinentes ao estudo; a aba “Serviços” apontou para dois (2) resultados e apenas um (1) interessava à investigação e esta apresentava a explicação sobre a Plataforma “Participa Mais Brasil”.

A Participa Mais Brasil foi criada, em 2019, pelo Governo Bolsonaro, com o objetivo de “facilitar o diálogo direto entre o governo e o cidadão” (CGU, 2020; PR, 2023). No entanto, o Portal Gov.br, informava que a participação popular nas políticas públicas do Governo Federal estava amparada pelo Decreto n.º 10.591/2020, que na realidade não continha o tema participação digital (Anexo I, Capítulo I, art. 1º, inciso I, alínea a).

Ao mesmo tempo que impunha limite às ações de e-participação, o Governo Bolsonaro promulgava a lei sobre governo digital brasileiro (Lei 14.129/21), que incentivava a participação social no controle e na fiscalização da administração pública, por meio de redes de conhecimento e laboratórios de inovação, claramente um paradoxo.

A Lei n.º 14.600/2023, atualmente, definiu que a participação popular era responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República (Art. 4.º, Incisos II, IV e VI), mas, não faz menção à participação popular pelos meios digitais (e-part). De forma geral, a ausência da e-part em legislação que trata da participação popular, demonstra que ela ainda não representa um elemento importante na relação Estado-sociedade. Corroborando com essa ausência legal, a academia reconhece que há necessidade de maiores estudos sobre temas como este, em termos teóricos e metodológicos (Do Carmo, 2024; Sampaio *et al.*, 2022).

Na plataforma Participa Mais Brasil, o cidadão é encaminhado para “botões de acesso” à “Participação social”, que direcionam para as opções “Consultas Públicas, Opine aqui, Audiências pública e Colegiado”. Em “Consultas Públicas”, o cidadão necessita estar logado na conta Gov.br para poder participar; em “Opine aqui”, o cidadão pode se expressar respondendo a pesquisas públicas, mediante formulários pré-estruturados, com respostas fechadas ou abertas; em “Audiências públicas”, a pessoa precisa enviar propostas pelos formulários *on-line* para poder participar; e em “Colegiado” se obtém informação de sua composição, de atas e agendas de reunião. Algumas atas só têm assinaturas e outras nenhum documento armazenado. No final da página, há um “Canal de atendimento” (denúncia, solicitação, sugestão e elogio), com os mesmos serviços da “Ouvidoria”.

Ainda nessa Plataforma encontra-se o “Desempenho das oportunidades de participação”, a saber: a) Consultas públicas – 826 resultados; b) Opine aqui – 534 resultados; c) Contribuições recebidas – 289.166; d) Órgãos cadastrados – 97; e f) Usuários cadastrados – 302.955 (PR, 2024). Os dados apresentados nesta pesquisa são dinâmicos e, aumentam continuamente, evidenciando que a Plataforma continua em uso.

Desde 2023, a Participa Mais Brasil vem sendo substituída pela Plataforma Brasil Participativo (Governo Lula) (MGI, 2023a). Na página inicial da “Brasil Participativo” apresentam-se os itens “Processos participativos, Notícias, Canais de atendimento e Já somos”. Nos “Processos participativos”, encontram-se: Conferências – contendo eventos encerrados; Consultas Públicas – com um texto indicando que o governo brasileiro estava fazendo a construção colaborativa da Estratégia Nacional de Governo Digital - ENGD por oficinas presenciais até outubro de 2023; apresentação do Decreto n.º 12.069/2024 - EGD 2024-2027; e a “Oficina Colaborativa Regional para construção da Estratégia Nacional de Governo Digital”; e Plano Plurianual Participativo – PPA 2020-2023, evento ocorrido entre abril a agosto de 2023, de forma híbrida, com três instâncias de participação: III Fórum Interconselhos (presencial), Atividades territoriais auto-gestionadas (presencial) e Brasil Participativo (digital) – com 1,4 milhão de participantes. Dos 89 programas propostos pelo governo, 28 foram priorizados.

O resultado da mobilização do PPA foi: Participantes – 1.419.729; Propostas – 8.254 (das quais 8.121 propostas mais votadas); Votos – 1.529.826; e Acessos – 4.087.540 (MGI, 2023a). Contudo, Menezes, Bezerra & Baccarin (2024) ao analisar esse PPA híbrido (presencial + digital), argumentam que o modelo corre o risco de reforçar a participação como “engajamento” e não como poder cidadão, se tornando sinônimo de “curtir”, “compartilhar” e “engajar”, limitando os ganhos que podem resultar de processos participativos.

Em “Canais de atendimento” tem-se os Fale conosco, Ouvidoria, Área de imprensa e SIC. Conforme a Lei N° 12.527/11 (LAI), os órgãos devem manter tais canais disponíveis para o cidadão. O “Já somos” apresenta a informação de dois números, o de participantes – 1.501.582 e o de acessos – 7.537.703.

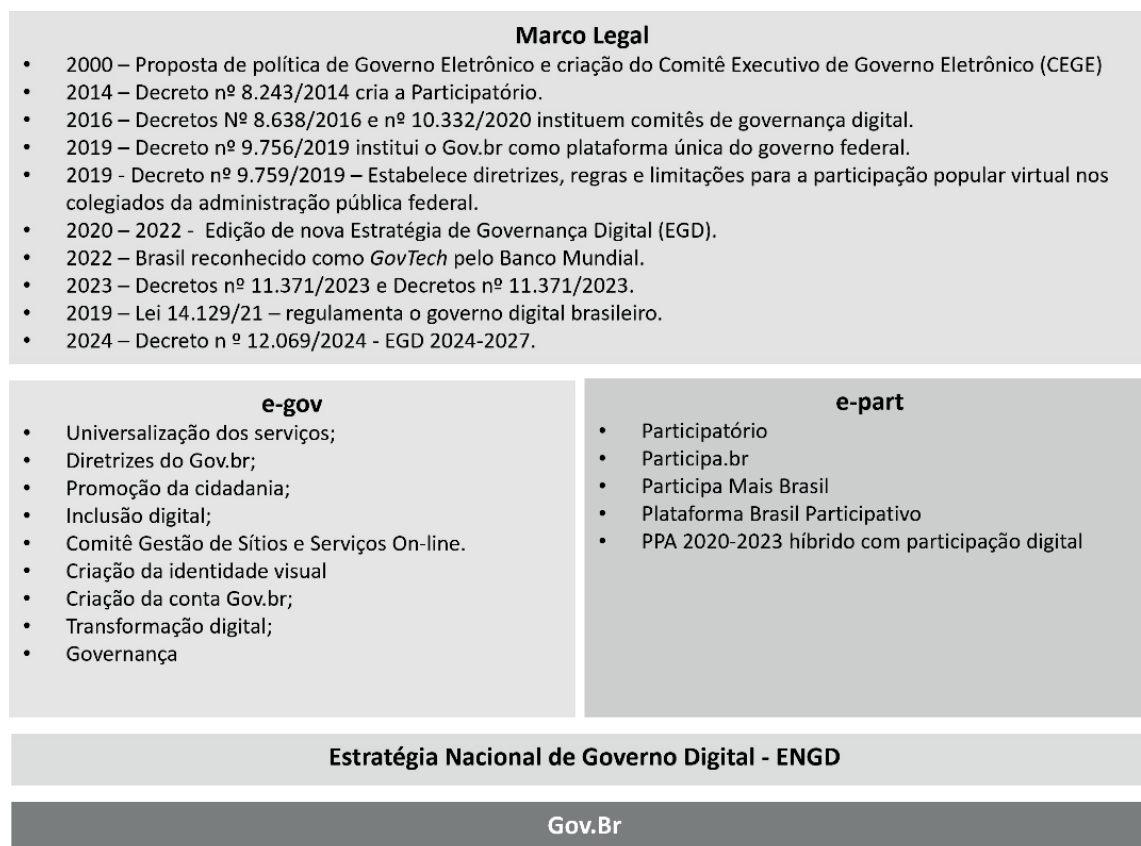
Pelos resultados da pesquisa, conclui-se que o e-part passou por várias mudanças ao longo desses dez anos. A “Brasil Participativo” pode ser considerada uma ferramenta digital importante na disponibilização da e-participação para os brasileiros – no presente e no futuro. Todavia, é necessário que o Brasil estabeleça uma identidade definitiva, integrando-a ao Gov.br, como fez com o e-gov.

De forma resumida, os resultados da pesquisa no Gov.br podem ser delineados conforme Quadro 4.

Diante do *framework* apresentado, pode-se notar que o governo digital brasileiro tem ações tanto de e-gov quanto de e-part a apresentar para a sociedade. Ressaltando, porém, que o foco ainda está muito centrado no e-gov.

7. Considerações finais

Os *rankings* dos surveys da ONU do período pesquisado e a atualização do modelo de Cerquinho (2013, p. 37) foram os primeiros passos para analisar a evolução ao longo dos anos da relação investigada, com enfoque na atualidade.



Quadro 4. *Framework* do Gov.br a partir da pesquisa. Fonte: Elaboração própria.

Os resultados encontrados indicam que, ao longo desses dez anos, o Portal Gov.br diversificou e ampliou a oferta de serviços públicos digitais, bem como criou um acesso único para todos os cidadãos. Ademais, o Brasil vem desenvolvendo algumas ferramentas digitais de e-propostas (o e-PPA, por exemplo), e-votação e e-consulta, tendo a e-participação como princípio. Em razão do Gov.br, o país passou a ser considerado uma das dez economias mais maduras em governo digital (*Gov.Tech*/Banco Mundial), além de a ONU considerar que o Brasil tem avançado em e-gov (49.^a posição) e em e-part (11.^a posição).

Em relação à atualização do modelo “Limites da relação Estado-cidadão no governo digital”, tem-se que, nesse período de mais de dez anos, o Brasil continua a figurar no Simbolismo (Arnstein, 1969), mantendo-se no nível de e-governança), nos “Degraus 3 – Informação e 4 – Consulta”, avançando timidamente para o “Degrau 5 – Apaziguamento”, uma vez que o cidadão passa a ter algum grau de influência no processo público digital.

Os achados da pesquisa também permitem inferir que criar plataformas virtuais e disponibilizar serviços por intermédio delas não implica necessariamente na existência de e-part como “poder cidadão”, mas é um dos caminhos para atingir esse objetivo, desde que haja atenção para que a transição entre governos não descontinue o avanço sobre o tema, pois esta pesquisa identificou que isso aconteceu no e-gov e, principalmente, no e-part.

O mundo, de acordo com a ONU e o Banco Mundial, acredita nos avanços brasileiros ao posicionar o país como uma das economias mais *GovTech* e e-participativa. Assim, dentre os onze países mais bem posicionados em e-part, o Brasil é o que detém uma grande possibilidade de avanços em governo digital com participação cidadã. Contudo, é indispensável que o Estado continue a avançar no e-part, de forma progressiva e planejada.

As limitações encontradas na pesquisa foram a indisponibilidade de informações nos portais visitados ou em literatura sobre o Portal/Plataforma e a descontinuidade dos processos ou dubiedade de nomenclaturas para finalidades diferentes, sejam de históricos governamentais que são demonstradas na tese de Cerquinho (2013) ou de navegabilidade.

Pesquisas futuras poderão ser realizadas por meio de entrevistas semiestruturadas e avaliação com usuários sobre o estudo proposto. Há potencial, também, no aprofundamento de pesquisas sobre as plataformas de participação oferecidas pelo governo brasileiro, a fim de conhecer como atuaram e atuam; sobre as redes sociais do Portal Gov.br; bem como sobre a indissociabilidade da relação entre a inclusão digital e o governo digital; entre outras investigações. Além disso, os temas sobre governança multinível aliados aos desafios da proteção de dados pessoais (LGPD), interoperabilidade de dados governamentais, inteligência artificial, podem ser mais bem explorados.

Por fim, este estudo busca estimular o desenvolvimento de mais investigações sobre a forma como o governo brasileiro procura se apresentar ao mundo, tanto em e-gov quanto em e-part e como atua na prática em suas páginas e portais digitais. Também pretende incentivar os gestores públicos a aplicarem a tecnologia em prol de uma participação cidadã, a fim de alcançar resultados mais expressivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, J. R. R., & Monteiro, B. M. (2022). Do governo eletrônico à governança pública digital: Muito por fazer (e ganhar) no Brasil. *Conjuntura Econômica*, 76(6), 22–24.
- Aguiar, C. S., Alves, I., Gomes, L., Pinos, B., Bellix, L., & Parra, H. (2024). Colaboração multissetorial para desenvolvimento e manutenção de soluções tecnológicas de participação: O caso do Brasil Participativo. *Revista do Serviço Público*, 75. <https://doi.org/10.21874/rsp.v75ia.10305>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bandeira, A. S. M. (2022). *Maturidade em governo digital no Ministério Público brasileiro* [Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa].
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Carvalho, P. D. D., & Zanandrez, P. (2024). *Desafios da reconstrução da participação no Brasil: Análise do PPA Participativo 2024–2027*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).
- Cardano, M. (2017). *Manual de pesquisa qualitativa: A contribuição da teoria da argumentação*. Vozes.
- Carmo, G., & Rezende, V. A. (2024). Democracia digital, e-participação e políticas públicas: Um estudo bibliométrico. *Espacio Abierto: Cuaderno Venezolano de Sociología*, 33(3), 56–75.
- Cerquinho, K. (2013). *Governo eletrônico: A gestão da relação Estado-sociedade no uso da internet* [Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]. <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9JGQ9V>
- Cerquinho, K. G. (2017). *Governo digital no Brasil: O Portal Gov.br*. EDUA.
- Controladoria-Geral da União. (2020, 6 de agosto). *Plataforma é lançada para promover e ampliar a participação social*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2020/8/plataforma-e-lancada-para-promover-e-ampliar-a-participacao-social>
- Cunha, G. B., & Sales, A. P. D. (2023). *Transformação digital da administração pública federal brasileira: Da terceira à quarta revolução industrial*. ENEPCP.
- Cunha, M. A. (2010). Governo eletrônico no Brasil: Avanços e impactos na sociedade brasileira. In A. F. Barbosa (Org.), *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005–2009* (pp. 73–76). Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- Dener, C., Nii-Aponsah, H., Ghunney, L. E., & Johns, K. D. (2021). *GovTech maturity index: The state of public sector digital transformation*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1765-6>
- Dias, C. A. (2009). *Método de avaliação de programas de governo eletrônico sob a ótica do cidadão-cliente: Uma aplicação no contexto brasileiro* [Tese de doutorado, Universidade de Brasília]. <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/1942>
- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). (2007). *Desburocratização eletrônica nos municípios do Estado do Rio de Janeiro*. FIRJAN.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4. ed.). Atlas.
- Gomes, D. F. R., Moreira, M. F., & Silva Filho, E. P. (2020). Participação cidadã: O gap da governança digital nas autarquias e fundações da educação no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 27, 431–458.
- Gov.br. (2021, 4 de agosto). *Conheça os elementos do portal*. <https://www.gov.br/pt-br/por-dentro-do-govbr/conheca-os-elementos-do-portal>
- Kosloski, R., Moura, L., & Gomes, M. (2024). Inclusão participativa de pessoas idosas usando e-government no Brasil: Um mapeamento sistemático da literatura. *Revista do Serviço Público*, 75(3), 461–483. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8053>
- Lankshear, C., Leander, K., & Knobel, M. (2015). Pesquisas de práticas na internet. In B. Somekh & C. Lewin (Orgs.), *Teoria e métodos de pesquisa social* (pp. 202–211). Vozes.
- Lima, J. B. A. de S., Lima Filho, J. M. de, & Almeida, S. T. de. (2024). Inclusão digital e acesso à esfera pública online. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 10(5), 895–921.
- Luciano, E. M., Wiedenhöft, G. C., & Santos, F. P. D. (2018). Promoting social participation through digital governance: Identifying barriers in the Brazilian public administration. In *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age* (pp. 1–9).
- Menezes, D. M. O., Bezerra, F. P., & Baccarin, M. (2024). *Entre dinâmicas digitais e presenciais: Os desafios da participação social na formulação do Plano Plurianual 2024–2027*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7994>
- Mesquita, K. (2020). A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade. *Comunicologia: Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília*, 12(2), 174–195. <https://doi.org/10.31501/comunicologia.v12i2.10900>

Mitkiewicz, F. A. C. (2024). Transformação digital: Análise da implantação da plataforma Gov.br e da evolução da maturidade da política de governo digital no Brasil. In L. C. Kubota (Org.), *Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: Oportunidades e desafios para o Brasil* (pp. 255–294). Ipea.

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2023a, 17 de julho). *Plataforma Brasil Participativo recebeu mais de 4 milhões de acessos e 1,5 milhão de votos*. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/plataforma-brasil-participativo-recebeu-mais-de-4-milhoes-de-acessos-e-1-5-milhoes-de-votos>

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2023b, 27 de junho). *150 milhões de brasileiros já usam o Gov.br*. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/150-milhoes-de-brasileiros-ja-usam-o-gov.br>

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2023c). *Governança digital*. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/governanca-digital>

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2024a). *Painel de monitoramento de serviços federais*. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federais>

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2024b). *Dúvidas em outros sistemas integrados*. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/atendimento-gov.br/duvidas-na-conta-gov.br/duvidas-em-outros-sistemas-integrados>

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2024c, 4 de abril). *Linha do tempo: Governo digital*. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2018). *Estratégia de governança digital (EGD): Transformação digital – cidadania e governo*. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/revisadaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>

Mitoto, I., & Massuchin, M. (2020). Engajamento público e democracia: Uma análise da participação política institucional e não institucional na cidade de São Paulo. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 29(2), 10.4322/tp.v29i2.818

Muara, D. M. (2022). *Avaliação do sucesso do governo móvel (m-gov) na perspectiva dos cidadãos* [Tese de doutorado, Universidade do Vale do Rio dos Sinos]. <https://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/11754>

Nebot, C. P., & Pires, V. (2017). ¿A qué llaman hoy presupuesto participativo? *GIGAPP Estudios Working Papers*, 4(72–78), 435–449.

Oliveira, F. M., Holanda, T. C., Sousa, J. R. de, Mesquita, M. D. S. S., Ribeiro, R. M., Silva Mesquita, F. R. da, ... Ribeiro, K. V. (2024). Participação do cidadão na nova governança pública: Uma revisão sistemática da literatura. *Revista Foco*, 17(1), e4300.

Participa.br. (2014). *Participatório – Observatório Participativo da Juventude*. <http://www.participa.br/juventude/participatorio-observatorio-participativo-da-juventude>

Pašalić, I. N., & Čukušić, M. (2024). Understanding e-participation adoption: Exploring technological, organizational, and environmental factors. *Technological Forecasting and Social Change*, 207, Article 123676. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2024.123676>

Pinho, J. A. G., Sampaio, R. C., Winkler, I., & Morais, K. (2019). Democracia digital na área de administração: Um levantamento da construção do campo no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(78). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.73630>

Presidência da República. (2023). *Governo Federal – Participa + Brasil: Sobre*. <https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre>

Presidência da República. (2024). *Governo Federal – Participa + Brasil: Página inicial*. <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>

Rodríguez-Bolívar, M. P., Alcaide-Muñoz, L., & Cobo, M. J. (2018). Analyzing the scientific evolution and impact of e-participation research in JCR journals using science mapping. *International Journal of Information Management*, 40, 111–119. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2017.12.011>

Royo, S., Pina, V., & Garcia-Rayado, J. (2020). Decide Madrid: A critical analysis of an award-winning e-participation initiative. *Sustainability*, 12(4), 1674. <https://doi.org/10.3390/su12041674>

Sampaio, R. C., Freitas, C. S., Kleina, N. C. M., Marioto, D. J. F., Nichols, B. W., Silva, T. P. F. B., ... Hausen, V. (2022). O campo da democracia digital brasileira: Uma análise cientométrica de artigos publicados entre 1999 e 2020. *Revista Brasileira de Ciência Política*, e250615. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.37.250615>

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. P. B. (2013). *Metodologia de pesquisa* (5. ed.). Penso.

Santos, A. V., & Fonseca, P. G. (2022). Transformação digital no serviço público brasileiro: Uma revisão sistemática de literatura. *Revista Formadores*, 15(1). <https://doi.org/10.25194/rf.v15i1.1535>

Serpro. (2014, 3 de novembro). *Tecnologia amplia participação democrática*. <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/participa.br-amplia-participacao-democratica>

Serpro. (2014, 3 de novembro). *Tecnologia amplia participação democrática*. <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/participa.br-amplia-participacao-democratica>

- Serpro. (2021, 1º de outubro). *Gov.br coloca o Brasil entre as 10 nações líderes em governo digital*. <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2021/gov-br-coloca-o-brasil-entre-as-10-nacoes-lideres-em-governo-digital>
- Somekh, B., & Jones, L. (2015). Observação. In C. Lewin & B. Somekh (Orgs.), *Teoria e métodos de pesquisa social*. Vozes.
- Souza, N. C. M. de, & Nunes, A. (2021). A evolução da transformação digital no setor público no Brasil, no período de 2000 a 2020. *Universitas*, (29). <https://revistauniversitas.inf.br/index.php/UNIVERSITAS/article/view/478/321>
- Steinbach, M., Sieweke, J., & Süß, S. (2019). The diffusion of e-participation in public administrations: A systematic literature review. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 29(2), 61–95. <https://doi.org/10.1080/10919392.2019.1580295>
- Susha, I. (2015). *Participation in open government* [Doctoral dissertation, Örebro University].
- Thorstensen, V. H., & Zuchieri, A. M. (2020). *Governo digital no Brasil: O quadro institucional e regulatório do país sob a perspectiva da OCDE*. Fundação Getulio Vargas.
- Toots, M. (2019). Why e-participation systems fail: The case of Estonia's *Osale.ee*. *Government Information Quarterly*, 36(3), 546–559. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.02.002>
- United Nations. (2012). *E-government survey 2012: E-government for the people*. <https://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>
- United Nations. (2014). *E-government survey 2014: E-government for the future we want*. https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
- United Nations. (2016). *E-government survey 2016: E-government in support of sustainable development*. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/E-Government%20Survey%202016.pdf>
- United Nations. (2018). *Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018: Orientar o governo eletrônico para apoiar a transformação rumo a sociedades sustentáveis e resilientes*. https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Portuguese.pdf
- United Nations. (2020). *Encuesta de gobierno electrónico de las Naciones Unidas 2020: Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf)
- United Nations. (2022). *E-government survey 2022: The future of digital government*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>
- Tavares, A. A., Müller Bitencourt, C., & Cristóvam, J. S. S. (2021). A lei do governo digital no Brasil: Análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. *Novos Estudos Jurídicos*, 26(3), 788–813. <https://doi.org/10.14210/nej.v26n3.p788-814>
- World Bank. (2022). *GovTech maturity index 2022 update: Trends in the public sector digital transformation*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/5e157ee3-e97a-5e42-bfc0-f1416f3de4de/content>

A governança do desenvolvimento territorial na Bahia: fundamentos, resultados e desafios

La gobernanza del desarrollo territorial en Bahía: fundamentos, resultados y desafíos

Territorial Development Governance in Bahia: Foundations, Results, and Challenges

AUTOR

**Elson Luciano
Silva Pires***

elson.pires@unesp.br

* Professor titular de
Economia e Território da
Universidade Estadual
Paulista Júlio de
Mesquita Filho (Unesp,
Brasil).

RESUMO:

O principal objetivo deste artigo é analisar os efeitos da governança territorial na descentralização política do estado da Bahia no período de 2002 a 2022, quando a estratégia de territorialização do desenvolvimento foi adotada como política central do governo estadual e institucionalizada por lei, em 2014. Com base nesse objetivo, o estudo apresenta os fundamentos, os principais resultados e os desafios da política territorial, discutindo se as lógicas endógenas de regulação adotadas, em decorrência da organização do espaço em Territórios de Identidade e da articulação entre Estado, mercado e sociedade civil, constituem um elemento inovador no contexto da política nacional. Além disso, analisa em que medida essas lógicas oferecem possibilidades concretas para a implementação de novas estratégias institucionais de planejamento do desenvolvimento territorial, concebido como um processo integrado, participativo, inclusivo e sustentável.

RESUMEN:

El principal objetivo de este artículo es analizar los efectos de la gobernanza territorial en la descentralización política del estado de Bahía durante el período comprendido entre 2002 y 2022, cuando la estrategia de territorialización del desarrollo fue adoptada como política central del gobierno estatal e institucionalizada por ley en 2014. Con este propósito, el estudio presenta los fundamentos, los principales resultados y los desafíos de la política territorial, y analiza si las lógicas endógenas de regulación adoptadas, derivadas de la organización del espacio en Territorios de Identidad y de la articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, constituyen un elemento innovador en el contexto de la política nacional. Asimismo, examina en qué medida dichas lógicas ofrecen posibilidades concretas para la implementación de nuevas estrategias institucionales de planificación del desarrollo territorial, concebido como un proceso integrado, participativo, inclusivo y sostenible.

ABSTRACT:

The main objective of this article is to analyze the effects of territorial governance on the political decentralization of the state of Bahia between 2002 and 2022, when the territorial development strategy was adopted as a central policy of the state government and institutionalized by law in 2014. To this end, the study presents the foundations, main outcomes, and challenges of the territorial policy, examining whether the endogenous regulatory mechanisms arising from the organization of space into Identity Territories and from the interaction among the state, the market, and civil society constitute an innovative element within the context of Brazilian national policy. Furthermore, it analyzes the extent to which these mechanisms provide concrete opportunities for implementing new institutional strategies for territorial development planning, conceived as an integrated, participatory, inclusive, and sustainable process.

1. Introdução

As estratégias econômicas voltadas à desconcentração espacial e à descentralização política do desenvolvimento no estado da Bahia passaram a ser implementadas a partir da década de 1990, com a criação de Distritos Industriais na Região Metropolitana de Salvador e, no interior do estado, por meio de Arranjos Produtivos Locais (APLs) destinados às micro, pequenas e médias empresas, além da constituição de Câmaras Setoriais da Agroindústria. Na prática, nenhuma dessas estratégias se sustentou (Pires, 2022, 2023).

Iniciada pela ação indutora do governo federal do Presidente Lula (PT) e do Governador Paulo Souto (PFL), de 2003 a 2006, a criação da política dos Territórios de Identidade ganhou amplitude e maioria na reeleição de Lula e nos governos de Jacques Wagner (PT), de 2007 a 2014, quando foi consolidada a territorialização da economia e da política, e quando foram realizados o primeiro e segundo Plano Plurianual Participativo (PPA-P), com a participação da sociedade civil organizada.

Nos governos de Rui Costa (PT), de 2015 a 2022, foi realizada a quinta territorialização, o terceiro e quarto PPA-Ps, encerrando um ciclo de quase vinte anos de inovação na política estadual. Com base em critérios de identidade e de pertencimento local, a inovação da nova política visava modificar a antiga política regional do Estado, de “cima para baixo”, para uma nova política de desenvolvimento, que fosse territorial, pública, democrática, participativa e sustentável, regulada “de baixo para cima” pela força da sociedade civil emergente (Flores, 2014; Fontes, 2014; Dias, 2016). No governo em curso de Jerônimo Rodrigues (PT), de 2023 a 2026, a política territorial avança na elaboração do ambicioso Plano de Desenvolvimento Integrado, Bahia-2050 (Pires, 2025).

Diante dessa realidade, o objetivo do artigo é analisar, no período de 2007 a 2025, os efeitos da governança territorial na desconcentração produtiva e na descentralização política do Estado, quando a estratégia da territorialização do desenvolvimento foi assumida como política pública pelo governo estadual. Questiona-se se as lógicas socioespaciais de organização coletiva em Territórios de Identidade constituem elemento inovador na inclusão social da sociedade civil, com possibilidades de implantar novas estratégias — estaduais e locais — de políticas e de planejamento do desenvolvimento territorial, que se espera que seja integrado, participativo, inclusivo e sustentável.

Para isso, o artigo está organizado em quatro seções. A primeira apresenta os fundamentos conceituais que sustentam a noção de desenvolvimento territorial. A segunda analisa a desconcentração do espaço econômico por Territórios de Identidade, relacionando fatos e resultados exitosos da descentralização política do desenvolvimento. A terceira sintetiza os principais desafios da descentralização da política territorial. A quarta seção apresenta as conclusões do artigo.

2. Os fundamentos do desenvolvimento territorial

De uma maneira geral, o conceito de governança sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública, acompanhado de uma descentralização do poder do Estado em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil (Bourdin, 2001, p. 137). Deste modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito

PALAVRAS-CHAVE

Bahia;
descentralização;
desenvolvimento
territorial;
governança
territorial;
Territórios de
Identidade.

PALABRAS CLAVE

Bahía;
descentralización;
desarrollo
territorial;
governanza
territorial;
Territorios de
Identidad.

KEYWORDS

Bahia;
decentralization;
territorial
development;
territorial
governance;
Identity
Territories.

Recibido:
24/07/2024

Aceptado:
20/07/2026

intranacional, não podem ser reduzidas somente aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas. Elas se referem, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental (Diniz, 2007, p. 54).

A governança territorial pode ser definida como um processo de coordenação entre agentes e atores de diferentes naturezas (produtores, associações, indivíduos, autoridades públicas ou comunidades locais), com recursos assimétricos, que se articulam em torno das questões territoriais e contribuem com a ajuda de ferramentas e estruturas adequadas à elaboração, ora concertada, ora conflituosa, de projetos comuns de desenvolvimento dos territórios.

Essa definição pragmática reflete a virada cívica tomada pelo desenvolvimento territorial nos últimos anos. Ela não esquece a articulação local / global, mas se refere sobretudo à governança que se constrói ao nível dos territórios, em torno de ferramentas e representações partilhadas, mas também de uma visão dos territórios como lugares para projetos comuns (Torre, 2022, p. 29). Desta forma, o conceito de governança territorial impõe, portanto, que se identifique onde, como e quando ocorrem os processos endógenos de cooperação social acompanhados de um contexto de territorialização/desterritorialização da divisão do espaço econômico regional em proveito de espaços sub-regionais.

Por sua vez, os mecanismos de governança territorial envolvem tanto a implementação de atividades de produção ou inovação baseadas em relações de cooperação, como a forma que os usuários de um recurso trabalham juntos para gerenciá-lo conjuntamente, a implementação da aplicação de cartas ou planos de ação locais, ou a oposição concertada a um projeto decidido por uma grande empresa ou multinacional. Sua função é cumprir alguns objetivos simples em termos de desenvolvimento territorial: contribuir para a preparação ou promover a implementação de projetos de desenvolvimento; facilitar a coordenação entre as partes interessadas dentro dos territórios; impedir que certos atores saiam do território (processo de desertificação ou abandono); evitar bloquear confrontos; e decidir sobre os caminhos de desenvolvimento. Eles dão origem a inovações e intervenções de todos os tipos, são altamente escalonáveis no tempo e suscitam debates e controvérsias. No entanto, existe um consenso em torno da participação dos atores nos debates ou nas tomadas de decisão, cujo estabelecimento permitiria avançar para processos mais democráticos (Torre, 2022, p. 30).

Do ponto de vista do conflito, é importante permitir que a dissensão e a oposição sejam expressas, de modo a oferecer uma forma para os oponentes e, possivelmente, permitir que eles modifiquem projetos e os integrem em sua execução subsequente. A contenção de conflitos leva à lentidão, mas as expressões excessivamente violentas são destrutivas e, portanto, devem ser administradas. É a este preço que se pode realizar a aprendizagem territorial, que permitirá o estabelecimento de regras e boas práticas locais, a favor da governança dos territórios (Torre, 2022, pp. 31-32).

Assim, a governança requer um compartilhamento de “boas práticas” que dizem respeito ao processo de consulta e expressões de oposições. Elas garantem a força da coesão territorial por meios de princípios elementares de convivência compartilhada entre os agentes, como foco, transparência, participação, representatividade, *accountability*, coerência, confiança, subsidiariedade e autonomia (Pires, Fuini, Figueiredo Filho & Mendes, 2017).

Com relação ao território, parece-nos mais adequado pensá-lo como um recurso territorial para o desenvolvimento local, capaz de mobilizar ações humanas, materializar inovações, administrar conflitos e promover sinergias na produção de “cestas de bens e serviços” (Pecqueur, 2022). Nesses casos, há uma sobreposição de territórios e governanças com uma base corporativa setorial diversificada, que promove as vantagens competitivas através da cooperação dos agentes econômicos (tecido empresarial) com o Setor Público (tecido estatal) e os atores sociais locais (tecido cidadão). Assim, na regulação dos territórios dos setores econômicos, a governança territorial de cadeias produtivas, desde a base da tessitura social e não somente da atividade empresarial, se faz, mormente, em contextos setoriais e socioespaciais específicos e inéditos.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento territorial pode ser definido como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania comunitária, que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Ele pode ser dinamizado por expectativas de vantagens locacionais, no qual o território é um recurso específico ou um ator principal do desenvolvimento, a um só tempo disponível e a ser criado; quando disponível, tratar-se-ia de sua difusão no território, quando ausente, de sua criação (invenção e inovação). Desta forma, ele é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais (Pires, Müller & Verdi, 2006, p. 448).

Partindo da premissa de que os relacionamentos entre os atores e agentes importam na criação de possibilidades de obtenção de benefícios referentes à informação, poder e prestígio individual e da comunidade, a noção de “capital social” chama a atenção para a qualidade e a quantidade das conexões sociais que os indivíduos ou o grupo ganha com tais conexões (Serafim, 2014, pp. 31-34). Nessa direção, apesar de alguns Conselhos Territoriais mobilizarem as estruturas das relações sociais facilitando a ação social das entidades das sociedades civis mais organizadas, na prática, este “capital social” adquirido ainda não tem demonstrado poder nem autonomia política suficientes para promover mudanças estruturais no desenvolvimento das comunidades.

3. Os resultados exitosos da política territorial

De acordo com a Tabela 1, no período de 1970 a 2020, a evolução da distribuição espacial do PIB brasileiro apresenta uma redução permanente da Região Sudeste, de 65% para 51,94%, e uma expansão significativa das Regiões Norte e Centro-Oeste, que, juntas, passaram de 5,96% para 16,68%.

Nas duas décadas, o estado da Bahia manteve a participação no PIB nacional, de 4,38% em 2000 e 4,39% em 2020, participação inferior àquela alcançada em 1985, de 5,4%, devido à maturação de investimentos no Polo Petroquímico de Camaçari. Em todo o período, o estado disputa a participação relativa no PIB nacional com o estado de Santa Catarina, ora ocupando a sexta posição, ora a sétima maior economia do país. Apesar dos incentivos fiscais e da institucionalização da nova política territorial, a partir de 2010, a participação da Bahia no PIB brasileiro é superada pelo estado de Santa Catarina, passando a ocupar o sétimo lugar no *ranking* dos estados brasileiros.

Após 1980, veio a estagnação da chamada “década perdida”, mas também a modernização rural, que acelerou o desemprego no campo, de maneira que aquela marcha acelerada da década anterior alterou seu sentido para o da estagnação da economia (Cano, 2007).

Nesta década, a desconcentração arrefeceu. A Crise da Dívida debilitou financeiramente o Estado nacional, encolhendo com isso o investimento público e debilitando o investimento privado, notadamente o industrial, atingindo, sobretudo, o núcleo da dinâmica industrial de São Paulo, que estagnou, diminuindo os efeitos impulsionadores de desconcentração industrial. Neste período de 1980 para 1990, a participação do estado da Bahia no PIB passou de 4,42% para 5,24% em 1985, caindo para 4,27% em 1990. Neste período, com o Polo Petroquímico à frente, a Bahia ocupava o sexto lugar no *ranking* dos estados, à frente de Santa Catarina com trajetória de participação estagnada, de 3,42% para 3,37% do PIB brasileiro. Da mesma forma, a participação relativa do estado de Pernambuco passou de 2,55% para 2,65%, ocupando a oitava posição no *ranking* dos estados.

Em decorrência desses fatos, o debate sobre a questão regional no Brasil e na Bahia retornou com força nas duas últimas décadas. Para uns, decorrentes das frustrações neoliberais, reafirmam as petições do passado, pelo retorno da presença do Estado e das políticas de desenvolvimento regional, como se isso fosse possível convivendo-se com uma política econômica neoliberal. Para outros, críticos à intervenção do Estado, advertem que o neoliberalismo substituiu a *equidade* pela suposta *eficiência*

Tabela 1. Participação relativa dos estados no PIB Brasil – 1970-2020 (%).

REGIÕES / ESTADOS	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2018	2020
Norte	2,24	3,48	4,66	4,60	4,96	5,8	5,7	6,2	6,28
Pará	1,14	1,62	1,93	1,72	1,82	2,1	2,2	2,3	2,84
Amazonas	0,71	1,15	1,74	1,71	1,55	1,6	1,4	1,4	1,52
Rondônia	0,10	0,29	0,45	0,51	0,60	0,6	0,6	0,7	0,68
Tocantins	-	0,17	0,14	0,22	0,42	0,4	0,5	0,5	0,57
Acre	0,13	0,12	0,14	0,15	0,21	0,2	0,2	0,2	0,22
Amapá	0,12	0,09	0,15	0,18	0,20	0,2	0,2	0,2	0,24
Roraima	0,03	0,04	0,11	0,10	0,15	0,2	0,2	0,2	0,21
Nordeste	12,01	12,12	12,56	13,09	13,06	13,5	14,2	14,3	14,18
Bahia	3,84	4,42	4,27	4,38	4,24	4,0	4,1	4,1	4,1
Pernambuco	2,97	2,55	2,65	2,64	2,32	2,5	2,6	2,7	2,54
Ceará	1,50	1,52	1,71	1,89	1,91	2,0	2,2	2,2	2,19
Maranhão	0,86	0,87	0,81	0,84	1,18	1,2	1,3	1,4	1,41
Rio Grande do Norte	0,56	0,64	0,68	0,84	0,83	0,9	1,0	1,0	0,94
Paraíba	0,74	0,67	0,79	0,84	0,79	0,9	0,9	0,9	0,92
Alagoas	0,71	0,67	0,67	0,64	0,66	0,7	0,8	0,8	0,83
Piauí	0,36	0,38	0,43	0,48	0,52	0,6	0,7	0,7	0,74
Sergipe	0,45	0,39	0,55	0,54	0,63	0,7	0,6	0,6	0,60
Sudeste	65,00	62,16	57,00	57,79	56,53	56,1	54,0	53,1	51,94
São Paulo	39,36	37,79	35,33	33,67	33,86	33,3	32,4	31,6	31,25
Rio de Janeiro	16,07	13,31	11,39	12,52	11,50	11,6	11,0	10,8	9,91
Minas Gerais	8,34	9,56	8,88	9,64	8,97	9,0	8,7	8,8	8,97
Espírito Santo	1,22	1,50	1,39	1,96	2,20	2,2	2,0	2,0	1,82
Sul	17,04	17,25	17,12	17,57	16,59	16,0	16,8	17,1	17,19
Rio Grande do Sul	8,73	7,99	7,74	7,73	6,72	6,2	6,4	6,5	6,19
Paraná	5,53	5,85	6,01	5,99	5,90	5,8	6,3	6,3	6,41
Santa Catarina	2,77	3,42	3,37	3,85	3,97	4,0	4,2	4,3	4,59
Centro-Oeste	3,72	4,99	8,66	6,95	8,86	9,1	9,7	9,9	10,40
Distrito Federal	1,03	1,53	5,37	2,69	3,75	3,7	3,6	3,6	3,49
Goiás	-	1,73	1,61	1,97	2,35	2,7	2,9	2,8	2,95
Mato Grosso	-	0,61	0,77	1,22	1,74	1,5	1,8	2,0	2,35
Mato Grosso do Sul	-	1,12	0,91	1,08	1,01	1,2	1,4	1,5	1,61
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

competitiva, quase sempre à custa de redução de impostos e salários, não mais cabendo, portanto, qualquer “privilégio” regional.

Um terceiro grupo, mais heterodoxo, aposta nos poderes dos *territórios locais* (regionais, estaduais e municipais), para fortalecer a Federação e o Estado, única instituição capaz de enfrentar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a questão internacional. Este grupo, embora reconheça parte da diminuição das diferenças entre as regiões “mais ricas” e as “mais pobres”, vai questionar as causas e consequências institucionais regionais que perpetuam as desigualdades e o quadro social com índices deploráveis de pobreza, de analfabetismo e de mortalidade infantil (Araújo, 2000; Oliveira, 2003, 2004; Bercovici, 2003; Karam, 2013).

Na Bahia, a dinâmica histórica da desconcentração econômica com descentralização política mostra que o início da distribuição espacial dos setores produtivos no estado ocorreu na segunda metade do século XX, inicialmente polarizando todo o processo de crescimento a partir do entorno da cidade de Salvador, posteriormente se espalhando pelo Recôncavo e pela zona costeira em direção ao sul do estado. A moderna industrialização dos bens intermediários iniciou-se no final dos anos 1950, com a implantação da Refinaria Landulfo Alves, no município de São Francisco do Conde, concentrando-se posteriormente na Região Metropolitana de Salvador. Assim, nos anos de 1960 tem-se a implantação do Centro Industrial de Aratu, em Candeias e Simões Filho. Nos anos de 1970, vive-se o auge desse processo com a implantação do Polo Petroquímico, em Camaçari. Nos anos de 1980, essa dinâmica se consolida com a metalurgia do cobre da Caraíba Metais, implantada em Dias D’Ávila.

Além dos serviços empresariais, naturalmente demandados, com as grandes empresas produtoras de bens intermediários, surgiu também uma nova classe média urbana. Esta, por sua vez, sobretudo em Salvador, engendra o desenvolvimento do comércio e o surgimento de inúmeras pequenas e médias empresas de serviços. Assim, com a industrialização, Salvador e a RMS cresceram aceleradamente, gerando fortes economias urbanas e elevados padrões de IDHs (Alban, 2005, p. 11).

De acordo com a Tabela 2, os dados mostram uma desconcentração do PIB do Território Metropolitano, ao que parece em detrimento dos Territórios do interior do estado, com destaque para os TIs da Bacia do Rio Grande, Portal do Sertão, Litoral Norte e Agreste, e Sertão Produtivo. Todos esses e os demais territórios atuam no mercado externo, nos quais se destacam as exportações de commodities realizadas pelos municípios de Luís Eduardo Magalhães e Barreiras (soja e algodão), Feira de Santana e São Gonçalo dos Campos (pneus e carnes), Conde e Sátiro Dias (frutas), Brumado e Caetité (minerais e café), respectivamente.

Na agropecuária, a queda da participação ocorre em quase todos os Territórios, exceto no TI da Bacia do Rio Corrente (3,5 pp), maior produtor de soja e algodão. As quedas mais significativas na agropecuária ocorrem no TI do Extremo Sul (-24,1 pp), Irecê (-16,2 pp), Vale do Jiquiriçá (-15,6 pp), Bacia do Paramirim (-14,2 pp) e Sertão de São Francisco (-11,8 pp). Estes TIs são os maiores produtores de peixes e frutos do mar, minerais, química/petroquímica e frutas, respectivamente.

Na indústria extrativa e de transformação, o crescimento se destaca no TI de Piemonte de Diamantina (18,1 pp), na produção de ouro, e, em menor intensidade nos TIs de Portal do Sertão (7,9 pp), Médio Rio de Contas (7,8 pp), Setor Produtivo (5,8 pp) e Vale do Jiquiriçá (5,4 pp), respectivamente, na produção de pneus, calçados/níquel, minerais/café e química/petroquímica/carne. A maior perda da participação da indústria ocorre no TI de Itaparica (-16,7 pp), e em menor intensidade nos TIs do Litoral Norte do Agreste (-8,4 pp) e Sisal (-4 pp), produtores de peixes congelados, frutas e sisal.

No setor de comércio e serviços, inclusive do turismo, o avanço da participação se destaca nos TIs do Extremo Sul (23,3 pp), Litoral Norte do Agreste (17,5 pp), Irecê (15,9 pp), Itaparica (15,1 pp) e Piemonte do Paraguaçu (12,1 pp).

Diante desta dinâmica, a importância da diversificação da indústria teve consequências para os municípios do entorno de Salvador, mas a expansão de complexos da agroindústria produtora de commodities (soja,

algodão e milho) onde predominavam áreas naturais com vegetação de pastagem (Cerrados) representou uma mudança estrutural mais ampla, intensiva em novas tecnologias de manejo e tratamento do solo, com a expansão da fronteira agrícola em relação a outras áreas produtoras dos mesmos produtos (Santos, 2015).

Tabela 2. Distribuição espacial do PIB e exportações da Bahia por territórios de identidade (%)

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE (PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO)	2002	2006	2010	2014	2020
Metropolitano de Salvador (petróleo e petroquímica)	45,8	47,6	43,6	47,4	39,3
Bacia do Rio Grande (soja e algodão)	3,5	3,3	4,0	5,6	8,0
Portal do Sertão (pneus e carnes)	4,5	4,9	6,1	7,1	7,0
Litoral Sul (cacau e derivados)	4,8	4,3	4,7	4,7	4,1
Sudoeste Baiano (café e especiarias, calçados)	4,1	4,5	3,2	3,6	3,5
Litoral Norte e Agreste (frutas)	2,7	2,7	3,4	3,4	3,3
Sertão de São Francisco (frutas e minerais)	2,6	2,5	2,2	2,3	2,9
Sertão Produtivo (minerais e café)	1,7	1,7	1,9	2,2	2,9
Extremo Sul (papel/celulose, peixes/frutos do mar)	2,9	2,6	2,9	2,8	2,8
Costa do Descobrimento (papel/celulose, peixes/frutos do mar)	1,6	2,1	2,4	2,4	2,6
Recôncavo (couros/peles e fumo)	2,0	2,1	2,4	2,8	2,4
Sisal (ouro e sisal)	1,6	1,6	1,8	1,8	2,0
Bacia do Rio Corrente (soja/algodão)	1,0	0,9	1,0	1,4	1,8
Baixo Sul (especiarias)	1,4	1,3	2,3	2,3	1,7
Médio Rio de Contas (níquel)	1,8	1,8	1,7	1,8	1,7
Chapada Diamantina (óleos e café)	1,3	1,3	1,2	1,3	1,7
Semiárido Nordeste II (frutas)	1,1	1,1	1,3	1,3	1,6
Itaparica (peixes congelados e frutas)	1,8	1,7	1,6	0,9	1,6
Irecê (minerais)	1,2	1,1	1,2	1,3	1,5
Velho Chico (minerais e frutas)	1,3	1,1	1,0	1,3	1,4
Vale do Jiquiriçá (química/petroquímica, carnes)	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2
Piemonte Norte do Itapicuru (minerais)	0,9	1,1	1,2	1,1	1,2
Médio Sudoeste (carne e calçados)	1,5	1,5	1,2	1,0	1,1
Piemonte do Paraguaçu (calçados)	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0
Piemonte da Diamantina (ouro)	0,6	0,7	0,7	0,7	1,0
Bacia do Jacuípe (sisal e calçados)	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9
Bacia do Paramirim (minerais)	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4
Total do PIB (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

Nesta transição de modernização da base técnica, municípios do TI da Bacia do Rio Grande (Barreiras e Luiz Eduardo Magalhães), entre outros, protagonizaram a dominação do agronegócio e a diversificação dos setores de serviços e comércio, com inúmeros conflitos no uso da água e da terra, e na destruição ambiental.

Este fenômeno de agroindustrialização com terciarização das economias municipais ao longo do processo de desconcentração do desenvolvimento, decorre das diferenças setoriais de elasticidade-renda da demanda. À medida que a renda aumenta, os consumidores alocam maiores parcelas de renda para o comércio de bens e serviços (lazer, entretenimento, alojamento etc.).

Além disso, o desenvolvimento envolve aperfeiçoamento da estrutura produtiva via aumento da produção de serviços com alto valor agregado. Na Bahia, há tendência de redução da participação do setor primário bem maior que o secundário no PIB dos Territórios, e de elevação da participação do setor terciário no longo prazo. O entendimento das causas desta reestruturação produtiva, urbana e (agro)industrial, deve levar em conta as novas tendências da economia baiana.

Ademais, é importante considerar mais dois aspectos relacionados com a dinâmica da economia baiana, e que podem explicar a perda relativa da importância econômica de Salvador, no contexto das transformações espaciais em curso na Bahia.

O primeiro deles, no final dos anos 1990, diz respeito à diminuição da competitividade das principais plantas petroquímicas do Complexo Industrial de Camaçari. Na época, as exportações de produtos derivados dessa cadeia respondiam pelo maior volume monetário das vendas externas baianas (Guerra, Teixeira, 2000).

O segundo afeta diretamente a economia de Salvador, e está relacionado com a proliferação de grandes centros logísticos de distribuição em municípios da Região Metropolitana, como Simões Filho, Camaçari (principalmente na BA-535) e Lauro de Freitas, decorrente da tendência das grandes empresas varejistas de realizarem vendas através de *market place*. Essa situação traz uma alternativa ao comércio de rua, aos shopping centers, às lojas de departamento e até mesmo aos supermercados tradicionais, que historicamente estão inseridos entre as principais atividades econômicas de serviços da capital baiana (Santos, Pessoti, Silva & Freitas, 2022, p. 11).

Portanto, compreender a atual dinâmica econômica do estado e os possíveis cenários de desenvolvimento da sua estrutura produtiva passa pelo entendimento dos efeitos da desregionalização das antigas regiões econômicas e suas novas articulações com os complexos produtivos nacionais e a economia internacional. Esse processo é comandado de fora das regiões do estado, com dinâmicas exógenas aos circuitos baianos. Isto quer dizer que os surtos de desconcentração espacial na Bahia parecem decorrer mais das dinâmicas econômicas da divisão nacional e internacional do trabalho, e menos das consequências das ações dos atores na governança dos Territórios de Identidade.

Nas últimas duas décadas, os entraves nas tentativas de interiorizar o desenvolvimento econômico nunca se estiveram associados a uma estratégia efetiva de interiorização da infraestrutura física, inclusive no que toca à infraestrutura urbana, visando a constituição de uma rede de cidades médias (Alban, 2005, p. 13), mas a pressões políticas regionais atomizadas e das dificuldades de buscar acesso aos mercados, principalmente internacionais, de uma parcela considerável dos territórios (Santos, Pessoti & Silva, Freitas, 2022, p. 7).

Com a nova política de desenvolvimento territorial no estado, o que se esperava na implementação dos projetos estratégicos com os Territórios de Identidade em 2007, é que pudessem alterar o quadro de concentração do poder político e econômico no estado, onde apenas o Território Metropolitano ainda concentrava 39,3% de todo PIB baiano em 2020, após queda do patamar mais alto de 47,4%, em 2014.

Com a criação dos Territórios de Identidade (TIs), os avanços da descentralização política do Estado da Bahia foram inicialmente estimulados pela SDT/MDA, no primeiro governo do Presidente Lula. De um total de 27, os Territórios de Identidade têm Órgãos Colegiados constituídos seguindo a Resolução 52 do

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e de Apoio à Agricultura Familiar (CONDRAF), que prevê a composição dessas institucionalidades com critérios de pluralidade, representatividade e diversidade dos integrantes. Esses Colegiados Territoriais e suas instâncias deram vida aos Territórios (Dias, 2016, pp. 87-91). Ao todo, os Conselhos realizam três plenárias ordinárias por ano e outras tantas extraordinárias, além de reuniões específicas dos Núcleos Diretivos.

De acordo com informações da RAIS, de 2003 a 2019 cresce o número de estabelecimentos e de empregados nas atividades de organizações associativas da sociedade civil no estado da Bahia. Em 2022, registra-se uma queda desta tendência, decorrente das consequências negativas da Pandemia da Covid-19, apesar de manter-se a mesma estrutura.

Em 2022, as Associações de Defesa de Direitos Sociais (direitos humanos, meio ambiente, minorias étnicas etc.) agrupavam a maior parte das organizações associativas da sociedade civil no estado da Bahia. Em segundo lugar e terceiro lugar vêm as organizações religiosas (31,4% de estabelecimentos e 16,4% de empregados em igrejas, celebrações e cultos) e as organizações sindicais de trabalhadores (13,9% de estabelecimentos e 10,7% de empregados). Juntas com as associações profissionais, patronais e atividades ligadas à cultura e à arte, constituem as principais formas de organizações da sociedade civil no estado.

Partindo das associações e organizações civis registradas na Secretaria de Planejamento, é possível afirmar que uma parte significativa delas participa das plenárias dos 27 Colegiados Territoriais. Ao todo são 572 organizações das sociedades civis territoriais registradas, que participam e expressam as suas convergências, diferenças e diversidades de representações.

Em primeiro lugar, destacam-se as organizações associativas de agricultores, criadores e produtores rurais, que representam a maior parcela da sociedade civil nos Conselhos Territoriais. São 121 organizações que representam 21,2% do total. Em segundo e terceiro lugar aparecem as associações de defesa de direitos comunitários civis (direitos humanos, quilombolas, mulheres etc.) e associações sindicais de trabalhadores rurais, com 13,1% e 10,8%, respectivamente. As Cooperativas (55), Centros (21), Fundações (8) e Institutos (14) representam juntos 17,1% do total das organizações da sociedade civil nos Colegiados Territoriais.

Entre os Territórios de Identidade, o TI do Extremo Sul concentra a maior quantidade de organizações (114), bem à frente do TI da Chapada Diamantina (45), Sertão de São Francisco (43) e Sertão Produtivo (43). Em todos os Conselhos Territoriais, os sindicatos de trabalhadores e de associações de pequenos criadores e pequenos produtores rurais representam a maior parcela de representantes da Sociedade Civil (31,9%).

Em seguida estão as associações de defesa do meio ambiente (15,8%), dos direitos civis (13,0%) e os movimentos sociais de luta pela terra (5,4%). Juntos, registram cerca de 66,1% dos representantes da sociedade civil nos Conselhos, sem considerar as associações culturais e artísticas (3,1%), religiosas (3,0%) e profissionais (2,1%). Pela importância econômica, a representação nos Conselhos das associações e sindicatos patronais, mesmo da micro, pequena e média indústria, do comércio e serviços, é muito baixa (5,4%).

O Estado participa dos Conselhos por meio das secretarias estaduais, autarquias, universidades e prefeituras municipais.

Do ponto de vista das virtudes da governança territorial, merece destaque o papel dos colegiados territoriais na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) e seus instrumentos preparatórios e derivados (Diagnóstico e Estudos de Potencialidades Econômicas).

Para facilitar a absorção das propostas da sociedade civil, no PPA-P de 2012/2015, a SEPLAN dividiu em três Eixos Estruturantes: 1) Inclusão social e afirmação de direitos; 2) Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento; e 3) Gestão democrática do Estado. Assim como aconteceu no primeiro PPA-P, o segundo foi igualmente recheado de participação social, mas com processo de acompanhamento

fragilizado e praticamente inexistente (Dias, 2016, p. 68). Para o terceiro PPA-P, o Governo adotou medidas mais restritivas para a participação, em comparação com os outros dois PPAs-P antecedentes, reduzindo a presença nas plenárias apenas aos membros dos Colegiados Territoriais (Dias, 2016, p. 75).

Entre os resultados no planejamento considerados exitosos pelos governos, estão a elaboração de 4 Planos Plurianuais Participativos (PPAs-P), a partir dos 27 Territórios de Identidade (2008/2011, 2012/2015, 2016/2019 e 2020/2023). A elaboração do segundo PPA-P (2012/2015) se deu em meio à discussão do Plano Estratégico de Longo Prazo do Governo, sob a liderança da SEPLAN, respondendo pelo nome de *Plano Bahia 2023*, em colaboração com a sociedade, a partir de diálogos em torno dos principais temas envolvidos na gestão pública. A concepção do Plano era a de estabelecer um planejamento estratégico de três PPAs-P: 2012/2015, 2016-2019 e 2020/2023. Diante da conclusão do Plano, a SEPLAN passou a elaborar o PPA-P vinculado a um Plano de longo prazo. Foi o que aconteceu com a discussão do PPA-P 2020-2023 e o PPA-P 2024-2027.

Esse conjunto de PPAs deram origem ao Plano de Desenvolvimento Integrado do Estado da Bahia - PDI Bahia 2050, para (re)coletar as percepções, (re)qualificar as consultas, (re)territorializar e (re)afirmar os objetivos estratégicos de longo prazo, elaborado pela Secretaria do Planejamento com a contribuição dos 27 Colegiados dos Territórios para uma visão de futuro coletiva, compartilhada entre o Estado e a Sociedade Civil.

4. Os principais desafios e fraquezas da política territorial

Apesar dos avanços e dos resultados significativos alcançados pela nova Política Territorial na Bahia, alguns desafios históricos e institucionais permanecem frequentes. Apesar de ter um caráter tripartite, a governança territorial ainda é carente da participação empresarial, mesmo de micro, pequenas e médias empresas, para debater as decisões dos investimentos privados em parceria com o Estado e a sociedade civil.

Da mesma forma, apesar de todos os Territórios de Identidade terem elaborado seus PTDS, faz-se necessário que o Estado monitore as convergências de interesses comuns para identificar os recursos territoriais específicos geradores de emprego e renda, visando fortalecer o planejamento estratégico participativo.

Nas relações com o orçamento público, desde a concepção original, os Conselhos Territoriais não possuem recursos próprios, e por isso mesmo algumas demandas das sociedades civis são embutidas pelos governos na Lei Orçamentária Anual (LOA), levando em conta os recursos disponíveis.

Apontar a desatenção do governo a esta questão das finanças públicas é preocupante, pois em 2023, por exemplo, enquanto os gastos sociais representaram 54,0% e os gastos administrativos 18,8% dos gastos do orçamento estadual, os gastos com o desenvolvimento econômico atingiram apenas 6,6% (transporte, agricultura, gestão ambiental, comércio e serviços, energia e recursos minerais, nesta ordem).

Nos orçamentos dos municípios, esses gastos se diferenciam conforme a especialização produtiva do território, o volume do investimento e o tamanho da área urbana. No Território Metropolitano de Salvador, esses gastos chegaram a 5,9%, Bacia do Rio Corrente 4,8%, Chapada Diamantina 2,9%, Recôncavo 2,3% e Extremo Sul 1,9%. Sem modificar esta estrutura de gastos, além de readequar as receitas tributárias, o PDI Bahia 2050 não passará de um plano de boas intenções, sem perspectivas de mudanças institucionais.

Mesmo distante desta restrição no orçamento, o PDI Bahia 2050 busca definir objetivos estratégicos de longo prazo com foco em cinco eixos e vinte e um objetivos estruturantes de desenvolvimento territorial, que se pretende integrado, inclusivo, participativo e sustentável, aliando-se aos desafios globais para reduzir desigualdades, mas sem perder de vista as especificidades regionais e territoriais do estado da Bahia. Na prática, é uma atualização do antigo PDI Bahia 2035, que avança nos Colegiados sem que o governo se pronuncie se as expectativas de gastos cabem (ou não) nos Orçamentos Públicos.

Ainda não se sabe, por exemplo, como serão financiados os cinco objetivos estratégicos, selecionados

pelos Colegiados Territoriais em 2025 para o PDI Bahia 2050: tais como: Potencializar a produção agrícola, com ênfase na agroecologia, a pecuária e a agroindústria com inclusão produtiva justa; Fortalecer as micro, pequenas e médias empresas, a economia solidária e o cooperativismo com garantia do trabalho decente; Promover a conservação ambiental, mitigando os efeitos das mudanças climáticas, protegendo os biomas e as comunidades vulneráveis; Promover o desenvolvimento econômico com integração regional, cooperação federativa, inclusão socioprodutiva e competitividade global; e Garantir a segurança hídrica e a universalização do saneamento básico, com ênfase na área rural.

Todos esses objetivos selecionados pelos Colegiados estão concentrados nos Eixos de Competitividade Sistêmica e de Sustentabilidade Ambiental e Climática, deixando em segundo plano os eixos de Educação Cidadã e Transformadora, Diversidade e Equidade com Qualidade de Vida e Gestão e Inovação.

Fruto das demandas de escutas sociais, esses objetivos, para serem atendidos, impõem novos desafios de mudanças institucionais relevantes no orçamento do Estado e sua relação com a organização da sociedade civil.

5. Conclusões

Como demonstrado ao longo deste artigo, a construção da governança territorial é um elemento fundamental para a coordenação democrática das novas estratégias do desenvolvimento territorial no estado da Bahia, um recurso específico e intransferível. Por meio dela, a presença de entidades representantes da sociedade civil nos Conselhos Territoriais tem sido marcante e diversificada e expressa o nível desigual de organização das economias e sociedades locais, suas forças e fraquezas.

Há muito ainda por fazer. Os desafios de implementação são consideráveis. Em geral, ainda decorrem da articulação limitada da sociedade civil nos Conselhos Territoriais, devido à baixa cooperação e comprometimento entre os agentes econômicos e os atores sociais nos territórios em torno de um Projeto de Estado para a coordenação de ações públicas compartilhadas, capaz de criar recursos territoriais específicos que permitam a desconcentração das atividades econômicas, garantam a diversidade produtiva e criem empregos e renda disponível.

Entretanto, na ausência deste Projeto, os fatos mostram resultados parciais marcados por fragilidades organizacionais e institucionais que garantam o atendimento dos seus interesses. Por conta disso, a política territorial apresenta resultados ainda limitados.

Diante dos resultados e desafios apresentados, é plausível supor que a política territorial na Bahia não desconfigura o arcaico modelo oligárquico, estatal e clientelista, ainda funcional para os novos grupos dirigentes do Bloco no Poder e de aliados políticos para ganhar eleições, se manterem e perpetuarem-se no poder, associados às camadas médias da população e aos novos setores econômicos para promoverem seus esquemas de dominação clientelista e acumulação dependente.

A governança do poder público com a sociedade civil nos Conselhos Territoriais não tem sido capaz de articular a participação dos produtores com os agentes empresariais e com as organizações sociais para valorizar os recursos territoriais específicos (materiais, imateriais e simbólicos), ou uma “cesta de produtos e serviços” locais com fins de promover ações regulares compartilhadas de interesses e negócios comuns. Só assim seria possível conduzir as economias e sociedades territoriais locais a um processo convergente de inclusão produtiva e de desenvolvimento territorial endógeno, integrado e sustentável.

Nessa direção do desenvolvimento endógeno, não se avançou na consolidação de Arranjos Produtivos Territoriais (APTs), inspirados nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) do governo federal, que se apresentavam como uma das principais soluções que poderia contribuir para a consolidação da política de desenvolvimento territorial da Bahia, e que poderia vingar tão logo os Territórios tivessem as versões finais dos seus PTDS,

ocasião em que se definiriam quais as cadeias produtivas prioritárias de cada Território, oferecendo assim o principal subsídio para a definição do APT a ser escolhido entre essas cadeias produtivas priorizadas.

Esta política de APTs não foi levada adiante, nem mesmo considerando que o estado possui algumas aglomerações produtivas da indústria e da agroindústria, que poderiam ser impulsionadas, tais como: a produção de café na Chapada Diamantina, a produção de frutas, a produção de vinho, ou mesmo a cadeia produtiva do cacau-chocolate-turismo nos municípios dos Territórios do Litoral Sul, Baixo Sul e Médio Rio das Contas. Na indústria, a produção de produtos têxteis e confecções de Feira de Santana, a produção de calçados de Ruy Babosa e de produtos de couro de Ipirá, entre outros. Dessas constatações, a construção de um Programa de apoio aos APTs poderia trazer os empresários de pequenas e médias empresas para os Conselhos Territoriais, para ampliar o percentual de participação desses Territórios no PIB estadual e nas cadeias produtivas.

Nesse contexto, os Consórcios Públicos Intermunicipais foram as instituições formais criadas por influência direta dos Colegiados Territoriais que mais se destacaram, para implantar importantes ações, como de aterros sanitários e outras obras públicas de abrangência intermunicipal, estimuladas pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). Em 2015, existiam 23 Consórcios Públicos baianos em funcionamento, 10 deles com a razão social com o nome do Território. De 2016 a 2023, foram formalizados mais 7 Consórcios. Ao todo, são 30 Consórcios em funcionamento. Apesar desta força, os Consórcios estão ausentes das reuniões e decisões dos Colegiados Territoriais.

Além disso, embora as melhoras institucionais na política territorial sejam inovadoras, elas têm sido superficiais e não passam por reformas estruturais, que abalariam as estruturas do modelo anterior na direção do desenvolvimento endógeno. Na ausência dessas reformas estruturais (tributária, agrária, urbana, ambiental etc.) e de uma Política Estadual de Desenvolvimento Territorial consistente, as melhoras obtidas podem ser revertidas, ou mesmo inviabilizadas, em decorrência da financeirização dos encargos da dívida pública, da competição econômica internacional crescente e do cenário político desfavorável.

Portanto, mesmo com a institucionalização da política territorial em 2014, o Pacto de adesão dos Conselhos Territoriais com o Bloco no poder do Estado para a inclusão produtiva de agricultores familiares, povos indígenas, comunidades e povos tradicionais, empregadores de pequenas e médias empresas, empreendedores da economia solidária, da economia criativa, mulheres e jovens rurais, continua sendo frágil e um dos principais desafios para a governança do desenvolvimento dos Territórios de Identidade na Bahia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alban, M. (2005). O novo enigma baiano, a questão urbano-regional e a alternativa de uma nova capital. In *XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)* (pp. 1–16). ANPUR. <http://www.xienanpur.ufba.br/232.pdf>
- Araújo, T. B. de. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e urgências*. Revan.
- Bercovici, G. (2003). *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. Max Limonad.
- Bourdin, A. (2001). *A questão local*. DP&A.
- Cano, W. (2007). Questão regional e urbana no Brasil: Alguns impasses atuais. In C. C. Diniz (Org.), *Políticas de desenvolvimento regional: Desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil* (Vol. 1, pp. 249–265). Editora Universidade de Brasília.
- Dias, W. (2016). *Territórios de identidade e políticas públicas na Bahia: Gênese, resultados, reflexões e desafios*. Z Arte Editora.
- Diniz, E. (2007). O pós-Consenso de Washington: Globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In E. Diniz (Org.), *Globalização, Estado e desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Editora FGV.
- Flores, C. D. (2014). *Territórios de identidade na Bahia: Saúde, educação, cultura e meio ambiente à dinâmica territorial* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia]. <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/19347>
- Fontes, I. L. (2014). *Territórios de identidade: Insurgência do deserto baiano?* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia]. <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35591>
- Guerra, O., & Teixeira, F. (2000). 50 anos da industrialização baiana: Do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, 10(1), 87–98.
- Karam, R. (2013). *A questão regional na era Lula: Uma análise de ideias, atores e interesses*. Beco do Azougue.
- Oliveira, F. de. (2003). *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. Boitempo.
- Oliveira, F. de. (2004). A sociedade civil nas pautas políticas nacionais. *Anais da ABONG*, 69–77.
- Pecqueur, B. (2022). O recurso territorial: uma oportunidade para o desenvolvimento local. In E. L. S. Pires (Org.), *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: Uma análise crítica* (pp. 33–36). Editora Unesp/Cultura Acadêmica.
- Pires, E. L. S., Muller, G., & Verdi, A. R. (2006). Instituições, territórios e desenvolvimento local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. *Geografia*, 31(3), 437–454.
- Pires, E. L. S., Fuini, L. L., Figueiredo Filho, W., & Mendes, E. L. (2017). A governança territorial revisitada: Dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgraphia*, 19(41), 24–38.
- Pires, E. L. S. (2022). *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica*. Editora Unesp/Cultura Acadêmica.
- Pires, E. L. S. (2023). Governança territorial no Brasil: Especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. *Planejamento e Políticas Públicas*, (63), 195–230.
- Pires, E. L. S. (2025). A política de desenvolvimento territorial na Bahia: Princípios, resultados e desafios. *Bahia Análise & Dados*, 35(1), 203–232. 10.56839/bd.v35i1.a8
- Santos, A. G. Q. dos, Pessoti, G. C., Silva, J. S. da, & Freitas, U. R. de P. (2020). *A economia de Salvador entre 2021 e 2023: Tendências estruturais, análise conjuntural e resiliência setorial pós-pandemia. Textos para Discussão*, (19), 1–38. 10.9771/rene.v14i1.38503.
- Santos, C. C. M. dos. (2015). *O espírito do capitalismo na ocupação dos cerrados da Bahia e do Piauí*. UEFS Editora.
- Serafim, M. C. (2014). Capital social. In R. de F. Boullosa (Org.), *Dicionário para a formação em gestão social* (pp. 31–34). CIAGS/UFBA.
- Torre, A. (2022). Elementos de governança territorial. In E. L. S. Pires (Org.), *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica* (pp. 29–32). Editora Unesp/Cultura Acadêmica.

Controle socioterritorial e participação na periferia metropolitana do Rio de Janeiro¹

Control socioterritorial y participación en la periferia metropolitana de Río de Janeiro

Socioterritorial Control and Participation in the Metropolitan Periphery of Rio de Janeiro

AUTOR

Bruno José da Cruz Oliveira*

brunojcoliveira@yahoo.com.br

* Professor associado
Escola de Serviço
Social da Universidade
Federal do Estado do
Rio de Janeiro (Unirio,
Brasil).

RESUMO:

Este trabalho aborda o desenvolvimento das práticas que o autor denomina controle socioterritorial nas favelas e periferias da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Seu contato com essa temática ocorreu por meio de sua atuação como pesquisador dos movimentos sociais urbanos. Assim, a conjugação entre observação participante, pesquisa-ação e pesquisa bibliográfica sobre as lutas urbanas na região constituiu o referencial metodológico que, ancorado no materialismo histórico-dialético, fundamentou a elaboração deste artigo sobre a ampliação do domínio territorial das facções do narcotráfico e das milícias nas últimas décadas, bem como sobre seus impactos nos movimentos sociais urbanos da periferia metropolitana do Rio de Janeiro.

RESUMEN:

Este trabajo aborda el desarrollo de las prácticas que el autor denomina control socioterritorial en las favelas y periferias de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ). Su aproximación a esta temática se produjo a través de su labor como investigador de los movimientos sociales urbanos. Así, la combinación de la observación participante, la investigación-acción y la investigación bibliográfica sobre las luchas urbanas en la región constituyó el marco metodológico que, sustentado en el materialismo histórico-dialéctico, fundamentó la elaboración de este artículo sobre la expansión del dominio territorial de las facciones del narcotráfico y de las milicias durante las últimas décadas, así como sobre sus impactos en los movimientos sociales urbanos de la periferia metropolitana de Río de Janeiro.

ABSTRACT:

This article examines the development of the practices that the author refers to as socioterritorial control in the favelas and peripheral areas of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ). The author's engagement with this topic stems from his work as a scholar of urban social movements. Accordingly, the combination of participant observation, action research, and bibliographic research on urban struggles in the region constituted the methodological framework that, grounded in historical-dialectical materialism, informed the development of this article on the expansion of the territorial control exercised by drug trafficking organizations and militias over the past decades, as well as on its impacts on urban social movements in the metropolitan periphery of Rio de Janeiro.

1. Capitalismo periférico, controle social e território

O desenvolvimento capitalista no Brasil estabeleceu um arcabouço político e institucional pouco permeável aos interesses das classes subalternas e incompatível com reformas sociais que democratizassem os acessos à renda e à propriedade. Longe de ser apenas uma característica político-moral, esse aspecto decorre diretamente da necessidade de manutenção de uma estrutura econômica e social funcional à dinâmica de acumulação. Nesse sentido, ao analisar o que denominou ser os resultados do *superprivilegiamento de classes* na América Latina e, por conseguinte, no Brasil, Fernandes afirma que

as classes privilegiadas entenderam que não podem ser “iluministas”, “liberais” e muito menos “tolerantes”. Acabaram acomodando-se à ideia de que não podem repetir o padrão europeu de revolução burguesa e que podem tirar maior proveito do “pragmatismo político”, que lhes ensina ser impossível conciliar capitalismo e democracia, sem abrir mão do seu superprivilegiamento relativo e sem atacar as iniquidades do subdesenvolvimento (Fernandes, 1995, p. 111).

Ao longo da sua formação sócio-histórica, além dos mecanismos oficiais de coerção como as polícias e mesmo as forças armadas, uma série de tecnologias sociais extraoficiais de controle social foram desenvolvidas como instrumentos de manutenção da ordem. Uma das mais atuantes delas foi a formação de grupos armados de natureza privada, que ficaram conhecidos como “jagunços” ou “capangas”. Eles se apresentavam como mecanismos fundamentais para a manutenção do poder político dos grandes proprietários rurais nos territórios que estavam sob a sua influência. As reflexões de Guimarães (1982, p. 112) reforçam essa compreensão ao afirmarem que “A instituição da capangagem, de tanta importância em nossa história rural, foi o elo que encadeou ou vem encadeando em diferentes épocas o poder e a violência nos potentados rurais.

Durante a modernização econômica empreendida entre as décadas de 1930 e 1980, o país registrou duas experiências ditatoriais, o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Empresarial Militar (1964-1985). Se por um lado houve, durante esse momento, a adoção de estratégias que visavam à produção de maiores níveis de consenso social através da extensão de direitos trabalhistas e políticos, estes últimos com a promoção da primeira experiência de democracia representativa liberal (1946-1964) e a legalização da organização sindical², a coerção política se manteve como um instrumento ativo da manutenção do status quo. A cassação do registro legal do Partido Comunista do Brasil (PCB) e a criminalização dos seus membros em 1947, a manutenção do aparato repressivo reorganizado durante o Estado Novo³ e as tentativas de desestabilização e golpes de estado sobre governos que estabeleciam algum nível de diálogo com representantes dos trabalhadores urbanos e rurais ilustram essa dinâmica⁴.

Ao acompanhar a lógica desigual e combinada do capitalismo brasileiro, que conjugou as seculares estruturas e práticas sociais de produção e reprodução da desigualdade social a outras erigidas pela modernização, o processo de urbanização viabilizou a adaptação das tecnologias sociais de controle sobre as classes subalternas rurais para aquelas que constituiriam as suas congêneres nas cidades. Assim, a formação e utilização de grupos armados como pilares do poder político nos territórios que conformariam as periferias urbanas durante a transição entre a economia agroexportadora e aquela de base industrial foi parte orgânica da formação do espaço urbano no Brasil e no Rio de Janeiro, em particular. Alves ao analisar o surgimento desse instrumento de controle socioterritorial que ficaria conhecido como “grupos de extermínio” ou “esquadrões da morte” na Baixada Fluminense, região que constituiria parte da periferia

PALAVRAS-CHAVE

Controle social;
Territórios;
Urbanização;
Movimentos
sociais;
Democracia.

PALABRAS CLAVE

Control social;
Territorios;
Urbanización;
Movimientos
sociales;
Democracia.

KEYWORDS

Social control;
Territories;
Urbanization;
Social movements;
Democracy.

Recibido:
15/08/2024

Aceptado:
20/07/2026

metropolitana durante o século XX, afirma que nela “um aparato ilegal, apto para prestar serviços de segurança aos setores proprietários do capital, seria construído” (2003, p. 99).

2. Da vaga democrático-popular à contraofensiva Neoliberal: as bases da distopia urbana na RMRJ

Ao criar as condições sociopolíticas para imposição do modelo de desenvolvimento associado (Ianni, 1985), a Ditadura Empresarial Militar foi responsável pela consolidação do capitalismo monopolista no Brasil. A aceleração do processo de industrialização durante os anos do “Milagre Econômico” esteve conectada à consolidação do perfil majoritariamente urbano da população brasileira. Contudo, ao ancorar-se na superexploração da força de trabalho (Marini, 2005) e na repressão política esse movimento produziu a “urbanização dos baixos salários” (Maricato, 2014) e transformou os grandes centros urbanos em espaços privilegiados de expressão da desigualdade social brasileira.

Desse modo, conforme analisa Alves (2003), coube à Ditadura proporcionar uma sofisticação da atuação dos grupos de extermínio oferecendo-lhes cobertura política e institucional na medida em que eles foram incorporados às engrenagens do aparato repressivo do regime, sobretudo entre o final dos anos 1960 e a primeira metade da década de 1970 com a emergência das guerrilhas urbanas. Utilizando-se de um vasto arcabouço de métodos violentos, esses grupos passaram a exercer um papel fundamental na repressão aos opositores do regime, particularmente aqueles identificados politicamente com as esquerdas. Eles ganhariam, portanto, uma dimensão ideológica influenciada pelo conservadorismo político em um contexto de acirramento da Guerra Fria.

O desgaste do regime ditatorial potencializado pelo esgotamento do seu modelo econômico, a partir da segunda metade dos anos 1970, encontrou no questionamento das contradições espaciais urbanas uma das plataformas mais dinâmicas de organização coletiva das classes subalternas. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro esse fenômeno se manifestou através da expansão das “associações de moradores”, sobretudo nas favelas e territórios da periferia metropolitana. Esse foi o processo que embasou a criação da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ) em 1977. A entidade teve um importante papel na organização de novas associações, atuando como articuladora de mobilizações populares e denunciando as péssimas condições de vida enfrentadas pela população que residia nas periferias urbanas do Estado.

Paralelamente, a Federação das Associações de Moradores das Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ) criada em 1963 em meio a um cenário de ampliação das lutas populares, passou por um processo de renovação da sua direção, que adotou uma postura centrada na organização e mobilização dos moradores das favelas. Esta linha de atuação política resgatou a concepção fundacional da entidade que estava ancorada numa perspectiva de “classe para si” (Marx, 2023) e foi caracterizada por Brum (2003, p.77) como “associativismo de resistência”. Ela colidia com a atuação apoiada no clientelismo que se instaurou naquela entidade a partir da perseguição de lideranças alinhadas às esquerdas no período imediatamente posterior ao Golpe de 1964.

A existência de uma entidade dedicada exclusivamente à articulação política dos moradores de favelas demonstra que o impulso de participação política registrado neste período acompanhou a complexidade socioterritorial que caracteriza a RMRJ. Nessa mesma direção, Porto (1995), Silva (1993) e Pinheiro Júnior (2007) chamam a atenção para a existência de outros polos de organização coletiva de moradores dos territórios periféricos como o Movimento dos Amigos dos Bairros de Nova Iguaçu, o Movimento União de Bairros em Duque de Caxias, ambos localizados na Baixada Fluminense, e o Comitê União de Bairros da Zona Oeste, na cidade do Rio. Oliveira (2002) e Nascimento (2006) se debruçaram sobre essa mesma dinâmica no Leste Fluminense, particularmente nas cidades de Niterói e São Gonçalo onde foram fundadas entidades congêneres, a Federação das Associações de Moradores de Niterói (FAMNIT) e a Federação das Associações de Moradores dos Bairros (UNIBAIRROS), respectivamente em 1983 e 1985.

O desenvolvimento deste fenômeno sociopolítico e territorial vai ao encontro das formulações produzidas por Castells (1983) e Lojkin (1981) acerca da inerente crise urbana ocasionada pela precariedade e insuficiência dos meios de consumo coletivos necessários à produção e reprodução social no contexto do capitalismo monopolista. Assim, podemos afirmar que o impulso combativo das associações de moradores fez parte do mesmo processo histórico de renovação das lutas sociais que deu origem ao “novo sindicalismo”.

Esse cenário envolveu o conjunto dos partidos e organizações de esquerda. Elas experimentaram um novo momento para as suas intervenções por conta do processo de abertura política e a Lei de Anistia e o fim do bipartidarismo a partir em 1979. No tocante a sua atuação junto às lutas urbanas, este processo envolveu as correntes que atuavam no período pré-1964, como foram os casos dos trabalhadores do Partido Democrático Trabalhista (PDT), os comunistas do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Partido Comunista do Brasil (PcdoB).

Simultaneamente, as organizações trotskistas, como a Convergência Socialista⁵ e a Democracia Socialista⁶, além das novas vanguardas sindicais se organizaram no Partido dos Trabalhadores (PT). Havia ainda grupos que atuavam sob a sigla do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sendo o mais expressivo deles o Movimento Revolucionário-8 de Outubro (MR-8)⁷. Somava-se a esses vetores de politização das classes subalternas urbanas a “ala progressista” da Igreja Católica. O papel exercido por clérigos e leigos embasados pela Teologia da Libertação no fomento à organização coletiva nas favelas e territórios periféricos foi um dos mais importantes catalisadores da participação popular naquele período.

O restabelecimento das eleições diretas para os governos estaduais, fruto da Emenda Constitucional n.º 25/1985, ajudou a produzir um novo capítulo da redemocratização. No Rio de Janeiro, o PDT foi a força política que mais capitalizou eleitoralmente a descompressão da participação popular. Ao ser eleito ainda em 1982 ao Governo do Estado, Leonel Brizola, fundador e presidente da legenda, adotou como diretriz a defesa dos direitos humanos das populações faveladas e periféricas, que ficou simbolizada pela criação dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) e pela implementação de novos protocolos de ação pelas forças de segurança pública.

Embora a relação com os movimentos sociais não fosse incompatível com dinâmicas de cooptação e institucionalização (Brum, 2006), ela se constituiu como um avanço na direção da democratização das relações entre os moradores dos territórios periféricos e o aparelho de Estado. No esteio do “brizolismo”, em 1986, Roberto Saturnino Braga (PDT) foi eleito prefeito da cidade do Rio de Janeiro e governou até 1988. O seu mandato cumpriu o papel de vanguarda na adoção de inovações institucionais baseadas na democracia participativa. Os “Conselhos Governo-Comunidade” foram a expressão de uma nova perspectiva político-administrativa que buscou ampliar a permeabilidade do aparelho de estado no município em relação às reivindicações das classes subalternas e, desse modo, territorializar as práticas democráticas como instrumentos de edificação de uma cultura política participativa.

A esta forma de gestão participativa desenvolvida no âmbito do governo da cidade do Rio de Janeiro, agregaram-se a partir de 1988 as experiências desenvolvidas nas prefeituras governadas pelo PT no restante do país. O estímulo à organização e à participação popular foram a base do que ficou conhecido como “modo petista de governar”, do qual o “Orçamento Participativo”⁸ foi o principal baluarte.

Todavia, na RMRJ, a hegemonia eleitoral do PDT tornou o PT um coadjuvante na dinâmica institucional. Embora disputassem a liderança das esquerdas, os dois partidos compuseram coalizões que foram responsáveis pela adoção de práticas de gestão participativa nos municípios da região como foram os casos de Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Nilópolis.

Com efeito, é possível afirmar que a redemocratização brasileira se expressou na RMRJ, do ponto de vista institucional, na emergência do fenômeno que caracterizamos como “municipalismo democrático-popular”. Ele esteve assentado na ampliação dos investimentos em políticas públicas e sociais que acompanharam a reorganização jurídica, financeira e institucional preconizada pela Constituição de 1988 e nas inovações

democráticas baseadas no diálogo com os movimentos sociais urbanos que se formaram naquele período. Compreendemos que essa perspectiva produziu administrações locais que expressaram variados graus de introdução de práticas alinhadas à democratização do aparelho de estado e conformaram um ciclo de prefeituras democrático-populares entre 1986 e 1996.

Existiam dois caminhos possíveis para a dinâmica política da RMRJ no contexto da redemocratização. O primeiro estava centrado na organização popular e na ampliação dos movimentos sociais como pilares de construção de uma nova cultura política assentada no protagonismo da população trabalhadora e na ampliação das inovações democráticas impulsionadas pelas administrações democrático-populares. Em contraposição, existia a possibilidade de uma atualização do conservadorismo político apoiado nas práticas de controle das classes subalternas, bem como, na manutenção de uma gestão pública tecnocrática e refratária às práticas de democratização do aparelho de estado. Nesse sentido, a definição do rumo político da redemocratização na RMRJ seria atravessada pelas mudanças ocorridas nas conjunturas nacional e internacional durante o início dos anos 1990.

A derrocada do Socialismo Real atingiu frontalmente o conjunto das esquerdas no mundo e produziu um cenário de crise ideológica e política nas suas organizações. Esse contexto de descrédito do pensamento socialista pavimentou o caminho para a ofensiva ideológica e política do neoliberalismo. No caso brasileiro, apesar da renovação das esquerdas durante a redemocratização ter sido capitaneada por partidos e correntes teórico-políticas que buscavam afastar-se da referência representada pelos partidos comunistas alinhados à União Soviética⁹, a audiência das ideias anticapitalistas registrou um importante enfraquecimento. Esse foi um dos aspectos que contribuiu para que o cenário de ampliação das experiências de organização e mobilização popular que se desenvolveu durante os anos 1980 entrasse em declínio.

Paralelamente, as ideias neoliberais encontraram farta receptividade nos círculos intelectuais, políticos e midiáticos identificados com as classes dominantes e produziram uma renovação do conservadorismo brasileiro, que por sua vez, passou a ancorar-se na defesa do desmonte das conquistas sociais estabelecidas na Constituição de 1988 e na adaptação da estrutura econômica e tributária aos ditames da especulação financeira. É importante ressaltar que tal receituário foi ao encontro do esgotamento da era desenvolvimentista, que converteu o Brasil em um país urbano-industrial. Nesse sentido, o neoliberalismo ajudou a superar a crise programática existente entre as classes dominantes brasileiras e deu origem à contrarreforma do Estado (Behring, 2021) implementada ao longo da última década do século XX convertendo o Brasil numa plataforma de valorização do capital financeiro (Paulani, 2008).

Um dos principais efeitos desse processo foi o reforço da redução dos investimentos na indústria de transformação, que já registrava uma tendência de queda desde a segunda metade dos anos 1980. Contudo, no caso do Rio de Janeiro, o início dessa dinâmica remete às décadas anteriores. De acordo com a análise de Araújo e Melo (2014, p. 78) a partir do final dos anos 1950 os setores econômicos que estruturavam a acumulação de capital no território fluminense, notadamente, os setores mercantil e agrícola demonstraram ser incapazes de sustentar um ritmo de industrialização acelerado de longo prazo. As saturações das áreas disponíveis à instalação de plantas industriais de grande porte e a precariedade da infraestrutura no interior do Estado contribuíram para a redução do investimento industrial.

Tais fatores, conjugados à escolha do setor automobilístico a partir do Plano Metas¹⁰ como pilar do projeto de industrialização da economia brasileira, consolidaram o Estado de São Paulo como principal centro econômico do país, resultando na gradativa redução do protagonismo econômico do Estado do Rio de Janeiro. Essa dinâmica foi ampliada com a perda da condição de capital federal em 1961 e com os impactos produzidos pela Crise do Milagre Econômico nos anos 1970. Esta análise vai ao encontro das reflexões desenvolvidas por Sobral (2017) a respeito da decadência da economia fluminense. Ao apreender essa dinâmica, o autor formulou o conceito de “Estrutura Produtiva Oca” que consiste em

um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação de se constituir no motor chave do

crescimento econômico e do progresso técnico. Nesse sentido, trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e à ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade produtiva a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local) (Sobral, 2017, p. 8).

Os dados da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística analisados por Sobral (2017, p. 9) entre 1930 e 1990 a participação da indústria de transformação do Rio de Janeiro decaiu de 27% para 11%. Simultaneamente, os números relativos à dinâmica demográfica no estado produzidos pelos censos promovidos pelo IBGE apontam que a sua população saltou de 3,612 milhões de habitantes em 1940 para 14,367 milhões no ano 2000. Desse modo, podemos concluir que a formação do espaço urbano fluminense, com destaque para a sua Região Metropolitana, desenvolveu-se em consonância com o processo de desindustrialização da região, o empobrecimento da sua população e a progressiva terciarização da sua economia. A ampliação do circuito inferior da economia (Santos, 2013, p. 57) por meio da expansão da informalização produziu o aprofundamento da precarização das condições de vida das classes subalternas na região.

No plano político, a participação popular que foi um dos suportes para a implementação de inovações democráticas nas administrações locais entrou em franco declínio. A crise ideológica e política das esquerdas associada às transformações no mundo do trabalho resultantes da redução da atividade industrial na região provocaram a desarticulação dos vetores contra hegemônicos que tiveram um papel fundamental na politização dos setores populares da região na década anterior. Para além das organizações partidárias, a ala progressista da Igreja Católica viu a sua influência ser reduzida em função das mudanças advindas da própria hierarquia eclesiástica pautadas pelo conservadorismo do papado exercido por João Paulo II e pelo aumento expressivo da adesão às igrejas pentecostais pelos moradores das periferias.

3. As metamorfoses do controle socioterritorial e os territórios de exceção

Foi nessa quadra histórica que condensou decadência econômica e adensamento populacional que a cidade do Rio de Janeiro, tornada capital do Estado a partir da fusão entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1974, passou a fazer parte de um importante corredor logístico de distribuição de substâncias ilícitas produzidas na América Latina em direção à Europa, Ásia e África (Misse, 2023). A expansão do mercado consumidor, especialmente de cocaína, contribuiu para consolidar a cidade e sua região metropolitana como um dos principais polos de consumo dessa droga. Com efeito, a expansão dessa atividade ilegal se apresentou como mais uma expressão da ampliação do mercado de trabalho informal na RMRJ, arregimentando, conforme analisa Campos (2012, p. 108), parte considerável da sua mão de obra nas suas periferias e favelas.

Nesse contexto, surgiram facções que, valendo-se do poder bélico adquirido por meio do comércio clandestino de armas, passaram a controlar o narcotráfico nos territórios onde se estabeleceram. Portanto, faz parte do *modus operandi* dessa forma de empreendimento ilegal o controle dos territórios, entendido como a possibilidade de um grupo impor normas de regulação da vida cotidiana sobre os seus habitantes. Conforme analisa Campos (2012, p. 106), as práticas violentas exercidas por elas para manterem o seu poder em nada se diferem daquelas historicamente proporcionadas pelas forças de segurança do Estado.

Em contextos como esses, a possibilidade do desenvolvimento de formas de organização popular que assumam uma postura centrada na politização e mobilização dos moradores frente às contradições socioespaciais urbanas é muito limitada ou mesmo inexistente. Uma das explicações para esse cenário adverso é a utilização econômica e política do território pelas facções para a obtenção de influência junto aos agentes estatais. Leeds (1999) corrobora esta reflexão ao analisar que entre as práticas de controle exercidas pelas facções do narcotráfico estão

as alianças entre candidatos a cargos públicos e grupos de traficantes, as quais costumam ocorrer nas comunidades onde esses últimos são particularmente perigosos. (...) Os grupos de traficantes podem também pressionar os moradores a votarem de determinada forma. Os votos para o candidato são trocados por dinheiro e influência legítima para os traficantes que, geralmente, querem livrar-se da imagem de marginal fazendo amigos influentes em postos certos (Leeds, 1999, p. 255).

Em concomitância, os grupos de extermínio encontraram novas dinâmicas de atuação e organização durante a redemocratização. Além da incorporação de indivíduos que não compunham os quadros da segurança pública, o discurso de combate à oposição armada de esquerda à ditadura foi transmutado para a denúncia e repressão do tráfico de drogas. Conforme os processos eleitorais tornaram-se regulares, o controle dos territórios que registravam a atuação desses grupos ganharia a condição de capital eleitoral em potencial. Isso foi fundamental para a estruturação de uma nova forma de cobertura institucional que, a partir de então, se apoiaria na conquista de cargos eletivos nos poderes executivo e legislativo nos municípios da RMRJ.

A partir da segunda metade da década de 1990, esses grupos adotaram práticas de exploração econômica dos territórios. A imposição do pagamento de “taxas de proteção” sobre os moradores, comerciantes e instituições localizadas nas áreas por eles controladas passou a fazer parte da sua dinâmica de acumulação de capital. Nesse sentido, desenvolveu-se uma mutação que envolvia a sua forma de atuação. Se nas suas origens eles eram contratados informalmente por empresários locais para prestarem serviços privados de segurança, a partir desse período, eles próprios passariam a atuar também como empreendedores ilegais controlando direta ou indiretamente uma série de atividades econômicas, incluindo, em muitos casos, o próprio comércio varejista de drogas, nas áreas sobre as quais eles exerciam ou passariam a exercer o controle territorial. De acordo com Díaz e Alves (2022, pp. 12-13), essa mudança de *modus operandi* está na base do fenômeno que convencionalmente é nomeado como “milícias”.

A partir de uma análise panorâmica, podemos afirmar que as facções e as milícias ao criarem formas de convívio com o Estado convertem-se em instrumentos de controle sobre as classes subalternas urbanas e partilham essa função com os órgãos de segurança pública. Nesse sentido, consideramos que este fenômeno é uma peculiar modalidade extraoficial de administração territorial na qual o aparelho estatal terceiriza a regulação dos territórios produzindo consequências diretas sobre o exercício dos direitos civis e políticos.

A atuação desses grupos no cotidiano dessas áreas está essencialmente ligada à complacência ou mesmo confluência de interesses econômico-políticos de agentes públicos (para além daqueles que compõem os quadros da segurança pública) e tecem teias de relações de poder que se expressam nessas localidades dando origem a sofisticadas engrenagens eleitorais. A resultante dessa dinâmica tem sido a promoção de um estado de exceção permanente nas periferias da RMRJ e a manutenção da hegemonia dos órgãos de representação política por grupos políticos conservadores ligados às frações das classes dominantes.

4. Considerações finais

As transformações sociais e políticas produzidas pelo declínio do protagonismo econômico edificaram mudanças substantivas nos conflitos entre as classes na RMRJ. Na medida em que a desindustrialização iniciada no final dos anos 1950, juntamente com a terciarização da economia e a sua inerente precarização das relações de trabalho concorreram para a corrosão das bases de organização sindical, houve o deslocamento das suas expressões políticas mais agudas do âmbito das relações de trabalho para a esfera do direito à cidade (Harvey, 2014).

A expansão das associações de moradores durante a década de 1980 foi um sintoma desse processo. Elas, juntamente com as experiências de governos alinhados com a perspectiva de democratização do aparelho de estado expressaram nas esferas local e estadual as pulsões democratizadoras presentes na sociedade brasileira no contexto da redemocratização. A continuidade daquele processo dependia de uma dinâmica permanente de politização e organização das classes subalternas.

Todavia, tal hipótese não se confirmou. Além da crise ideológica, política e programática das esquerdas depois do fim do Socialismo Real e da desindustrialização, no caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, agregamos mais um elemento: a atuação das facções do narcotráfico e das milícias enquanto agentes terceirizados de promoção do controle socioterritorial nas favelas e periferias urbanas.

Simultaneamente, o dinamismo do processo de acumulação de capital proporcionado pela ampliação do comércio de substâncias ilícitas e pela exploração econômica dos territórios favelados e periféricos proporcionou a ascensão de uma fração criminal das classes dominantes, fenômeno que se aproxima daquilo que Demier (2019) caracterizou como lumpemburguesia. A sua existência está visceralmente ancorada no controle dessas áreas, o que torna a limitação ou mesmo a interdição de dinâmicas de organização e mobilização coletivas que atuem ancoradas em uma perspectiva emancipatória, conforme analisa Leite (2008).

A permanência e o agravamento desse cenário ao longo dos últimos 30 anos contribuiu para a formação do que caracterizamos como “cultura do arbítrio” nesses territórios que, por sua vez, tem encontrado no neofascismo a sua expressão ideológica e política. Ao mesmo tempo, temos assistido à nacionalização de práticas de controle territorial semelhantes às aquelas que estão consolidadas na RMRJ. Tal fato nos sugere que a região se transformou em um laboratório avançado de tecnologias de controle social alinhadas com a emergência de contextos pós-urbanos (Botelho, 2014). Graham (2016) ao analisar o cotidiano de cidades que experimentaram cenários de decadência econômica como Detroit e Chicago, nomeou como urbicídio esse espaço urbano da crise estrutural do capitalismo que se transformou numa zona de permanente vigilância, controle e apartação dos indivíduos, onde o extermínio físico e social de elementos considerados disfuncionais à ordem é um recurso frequente.

Nesse contexto, a particularidade do Rio de Janeiro está assentada na complexa conjugação entre ações dos órgãos de segurança estatais e aquelas empreendidas pelas milícias e facções como agentes terceirizados de regulação territorial. Se considerarmos que a formação desses territórios de exceção tem incluído novas áreas diariamente através da expansão do narcotráfico e das milícias, é difícil vislumbrarmos um processo de reversão desse contexto no curto e no médio prazos. De acordo com Hirata e Couto (2024), em 16 anos o número de territórios controlados por esses grupos na RMRJ saltou de 9% para 18%. Seja qual for o caminho que viabilize a superação desse cenário distópico, compreendemos que ele, obrigatoriamente, deverá estar assentado em um novo impulso de democratização que se apoie na organização e na mobilização coletiva das classes subalternas locais, sobretudo das suas frações mais espoliadas.

NOTAS

¹ Parte do conteúdo deste trabalho foi publicado no artigo “A distopia urbana: os territórios de exceção na Região Metropolitana do Rio de Janeiro” no livro *Questão urbana, direito à moradia e serviço social*, organizado por Francine Helfreich. Outros resultados parciais que constam neste trabalho também foram publicados em “Redemocratização e participação popular na região metropolitana do Rio de Janeiro (1978-1988)”, apresentado no 12º Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) ocorrido em 2024 em Lisboa (Portugal).

² É importante ressaltar que, embora a Consolidação das Leis do Trabalho criada em 1943 garantisse o direito à organização sindical, essas instituições estavam diretamente sob a tutela do Ministério do Trabalho, que poderia destituir suas direções e anular os efeitos jurídicos das suas assembleias caso julgasse necessário.

³ O Departamento de Ordem Política e Social, instituição de repressão política e social criada em 1924 e reorganizado durante os anos 1930 pelo governo Getúlio Vargas, manteve o seu funcionamento durante o período 1946-1964. Durante a Ditadura Empresarial Militar a instituição fez parte dos órgãos de repressão do regime, sendo extinto em 1983.

⁴ Durante o período 1946-1964 foram registradas, pelo menos, cinco conspirações civil-militares que tinham o objetivo de realizarem tentativas golpes de Estado. A primeira ocorreu em 1954 que culminou no suicídio do Presidente Getúlio Vargas. Em 1955, o Marechal Henrique Teixeira Lott liderou a desarticulação de um intento golpista que objetivava impedir a posse do presidente eleito Juscelino Kubitschek e o seu vice, João Goulart. No início do seu governo, em 1956, militares da Aeronáutica rebelaram-se tomando a Base Aérea de Jacareacanga, localizada no Pará como forma de protesto contra a sua posse. Em 1959, oficiais da mesma força realizaram outro levante golpista contando com a adesão de membros do exército, episódio que ficou conhecido como a Revolta de Aragarças. Em 1961, diante da renúncia do então Presidente Jânio Quadros, setores do exército, marinha e da aeronáutica tentaram impedir a posse do Vice presidente João Goulart sem sucesso. Três anos depois, segmentos das Forças Armadas, com o suporte do Departamento de Estado dos EUA, protagonizariam o golpe que instituiu a Ditadura Empresarial Militar.

⁵ A Convergência Socialista foi uma organização política inspirada nas teses defendidas pelo dirigente trotskista argentino Nahuel Moreno. Criada em 1978, ela fez parte da fundação do PT, onde atuou como tendência interna até 1992, após a expulsão dos seus integrantes. Em 1994, juntamente com outras correntes políticas, fundou o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado.

⁶ A Democracia Socialista é uma organização política criada em 1979 inspirada nas formulações do dirigente trotskista belga Ernest Mandell. Os seus membros participaram da fundação do Partido dos Trabalhadores,

legenda na qual atuam como tendência interna até os dias atuais.

⁷ O Movimento Revolucionário-8 de Outubro foi uma organização política marxista de resistência à Ditadura Empresarial Militar criada em 1967. Inicialmente, os seus membros aderiram à oposição armada ao regime ditatorial promovendo ações de guerrilha urbana. Contudo, a partir de meados dos anos 1970, reorientaram as suas ações para a promoção da organização coletiva nos meios sindical, estudantil e nas periferias urbanas. No mesmo período, ingressaram no Movimento Democrático Brasileiro, legenda que se converteu no PMDB durante a redemocratização, onde permaneceram até 2008.

⁸ O Orçamento Participativo é um instrumento de administração do orçamento público que permite à população decidir sobre a destinação dos investimentos públicos através de instrumentos de democracia direta como assembleias e conferências.

⁹ Pensemos nas correntes trotskistas, eurocomunistas e socialdemocratas que estiveram abrigadas na legenda do Partido dos Trabalhadores (Secco, 2023).

¹⁰ O Plano de Metas foi um programa realizado durante o Governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) radicado na ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e no estímulo à industrialização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, G. (2004). *Estado de exceção: Homo sacer II*, I. Boitempo.
- Alves, J. C. S. (2003). *Dos barões ao extermínio: Uma história da violência na Baixada Fluminense*. APPH.
- Araújo, V. L. de, & Melo, H. P. (2014). O processo de esvaziamento industrial em São Gonçalo no século XX: Auge e declínio da Manchester Fluminense. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, (4), 65–87. <https://doi.org/10.12957/cdf.2014.11532>
- Behring, E. R. (2021). Brasil em contrarreforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos. Cortez.
- Botelho, M. (2014). Favelização mundial: O colapso urbano da sociedade capitalista. *Revista Territórios Transversais*, 1, 6–9.
- Braga, R. S., & Braga, B. S. (2015). *Democracia participativa no Rio de Janeiro (1986–1988)*. Contraponto.
- Brum, M. S. I. (2006). *O povo acredita na gente: Rupturas e continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense]. https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Dissert-2006_BRUM_Mario_Sergio_Ignacio-S.pdf
- Campos, A. (2012). *Do quilombo à favela: A produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro*. Bertrand Brasil.
- Castells, M. (2020). *A questão urbana*. Paz e Terra.
- Demier, F. (2019, 15 de março). A lumpemburguesia no poder: a irracionalidade da razão burguesa e o governo Bolsonaro. *Esquerda Online*. <https://esquerdaonline.com.br/2019/03/15/a-lumpemburguesia-no-poder-a-irracionalidade-da-razao-burguesa-e-o-governo-bolsonaro/>
- Días, A. F., & Alves, J. C. S. (2022). Michoacán e Rio de Janeiro: Governança criminal, controle social e obtenção de lucro e poder político pelas autodefesas armadas e pelas milícias. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 15(n. esp. 4). <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15nesp4.46450>
- Fernandes, F. (1975). *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Zahar.
- Guimarães, A. P. (1981). *As classes perigosas: banditismo urbano e rural*. Graal.
- Graham, S. (2016). *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. Boitempo.
- Harvey, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Martins Fontes.
- Hirata, D., & Couto, M. I. (2024). *Grande Rio sob disputa: Mapeamento dos confrontos por territórios*. GENI & Plataforma Fogo Cruzado. https://drive.google.com/file/d/1tXCFOgClsQsJqw88qLEplN3V6_-gYk0Y/view
- Ianni, O. (1985). *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Civilização Brasileira.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2000). *Censo Demográfico 2000*. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7832001>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (1940). *Recenseamento Geral do Brasil – 1940*. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=765>
- Leal, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil*. Companhia das Letras.
- Leite, M. P. (2005). Miedo y representación comunitaria en las favelas de Rio de Janeiro: Los invisibles exiliados de la violencia. In R. Reguillo & M. A. Godoy (Orgs.), *Ciudades translocales: Espacios, flujo, representación. Perspectivas desde las Américas* (pp. 377–392). ITESO/ Social Sciences Research Council.
- Leeds, E. (1999). Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local. In A. Zaluar & M. Alvito (Orgs.), *Um século de favela* (pp. 233–276). Editora FGV.
- Lojkine, J. (2019). *Estado capitalista e a questão urbana*. Martins Fontes.
- Manso, B. P. (2020). *A República das milícias: dos esquadrões da morte à “Era Bolsonaro”*. Todavia.
- Maricato, E. (2014). *Para entender a crise urbana*. Expressão Popular.
- Marini, R. M. (2005). Dialética da dependência. In R. Traspadini & J. P. Stédile (Orgs.), *Ruy Mauro Marini: Vida e obra* (pp. 131–172). Expressão Popular.
- Mészáros, I. (2016). *A teoria da alienação em Marx*. Boitempo.
- Misse, M. (2023). *Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Lamparina/FAPERJ.
- Oliveira, B. J. (2024). A distopia urbana: Os territórios de exceção na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In F. Helfreich (Org.), *Questão urbana, direito à moradia e serviço social* (pp. 80–90). Navegando.

Oliveira, B. J. (2024b). *Participação popular e redemocratização na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (1978–1988)*. Anais do Congresso da ALACIP. <https://alacip.org/cong24/12-7353111-oliveira-24.pdf>

Oliveira, R. (2002). *Movimento comunitário em São Gonçalo de 1978 a 1988: fluxo e refluxo* [Trabalho de conclusão de curso, Universidade do Estado do Rio de Janeiro].

Paulani, L. (2008). *Brasil delivery: Servidão financeira e estado de emergência econômico*. Boitempo.

Pinheiro Júnior, J. da M. (2007). *A formação do PT na Baixada Fluminense: um estudo sobre Nova Iguaçu e Duque de Caxias* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense]. https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Dissert-2007_PINHEIRO_Junior_Jeffe_da_Mata-S.pdf

CNN Brasil. (2024, 17 de novembro). *Polícia faz megaoperação contra tráfico e milícia no Rio de Janeiro: objetivo é asfixiar o crime organizado e combater a lavagem de dinheiro*. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/policia-faz-megaoperacao-contra-trafico-e-milicia-com-2-mil-homens-no-rio/>

Porto, H. R. (1995). Rio de Janeiro: Os movimentos populares urbanos de 1964 a 1988. *Revista Proposta*, (67), 59–64.

Sader, E. (1988). *Quando novos personagens entraram em cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970–1980)*. Paz e Terra.

Santos, M. (2013). *A urbanização brasileira*. EDUSP.

Santos, M. (2013). *Pobreza urbana*. EDUSP.

Secco, L. (2023). *História do PT*. Ateliê Editorial.

Silva, P. S. da. (1993). *Origem e trajetória do Movimento Amigos de Bairro em Nova Iguaçu (MAB 1974–1992)* [Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas]. https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV_8c96e94814884cbaece0074c9a84fb12

Sobral, B. L. B. (2017). *A evidência da estrutura produtiva oca: O estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9057>

Wacquant, L. (2008). *As duas faces do gueto*. Boitempo.

Da seringueira ao Estado: governança, território, indígenas e a economia da borracha na formação do estado do Acre

Del árbol del caucho al Estado: gobernanza, territorio, pueblos indígenas y la economía del caucho en la formación del estado de Acre

From the Rubber Tree to the State: Governance, Territory, Indigenous Peoples, and the Rubber Economy in the Formation of the State of Acre

AUTOR

Virgilio Bomfim Neto*

abomfim.virgilio@gmail.com

* Doutor em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil).

RESUMO:

O presente artigo examina as interações entre povos indígenas, colonos e o governo brasileiro durante a formação do estado do Acre, tomando como eixo a expansão da economia da borracha e as políticas expansionistas e integracionistas dirigidas aos povos da região. A intensa migração de seringueiros e os conflitos decorrentes da exploração da seringueira impulsionaram disputas territoriais entre Brasil, Peru e Bolívia. A instalação dos barracões e a consolidação do sistema seringalista produziram encontros nos quais os povos indígenas atuaram como guias, intérpretes e mediadores fundamentais, fornecendo conhecimentos territoriais decisivos para a exploração da borracha. O artigo reinterpreta esse processo sob uma perspectiva etno-histórica, enfatizando a agência indígena na constituição de alianças, confrontos e estratégias que moldaram a ocupação regional. Ao destacar a história dos povos Yawanawa e Noke Koi, propõe uma revisão crítica das narrativas tradicionais, evidenciando o protagonismo indígena na formação histórica e territorial do Acre.

RESUMEN:

Este artículo examina las interacciones entre los pueblos indígenas, los colonos y el gobierno brasileño durante la formación del estado de Acre, centrándose en la expansión de la economía del caucho y en las políticas expansionistas e integracionistas dirigidas a los pueblos de la región. La intensa migración de los *seringueiros* y los conflictos derivados de la explotación del árbol del caucho impulsaron disputas territoriales entre Brasil, Perú y Bolivia. El establecimiento de los barracones y la consolidación del sistema *seringalista* dieron lugar a encuentros en los que los pueblos indígenas actuaron como guías, intérpretes y mediadores fundamentales, aportando conocimientos territoriales decisivos para la explotación del caucho. El artículo reinterpreta este proceso desde una perspectiva etnohistórica, enfatizando la agencia indígena en la configuración de alianzas, confrontaciones y estrategias que moldearon la ocupación regional. Al destacar la historia de los pueblos Yawanawa y Noke Koi, propone una revisión crítica de las narrativas tradicionales, poniendo de relieve el protagonismo indígena en la formación histórica y territorial de Acre.

ABSTRACT:

This article examines the interactions among Indigenous peoples, settlers, and the Brazilian government during the formation of the state of Acre, focusing on the expansion of the rubber economy and the expansionist and integrationist policies directed toward the peoples of the region. The intense migration of rubber tappers and the conflicts arising from the exploitation of rubber trees fueled territorial disputes among Brazil, Peru, and Bolivia. The establishment of rubber estate outposts and the consolidation of

the rubber plantation system created encounters in which Indigenous peoples acted as essential guides, interpreters, and mediators, providing crucial territorial knowledge for rubber extraction. The article reinterprets this process from an ethnohistorical perspective, emphasizing Indigenous agency in the formation of alliances, confrontations, and strategies that shaped the regional occupation. By highlighting the history of the Yawanawa and Noke Koi peoples, it offers a critical reassessment of traditional narratives, underscoring Indigenous protagonism in the historical and territorial formation of Acre.

1. Da seringueira ao Estado: a borracha e a invenção do Acre

A formação do Estado do Acre constitui um episódio complexo e multifacetado da história brasileira marcado simultaneamente pelo legado colonial em suas estratégias de ocupação e exploração econômica e pelos primeiros passos de uma república em construção, empenhada na definição de territórios e na afirmação de um projeto nacionalista. Igualmente, que todo novo território adentrado, é marcado por uma intensa rede de interações entre colonos, povos indígenas e o governo federal. O impulso inicial para a migração massiva de seringueiros à região, motivado pela exploração econômica da seringueira, desencadeou uma série de conflitos territoriais e diplomáticos envolvendo Brasil, Peru e Bolívia (Bezerra, 2005; Rodriguez, 2016; Tocantins 1979).

A chegada dos seringalistas e o estabelecimento dos barracões não apenas transformaram significativamente o ambiente físico, mas também reconfiguraram profundamente as relações sociais e territoriais, produzindo novos contextos de convivência, aliança e conflito entre indígenas e colonos num período marcado pela atuação indireta do Estado, que com mecanismos formais de controle bastante limitados deixava nas mãos dos mateiros e “amansadores de índios” a ocupação e a conquista do território.

Elaborado a partir da conferência apresentada no *III Congresso Internacional de Ciências Sociais e Humanas, Brasil 1824–2024: entre centralismo e descentralização*, este artigo busca identificar, a partir das narrativas indígenas, o conjunto de táticas de resistência e articulação sociopolítica, bem como as estratégias de ação que interferiam na ocupação do território e determinaram os rumos da empresa seringalista na região. Longe de constituírem sujeitos passivos à espera da chegada da “civilização”, essas estratégias evidenciam que os povos indígenas atuaram como sujeitos de sua própria história, negociando, tensionando e redefinindo os arranjos políticos e territoriais. Além disso, destaco a expansão da economia borracha a partir de alianças e conflitos, mostrando que os indígenas e seus conhecimentos foram parte constitutiva na formação dos territórios e das dinâmicas sociopolíticas.

Entre 2014 e 2019, foram conduzidas pesquisas etnográficas nas aldeias Yawanawa e Noke Koi, possibilitando a realização de entrevistas com lideranças e demais membros das T.I. do rio Gregório e T.I. Campinas-Katukina. Esse trabalho de campo permitiu acessar memórias e perspectivas locais acerca do encontro entre indígenas e patrões seringalistas.

Paralelamente, a revisão dos arquivos Serviço de Proteção ao Índio incluiu a análise de documentos oficiais, relatórios administrativos, correspondências e registros diversos que evidenciam as políticas de contato e tutela implementadas pelo Estado brasileiro (Freire, 2009; 2011). A conjugação desses dados com a revisão bibliográfica, focalizando o período de 1860 a 1910, abordando a economia da borracha, a ocupação do território acreano e seus impactos sobre os povos indígenas, permitiu situar o estudo dentro de uma perspectiva ampla da etnohistória do Acre, articulando elementos econômicos, sociais e políticos da consolidação do território.

A partir desse conjunto de fontes, procuro examinar como a exploração econômica da seringueira e a consequente migração para o Acre provocaram reconfigurações sociais e espaciais para os povos indígenas, que, diante de perseguições e situações de extermínio ou cativeiro, mobilizaram estratégias de resistência e aliança, desempenhando, mesmo sob coerção, um papel central na história da borracha.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas
indigenistas;
Etnicidade; Brasil
republicano;
Yawanawa.

PALABRAS CLAVE

Políticas
indigenistas;
Etnicidad; Brasil
republicano;
Yawanawa.

KEYWORDS

Indigenous
policies; Ethnicity;
Republican Brazil;
Yawanawa.

Recibido:
17/07/2024

Aceptado:
20/07/2026

Coloca-se em análise o impacto da economia da borracha não apenas no ambiente físico amazônico, mas também na sociabilidade interétnica e nos arranjos estabelecidos entre indígenas e seringalistas. Ao examinar a introdução de políticas indigenistas pelo Estado, de caráter tutelar, expansionistas e moldados pelos interesses econômicos e territoriais da nação, o artigo expõe como essas políticas tinham por diretriz principal subordinar os povos indígenas, ao criarem formas de mediação e controle que priorizam os interesses nacionais, tratando os indígenas como elementos estratégicos na implementação dos objetivos governamentais na fronteira amazônica.

Por fim, busca-se evidenciar como essas dinâmicas interétnicas, sociais e territoriais se imbricam com a expansão econômica e com as estratégias governamentais que orientaram o processo de formação do estado do Acre. Destaca-se nesse percurso rearranjos sociais e espaciais desencadeados por esses encontros, marcados por assimetrias, negociações e conflitos e suas repercussões na experiência histórica e contemporaneidade dos povos indígenas. Assim, proponho uma leitura integrada das relações interétnicas, das dinâmicas de etnicidade, dos dispositivos de governança e das estratégias de territorialização.

2. Seringais e fronteiras: a borracha territorializando o Acre

O Acre se tornou território brasileiro apenas em 1903 com a assinatura do Tratado de Petrópolis. Até então, apesar de o território não estar ocupado por colonos, a região pertencia à Bolívia como resultados de acordos históricos que começam desde 1494 com Tratado de Tordesilhas. No século XVII, em busca de novas terras, recursos e das drogas do sertão, a constante incursão dos colonizadores para o oeste do atual Brasil resultou no estabelecimento de entrepostos e na criação de povoados em novas regiões, o que garantiu, ainda que de maneira precária, a efetiva ampliação do território, formalizada com um novo acordo em 1750, o Tratado de Madri.

O acordo ampliava o território da colônia portuguesa, entretanto, a região que corresponde ao Acre seguia parte do território espanhol. Com a independência da Bolívia, em 1825 o território que atualmente compreende ao Acre passa a compor parte do território boliviano. No final do século XIX, essa zona fronteira foi local de intensos conflitos devido ao crescente interesse nas seringueiras (*Hévea Brasiliensis*). Migrantes provenientes do Nordeste do Brasil passaram a adentrar pelo rio Purus e Juruá, tributários do Amazonas, buscando estabelecerem ocupações nas áreas de concentração natural das seringueiras (Rodríguez, 2016; Tocantins, 1979).

Este é o momento em que, para os povos indígenas, se inicia o chamado “tempo das correrias” (Bomfim, 2021; Iglesias, 2008; Rodríguez, 2016), período de extermínio aberto contra as populações nativas e de sucessivos encontros com diferentes grupos Pano, Aruak e Arawá que habitavam a região. Entre esses povos encontram-se os Shanenawa, Kulina, Manchineri, Noke Koi (Katukina)¹, Huni Kui, Nukini, Yawanawa, Puyanawa, Jaminawa, Nukini e Shawādawa (Arara). Tais encontros se intensificaram à medida que a frente de expansão avançava, tanto dos caucheiros peruanos como dos seringueiros brasileiros. Entre as estratégias de resistência indígenas estavam a redistribuição sazonal dos aldeamentos, evitando assim contatos forçados, o recuo estratégico para áreas da floresta distantes dos cursos dos rios e a organização de expedições e emboscadas para atacar as ocupações de seringueiros (Bomfim, 2021; Iglesias, 2008).

Consta em Tocantins (1973) que a região foi alvo de diversas expedições durante a chamada “fase geográfica”, quando autoridades provinciais enviavam encarregados para obter informações, mapear rios e “pacificar” indígenas. Entre 1852 e 1866, destacam-se viagens ao Purus e ao Juruá conduzidas por João Rodrigues Cametá, Serafim Salgado, João Martins da Silva Coutinho e Manoel Urbano.

O contingente de migrantes cresce significativamente a partir de 1861 com o entrada em novas regiões do rio Purus por Manoel Urbano (Rodríguez, 2016; Iglesias, 2008), o que resultou na descoberta de áreas com predominância de seringueiras. Manoel Urbano é reconhecido por empregar diversas estratégias de mediação e aproximação no interior da floresta já utilizadas no período colonial como a introdução de

utensílios e ferramentas, os contatos e alianças com chefias e o recrutamento forçado de indígenas. Essa terra tida como “sem dono” era ocupada, inicialmente às margens dos rios, pontos-chaves para o escoamento da produção e, progressivamente, adentrando no espaço da floresta em busca de novas estradas de seringa. Uma verdadeira corrida pelo ouro, onde os conflitos entre grupos concorrentes desencadearam em mortes e tomada de áreas produtivas.

Progressivamente, entre os conflitos armados de seringueiros na concorrência por áreas ricas em seringueiras e a violência sistemática dirigida contra os povos indígenas, a região foi sendo ocupada. Instalaram-se barracões, redes de escoamento e comércio, e foram estabelecidas trocas com diferentes povos indígenas. A presença do Estado se fazia em controlar a navegação de sertanistas e de agentes regionais da expansão territorial. No entanto, antes do Tratado de Petrópolis, os seringueiros brasileiros já haviam ocupado as principais áreas do território. O aumento do número de brasileiros na região causou atritos diplomáticos entre Bolívia e o Brasil, originando o Tratado de Ayacucho em 1867 (Bezerra, 2005), que por uma parte reconheceu a região como território boliviano e por outro ampliou o território brasileiro, acrescentando uma parcela do território já habitado por seringueiros.

A indústria da borracha cresceu significativamente durante toda a década seguinte, aumentando a migração para a região, que teve um crescimento populacional exponencial entre 1873-1890, resultando na expansão da ocupação de uma região de fronteiras precariamente delimitadas. Reconhecida a gravidade da situação, em 1890, o oficial militar boliviano José Manuel Pando, futuro presidente da Bolívia, notificou o governo de seu país sobre a presença de centenas de seringais e ocupações de brasileiros em território boliviano. Em resposta a esta comunicação, no ano de 1899, a Bolívia implementou um posto administrativo em Puerto Alonso. Este posto foi instituído com o objetivo de regular e fiscalizar as atividades econômicas dos brasileiros na região, através da cobrança de impostos e a imposição de taxas aduaneiras sobre a extração e comercialização de borracha, formalizando assim a administração boliviana sobre o território em questão.

Descontentes com as imposições do governo boliviano e cientes de que já circulavam boatos de que o mesmo tinha planos imediatos de arrendar a região para a Bolivian Syndicate (Bezerra, 2005; Costa, 2002), seringueiros liderados pelo seringalista José de Carvalho formaram um batalhão e para expulsar os bolivianos. Em julho do mesmo ano, Ramalho Junior, governador do Amazonas e o jornalista Luis Galvez, tomaram Puerto Alonso, resultando na vitória dos brasileiros que então dominaram um pequeno território independente nomeado República do Acre em julho de 1899. Em menos de um ano o Estado brasileiro interveio e reconhece ser o território da Bolívia, conforme indicava o tratado de Ayacucho, Galvez é preso e a República do Acre dissolvida.

Os conflitos locais seguem entre 1900-1903, com sucessivas proclamações da República independente. O Tratado de Petrópolis, assinado em 1903, resultou na cessão do atual território do Acre, em troca de territórios do Mato Grosso, o pagamento de 2 milhões de Libras esterlinas, a construção da ferrovia Madeira-Mamoré e a indenização ao Bolivian Syndicate. Ou seja, inicialmente a ocupação da região foi consolidada pelo crescimento do número de assentamentos e aumento da produção dos seringais. Levas de imigrantes incessantes chegavam ao Acre e se apropriaram dos territórios indígenas. Um exército de seringueiros informal associados à empresa seringalista sediada em outros estados apoiaram a tomada do território e o controle sobre a região já bastante povoada.

Sendo o Acre uma das últimas regiões a integrar o território do Brasil as informações etnológicas são mais recentes quando comparadas com outras áreas da América. As primeiras documentações etnográficas remontam a expedição de Chandless (Purus 1864-66, Juruá 1867-68) (1891), a expedição de 1884-1885 da Comissão Hidrográfica do Império (Purus, Juruá Tarauacá e afluentes) com a presença de Capistrano de Abreu, Paul Ehrenreich (1887-88), Euclides da Cunha e a Comissão Mista Brasileiro-Peruana de reconhecimento do Alto Purus (1904-1905). Posteriormente, somam-se as documentações produzidas por Jean-Baptiste Parrissier (1904-1912) e Constantin Tastevin (1909-1929).

3. Alianças e resistências na etnopolítica Yawanawa e Noke Koi

A chegada dos migrantes da borracha foi inicialmente anunciada pelos próprios indígenas, que se deslocavam para escapar das correrias e difundiam informações entre etnias com as quais mantinham alianças. As frentes de colonização, seguindo rios e a disposição das seringueiras, frequentemente se deparavam com os indígenas. Seringalistas temiam os indígenas e organizavam emboscadas promovendo o extermínio dos homens e a captura de mulheres e crianças.

Esse conjunto de pressões externas aumentou a mobilidade regional, os encontros entre etnias, os conflitos, as alianças e as formas de ocupação do território (Carneiro da Cunha, 2012). Entre as estratégias indígenas estavam a moradia em áreas isoladas na floresta, mudança sazonal de aldeias e alianças entre povos antes rivais, para o intercâmbio de informações sobre expedições colonizadoras. Quando se tinha notícia de patrões menos violentos era possível o estabelecimento de contato com o intuito de cessar os massacres.

Os seringalistas e caucheiros adentraram a região entre o Ucayali e o Purus acompanhados de indígenas “amansados”, guias experientes que descobriam áreas de seringa e mediavam contatos com outras etnias. Estabelecer alianças com chefias locais era a estratégia mais eficiente utilizada pelos patrões para garantir a produtividade e segurança nos seringais. Os indígenas ensinavam rotas na floresta, os principais rios e igarapés e a localização das árvores de seringa. Em uma segunda etapa auxiliaram na construção de barracões e casas para os patrões, na abertura dos ramais e estradas de seringa, no transporte da borracha para os barracões e embarcações e ocasionalmente com caça e pesca, intercambiados por utensílios diversos como machados, espingardas, terçados, sal, querosene etc. (Iglesias, 2008; Rodriguez, 2016).

Esses serviços caracterizam a primeira fase da empresa seringalista, quando o elevado contingente de trabalhadores não indígenas se somava à gradual incorporação da mão de obra nativa. A participação Yawanawa e de outros povos do Acre na produção e escoamento cresceria posteriormente, durante o período de decadência² da borracha amazônica e do despovoamento dos seringais, quando os Yawanawa afirmam ter vivido um período de escravidão, atados ao barracão e ao controle dos patrões.

Para os indígenas, na primeira fase, as alianças proporcionam acesso a utensílios e proteção em conflitos contra outros colonizadores e povos com os quais mantinham rivalidades, enquanto para os patrões, garantiam acesso às seringueiras e o trabalho indígena. Na segunda etapa, as narrativas de intercâmbio entre lideranças são substituídas por histórias de subjugação e dependência, onde os indígenas se veem endividados e aprisionados aos patrões e a produção da borracha.

O fluxo de aviamento pelos rios reorganizou o convívio entre patrões, seringueiros e indígenas. Embora, progressivamente, algumas chefias indígenas e patrões passassem a estabelecer alianças, era comum nos momentos que antecedia o contato que muitos indígenas abandonassem as aldeias, fugindo para evitar o encontro, pois tinham notícias de massacres de outros povos e temiam as intenções dos recém-chegados.

Os Yawanawa relataram que, quando seus parentes fizeram primeiro contato no Gregório, outros povos que viviam próximos já conviviam com os invasores. Era uma estratégia difundida entre os patrões agregar indígenas interessados em trocar trabalho por mercadorias, garantindo a alianças com os chefes e a estabilidade para as atividades do seringal. Antes mesmo do contato direto com os indígenas, os patrões deixavam nas praias dos rios alguns utensílios de metal, organizados como presentes, para atrair a atenção dos que não queriam conflitos.

As alianças foram decisivas para ocupação da região, que já tinha seus donos legítimos, que conheciam a topografia, os caminhos dos rios e as espécies nativas. Seringalistas e migrantes tinham pouco ou quase nenhum conhecimento sobre a região e aprenderam com os indígenas rotas de circulação, a identificação de espécies úteis para construção, alimentação, técnicas de caça, pesca e manejo da floresta. Se por um lado povos indígenas resistiram a ocupação violenta da região, por outro, foi justamente o contexto de cooperação com as frentes expansionistas, mesmo que coercitiva, que possibilitou parte das condições

de gestação e continuidade da economia da borracha. Outras frentes colonizadoras optaram por atacar diretamente as aldeias com homens armados, dizimando os povos que resistiram a colaborar.

Biraci Nixiwaka relatava que, antes da chegada dos seringueiros, os Yawanawa costumavam estabelecer alianças estratégicas com outra etnias para realizar expedições guerreiras contra malocas inimigas. Zé Gomes acrescentava que esses ataques eram geralmente realizados durante a noite, quando todos dormiam, e que, nesses confrontos, mulheres e crianças eram capturadas. A chegada dos migrantes da borracha não rompeu imediatamente essa lógica de conflito; ao contrário, muitos passaram a depender do conhecimento indígena tanto para sobreviver na floresta quanto para aprender táticas de guerra. Faziam alianças com povos com os quais outras etnias os tinham como rivais e assim atacavam aqueles que não colaboravam.

Eles aprendiam com os indígenas tudo sobre a floresta e aprenderam o nosso jeito de fazer guerra. Isso de atacar aldeia na madrugada, no começo do dia, era igual ao que nós fazíamos. Aqui é a nossa casa, para eles, tudo era muito sofrido, por isso sempre andavam acompanhados de indígenas (Kapakuru Yawanawa).

Nesse contexto, padrões como Ângelo Ferreira³ e Felizardo Cerqueira eram reconhecidos pela capacidade de articulação com caciques, criando intercâmbios onde indígenas se beneficiavam do escambo e seringueiros do conhecimento regional. Esse convívio forçado, imposto também pelo medo das correrias e histórico dos extermínios, promoveu uma reconfiguração profunda das formas de sociabilidade regional, rearranjando alianças que até então seguiam lógicas exclusivamente nativas.

Entre os Yawanawa, conta-se que o encontro com Ângelo Ferreira ocorreu entre 1900-1905, durante a época de pesca e preparação dos roçados⁴. Ângelo Ferreira chegou ao Gregório e subiu até as aldeias Yawanawa⁵. Entre julho e agosto, após a “friagem” os Yawanawa se dedicam à preparação dos roçados e à pesca. A baixa das chuvas, e o aumento da temperatura contribuem para reduzir as águas do rio Gregório, período que coincide com a Piracema na região. O cotidiano do período é de trabalho, no preparo dos roçados e na dedicação à pesca. Ângelo Ferreira chegou pelo *Uacauã*, rio conhecido como Gregório. Ele subiu o rio já acompanhado de vários indígenas de diferentes etnias (Sainawa, Iskunawa, Noke Koi) entre eles um Katukina, que lhe servia de guia e intérprete com os Yawanawa. Conta a história que no momento do encontro esse Katukina pediu imediatamente aos Yawanawa que não fizessem guerra, que Ângelo era uma pessoa boa. O chefe Yawanawa dizia que só falaria com aquele *nawa* se tomassem rapé juntos. Ângelo recebeu um sopro de rapé e momentos depois houve uma grande refeição.

Depois que comeram, Ângelo Ferreira começou a falar e o rapaz Katukina traduzia. Quando o chefe falava, o rapaz fazia a tradução também. Assim se entenderam. Logo o povo indígena ficou sabendo que os homens brancos que estavam matando seu povo eram os caucheiros peruanos. Não eram os seringalistas e seringueiros brasileiros (Vynnya, Ochoa, Teixeira, 2007, p. 20)

Até então os Yawanawa tinham todos os novos “*nawa*”⁶ como inimigos. É a partir desse encontro que se definem os “peruanos do caucho” como inimigos e os brasileiros, Ângelo e os seus, como possíveis aliados. Em relação aos peruanos, os Yawanawa se articulam com seus vizinhos e aliados, os Rununawa, para acabar com os caucheiros do Baxico (Vynnya, Ochoa, Teixeira, 2007, p. 21). Desde então os Yawanawa não se afastaram dos brasileiros e de acordo com as fontes não possuem históricos de conflitos subsequentes.

A história continua com Ângelo Ferreira recebendo de presente uma criança (não ficou claro se Yawanawa ou Iskunawa) que foi para a cidade, aprendeu português e quando se tornou adulto passou a ser o chefe dos Yawanawa e mediador das relações com o patrão. A atuação de Ângelo Ferreira na região ocorreu até 1909, quando foi assassinado por capangas de Alto Furtado. Em seguida aquela região passou a ser de Abel Pinheiro. Mesmo com a mudança de padrões, João Txima continuou intermediando a relação e nesse momento surge uma figura central na memória Yawanawa, Iva Sthivo, conhecido também como Antônio Luiz.

Antônio Luiz era filho de uma Yawanawa com um Ushunawa que havia sido capturado ainda criança em um conflito épico da história Yawanawa. Apesar do pouco prestígio social por ser filho de um mavi, desde muito jovem Iva Sthivo conquistou o prestígio por possuir uma habilidade distinta para o que se esperava de um jovem de sua idade, era bom caçador, tinha habilidade para liderança e logo cedo enveredou para o xamanismo também (Bomfim, 2021).

Entre a família de Iva Sthivo e João Txima ocorreram desavenças relativas ao acesso aos bens. Iva Sthivo se juntou com alguns primos para formar um grupo de trabalho por conta própria. Na memória Yawanawa esse ocorrido acontece pouco antes da morte de João Txima e depois da expulsão de Abel Pinheiro do seringal Marinha pelos “capangas dos cariocas” (Aquino; Iglesias, 1992, p. 23), seringal que posteriormente seria chamado de Caxinauá.

Ao perceberem a chegada dos nawa Iva Sthivo e seu primo se ocuparam em observar os recém-chegados por alguns dias. Caçaram um animal de porte, foram até a praia do rio próximo onde estavam os estranhos e deixaram o alimento que foi retribuído por utensílios deixados no mesmo local. A aliança entre Iva Sthivo e Antônio Carioca se iniciou. Os familiares de Antônio Luiz o seguiram e abriram a aldeia em um local que seria posteriormente conhecido como seringal Caxinauá, onde até recentemente viviam os Yawanawa. Hoje, no “tempo da cultura” o local é chamado de Aldeia Sagrada, Biraci Nixiwaka reabriu uma aldeia no local agora regularmente visitado por estrangeiros para dietas de aprendizagem do xamanismo e rituais (Bomfim, 2021).

A partir de então a relação dos Yawanawa com os “brancos nawa” se perpetuou. Sempre mediados por Antônio Luiz os Yawanawa se reuniam para realizar abertura e limpeza de ramais, estradas de seringa e roçados. Os serviços eram pagos em mercadorias como terçados, machados, querosene, espingardas e segundo vários Yawanawa eram consideradas trocas justas.

As negociações entre Antônio Luiz e Antônio Carioca são relatadas sempre como pacíficas e respeitadas pelos Yawanawa e seringueiros, que seguiam as prerrogativas de seus chefes. Se havia desavenças eram entre pessoas e não os grupos. Enquanto Iva Sthivo esteve vivo, os patrões o respeitavam e resolviam os negócios com ele, “ele era tratado como cacique pelos nawa”, disse um interlocutor. Das negociações surgiu uma aliança entre os dois chefes, Antônio Luiz chegou a ir inclusive a Manaus com o Carioca para vender toras de aguano em troca de bens domésticos úteis para vida na floresta. Foi também batizado de Antônio Luiz pelo rito católico tendo como padrinho Antônio Carioca. É uma pessoa reverenciada e recordada como um exemplo pela sua capacidade de liderança, por ser um excelente caçador, por ter garantido a sobrevivência de seu povo e ser conhecedor das plantas e das rezas e cantos da pajelança.

Seguindo o que indicam os relatos coletados em campo, por um longo período de aproximadamente 60 anos as interações com os brasileiros foram amistosas. Surpreende o apadrinhamento de Iva Sthivo, a sua aliança com Antônio Carioca e a ênfase dos relatos no respeito mútuo que havia entre eles.

Havia forrós entre os seringueiros, *saiti* entre os indígenas. Ocasionalmente festividades reuniam os dois grupos, dessas se diz que Antônio Luiz requisitava que os homens deixassem suas armas com ele, o que todos atendiam evitando assim conflitos desastrosos (Nixiwaka Yawanawa).

Com o trabalho para Antônio Carioca, ele negociava os serviços a ponto de conquistar um rebanho de gado e produzir farinha. Conta-se também que Antônio Luiz reunia seringueiros que por alguma razão desempregados e sem ter como subsistir passavam a trabalhar para a liderança indígena, produzindo açúcar mascavo, cuidando dos roçados e caçando.

Os Noke Koi também relatam um longo período de trabalho nos seringais antecedido por deslocamentos contínuos pela floresta para escapar das correrias. Assim como outros povos do Juruá, ainda nos princípios foram cercados quando a exploração da borracha se intensificou. Nas aldeias Varinawa e Kamanawa diziam que nesse tempo das viviam uma vida itinerante, observando os avanços das frentes e evitando o contato.

Os Noke Koi se viram presos nas garras da economia da borracha e passaram a trabalhar para patrões se estabelecendo no rio Gregório, seringal Sete Estrelas, 5 horas de barco do seringal Caxinawa.

Os Huni Kui (Kaxinawá)⁷ acabaram vinculados à figura de Felizardo Cerqueira, um seringueiro que se tornou patrão e mais adiante “delegado de índios” e articulador da chamada “polícia de fronteira”. Instalado entre os Kaxinawá do Alto Envira, mais tarde levou consigo cerca de 300 Kaxinawá ao Alto Rio Jordão, impondo práticas de disciplina, controle e integração forçada aos seringais, incluindo a marcação das iniciais FC nos braços de homens, mulheres e crianças “amassados por ele”. Ainda assim, muitos Huni Kui lembram esse período como uma época em que cessaram as correrias e Felizardo os “cuidava”, revelando um tipo de memória ambígua, que não apaga a violência, mas reconhece as estratégias indígenas de sobrevivência dentro das condições impostas pelo genocídio do ciclo da borracha.

Esses patrões se destacaram por reunir grandes contingentes de indígenas e passaram a exercer influência nas dinâmicas interétnicas da região. Os indígenas eventualmente ajudavam o patrão em conflitos por estradas de seringa ou com outros patrões. Com a chegada do aparelho administrativo estatal, Felizardo Cerqueira e Ângelo Ferreira receberam da Prefeitura o papel de promover a pacificação e catequese dos indígenas. Felizardo foi nomeado em 1906 Engenheiro Chefe da Comissão de Obras Federais e Ângelo Ferreira com frequência trabalhava em nome da Prefeitura. Ambos protegiam seringueiros dos ataques de indígenas e intervinham evitando as represálias aos grupos indígenas e a dizimação de aldeias, em favor do estabelecimento de relações amenas com as chefias, visando garantir os objetivos do governo e melhorar a capacidade produtiva dos seus seringais por meio da cessão dos conflitos.

O caso de Mâncio Lima, patrão do Seringal Aurora e da Fazenda Barão do Rio Branco, no rio Moa, apresenta semelhanças com a história de Ângelo Ferreira e Felizardo Cerqueira. Na primeira década do século XX, Mâncio Lima comandou expedições que resultaram na “pacificação” dos Puyanawa, sendo posteriormente também nomeado auxiliar e delegado do SPILTIN.

O amansador amansa, o patrão manda, e o delegado faz o mesmo, recebendo a legitimidade estatal. Essa ascensão revela um processo de institucionalização da mediação interétnica, no qual agentes locais tornam-se representantes legítimos, ao menos aos olhos do aparato estatal, do controle sobre as populações indígenas. A função de delegado constitui, portanto, o ápice de uma carreira construída na transição da coerção privada para a autoridade pública.

Esse conjunto de estratégias mencionadas possibilitou a reunião de grupos indígenas que acompanhavam os seringalistas e a criação gradual de barracões em várias localidades, tornando a exploração da seringueira uma força centrípeta fisicamente localizada no barracão e nas estradas de seringa, onde se reuniram remanescentes de aldeias dizimadas pelas epidemias e pelos colonizadores, negociavam chefias indígenas e patrões, em uma reciprocidade movida pela troca de serviços e mercadorias. Esse contexto também promoveu o convívio próximo de algumas etnias e o estabelecimento de alianças e matrimônios entre elas.

O contexto do seringal promoveu a aceleração das fusões e fissões entre os grupos que, após as expedições de captura e o extermínio étnico das correrias, se viram significativamente reduzidos e impactados por doenças como sarampo, gripe, coqueluche, tuberculose. Os remanescentes se reuniam em torno dos patrões. Unidades étnicas desestruturadas puderam se fundir umas às outras, agora em contextos distintos das guerras e alianças interétnicas. Hoje essas identidades se cristalizam, formando unidades étnicas definidas dentro de lógicas relacionais próprias da contemporaneidade. Ao pesquisar com os Yawanawa, observei que todos se reconhecem como Yawanawa, apesar de lembrarem das origens mistas de seus pais com outros povos como Arara, Kamanawa, e Iskunawa. Essa identificação étnica é moldada pelas alianças históricas que promoviam a mobilidade entre os grupos regionais.

Desde o seringal que os Yawanawa não fazem mais guerra com outros povos, mas antigamente era assim mesmo, raptavam as mulheres, matavam os homens, todos os povos que são dessa região aqui viviam assim (Kateyuve Yawanawa).

A rápida reorganização de territórios incitada pelo conflito e o estabelecimento de um sistema de reciprocidades com base na troca de serviços caracterizam o primeiro período de convívio entre indígenas e patrões. As dinâmicas que antes eram promovidas pelas guerras e alianças foram pouco a pouco reduzidas pela empresa seringalista, que de fato exerceu uma força centrípeta que captou a vida das etnias, levando às reconfigurações sociais e espaciais às quais nos referimos.

Retornando a história dos Yawanawa, com as sucessivas quedas do valor econômico da borracha, os Cariocas abandonaram a produção em 1968, venderam o seringal Caxinauá a Pedro Correia, que em seguida vendeu a Altevi Leal que passou a arrendar as terras. A diminuição da mão de obra disponível para a extração da borracha acarretou mudanças nas relações entre o grupo e os seringueiros.

Os Yawanawa e outras etnias, “índios amansados” na perspectiva dos gerentes, passaram a ser “recrutados” para trabalhos independentes, como seringueiros. Para os indígenas essa também era a única opção que restava para adquirir os bens que há mais de 50 anos já faziam parte da vida cotidiana. Pouco tempo depois de estar em posse de Altevi Leal, a constante queda do valor econômico da borracha favoreceu o abandono da atividade e a venda de terras na região do Acre, agora povoada ao longo das décadas anteriores por causa da mesma razão econômica. Altevi, que era um dos maiores proprietários de terra deixou de arrendar os seringais da região e os vendeu à Paranacre em 1974, ano também do falecimento de Antônio Luiz e começo da chefia pelo seu filho primogênito Tuin Kuru, Raimundo Luiz.

Entre outros compradores dos 70 seringais de Altevi, estava uma empresa pecuarista e madeireira do Paraná, a Paranacre, que comprou 450 mil hectares de terra abrangendo os rios Tarauacá, Gregório e Acuráua, até suas cabeceiras, instalando sua sede no São Vicente, local onde a BR 364 corta o rio Gregório (Ribeiro, 2005, p. 157).

Ahh no tempo da PARANACRE mesmo, todos endividados, trabalhando com seringa dia e noite. Foi um tempo difícil, faltava muitas coisas, as crianças adoeciam muito. Difícil para todos nós porque fazíamos o trabalho dos seringueiros e os patrões não respeitavam nossas lideranças. Hoje ninguém mais corta seringa, nossos jovens trabalham com a cultura (Zé Gomes Yawanawa).

Além dos conflitos com os “gerentes”, aconteceram mudanças significativas nas relações de trabalho. Se antes eram mediadas pelo líder, a partir de então se tornaram individuais ocasionando a mudança de muitas famílias que se dispersaram pelas redondezas em busca de colocações mais produtivas.

A conjuntura que então se desenvolvia intensificou violências e arbitrariedades contra os indígenas, favorecendo a ocultação de identidades, a cabocliização intencional, estratégia já conhecida em outros contextos coloniais e acionada como forma de manejar as lógicas de alteridade do mundo não indígena. Ao se apresentarem como “caboclos”, muitos ocultavam identidades específicas e aproveitavam uma categoria social que lhes oferecia maior margem de circulação, negociação e sobrevivência dentro dos seringais. Essa capacidade de ler e manipular os códigos coloniais a seu favor era uma das táticas para assegurar a sobrevivência.

4. “Levar a Civilização aos Índios”: Política Indigenista Republicana no Acre

A atuação do Estado brasileiro na proteção aos povos indígenas revelou-se estruturalmente insuficiente, mesmo após a criação do SPI e, posteriormente, da FUNAI. Essas instituições surgiram numa conjuntura subordinada à política de desenvolvimento nacional, que via a questão indígena como parte da integração territorial e do desenvolvimento do Brasil. O SPI, ao longo de sua trajetória, foi parte de diversos ministérios, incluindo Agricultura, Indústria e Comércio, Trabalho e Guerra, sempre associado ao modelo integracionista e ao impulso modernizador positivista.

Embora a relação do Estado com os povos indígenas tenha se transformado, passando a privilegiar políticas de contato pacífico e proteção, a ideologia positivista de “levar a civilização aos indígenas” representava

apenas um desdobramento contemporâneo de um modelo político-econômico colonial e tutelar (Carneiro da Cunha, 2012) especialmente se considerarmos os conflitos de interesses no que se refere aos recursos e territórios. O SPILT, criado em 1910, afirmava o respeito aos indígenas como povos com direito a serem eles próprios, representando um avanço na política indigenista. Apesar de em algumas circunstâncias se oporem à catequese tradicional, o SPI, fundamentado no positivismo, acreditava em uma missão: levar o “progresso” às populações indígenas, para que alcançassem a civilização mais rapidamente, com o auxílio do Estado. Para isso realizavam frentes de atração e pacificação utilizando-se de estratégias antigas, como deixar nos caminhos de contato objetos industrializados e presentear as chefias, com intuito de reduzir os conflitos armados e assim acelerar a ocupação territorial.

Ainda reconhecendo o trabalho do órgão, o documento de fundação do SPI, o Decreto nº 8.072, expõe os indígenas como humanos ao nível de seres irracionais, inferiores e fracos e que cabe ao governo republicano guiá-los sem violência do estado de selvageria para civilização, encaminhando os primitivos nessa direção por meio da integração a atividades produtivas favoráveis ao desenvolvimento da nação. Consta em Melo (2011) que dentre as razões para a criação do SPI apontadas pelo Ministro da Agricultura Rodolfo Miranda:

Não pode, porém a República, permanecer na imobilidade com que tem assistido, em muitos casos, ao massacre de índios e a sujeição a um regime de trabalho semelhante ao cativo, porque lhe é indiferente saber até que ponto pode coadunar-se com a lei e as responsabilidades de governo a doutrina que os colocou ao nível dos seres irracionais. Incumbe-lhe, ao contrário, velar por eles, guiá-los prudentemente, sem violência, porque, se são inferiores e fracos, mais iniludível é o dever de os defender contra os privilegiados e fortes (Melo, 2011, p. 406).

A chegada do Governo Federal na região, a criação do Acre e a instituição da Prefeitura do Alto Juruá repercutiriam nas dinâmicas locais. Os padrões seringalistas que já agregavam indígenas “amansados” foram em seguida nomeados funcionários pela Prefeitura do Alto Juruá, que lhes atribuiu a responsabilidade de levar adiante a pacificação e catequização dos índios.

Como afirma Iglesias

a “proteção” e “civilização” dos índios estariam inseridas em um projeto mais amplo do governo federal para a região, visando a institucionalização do poder público, a integração territorial, o controle de zonas fronteiriças, a regulação das relações de trabalho nos seringais, o alargamento da utilização dos recursos naturais, uma maior arrecadação de impostos e a promoção de novos fluxos migratórios (Iglesias, 2008, p. 9).

A atuação do Estado na região que hoje corresponde ao Acre começa se estabelece após a ocupação por trabalhadores ligados a casas aviadoras de Belém e Manaus. A descoberta de *Hevea brasiliensis* no Alto Juruá acelerou a ocupação, atraindo trabalhadores peruanos e brasileiros. O Estado brasileiro então criou o departamento do Alto Juruá, que compreendia Cruzeiro do Sul e Tarauacá, tendo como primeiro prefeito o Coronel Thaumaturgo de Azevedo.

Devido aos atritos entre nativos e colonizadores que dificultavam a economia da borracha, as preocupações da Prefeitura incluíam o estabelecimento do poder público, o aproveitamento econômico, o delineamento das fronteiras Peru-Brasil e a “proteção” e “civilização” dos indígenas. Em um contexto de “correrias” e invasões nos seringais por indígenas, as primeiras práticas governamentais de “proteção” aos indígenas foram iniciadas na região pelos prefeitos Thaumaturgo de Azevedo e Manuel Bueno de Andrada. Segundo Iglesias (2008), a Prefeitura e da Comissão de Obras Federais promoveu

a denúncia das “correrias”, iniciativas contra a “escravização” de indígenas e o estabelecimento de acordos com certos proprietários dos seringais, visando “pacificar” a região, “proteger” os indígenas, fazer cessar as “correrias”, bem como evitar “represálias” dos índios e desencorajar a continuidade de conflitos entre diferentes grupos (Iglesias, 2008, p. 148).

Thaumaturgo de Azevedo propôs a Lei do Trabalho que buscava entre outras questões normatizar as relações entre indígenas “pacificados”, “civilizados” e os patrões seringalistas, com o objetivo de inserir o Estado no controle das relações entre indígenas e patrões, frequentemente relatadas como trabalho escravo. O prefeito propôs também o estabelecimento de reservas indígenas sob a tutela de educadores (religiosos, militares, educadores) legitimados para “educar” e “civilizar pelo trabalho”, algo que nunca se efetivou no Acre, mas que estaria presente nas propostas de representantes do SPILTIN nos anos iniciais de atuação. Após a pacificação, o ensino de ofícios manuais, da língua portuguesa e do trabalho agrícola orientado para atender às demandas do mercado constituíram o passo seguinte.

Dito isso, pode-se concluir que a política de Estado do século XX, de modo muito semelhante ao que ocorreu durante o projeto colonial, buscava estratégias para proletarianizar as populações indígenas, moldando-as aos interesses nacionais de expansão econômica e territorial. Similar ao fundamento religioso que caracterizava o trabalho missionário do período colonial, tais iniciativas de caráter positivista continuaram a operar como mecanismos de catequese e disciplinamento. O SPI mantinha um forte componente doutrinário, no qual a teologia missionária foi substituída pela retórica do nacionalismo e do progresso civilizatório.

É possível identificar que o poder seringalista se consolidou na região muito antes da atuação efetiva do Estado de modo que em 1905, quando Thaumaturgo intencionava construir a ligação terrestre entre Cruzeiro do Sul e Tarauacá decidiu contratar o seringalista Ângelo Ferreira que, “como ‘amansador de índios’, pois tinha reunido consigo cerca de 150 índios ‘mansos’” (Iglesias, 2008). Por indicação de Ângelo, Felizardo Cerqueira também passaria a prestar serviços à prefeitura e Comissão de Obras Federais, estabelecendo o elo entre a empresa seringalista e a atuação governamental que perduraria nas ações e propostas do SPILTIN. “A ‘catequese’ seria vista, assim, como diretriz de um plano para a ‘pacificação’ da região, pré-requisito para a abertura dessa estrada e, por meio dela, para o desenvolvimento do Território” (Iglesias, 2008, p. 189).

Com o estabelecimento da Inspetoria do Acre, a breve atuação do SPILTIN deu continuidade às propostas em andamento. No Alto Juruá, um inspetor e dois auxiliares, com o apoio de indígenas “mansos”, seringueiros e patrões, faziam os levantamentos do SPILTIN. Propostas foram elaboradas para reunir os indígenas em “postos”, acalmando as queixas dos patrões sobre ataques de “índios brabos”. O inspetor Bento Lemos propôs a criação de colônias agrícolas autossuficientes onde os nativos seriam educados e “sedentarizados” por funcionários do órgão, garantindo convivência pacífica e gradual inserção na sociedade.

Em um ano, a Inspetoria foi encerrada, e a região do Juruá ficou a cargo do SPILTIN de Manaus. Sem funcionários na área, o SPILTIN nomeou patrões seringalistas como “delegados de índios”, encarregando-os da tutela dos nativos, garantindo-lhes direitos territoriais e proteção em conflitos (Iglesias, 2008; Freire 2009). Esses delegados enviavam relatórios e recebiam diretrizes de Manaus. Segundo Iglesias (2008), essas nomeações fortaleceram a dominação dos patrões sobre as famílias indígenas em suas propriedades.

Com a crise da borracha chegou à redução do número de seringueiros e a queda do valor de mercado local, o que resultou em mudanças no modelo de subsistência e ocupação. Mais seringalistas passaram a incorporar indígenas na produção e a diversificar atividades com a criação de gado e agricultura de subsistência. A ausência do SPI nos anos seguintes permitiu a continuidade dos vínculos entre patrões e grupos indígenas, como os Yawanawa de Ângelo Ferreira e Antônio Carioca e os Kaxinawa de Felizardo Cerqueira. Por décadas, a reduzida atuação do SPI tornou os “delegados de índios” responsáveis pela ação governamental na região.

Renato Athias (2002) destaca que tanto o SPI como a FUNAI estavam subordinados ao projeto integracionista do governo brasileiro, que dificultava a consolidação dos direitos indígenas à terra e o reconhecimento de suas identidades. A FUNAI, parte do Ministério de Desenvolvimento, seguia seus planos para a floresta amazônica, considerada uma região de grande “vazio demográfico”. Os indígenas eram considerados inferiores e obstáculos ao progresso, uma visão evolucionista ainda prevalente na década de 1970.

Após a extinção do SPI e do Conselho NCNI em 1967, foi criada a FUNAI para assumir suas funções, com a Lei n.º 6001 de 1973 representando uma mudança na política indigenista. Essa legislação trouxe novos parâmetros ideológicos e jurídicos, que posteriormente impactaram na vida dos povos indígenas em escala nacional. Com a ausência de uma atuação efetiva do SPI e, posteriormente, da FUNAI, o convívio direto entre os povos indígenas e a empresa seringalista permaneceu até a chegada do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e da Comissão Pró-Índio (CPI-AC), no final da década de 1970. É nesse momento que se inicia o “tempo dos direitos”, período marcado pela ruptura com o sistema de cativo da borracha e pela emergência de processos de afirmação étnica que ganharam força nas décadas subsequentes.

O CPI-AC desempenhou um papel decisivo ao realizar o mapeamento sistemático das povoações indígenas da região, contribuindo para a identificação dos grupos e para a visibilidade de suas histórias. Ao mesmo tempo, fomentou redes de articulação sociopolítica voltadas à garantia dos direitos territoriais. A criação de organizações indígenas possibilitou o rompimento com o modelo de tutela e dependência. Esse período marca, portanto, uma mudança fundamental: a passagem de uma ordem baseada na coerção e na dependência para um espaço em que os povos indígenas passam a reivindicar seus territórios, identidades e projetos de bem viver comum.

5. Considerações finais

O Acre é o ponto final de uma frente expansionista que delineou as fronteiras do Brasil, onde podemos constatar o desdobramento e as reconfigurações de um modelo de expansão econômica e política herdados do período colonial, reelaborado pela República em novos arranjos institucionais, embora conservando os mesmos objetivos e práticas.

A formação do Acre é marcada por uma trama de interações entre colonos, povos indígenas e o governo brasileiro. A análise desse percurso histórico evidencia que as frentes migratórias, a instalação dos barracões e a expansão da economia da seringa constituem um momento de profunda reconfiguração social e espacial. Não se trata, contudo, de uma narrativa em que agentes externos, Estado, patrões e colonos, simplesmente “amassam” e incorporam populações indígenas em seus projetos. Os povos indígenas também inseriram esses agentes não indígenas em seus próprios sistemas relacionais, acionando estratégias ativas de mediação, redefinição de alianças e reorganização territorial.

Longe de serem receptores passivos das transformações impostas pela economia da borracha, os grupos indígenas mobilizaram seus regimes próprios de sociabilidade, seus princípios sociopolíticos para negociar e estabelecer fronteiras, mantendo assim as condições de continuidade de seus mundos. Ao adentrarem nos territórios indígenas, o patrão e o seringal abriram um campo complexo de encontros e conflitos, em que diferentes perspectivas e regimes de alteridade se enfrentam e se reinventam.

A introdução de políticas indigenistas pelo Estado, que tinha como objetivo a proteção e a integração dos indígenas, foi uma abordagem tutelar e expansionista sem êxito, sempre subordinada aos interesses políticos e econômicos da nação. Com várias estratégias tentaram apagar identidades, criar cidadãos impondo novos costumes, para então apropriar-se do território. No entanto, fracassaram em dobrar as lógicas nativas, que em sentido inverso seguem entrelaçando o alheio com seus próprios mundos, indigenizando a contemporaneidade e reestabelecendo o bem viver.

NOTAS

¹ O termo “Katukina” não parece ter qualquer vínculo com o passado do povo e sim advir do novo contexto de convívio com o seringal. Os “Katukina” eram conhecidos como índios mansos. A primeira fonte histórica que define a especificidade étnica dos Noke Koi foi Tastevin, que fez algumas notas de caráter etnográfico sobre o grupo, identificando também suas autodenominações.

² Na realidade, a queda do valor econômico da borracha brasileira ocorreu nas primeiras décadas de exploração, mas conjunturas políticas favoreceram a permanência de brasileiros no negócio. O boom sul-americano da borracha despencou em 1912, quando a Amazônia perdeu sua posição privilegiada no mercado. Trinta e seis anos antes, um inglês chamado Henry Wickham contrabandeou para fora do Brasil sementes de *Hevea brasiliensis*, a espécie mais popular de seringueira da Amazônia. Essas sementes foram cultivadas em Kew Gardens e posteriormente plantadas na Malásia, de clima tropical. Ali, livres de seus inimigos naturais, as árvores foram plantadas em fileiras, sem risco de destruição por pragas, como provavelmente teria ocorrido na América do Sul. Além disso, a força de trabalho na Malásia era barata, prontamente disponível e mais facilmente controlável. A eclosão da Segunda Guerra Mundial e os incentivos governamentais reforçaram a importância estratégica da produção de borracha na região (Dean, 1989).

³ Em Tastevin consta que Ângelo Ferreira teria amansado, “sobretudo Yawanawas (javali americano), Iskunawas (pássaro cássico amarelo) e Rununawas (jibóias): encontram-se ainda Eskinawas (colibris), Vamunawa (vamu seria equivalente a yawa), Vuinawas (vui é o mesmo passaro que isku) e Chanes ou Chandenawas (pequeno pássaro azul) assim como escravos da tribo dos Jaminawa (Carneiro da Cunha, 2009, p. 187).

⁴ Manuela Carneiro da Cunha ressalta que é “significativo que dois eventos fundamentais a gênese do homem branco e a iniciativa do contato - sejam frequentemente apreendidos nas sociedades indígenas como o produto de sua própria ação ou vontade (Carneiro da Cunha, 2012, p. 24)”. Quando retornei do campo e reli essa constatação pude associá-la a memória da história do contato Yawanawa. Ouvi algumas vezes a história que conto a seguir, primeiramente por Matsini, iniciado nos saberes xamânicos que vive no Mutum e que já havia viajado pela Europa para realização de cerimônias tradicionais e participação em conferências. Depois, em momentos distintos e a meu pedido Nixiwaka e Vinnya me contaram novamente a história de um pajé ancião chamado Mukaveine. Num dado momento o ancião se encontra próximo ao rio e vê um neto seu capturando um pequeno pássaro para comer. Por alguma razão, isso lhe faz pensar sobre a ideia de escassez de alimento, o que despertou nele o desejo de fazer algo pelos seus familiares. Já perto de sua morte reúne seus parentes e pergunta se querem que ele abra o caminho para caça e pesca abundante. Os homens dizem que não porque as pessoas seriam fracas e se a caça fosse abundante as mulheres não se casariam com eles. Então Mukaveine diz

que existe um povo que nunca conheceram vivendo muito longe e propõe abrir o caminho por onde viriam essas pessoas. Segundo ele, esse povo chegaria pelas águas e eram grandes guerreiros, viriam em grande número como formigas. O ancião recomenda fazer alianças com eles, casar-se com suas mulheres e não guerrear porque eram muito belicosos e poderiam dizimar toda a aldeia. Os parentes aceitam e no dia da morte de Mukaveine ocorreu um grande estrondo no horizonte distante, ruído que foi interpretado como a abertura do caminho. De acordo com essa história o *nawa* foi incorporado ao grupo, inclusive previsto e desejado.

⁵ Os Yawanawa dividem sua história em diferentes períodos: o “tempo das malocas”, quando apenas etnias indígenas habitavam a floresta, seguindo um calendário agrícola e a sazonalidade da caça e da pesca; o “tempo dos patrões”, quando passaram a trabalhar para os patrões; o “tempo do cativo”, quando seu território foi vendido com eles dentro, período também chamado de escravidão; o “tempo dos direitos”, marcado pela delimitação do território e pela retirada dos missionários; e, por fim, o “tempo da cultura”, correspondente aos dias atuais, momento de crescimento demográfico e de fortalecimento cultural entre os mais jovens.

⁶ O termo “nawa” é polissêmico e refere-se a relações que podem se estender desde o indivíduo dentro de sua própria aldeia até povos totalmente desconhecidos. Ao mesmo tempo, funciona como um marcador diferenciador e integrativo, ao situar o indivíduo na coletividade Pano. Nas relações interétnicas, “nawa” aparece na nomeação de grupos vizinhos que habitam um mesmo território e que, sejam aliados ou inimigos, compartilham substâncias por meio dos matrimônios resultantes das dinâmicas de guerra e aliança. A categoria *nawa* enquanto “estrangeiro” também é estendida a povos de outras origens como Tupi, Arawak e posteriormente passou a designar os colonizadores, incorporados ao sistema indígena de diferenciação e alteridade.

⁷ Os Huni Kui ficaram conhecidos como Kaxinawá devido a um etnônimo atribuído por outros povos indígenas, sobretudo Pano vizinhos, e posteriormente reproduzido pelos seringueiros, missionários e pelo Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aquino, T. V. de, & Iglesias, M. M. P. (1994). *Kaxinawá do rio Jordão: História, território, economia e desenvolvimento sustentado*. Comissão Pró-Índio do Acre (CPI-AC).

Athias, R. (2002). Temas, problemas e perspectivas em etnodesenvolvimento: uma leitura a partir dos projetos apoiados pela OXFAM (1972–1992). In A. C. Souza Lima & M. Barroso-Hoffmann (Orgs.), *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: Bases para uma nova política indigenista* (pp. 49–86). Contra Capa Livraria/LACED.

Bezerra, M. J. (2005). *Invenções do Acre: De território a Estado – um olhar social* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo]. https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-11072007-105457/publico/TESE_MARIA_JOSE_BEZERRA.pdf

Bomfim, V. (2021). *Da Amazônia para o mundo: Ayahuasca, xamanismo e o renascimento cultural Yawanawa*. Dialética.

Carneiro da Cunha, M. (2009). *Tastevin, Parrissier: Fontes sobre índios e seringueiros do Alto Juruá*. Museu do Índio/FUNAI.

Carneiro da Cunha, M. (2012). *Índios no Brasil: História, direitos e cidadania*. Claro Enigma.

Chandless, W. (1864). On the Purús, a river of Western Brazil. *Journal of the Royal Geographical Society*, 34, 1–23. <https://doi.org/10.2307/1798493>

Cunha, E. da. (2015). *À margem da história*. Fundação Biblioteca Nacional/Departamento Nacional do Livro.

Dean, W. (1987). *Brazil and the struggle for rubber: A study in environmental history*. Cambridge University Press.

Freire, C. A. da R. (Ed.). (2009). *O SPI na Amazônia: Política indigenista e conflitos regionais (1910–1932)* (2.^a ed.). Museu do Índio.

Freire, C. A. da R. (Org.). (2011). *Memória do SPI: Textos, imagens e documentos sobre o Serviço de Proteção aos Índios (1910–1967)*. Museu do Índio/FUNAI.

Iglesias, M. M. P. (2008). *Os Kaxinawá de Felizardo: Correrias, trabalho e civilização no Alto Juruá* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro].

Martins, E. (1981). *Amazônia, a última fronteira*. Codecri.

Melo, J. R. de. (2011). O SPI no Amazonas: 1910–1932. In C. A. da Rocha Freire (Org.), *Memória do SPI: Textos, imagens e documentos sobre o Serviço de Proteção aos Índios (1910–1967)* (pp. 152–165). Museu do Índio/FUNAI.

Ribeiro, M. W. T. (2005). *Uma tribo vai ao mercado: os Yawanawá, sujeitos ou objetos do processo?* [Tese de doutorado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro]

Rodríguez, E. M. (2016). *Correrias: Índios, caucheiros e seringueiros (Acre, 1942–1983)* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Amazonas].

Souza, C. A. A. de. (1992). *História do Acre*. Editora M. M. Paim.

Tocantins, L. (1979). *Formação histórica do Acre* (4.^a ed., rev. e ampl.). Civilização Brasileira.

Urbano da Encarnação, M. (1902). Carta sobre costumes e crenças dos índios do Purús, dirigida a D. S. Ferreira Penna. *Boletim do Museu Paraense de História Natural e Ethnographia*, 3(1–4), 94–97.

Vinnya, A. L., Ochoa, M. L. P., & Teixeira, G. de A. (Orgs.). (2006). *Costumes e tradições do povo Yawanawá*. Comissão Pró-Índio do Acre (CPI-AC).

Concentração e centralização do complexo econômico industrial da saúde no território brasileiro: articulações interescares entre lugar, formação socioespacial, mundo¹

Concentración y centralización del complejo económico-industrial de la salud en el territorio brasileño: articulaciones interescares entre lugar, formación socioespacial y mundo

Concentration and Centralization of the Health Economic-Industrial Complex in Brazilian Territory: Interscalar Articulations Among Place, Socio-Spatial Formation, and the World

AUTOR

Ricardo Mendes Antas Jr.*

ricardomendes@usp.br

* Professor associado de Geografia da Universidade de São Paulo (USP, Brasil). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Brasil) Modalidade de Produtividade em Pesquisa PQ-1D Processo: 313689/2023-7.

RESUMO:

Desde meados do século XX, a produção de insumos médico-hospitalares assumiu crescente centralidade, culminando na formação de complexos industriais da saúde em um número restrito de países, entre os quais o Brasil. Esse setor tornou-se estratégico nas economias capitalistas por seu papel na articulação entre inovação técnico-científica, produção industrial e geração de elevado valor agregado. No território brasileiro, a descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS), no que se refere ao acesso aos serviços, não foi acompanhada por uma correspondente desconcentração da base produtiva. Ao contrário, a estrutura industrial da saúde permanece fortemente centralizada em determinadas porções do território, especialmente nas regiões historicamente mais industrializadas. Essa configuração reproduz, em escala nacional, a lógica hierarquizada que organiza os complexos industriais da saúde em escala mundial, marcada pela coexistência entre a dispersão seletiva das plantas produtivas e a centralização do comando produtivo, da inovação e do controle dos fluxos estratégicos de insumos.

RESUMEN:

Desde mediados del siglo XX, la producción de insumos médico-hospitalarios ha adquirido una creciente centralidad, culminando en la conformación de complejos económico-industriales de la salud en un número limitado de países, entre ellos Brasil. Este sector se ha vuelto estratégico en las economías capitalistas debido a su papel en la articulación entre la innovación científico-tecnológica, la producción industrial y la generación de un elevado valor agregado. En el territorio brasileño, la descentralización del Sistema Único de Salud (SUS), en lo que respecta al acceso a los servicios, no estuvo acompañada por una correspondiente desconcentración de la base productiva. Por el contrario, la estructura económico-industrial de la salud permanece fuertemente centralizada en determinadas porciones del territorio, especialmente en las regiones históricamente más industrializadas. Esta configuración reproduce, a escala nacional, la lógica jerarquizada que organiza los complejos económico-industriales de la salud a escala mundial, marcada por la coexistencia entre la dispersión selectiva de las plantas productivas y la centralización del mando productivo, de la innovación y del control de los flujos estratégicos de insumos.

ABSTRACT:

Since the mid-twentieth century, the production of medical and hospital supplies has assumed increasing strategic importance, culminating in the emergence of health economic-industrial complexes in a limited number of countries, including Brazil. This sector has become strategic in capitalist economies because of its role in articulating scientific and technological innovation, industrial production, and the generation of high added value. In Brazil, the decentralization of the Unified Health System (SUS) with respect to access to healthcare services has not been accompanied by a corresponding decentralization of the productive base. On the contrary, the health economic-industrial structure remains highly concentrated in specific parts of the country, particularly in historically more industrialized regions. This configuration reproduces, at the national scale, the hierarchical logic that organizes health economic-industrial complexes on a global scale, characterized by the coexistence of the selective dispersion of production facilities and the centralization of productive command, innovation, and control over strategic supply flows.

1. Introdução

O conceito de circuito espacial produtivo (Santos, 1988) ocupa posição nuclear na compreensão das dinâmicas contemporâneas da produção capitalista, sobretudo quando o objetivo é apreender as formas pelas quais os fluxos materiais e imateriais participam da reprodução ampliada do capital no período atual. Para além das circulações financeiras, comerciais e informacionais, a análise dos fluxos de insumos produtivos permite evidenciar a emergência de uma divisão territorial do trabalho em escala global, bem como a consolidação de racionalidades espaciais que não substituem as estruturas herdadas, mas as reconfiguram seletiva, cumulativa e contraditoriamente. Trata-se de uma espacialidade que articula simultaneamente dispersão de fixos produtivos, segmentação funcional e centralização estratégica.

A relação entre a centralização de estruturas produtivas especializadas no interior das formações socioespaciais e sua reprodução em escala planetária não pode ser interpretada como efeito secundário ou mero reflexo de condicionantes externos. No estágio atual da globalização, consolida-se uma integração orgânica entre as escalas lugar, formação socioespacial e mundo, que atribui coerência estrutural aos arranjos espaciais da produção, da circulação e da regulação. O complexo econômico-industrial da saúde – CEIS (Gadelha, 2009; Gadelha et al., 2010) revela-se como um caso paradigmático: as atividades de maior densidade tecnológica, intensidade científica e capacidade de geração de valor concentram-se em um número restrito de cidades e regiões, enquanto a malha produtiva global também se estrutura a partir de poucos polos decisórios, financeiros e tecnológicos que comandam, à distância, extensas redes de unidades fabris e de serviços.

Coloca-se, portanto, o problema teórico da articulação entre a organização espacial global da produção especializada e a conformação interna dos sistemas produtivos nacionais. Nos ramos caracterizados por elevada complexidade técnico-científica, como a indústria farmacêutica de base biotecnológica, a produção de insumos farmacêuticos ativos complexos, a engenharia de dispositivos médicos e as tecnologias de diagnóstico de alta precisão, a acumulação não se sustenta apenas na escala produtiva, mas na capacidade de monopolizar conhecimento, patentes, protocolos técnicos e plataformas de inovação. Nesses ramos, o comando da produção é exercido fundamentalmente por corporações transnacionais, que operam não apenas como agentes econômicos, mas como verdadeiros operadores geopolíticos do território.

Essas corporações, implantadas nos principais mercados consumidores e em territórios dotados de elevada densidade de infraestruturas científicas, técnicas, logísticas e normativas, adotam como prática espacial (Corrêa, 2007; 1997) a circulação intensiva e seletiva de insumos produtivos, partes, componentes e conhecimentos entre suas plantas dispersas globalmente. A análise empírica desses movimentos evidencia a constituição de circuitos espaciais produtivos da saúde que articulam, de modo sincronizado, múltiplos países na produção de medicamentos, vacinas, reagentes, equipamentos de diagnóstico e dispositivos médicos (Antas Jr., 2019; 2024; Antas Jr. et al., s.d.). Trata-se de uma espacialidade simultaneamente fragmentada e hierarquizada, na qual a dispersão geográfica das plantas convive com a centralização do comando, da pesquisa, das finanças e da propriedade intelectual.

Nesse sentido, o artigo propõe analisar como os processos de concentração e centralização do capital se materializam territorialmente no complexo econômico-industrial da saúde, produzindo padrões seletivos de localização das infraestruturas produtivas. Inicialmente, discute-se a relação entre produção industrial e espaço geográfico no período de globalização, enfatizando a natureza intercalar dos processos produtivos e a seletividade técnica que estrutura as decisões

PALAVRAS-CHAVE

Complexo industrial da saúde; Circuito espacial produtivo; Concentração territorial; Centralização da produção.

PALABRAS CLAVE

Complejo económico-industrial de la salud; Circuito espacial produtivo; Concentración territorial; Centralización de la producción.

KEYWORDS

Health economic-industrial complex; Spatial production circuit; Territorial concentration; Production centralization.

Recibido:
25/07/2024

Aceptado:
20/07/2026

locações. Em seguida, examinam-se os padrões de centralização e concentração das infraestruturas industriais da saúde, a partir da distribuição dos fixos produtivos e das densidades técnicas no território.

Na terceira parte, desenvolve-se uma análise sistemática da organização dos complexos industriais da saúde em escala mundial, a partir da identificação dos países que efetivamente concentram capacidades produtivas, científicas e tecnológicas nesse setor, bem como das hierarquias que se estabelecem entre eles. Argumenta-se que o número restrito de países detentores de complexos industriais completos, sua forte concentração espacial na América do Norte, na Europa Ocidental e em porções selecionadas da Ásia, assim como a contiguidade territorial desses polos, não constitui mera contingência histórica, mas expressão direta da lógica da acumulação e da monopolização do conhecimento no capitalismo contemporâneo. As trocas intensas de insumos produtivos, a centralização das plataformas tecnológicas, o controle das cadeias globais de suprimento e a financeirização dos segmentos mais intensivos em inovação reforçam a formação de um núcleo duro do sistema mundial da saúde, a partir do qual se subordinam territórios periféricos.

Por fim, procede-se à leitura do caso brasileiro, entendido não como desvio ou anomalia, mas como formação socioespacial (Santos, 1996) específica inserida de maneira dependente, porém ativa, nesse sistema mundial. O Brasil combina uma forte centralização territorial das infraestruturas produtivas da saúde, particularmente no estado de São Paulo e em sua região metropolitana, com processos seletivos de desconcentração produtiva e fragmentação espacial. A presença simultânea de um mercado interno de grandes dimensões, de um sistema público de saúde de alcance nacional e de um parque industrial complementar às lógicas hegemônicas insere o país em posição contraditória: ao mesmo tempo em que constitui polo regional de produção e consumo, mantém elevada dependência externa de insumos estratégicos, patentes e plataformas tecnológicas. A análise dessa configuração permite evidenciar, em escala concreta, as contradições estruturais e as possibilidades históricas de recomposição produtiva no interior do complexo industrial da saúde sob as condições da globalização.

2. Produção industrial e espaço geográfico no período da globalização: apontamentos preliminares

A emergência do período da globalização, há cerca de cinco décadas, suscitou intensos debates acerca das transformações nas dinâmicas espaciais da produção. Entre os temas que ganharam destaque figuram o declínio de antigos espaços industriais urbanos (Soja, 1993), a difusão de inovações tecnológicas baseadas em informação, associadas a aumentos de produtividade e reestruturações do trabalho (Gun, 1987), e a chamada “involução metropolitana” (Santos, 1990), caracterizada pelo deslocamento de indústrias das metrópoles para áreas rurais e cidades médias e pequenas, entre outros processos amplamente discutidos na literatura.

No que se refere ao chamado processo de desindustrialização, extensamente abordado em artigos acadêmicos e jornalísticos, é fundamental alertar para os riscos de interpretações generalizantes baseadas em estatísticas agregadas, que tendem a produzir leituras excessivamente abrangentes e pouco sensíveis às especificidades setoriais. Ao se tomar o comportamento médio do setor produtivo de um país como parâmetro explicativo, corre-se o risco de obscurecer dinâmicas próprias de determinados ramos, como ocorre com a indústria da saúde, e possivelmente com outros segmentos da produção.

Além disso, é indispensável reconhecer que “indústria” não deve ser tratada como um simples substantivo, mas como um conceito historicamente construído. Os conceitos são permanentemente ressignificados em função das transformações dos períodos históricos. Nesses termos, perde sentido comparar de forma direta a indústria brasileira contemporânea, imersa em um contexto de globalização e de porosidade das fronteiras aos fluxos de capitais, mercadorias e, sobretudo, insumos, com a indústria dos anos 1970, estruturada sob o fordismo, marcada por fronteiras econômicas mais rígidas e por forte regulação estatal. Trata-se de formações socioespaciais distintas, inscritas em economias políticas profundamente diferentes.

Recorrentemente, argumenta-se que, no passado, a participação de conteúdo nacional nos produtos industriais atingia cerca de 70%, enquanto hoje não ultrapassaria 40% ou menos, a depender do ramo. No entanto, tais índices carecem de maior transparência metodológica e mereceriam ser comparados em perspectiva internacional. Qual é, afinal, a participação nacional na indústria alemã, norte-americana ou britânica? Esses países estariam, de fato, passando por processos análogos de desindustrialização?

De saída, é necessário reconhecer que o paradigma produtivo foi profundamente transformado com a emergência e o amadurecimento da globalização, marcada por mudanças internas de fase, pois a globalização não é homogênea nem linear. Desde o final do século XX, podem-se identificar fases que expressam reconfigurações estruturais na economia mundial. A periodização é fundamental porque cada momento histórico articula formas específicas de organização produtiva, financeira e territorial. Como assinala Le Goff (2015), todo período histórico comporta subperíodos, e a globalização constitui hoje sua expressão mais evidente.

Assim, entendemos que a primeira fase, entre meados dos anos 1970 e o final dos anos 1980, caracterizou-se pela transnacionalização acelerada das finanças após o colapso da paridade ouro-dólar, com a expansão da financeirização para múltiplos setores e a reorientação dos fluxos de capital em escala global, viabilizadas pelas então emergentes tecnologias da informação e comunicação, que se consolidaram como o principal elemento técnico constitutivo do período da globalização e de seus diferentes subperíodos, segundo usos historicamente específicos.

A segunda fase, nos anos 1990 e início dos anos 2000, correspondeu à reorganização comercial e normativa, marcada por processos de privatização, fortalecimento das consultorias globais, construção de um direito econômico de orientação corporativa e expansão logística em função do crescimento das trocas internacionais em economias desreguladas. Trata-se do momento de consolidação do neoliberalismo como racionalidade dominante.

A fase atual aprofunda a integração produtiva ao consolidar uma divisão técnica e territorial do trabalho que articula, de maneira sincronizada, plantas industriais, serviços especializados e infraestruturas logísticas em múltiplos territórios, viabilizando a produção e a circulação de mercadorias acabadas e de seus insumos em temporalidades quase instantâneas. Nesse contexto, a globalização passa a se estruturar como uma arquitetura espacial fundada em redes industriais distribuídas, porém funcionalmente integradas, nas quais a dispersão geográfica das unidades produtivas convive com a centralização estratégica do comando, da coordenação técnica e do controle dos fluxos.

Essas três fases revelam que a globalização muda de forma, intensidade e mecanismos, ainda que mantenha uma lógica de expansão que redefine continuamente o espaço econômico mundial. Importa acrescentar que essas fases não se sucedem de modo substitutivo. Elas são cumulativas e interdependentes: cada nova fase incorpora, reordena e reforça elementos das anteriores, compondo um processo global que se complexifica ao longo do tempo.

No núcleo desse “método” do capitalismo globalizado, marcado por um aprofundamento da divisão internacional do trabalho, encontra-se a crescente complexidade técnico-científica de determinados ramos industriais produtores de alto valor agregado, fortemente dependentes de inovação contínua e da circulação de insumos já dotados de valor incorporado. Nos ramos vinculados à economia da saúde, observa-se a circulação internacional de partes e componentes que, ao final, dão origem a medicamentos, vacinas, equipamentos de diagnóstico e dispositivos médicos etc., conformando circuitos espaciais produtivos da saúde. Estes expressam uma lógica produtiva que não se confina a regiões específicas, mas se articula diretamente com a mundialização do capital.

Uma novidade desse processo não reside na fragmentação produtiva em si, já presente desde a Segunda Revolução Industrial e radicada no período fordista, mas na escala e na abrangência das trocas. Antes, a fragmentação ocorria predominantemente no interior dos Estados nacionais, conformando polos de

desenvolvimento e economias de aglomeração. Com os circuitos espaciais produtivos de alcance planetário, sustentados por sistemas informacionais e logísticos avançados, consolida-se uma nova prática de circulação internacional de partes e componentes que vão constituir o produto em diversos países simultaneamente.

Essa arquitetura não é espontânea, mas resulta de uma construção deliberada das grandes corporações transnacionais, em muitos aspectos análoga às cadeias globais de valor descritas por Henderson et al. (2011), ainda que marcada por especificidades setoriais. Trata-se de um fenômeno simultaneamente econômico e político. As vantagens competitivas não decorrem exclusivamente de supostas superioridades técnicas, mas do caráter ubíquo dessas corporações, que operam de modo articulado em múltiplos mercados estratégicos, condição praticamente inalcançável para empresas de menor porte (Antas Jr., 2020).

Em síntese, as grandes corporações transnacionais da saúde exercem hegemonia sobre seus ramos de atuação ao canalizar e subordinar a produção de empresas nacionais, médias e grandes, que passam a fornecer insumos tecnicamente especificados para linhas de montagem situadas em diversos países. O resultado é a intensificação dos fluxos globais de componentes e produtos intermediários, frequentemente intracorporativos. Também ocorrem intercâmbios entre corporações hegemônicas distintas, em volumes menores, mas igualmente relevantes. Ademais, essas corporações frequentemente estabelecem formas de cooperação e associação, isto é, estão longe da velha e propalada ideologia da concorrência capitalista como virtude dos agentes econômicos privados.

3. Padrões espaciais da produção industrial em saúde no território: centralização e concentração

Antes de avançar na análise, torna-se necessário delimitar o sentido de centralização adotado no presente desenvolvimento. Na teoria geográfica os processos sociais e econômicos são apreendidos a partir da categoria espaço, compreendido não como simples suporte, mas como instância constitutiva da reprodução social. Parte-se, assim, da concepção segundo a qual o espaço geográfico é uma instância social e se configura como uma totalidade concreta, formada por sistemas de objetos e sistemas de ações indissociáveis, articulados por relações simultaneamente solidárias e contraditórias, segundo a formulação clássica de Milton Santos (1994; 1996).

Neste enquadramento teórico, os sistemas de objetos mobilizados na análise são compreendidos como fixos produtivos, que englobam as plantas industriais, as infraestruturas técnicas e os dispositivos logísticos que materializam, no território, as condições objetivas da produção. A centralização é aqui concebida não apenas como concentração física, mas como processo seletivo de valorização espacial, pelo qual determinados lugares passam a reunir densidades superiores de infraestruturas produtivas, em detrimento de outras porções do território que permanecem rarefeitas ou funcionalmente subordinadas. Trata-se, portanto, de apreender a centralização das infraestruturas produtivas enquanto expressão material da divisão territorial do trabalho e das hierarquias socioespaciais que organizam o complexo industrial da saúde no Brasil, bem como das infraestruturas que sustentam, direta ou indiretamente, tal arquitetura produtiva.

Importante destacar que a centralização das infraestruturas não se confunde com os processos de concentração e centralização do capital, embora não esteja dissociada deles. A acumulação capitalista produz simultaneamente dois movimentos espaciais complementares: a concentração territorial das capacidades produtivas, ligada ao crescimento interno dos capitais, e a centralização territorial do comando, resultante de fusões e da reorganização das redes corporativas. A esses movimentos articula-se a dispersão geográfica das plantas produtivas, necessária à valorização em escala global, mas sempre subordinada aos centros de decisão que o processo de centralização do capital reforça.

A concentração do capital, baseada no crescimento interno dos capitais individuais, tende a reforçar a concentração territorial das infraestruturas produtivas em áreas já dotadas de vantagens técnicas e institucionais. Trata-se do processo pelo qual o próprio capital existente se amplia dentro das mesmas

unidades produtivas. Em outras palavras, significa o crescimento interno dos capitais individuais, que ocorre quando uma empresa reinveste seus lucros, amplia a escala produtiva, adquire mais máquinas, expande instalações, contrata mais trabalhadores e aumenta sua parcela de mercado. É um movimento orgânico, ligado à própria dinâmica da acumulação e da concorrência.

A centralização do capital, resultante de fusões e aquisições, reorganiza redes corporativas e aprofunda a centralização do comando, ainda que mantenha ou amplie a dispersão geográfica das plantas produtivas. Esses processos operam de forma articulada e produzem territórios marcados por intensa especialização funcional, desigualdades regionais e forte hierarquização decisória. Trata-se do processo pelo qual capitais previamente separados se unificam. Enquanto a concentração depende da reprodução ampliada, a centralização depende de transferências de propriedade. É uma reorganização patrimonial e financeira que altera a distribuição dos capitais existentes sem modificar, de imediato, sua soma total.

No caso do complexo econômico-industrial da saúde, a concentração do capital reforça a formação de grandes polos produtivos e tecnológicos em territórios já dotados de infraestrutura e instituições especializadas, enquanto a centralização do capital reorganiza cadeias produtivas, define funções específicas para cada localidade e concentra o comando estratégico em poucos centros decisórios globais. Essa combinação torna possível a coexistência de ampla dispersão geográfica de plantas, fornecedores e serviços de saúde com intensa centralização do poder corporativo, especialmente em segmentos de alta tecnologia, como a indústria farmacêutica, a biotecnologia e os equipamentos médicos. O resultado é um CEIS marcado por forte especialização territorial, distribuição desigual de capacidades e elevada dependência dos países periféricos em relação aos centros que controlam finanças, propriedade intelectual e inovação.

A dinâmica territorial do complexo econômico-industrial da saúde evidencia, como argumenta Gadelha (2009; Gadelha; et al., 2010), a relevância estratégica da articulação entre base produtiva, capacidades científicas e orientação estatal para definir as posições nacionais no sistema internacional da saúde. A concentração do capital reforça a formação de polos industriais e tecnológicos em países que já dispõem de infraestrutura científica robusta e políticas consistentes de inovação, aprofundando as assimetrias entre as economias. A centralização do capital, por sua vez, reestrutura cadeias produtivas e tecnológicas em escala global, subordinando países periféricos aos centros que detêm finanças, propriedade intelectual e plataformas avançadas de pesquisa, conforme também analisa Harvey (2005).

A partir da reflexão de Milton Santos (1994; 1997), compreende-se que essa estrutura se manifesta no território pela coexistência entre a dispersão geográfica das plantas produtivas e a centralização da informação, da pesquisa e das decisões estratégicas nos territórios integrados ao circuito superior da economia. Harvey (2001) permite, ainda, evidenciar que essa organização espacial resulta da busca por rendas de monopólio, da apropriação desigual do conhecimento e de estratégias corporativas de redução de custos e controle tecnológico.

4. Concentração e centralização dos complexos industriais da saúde no mundo

De modo geral, os Estados exercem forte influência sobre os complexos industriais da saúde, inclusive nos países em que predomina o discurso da iniciativa privada, como frequentemente se afirma sobre o caso norte-americano. Nos Estados Unidos, assim como na maioria dos países europeus, na China, no Japão, no Brasil e, possivelmente, na Índia, a indústria da saúde é fortemente estimulada pelo poder público, por se tratar de um setor estratégico e, por extensão, geopolítico. Essa presença estatal manifesta-se tanto por meio de empresas públicas quanto por incentivos financeiros, mecanismos regulatórios e articulação política entre diferentes agentes, com vistas a atender às grandes demandas dos sistemas hospitalares e ao conjunto de fixos clínicos distribuídos pelo território.

No caso brasileiro, a existência do Sistema Único de Saúde (SUS) representa um trunfo decisivo para a atração de investimentos industriais, em razão de sua ampla capacidade de consumo de produtos médico-

hospitalares. A política de compras públicas, de âmbito federal, permite atrair empresas consideradas estratégicas, mediante a concessão de preferência temporária na aquisição de seus produtos. Soma-se a isso a atuação do Estado na promoção de parcerias entre corporações e universidades para a produção de conhecimento aplicado, a oferta de linhas de financiamento direcionadas ao setor, a concessão de incentivos fiscais e a criação de parques tecnológicos, entre outras iniciativas.

Entre os países que adotam políticas mais assertivas nesse campo destacam-se Inglaterra, França e China, embora o número de casos seja mais amplo. Nos Estados Unidos, por exemplo, existem estruturas públicas voltadas à produção de insumos farmacêuticos considerados estratégicos (Ernst & Young, 2017), operadas por empresas conhecidas como Contract Development and Manufacturing Organizations (CDMOs), que, ao contrário deste caso, são majoritariamente privadas. Esse arranjo reforça o argumento acerca do papel central dos insumos produtivos na conformação contemporânea da economia global da saúde.

Com base em pesquisas e publicações anteriores (Antas Jr., 2024; Antas Jr. et al., s.d.), foi possível estimar que apenas entre 20 e 30 países, no máximo, podem ser considerados detentores de complexos industriais da saúde, segundo a definição proposta por Gadelha (2009; *et al.*, 2010). Evidentemente, esses complexos apresentam profundas disparidades quanto ao porte, ao valor da produção e ao grau de inserção internacional.

É possível organizá-los em quatro grupos. O primeiro, composto essencialmente pelos Estados Unidos e pela Alemanha, ocupa posição amplamente destacada em relação aos demais e pode ser denominado hegemônico. O segundo grupo é formado por um conjunto de dez a doze países, que reúne as principais economias europeias industrializadas, além de China e Japão, e corresponde aos complexos que aqui denominamos dominantes. O terceiro grupo abrange países com capacidades relativamente menores, mas ainda relevantes, por concentrar grandes produtores, consumidores e exportadores, tanto de produtos acabados quanto de insumos produtivos; trata-se dos complexos que definimos como complementares, em razão de seu papel funcionalmente articulado aos dois primeiros grupos. O Brasil insere-se neste terceiro agrupamento (Antas Jr., 2024).

Por fim, os complexos classificados como “incompletos” concentram-se, em geral, em países de industrialização mais recente, ainda fortemente dependentes de importações e com uma base produtiva doméstica limitada, estruturada sobretudo pela presença de corporações transnacionais. Ainda assim, esses países ocupam posições estratégicas nos circuitos espaciais produtivos da saúde e tendem a articular essa inserção a políticas nacionais de desenvolvimento, como ilustram os casos da África do Sul e das Filipinas. O fato de haver, no máximo, cerca de trinta países detentores de complexos industriais da saúde já revela, por si só, um elevado grau de centralização desse setor em relação ao conjunto de mais de duzentos países que compõem o sistema internacional. Esse dado torna-se ainda mais expressivo quando se observa que a maioria desses países está concentrada na América do Norte e na Europa Ocidental, envolvendo Estados Unidos, Canadá, México, Alemanha, Reino Unido, Suíça, França, Itália, Bélgica, Irlanda, Espanha e Países Baixos. Além de se tratar de países centrais, muitos deles apresentam contiguidade territorial, o que reforça a formação de áreas densamente integradas. Destaca-se, ainda, que essa centralidade coincide com os países de origem da maioria das corporações que se tornaram transnacionais e que hoje operam de forma ubíqua nesses mercados.

Como se observa no Gráfico 1, a despeito das diferenças de escala entre os países, todos aqueles que detêm complexos industriais da saúde são simultaneamente grandes exportadores e importadores, não apenas de produtos acabados, mas também de insumos produtivos. Esses fluxos são, em grande medida, protagonizados por corporações transnacionais que controlam as cadeias globais de suprimentos, trocando insumos entre suas próprias filiais e entre grandes grupos concorrentes, o que reforça as centralidades no plano mundial e, simultaneamente, nas configurações territoriais internas de cada país. O caso brasileiro, analisado anteriormente, não constitui exceção, mas expressão particular de uma lógica que se reproduz de forma geral.

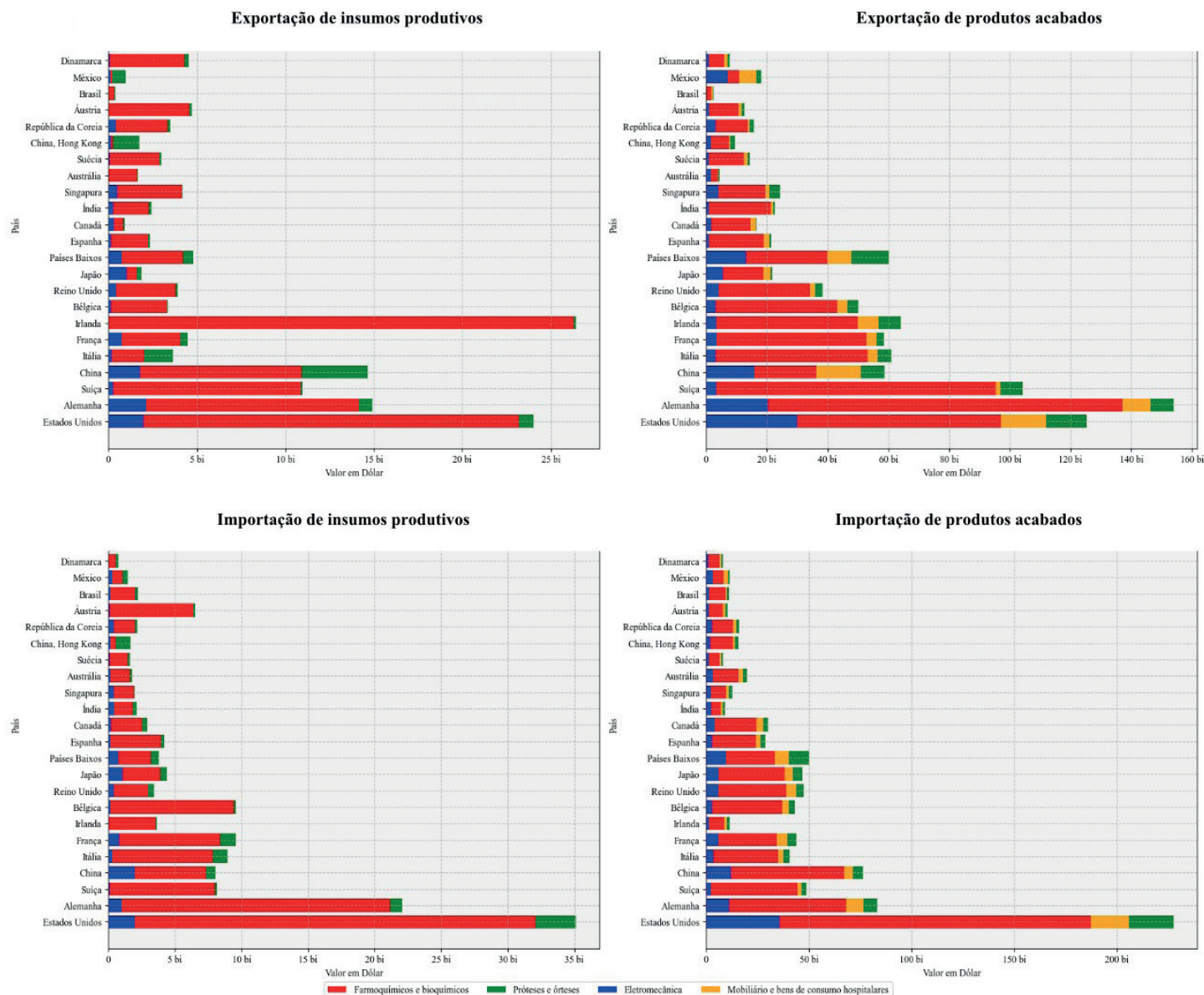


Gráfico 1. Exportação e importação de produtos acabados e insumos produtivos dos principais países detentores de complexo industrial da saúde no mundo, divididos por ramos industriais (2022). Fonte: UN Comtrade, 2022. Levantamento, organização dos dados e confecção do gráfico: Clara Penz.

Os dados também evidenciam a primazia do setor farmacêutico, especialmente na produção de farmoquímicos, bioquímicos, vacinas e reagentes, em relação a outros segmentos, como dispositivos médicos eletrônicos, próteses e órteses e mobiliário hospitalar. Trata-se de uma característica dominante dos complexos industriais da saúde na maioria dos países, com poucas exceções.

De modo geral, observa-se um crescimento consistente da importância das exportações e importações de insumos produtivos, o que reforça a posição dos países protagonistas do complexo em uma divisão global do trabalho que se estende a outros ramos industriais. Essa dinâmica produz efeitos territoriais concretos, ao reforçar centralidades produtivas em determinadas regiões e, ao mesmo tempo, acentuar processos de concentração de capital e aprofundamento das desigualdades econômicas internas.

5. Concentração e centralização das indústrias do complexo industrial da saúde no território brasileiro

Nesse contexto, é importante ressaltar que a economia da saúde se caracteriza pela presença conjunta do Estado, de empresas públicas e de empresas privadas, ora convergindo para objetivos semelhantes, ora atuando em direções distintas. O Brasil figura entre os poucos países que reúnem, em seu território, um complexo industrial da saúde, embora ainda afastado dos principais polos globais. Trata-se de uma indústria complexa, marcada pela produção científica em sentido estrito e amplo, parte da qual se transforma em conhecimento aplicado e logra alcançar a esfera da produção industrial.

O complexo industrial da saúde é, em geral, fortemente dependente dos Estados, tanto para sua constituição quanto para seu crescimento. A maioria dos países possui em seus territórios alguma produção industrial vinculada a segmentos específicos da saúde, mas isso não configura, necessariamente, um complexo industrial da saúde. Esse complexo supõe a integração, em um mesmo país, entre o sistema de saúde e indústrias especializadas, como laboratórios, produção de tecnologias médicas, próteses e órteses, reagentes, vacinas, entre outros (Gadelha et al., 2010). Pressupõe, portanto, a presença de um conjunto diversificado de ramos produtivos, formados por especializações técnico-científicas, serviços burocráticos e financeiros em saúde, instituições sindicais e patronais, além de um consumo interno significativo dos bens e serviços gerados.

Além disso, é fundamental considerar a robustez da distribuição e da oferta dos serviços de saúde no território, a produção de conhecimento básico e aplicado, o tamanho do mercado consumidor e os sistemas de inovação tecnológica, com a presença de parques tecnológicos, clusters especializados e universidades voltadas ao desenvolvimento de pesquisas aplicadas e patentes. A Tabela 1 fornece um indicador desse setor produtivo no Brasil, segundo sua capacidade produtiva.

A Tabela 1 apresenta exclusivamente o número de plantas fabris no território brasileiro, uma vez que, se fossem consideradas todas as empresas que integram a economia da saúde, como serviços privados, instituições financeiras e operadoras de planos de saúde, entre outras, alcançar-se-ia um universo em torno de 300.000 empresas. O objetivo, contudo, é examinar estritamente o setor produtivo da saúde, e, já de saída, a tabela evidencia o elevado grau de centralização dos fixos fabris dessa indústria. Os dados apresentados confirmam empiricamente o argumento de que a concentração das infraestruturas produtivas da saúde no Brasil não apenas persiste, como se reproduz de forma altamente seletiva e hierarquizada.

Fazemos notar que, sendo o país composto por 27 unidades federativas, das 8.676 unidades produtivas existentes em 2024, 2.905 estavam localizadas no estado de São Paulo, o que corresponde a 33,5% do total

Tabela 1. Número absoluto e percentual de indústrias da saúde no Brasil, no estado de São Paulo, na RMSP e na capital paulista em anos selecionados.

	2024		2020		2016		2012	
	total	%	total	%	total	%	total	%
Brasil	8.676	100	7.230	100	7.102	100	6.223	100
Estado de São Paulo	2.905	33,5	2.525	35,0	2.521	35,5	2.334	37,5
Região Metropolitana de São Paulo	1.332	15,3	1.194	16,5	1.258	17,7	1.245	20,0
Município de São Paulo	693	7,9	682	9,4	769	10,8	799	12,8

Fonte: RAIS (2025). Organização dos dados: Antas Jr.

nacional, fornecendo uma medida expressiva da centralidade desse estado para a questão aqui tratada. A chamada “região concentrada”, conforme definida por Milton Santos (1993), que inclui Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, reúne, tomada em conjunto, um contingente de unidades equivalente ou próximo àquele concentrado apenas no estado de São Paulo. Para o restante do país, permanecem distribuídas pouco mais de quatro mil unidades, em sua maioria voltadas à produção de menor valor agregado.

Os dados desagregados por unidades da federação para o ano de 2024 aprofundam essa leitura e revelam o grau de hierarquização interna da própria centralização territorial. Observa-se que apenas seis estados, São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro, concentram cerca de três quartos de todas as plantas industriais da saúde existentes no país. São Paulo, isoladamente, responde por mais de um terço do total nacional, proporção quase três vezes superior à do segundo colocado, Minas Gerais, evidenciando a existência de centralidades dominantes mesmo no interior da chamada “região concentrada”. Em contraste, diversos estados das regiões Norte e parte do Nordeste apresentam contingentes residuais de unidades produtivas, o que expressa a persistência de assimetrias territoriais profundas na estrutura produtiva da saúde.

A análise temporal demonstra que esse padrão não constitui um fenômeno pontual, mas uma tendência estrutural. Em 2012, a participação do estado de São Paulo era ainda mais intensa, atingindo 37,5% do total nacional, enquanto a Região Metropolitana de São Paulo concentrava 20,0% e o município de São Paulo 12,8% das unidades produtivas do país. Em 2016 e 2020, observa-se uma lenta redução proporcional desses percentuais, sem que isso implicasse perda expressiva do peso absoluto dessas áreas. Em 2024, embora a participação relativa da RMSP (15,3%) e do município de São Paulo (7,9%) tenha diminuído em comparação com os anos anteriores, os volumes absolutos permaneceram elevados e, no caso da RMSP, ampliaram-se em relação a 2012.

Essa combinação entre estabilidade ou crescimento absoluto e redução proporcional não indica um processo efetivo de desconcentração, mas antes uma expansão seletiva de unidades produtivas em outras regiões do país, sem ruptura do padrão histórico de centralização. A estrutura territorial da indústria da saúde, portanto, segue marcada por um núcleo fortemente consolidado no estado de São Paulo e, especialmente, na sua região metropolitana, que continua a concentrar densidades técnicas, infraestruturais e organizacionais decisivas para o funcionamento do complexo industrial da saúde no Brasil.

Dessa forma, a combinação entre a concentração territorial das infraestruturas e a concentração do valor gerado pela indústria da saúde evidencia que o processo não se limita a uma simples expansão quantitativa, mas se caracteriza por um fortalecimento seletivo dos espaços que já concentram capital fixo, conhecimento técnico e capacidade organizacional. A centralização manifesta-se, assim, simultaneamente no plano físico e no plano do valor, aprofundando o papel de poucos territórios como núcleos estratégicos do complexo industrial da saúde no Brasil.

Desse modo, o dado mais expressivo representado no Mapa 1 é o fato de que a maior centralização do aparato industrial da saúde no Brasil se encontra no estado de São Paulo, sobretudo na Região Metropolitana de São Paulo e na capital, como bem expressa o Mapa 2, em um período histórico no qual se consolidou o discurso sobre a suposta “fuga” das indústrias para o interior, especialmente para cidades médias e pequenas, bem como a narrativa recorrente da chamada “desindustrialização”. Esse processo, entretanto, não se manifesta de forma clara nos ramos industriais vinculados à saúde, que, no Brasil, vêm apresentando crescimento tanto no número de fixos produtivos quanto no volume de produção. Esse movimento é observável inclusive na cidade de São Paulo, que se mantém relativamente estável, com pequenas oscilações, ao longo dos últimos quinze anos (Antas Jr., 2014; 2019).

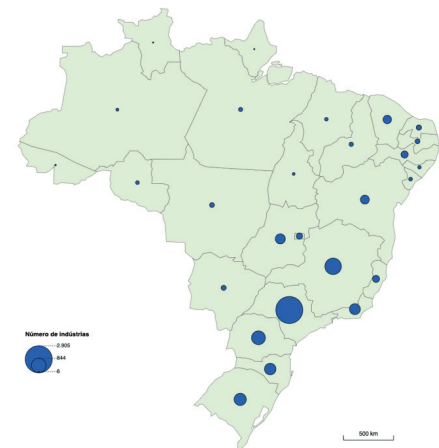
A leitura desse processo torna-se ainda mais consistente quando se incorporam os dados relativos ao comportamento do valor bruto da produção e do valor adicionado das indústrias da saúde. Diferentemente da Tabela 1, construída a partir dos registros da RAIS e voltada à identificação do número absoluto de

plantas industriais, a Tabela 2 baseia-se na Pesquisa Industrial Anual – Empresa (PIA/IBGE) e considera exclusivamente estabelecimentos com cinco ou mais pessoas ocupadas, o que confere maior precisão à análise da capacidade efetiva de geração de valor do setor.

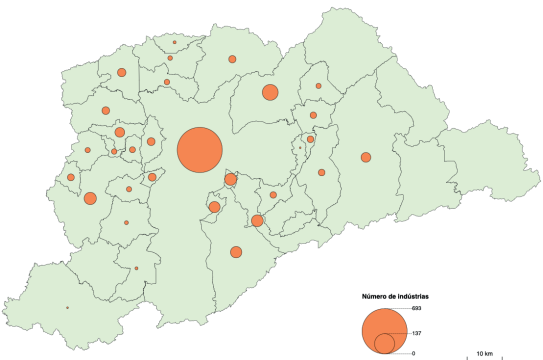
Mesmo com esse recorte mais restritivo, observa-se uma expansão expressiva tanto do valor bruto da produção quanto do valor adicionado ao longo da última década. Em 2012, o valor bruto da produção das indústrias da saúde somava cerca de R\$ 77,6 bilhões, elevando-se para aproximadamente R\$ 105 bilhões em 2016, ultrapassando R\$ 146 bilhões em 2020 e alcançando cerca de R\$ 210,7 bilhões em 2023. Movimento semelhante é observado no valor adicionado, que praticamente triplicou no período, passando de R\$ 25,5 bilhões em 2012 para R\$ 74,3 bilhões em 2023. Esses dados revelam não apenas a expansão do número de unidades produtivas, mas sobretudo a intensificação da capacidade de geração de riqueza e a elevação da complexidade técnica da indústria da saúde no país.

Embora esses dados estejam apresentados em escala nacional, as informações desagregadas da Pesquisa Industrial Anual para o estado de São Paulo reforçam essa interpretação. Os dados estaduais indicam que São Paulo concentrou, em 2023, aproximadamente R\$ 115,6 bilhões do valor bruto da produção industrial da saúde e cerca de R\$ 55,3 bilhões do valor da transformação industrial, valores que, por si só, representam parcela substantiva do total nacional. Essa evidência empírica confirma que o estado não apenas acompanhou a tendência de expansão do setor, como manteve posição destacada na geração de valor, em função da presença de plantas mais complexas, de segmentos de maior intensidade tecnológica e de infraestruturas científicas consolidadas (IBGE – PIA Empresa, 2025).

Esse movimento evidencia que a centralização não se manifesta apenas pela permanência espacial das plantas industriais, mas também pela concentração do valor econômico gerado nos segmentos mais intensivos em conhecimento, capital fixo e densidade organizacional. Trata-se de um processo no qual a



Mapa 1. Número de indústrias da saúde no Brasil por unidade federativa em 2024. Fonte: RAIS (2025). Organização dos dados e cartografia: Antas Jr., com software Magrit-CNRS.



Mapa 2. Número de indústrias da saúde na Região Metropolitana de São Paulo por município em 2024. Fonte: RAIS (2025). Organização dos dados e cartografia: Antas Jr., com software Magrit-CNRS.

Tabela 2. Estrutura do valor adicionado das empresas industriais da saúde com 5 ou mais pessoas ocupadas, segundo as divisões e as classes de atividades (Brasil) (Valores em mil reais)

ANO	NÚMERO DE EMPRESAS	VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO	VALOR ADICIONADO
2023	5.350	210.715.548	74.355.377
2020	4.648	146.259.488	52.419.282
2016	4.399	105.002.389	36.050.972
2012	3.826	77.597.458	25.479.394

Fonte: IBGE - Pesquisa Industrial Anual – Empresa, 2025.

concentração do capital se expressa pelo aumento da escala produtiva, pela sofisticação tecnológica e pela incorporação crescente de conteúdos científico-tecnológicos, reforçando as hierarquias internas do território.

Desse modo, a estrutura territorial da indústria da saúde no Brasil permanece caracterizada por uma desconcentração relativa das unidades produtivas, combinada com uma forte centralização do controle estratégico, do conhecimento técnico e da geração de valor. A Região Metropolitana de São Paulo e, em especial, o município de São Paulo, continuam a desempenhar o papel de centralidades estruturantes, concentrando não apenas infraestruturas produtivas, mas também funções organizacionais, científicas e decisórias fundamentais para o funcionamento do complexo industrial da saúde no país.

Esse conjunto de processos produz uma geografia marcada, simultaneamente, pela centralização do comando e pela multiplicação de centralidades produtivas, articuladas por redes globais de circulação de insumos, capitais e informações. Ao mesmo tempo em que se observam dinâmicas de desconcentração de plantas e funções produtivas, consolida-se a concentração estratégica das decisões, reforçando hierarquias territoriais e redefinindo, de modo permanente, as relações entre centralização, centralidades e descentralização. Como se observa no caso brasileiro, tal arranjo não é um fenômeno isolado, mas a expressão de uma lógica mais ampla que atravessa diferentes escalas.

Essa configuração territorial reproduz, em escala nacional, dinâmicas estruturais observadas no plano mundial. O território brasileiro organiza suas infraestruturas produtivas a partir de núcleos fortemente centralizados, enquanto o sistema global se estrutura por meio de poucos polos que concentram funções estratégicas, ao passo que a produção se dispersa seletivamente por regiões subordinadas. Assim, a distribuição espacial apresentada não apenas descreve localizações, mas revela a integração entre escalas, evidenciando como os padrões nacionais de centralização e concentração se articulam com as dinâmicas globais de organização do capital, da técnica e da produção.

6. Considerações finais

No período da globalização, não se pode negligenciar a integração estrutural entre as escalas do lugar, da região e do mundo. Ao tratar das relações que conduzem à centralização econômica dos fixos produtivos, como no caso do complexo industrial da saúde, torna-se fundamental analisar os processos de geração de centralidades nas formações socioespaciais sem perder de vista as dinâmicas globais que condicionam e reorientam tais processos.

Esse enquadramento permite aprofundar a compreensão das transformações em curso na indústria da saúde e em outros ramos produtivos. Em particular, contribui para relativizar o debate recorrente sobre o fenômeno da desindustrialização. Quando a análise se restringe ao que ocorre internamente em um determinado território nacional, corre-se o risco de obscurecer processos mais amplos, sobretudo em setores de alto valor agregado e fortemente dependentes de inovação científico-tecnológica. Nesse sentido, buscou-se enfatizar o papel da circulação internacional dos insumos produtivos na conformação de uma divisão do trabalho cada vez mais globalizada.

A pandemia de Covid-19, entre 2020 e 2022, tornou esse processo especialmente visível. Alemanha, França, Estados Unidos e o próprio Brasil delegaram à China e à Índia a produção de insumos que compõem o ingrediente farmacêutico ativo (IFA) de grande parte das vacinas, especialmente os componentes de menor densidade tecnológica e menor custo. Contudo, a produção da vacina final depende rigorosamente da articulação entre todos esses insumos. A Alemanha passou a rever essa estratégia, enquanto a França já vinha realizando ajustes ao longo da década anterior, ainda que de forma menos profunda do que se mostrou necessário diante da ruptura de fluxos produtivos e logísticos impostos pela crise sanitária global.

Em muitos casos, portanto, não se trata propriamente de desindustrialização, mas de uma reorganização da estrutura produtiva em escala mundial. A lógica da acumulação ampliada do capital conduziu a um

espraiamento seletivo da produção, por meio da implantação de unidades fabris em países que anteriormente sequer eram considerados industrializados. O Vietnã constitui um exemplo emblemático desse movimento, com forte crescimento de suas indústrias da saúde e inserção progressiva no restrito grupo de países detentores de complexos industriais nesse setor.

Entre os ramos mais diretamente afetados por esse novo paradigma destacam-se as indústrias que compõem o complexo industrial da saúde, dada a elevada dependência de inovação técnico-científica associada aos produtos médico-hospitalares. Ainda assim, não parece adequado restringir esse processo exclusivamente às indústrias da saúde, embora apenas investigações empíricas mais abrangentes possam indicar de forma consistente quais outros setores seguem trajetória semelhante.

Esse novo paradigma industrial, em consolidação há pelo menos duas décadas, afeta não apenas a divisão técnica e social do trabalho, mas também a organização territorial da produção. No Brasil, a centralização das estruturas industriais remonta às suas origens e se aprofunda a partir dos anos 1930, com políticas voltadas ao fortalecimento produtivo sobretudo nas regiões Sul e Sudeste. No entanto, as condições históricas que explicam essa centralização no passado não são as mesmas que operam no presente. O risco de simplificação analítica é elevado quando se desconsidera o contexto contemporâneo e as novas dinâmicas espaciais associadas às sucessivas fases da acumulação capitalista.

Nesse contexto, torna-se fundamental refletir sobre a emergência de polos produtivos fora do eixo industrial tradicional. Exemplos expressivos são a produção de dispositivos médicos na Região Metropolitana de Florianópolis, a presença de unidades fabris no oeste do Paraná voltadas tanto ao mercado interno quanto à exportação, e o caso da Novo Nordisk em Montes Claros no norte de Minas Gerais, constitui outro exemplo significativo, pois é responsável por cerca de 25% da insulina produzida mundialmente, o que representa aproximadamente 12% do consumo global. A localização dessa planta, relativamente apartada dos principais centros de infraestruturas produtivas, logísticas e do próprio mercado consumidor, evidencia como a centralização do comando e a formação de novas centralidades produtivas podem coexistir com processos seletivos de desconcentração territorial.

Esses casos ilustram, em síntese, que a geografia contemporânea do complexo industrial da saúde é marcada por uma combinação específica de centralização estratégica, produção de centralidades e dispersão seletiva de unidades produtivas, configurando uma espacialidade própria do período histórico atual. O que se evidencia é que a organização territorial desse setor não resulta de um mero deslocamento espontâneo das atividades produtivas, mas de uma articulação complexa entre lógicas corporativas transnacionais, políticas estatais, capacidades científico-tecnológicas e condições históricas herdadas das formações socioespaciais.

A centralização do comando, da pesquisa, das finanças e da propriedade intelectual convive com a fragmentação territorial da produção, materializada nos circuitos espaciais produtivos, nos quais insumos, componentes e mercadorias circulam em escala planetária. Nesse sentido, o caso brasileiro, longe de representar uma exceção, revela uma forma particular de inserção em uma dinâmica mundial marcada pela centralização de capacidades estratégicas em poucos países e pela subordinação seletiva de vastos territórios à lógica dos circuitos espaciais produtivos. Compreender essa articulação entre centralização, concentração e desconcentração, entre escala nacional e escala mundial, é condição indispensável para interpretar criticamente tanto o presente quanto as possibilidades futuras de construção de soberania produtiva, tecnológica e sanitária no âmbito do complexo industrial da saúde.

- CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DO COMPLEXO ECONÔMICO INDUSTRIAL DA SAÚDE NO TERRITÓRIO BRASILEIRO:
ARTICULAÇÕES INTERESCALARES ENTRE LUGAR, FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL, MUNDO ●
RICARDO MENDES ANTAS JR.

NOTAS

¹ Este artigo decorre da pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Processo 2022/00180-8.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antas Jr., R. M. (2019). *Circuitos espaciais produtivos do complexo industrial da saúde brasileiro* [Tese de livre-doutoramento, Universidade de São Paulo]. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/8/tde-07072020-211352/publico/2019_RicardoMendesAntasJunior.pdf
- Antas Jr., R. M. (2020). A articulação dos acontecimentos na construção dos fluxos globais: Notas sobre o circuito espacial produtivo de medicamentos na França e no Brasil. *GEOgraphia*, 22(48), 91–105. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2020.v22i48.a28070>
- Antas Jr., R. M. (2024). *Fluxos produtivos globais da saúde: elementos para a construção do mapa dos complexos industriais da saúde no mundo* [Manuscrito não publicado].
- Antas Jr., R. M., Fernandes, C. C., & Penz, C. (s.d.). *Panorama dos complexos econômico-industriais da saúde no mundo: Uma análise a partir da proposição de Carlos G. Gadelha* [Manuscrito não publicado].
- Corrêa, R. L. (1997). Interações espaciais. In I. E. Castro, P. C. C. Gomes, & R. L. Corrêa (Orgs.), *Explorações geográficas* (pp. 279–318). Bertrand Brasil.
- Corrêa, R. L. (2007). Diferenciação socioespacial, escala e práticas espaciais. *Cidades*, 4(6), 62–72. <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12795>
- Ernst & Young. (2017). *Consolidation of the CDMO industry: Opportunities for current players and new entrants*. EY.
- Gadelha, C. A. G. (2009). *Perspectivas do investimento em saúde*. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Gadelha, C. A. G., Barbosa, P. R., Maldonado, J., Vargas, M., & Costa, L. (2010). *O complexo econômico-industrial da saúde: Conceitos e características gerais* (Informe CEIS, n. 1). VPPIS/Fiocruz.
- Gun, P. (1987). A informática e o assentamento industrial: As implicações da inovação tecnológica. *Espaço & Debates*, 7, 8–38.
- Harvey, D. (2001). *Spaces of capital: Towards a critical geography*. Edinburgh University Press.
- Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. Annablume.
- Henderson, J., Dicken, P., Coe, N., Hess, M., & Yeung, H. W.-C. (2011). Redes de produção globais e a análise do desenvolvimento econômico. *Revista Pós Ciências Sociais*, 8(15), 143–170.
- Le Goff, J. (2015). *A história deve ser dividida em pedaços?* Editora Unesp.
- Santos, M. (1988). *Metamorfoses do espaço habitado*. Nobel.
- Santos, M. (1990). A metrópole: modernização, involução e segmentação. In L. Valladares & E. Preteceille (Orgs.), *Reestruturação urbana: tendências e desafios* (pp. 183–191). Nobel/IUPERJ.
- Santos, M. (1993). *A urbanização brasileira*. Hucitec.
- Santos, M. (1994). *Técnica, espaço, tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional*. EDUSP.
- Santos, M. (1996). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. Hucitec.
- Santos, M. (1997). Da política dos Estados à política das empresas. *Revista do Legislativo*, 3(6), 9–23.
- Santos, M., & Silveira, M. L. (2001). *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Record.
- Soja, E. W. (1993). *Geografias pós-modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Zahar.

O direito à saúde e a desigualdade: as respostas da Atenção Primária à Saúde no enfrentamento à pandemia da covid-19 no Nordeste brasileiro

El derecho a la salud y la desigualdad: las respuestas de la Atención Primaria de Salud frente a la pandemia de la COVID-19 en el nordeste brasileño

The Right to Health and Inequality: Primary Health Care Responses to the COVID-19 Pandemic in Northeastern Brazil

AUTORES

Bernadete Perez Coelho*

bernadete.perez@ufpe.br

Tiago Feitosa de Oliveira**

tiago.feitosaooliveira@ufpe.br

* Professora associada de Saúde Coletiva do Centro de Ciências Médicas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil).

** Professor adjunto de Saúde Coletiva do Centro de Ciências Médicas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil).

RESUMO:

Diante do contexto da sindemia da covid-19, marcada pela elevada carga de doenças transmissíveis, doenças crônicas e diferentes formas de violência, constituiu-se, em março de 2020, em Pernambuco (Brasil), um grupo interdisciplinar formado por pesquisadores, comunicadores sociais e defensores dos direitos humanos, organizado para desenvolver ações voltadas à produção do cuidado em saúde, à formulação de estratégias de atenção, à gestão e à defesa da dignidade humana. A iniciativa teve como ponto de partida o apoio institucional à elaboração de planos de enfrentamento da pandemia em diferentes dimensões: clínica, epidemiológica, social, subjetiva, política e simbólica. Esta pesquisa tem como objetivo analisar as respostas da Atenção Primária à Saúde no enfrentamento da pandemia, considerando as dimensões clínica, social, subjetiva e da vigilância em saúde. O estudo foi realizado na Região Metropolitana do Recife, caracterizada por elevados índices de vulnerabilidade social, por meio de uma abordagem quali-quantitativa, com aplicação de questionários e realização de entrevistas em profundidade com trabalhadores e usuários do Sistema Único de Saúde (SUS). Os resultados evidenciaram dificuldades para garantir o direito à saúde, especialmente nas dimensões clínica, da vigilância em saúde, social e subjetiva. Conclui-se que é necessário fortalecer o apoio institucional e promover mudanças nas práticas de saúde, tanto para o enfrentamento da pandemia quanto para a preparação diante de futuras emergências sanitárias.

RESUMEN:

Ante el contexto de la sindemia de la COVID-19, caracterizada por la elevada carga de enfermedades transmisibles, enfermedades crónicas y diversas formas de violencia, en marzo de 2020 se constituyó en Pernambuco (Brasil) un grupo interdisciplinario integrado por investigadores, comunicadores sociales y defensores de los derechos humanos, organizado para desarrollar acciones orientadas a la producción del cuidado en salud, la formulación de estrategias de atención, la gestión y la defensa de la dignidad humana. La iniciativa tuvo como punto de partida el apoyo institucional para la elaboración de planes de enfrentamiento de la pandemia en diferentes dimensiones: clínica, epidemiológica, social, subjetiva, política y simbólica. Esta investigación tiene como objetivo analizar las respuestas de la Atención Primaria de Salud frente a la pandemia, considerando las dimensiones clínica, social, subjetiva y de la vigilancia en salud. El estudio se llevó a cabo en la Región Metropolitana de Recife, caracterizada por elevados índices de vulnerabilidad social, mediante un enfoque cualitativo-cuantitativo, con la aplicación de cuestionarios

y la realización de entrevistas en profundidad a trabajadores y usuarios del Sistema Único de Salud (SUS). Los resultados evidenciaron dificultades para garantizar el derecho a la salud, especialmente en las dimensiones clínica, de la vigilancia en salud, social y subjetiva. Se concluye que es necesario fortalecer el apoyo institucional y promover cambios en las prácticas de salud, tanto para el enfrentamiento de la pandemia como para la preparación ante futuras emergencias sanitarias.

ABSTRACT:

In the context of the COVID-19 syndemic, characterized by the high burden of communicable diseases, chronic diseases, and various forms of violence, an interdisciplinary group composed of researchers, science communicators, and human rights advocates was established in Pernambuco, Brazil, in March 2020. The group was organized to develop initiatives aimed at promoting health care, formulating health care strategies, strengthening management, and defending human dignity. The initiative was based on institutional support for the development of pandemic response plans addressing clinical, epidemiological, social, subjective, political, and symbolic dimensions. This study aims to analyze the responses of Primary Health Care to the pandemic, considering the clinical, social, subjective, and health surveillance dimensions. The research was conducted in the Metropolitan Region of Recife, an area characterized by high levels of social vulnerability, using a mixed-methods approach that combined questionnaires with in-depth interviews involving health workers and users of Brazil's Unified Health System (Sistema Único de Saúde – SUS). The findings revealed significant challenges in ensuring the right to health, particularly regarding clinical care, health surveillance, social conditions, and subjective dimensions. The study concludes that strengthening institutional support and promoting changes in health care practices are essential both for responding to the COVID-19 pandemic and for preparing for future public health emergencies.

1. Introdução

O estado de emergência causado pela disseminação do SARS-CoV-2 não se desenvolveu de maneira isolada e não se restringiu à dimensão biológica da transmissibilidade do vírus. Diante dos problemas de saúde nesse contexto, Richard Horton afirmou que o manejo restrito da característica biomédica e seus instrumentos utilizados por governos, acadêmicos e sociedade no enfrentamento da pandemia seria insuficiente (Horton, 2020). As estratégias para o enfrentamento da covid-19 precisaram considerar as dimensões sociais e subjetivas, além da clínica, epidemiologia e vigilância. Acrescenta-se aqui a necessidade da base comunitária no enfrentamento, com ampla comunicação social, orientação familiar e comunitária.

A pandemia causada pelo SARS-CoV-2 não se desenvolveu de maneira isolada e não ficou restrita à dimensão biológica da transmissibilidade do vírus. Em artigo apresentado por Júnior e Santos, o quadro teórico da Sindemia apresentado possibilita a compreensão da interação sinérgica entre covid-19 e vários grupos de doenças, o que resultou no aumento da carga de doenças, dos óbitos pela forma grave da covid-19 e por tantas outras doenças coexistentes.

Além das repercussões sobre a morbimortalidade da população, a sindemia é fortalecida e ao mesmo tempo amplifica crises nas esferas política, econômica, social e ambiental, que se afetam mutuamente. Desse modo, a sindemia da covid-19 constitui-se em complexo problema de saúde pública que atua como catalisador das desigualdades sociais e das vulnerabilidades (Junior & Santos, 2021).

Diante disso, estratégias para enfrentamento precisaram considerar dimensões diversas da vida humana para além das características virais e racionalidades biomédicas, mas como responder às esferas sociais e ecossociais, subjetivas, de ampliação da clínica e da vigilância à saúde de maneira a incluir pessoas, seus enredos, culturas e territórios.

A emergência da pandemia da covid-19 provocou a reorganização de ações e serviços de saúde para atender às novas e antigas demandas, sobretudo mediante a organização de redes de atenção à população atingida e mais vulnerabilizada. Assim, considerando a APS como principal porta de entrada para todos os usuários, o acesso e o conceito de território como garantia de oferta de cuidados à população estudada, este trabalho pretende investigar as políticas orientadoras e respostas concretas às populações das periferias das grandes cidades não somente a partir da prontidão nas emergências mas na prevenção e respostas ao presente (Coelho & Couto, 2009).

Diante da complexidade e do caráter desafiador da atuação da Atenção Primária à Saúde (APS) e do Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 2017), esta pesquisa ouviu trabalhadores e usuários em situação de vulnerabilidade social, durante a pandemia pelo SARS-Cov-2, identificou e analisou a compreensão dos trabalhadores e usuários da Atenção Básica à Saúde acerca da história de sua relação com a saúde e com o SUS, com foco nas mudanças ocorridas durante a pandemia e avaliou as formas de reorganização da Clínica e da Vigilância à Saúde.

A hipótese principal foi o entendimento de que por meio de investimentos na dimensão psicossocial, na clínica ampliada e compartilhada e na democracia institucional, a atenção primária amplia sua capacidade de resolver problemas individuais e coletivos. Acredita-se ainda que as estratégias de organização da clínica e vigilância à saúde com ênfase nas pessoas e considerando os diferentes enredos territoriais, são fundamentais para bons resultados no enfrentamento da epidemia da covid-19, das outras doenças transmissíveis, das doenças e agravos crônicos, das diversas formas de violências e na visibilidade das desigualdades e enfrentamento de iniquidades.

PALAVRAS-CHAVE

Atenção Primária
à Saúde; covid-19;
Subjetividade;
Vigilância em
Saúde.

PALABRAS CLAVE

Atención
Primaria de
Salud; COVID-19;
Subjetividad;
Vigilancia en
Salud.

KEYWORDS

Primary Health
Care; COVID-19;
Subjectivity;
Health
Surveillance.

Recibido:
14/08/2024

Aceptado:
20/07/2026

2. Objetivos

Como objetivo geral, buscou-se analisar as respostas da Atenção Primária no enfrentamento da pandemia da covid-19 nas dimensões clínicas, sociais, subjetivas e de vigilância à saúde. Como objetivos específicos, buscou-se identificar a compreensão dos usuários e trabalhadores da APS sobre conceito/significado de saúde, sobre o SUS e sobre APS na pandemia; analisar as concepções e práticas dos usuários e trabalhadores da APS sobre o cuidado em saúde antes e durante a pandemia; compreender a dinâmica dos processos subjetivos e sociais no cuidado em saúde; analisar os dispositivos e ferramentas da Clínica e da Vigilância à Saúde utilizadas na reorganização da APS no enfrentamento dos problemas de saúde no contexto da pandemia. Ainda, pretendeu-se um processo de produção coletiva de pesquisa implicada com a ação, com a implementação e ampliação da capacidade de análise e intervenção da própria produção do conhecimento.

Baseado em Campos (2000), os objetivos buscaram responder perguntas e produzir resultados a partir da organização das ações em saúde, a saber: articular ações da clínica com o campo da saúde coletiva, de maneira a produzir efeito da integralidade desde a prevenção, promoção, diagnóstico precoce, tratamento, reabilitação física e psicossocial, bem como articular com saúde ambiental; estimular a ampliação da capacidade de gestores e equipes para estabelecer compromissos e contratos com equipes, usuários, famílias, comunidades; orientar ações na busca por maior eficiência e eficácia no contexto da pandemia, diminuindo a fragmentação entre os chamados níveis de atenção e articulando a atenção primária à saúde, atenção especializada, atenção hospitalar; produzir o menor dano possível em toda a rede e ampliando acesso para alcance da universalidade priorizando populações em situação de vulnerabilidade; estimular a busca do efeito da integralidade, combinando produção de saúde com ampliação do grau de autonomia e responsabilização de trabalhadores, usuários, famílias e comunidades; implementar em todo o processo de pesquisa-intervenção a maior interlocução entre formação, ensino, assistência, pesquisa, ação.

3. Metodologia

Tratou-se de um estudo analítico, de abordagem qualitativa e quantitativa, que analisou em profundidade a relação entre a Atenção Primária à Saúde e o cuidado a partir dos significados e da subjetividade dos sujeitos envolvidos no contexto estudado, a sindemia e alta carga de doenças.

A coleta de informações da abordagem quantitativa foi realizada por meio de um questionário aplicado entre os usuários das unidades de saúde da família. O questionário foi composto por 46 perguntas, sendo 16 perguntas referentes a caracterização sociodemográfica e 30 perguntas diretas em escala tipo Likert, de zero a dez pontos. O instrumento foi desenvolvido a fim de capturar a impressão da comunidade sobre o acesso ao sistema de saúde, assistência clínica, vacinação, orientações de promoção, prevenção e suporte social durante os dois primeiros anos pandemia de covid-19.

O plano amostral adotado para definição das unidades incluiu municípios da região metropolitana do Recife, totalizando 548 equipes de saúde da família que atenderam uma média de 84 pacientes por semana, 14 usuários por turno em 6 turnos de atendimento clínico. Desta forma, as 548 equipes realizavam, semanalmente, 46.032 atendimentos. A fim de garantir amostra representativa, considerando os parâmetros de 70% de frequência proporcional hipotética do fator do resultado na população, 95% de intervalo de confiança e 2 de efeito de desenho, foi selecionada a amostra de 660 usuários.

Para abordagem qualitativa, foi definida amostra intencional e heterogênea de dois usuários e dois trabalhadores da Atenção Primária em 08 Unidades de Saúde da Família, totalizando 32 pessoas. O número de sujeitos entrevistados, tanto usuários quanto trabalhadores de saúde alcançou a saturação da amostragem.

O período de referência do estudo foram os anos de 2020 e 2021, que compreenderam o momento de estabelecimento da crise sanitária e do aprofundamento da crise social no Brasil. Foi nesse período que se deram as mudanças institucionais e as transformações dos processos de trabalho nos serviços de saúde que se investigou neste estudo.

Os critérios de inclusão na pesquisa para abordagem qualitativa para usuários do Sistema único de Saúde foram: homens e mulheres, com dezoito anos ou mais, moradores do território adscrito pela Unidade Básica de Saúde, há pelo menos três anos, que apresentavam aspectos psicossociais relevantes e impactos na atenção em saúde, como uso constante e recorrente do serviço ou dificuldade de vinculação com o mesmo, sofrimento psíquico com ou sem diagnóstico definido, dificuldade para realização do autocuidado, uso intensificado de medicação ou inseridos em projeto terapêutico singular. Foram entrevistadas mulheres negras, idosos, pessoas ou cuidadoras de pessoas com transtornos mentais, lideranças comunitárias, pessoas com múltiplos adormecimentos com agravos crônicos.

Os critérios de inclusão para abordagem qualitativa para trabalhadores da Atenção Primária foram: ser profissional da Equipe de Saúde da Família ou dos Núcleos de Apoio, que estiveram no mínimo três anos trabalhando no território e estar ligado ao cuidado dos usuários indicados.

Todos os participantes assinaram com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A pesquisa foi aprovada no comitê de ética com parecer número: 6.237.909 sob CAAE: 61278222.2.0000.5208, juntamente a todos os instrumentos e termos apresentados. Nenhum participante foi identificado, de maneira que se optou pela referência de U para usuário e T para os trabalhadores de saúde.

Os critérios de exclusão foram: profissionais de férias ou licença por qualquer motivo durante o período de coleta de dados da pesquisa, não trabalhavam na unidade no período estudado. Usuários que não eram vinculados à unidade no período estudado.

A coleta de dados da abordagem qualitativa foi realizada por meio de entrevistas em profundidade, valorizando as narrativas e sujeitos da pesquisa (Cedro, 2011), com roteiro composto por questões abertas contemplando as 4 dimensões trabalhadas nos objetivos e complementadas com informações dos diários de campo dos pesquisadores. As entrevistas foram gravadas para posterior transcrição, o que facilitou a extração e categorização das opiniões e experiências vivenciadas em eixos temáticos para análise e interpretação posterior, traduzidas em narrativas escritas e material audiovisual. No material produzido é possível enxergar a expressão do coletivo através da visão individual dos sujeitos que vivem as mesmas condições históricas, socioeconômicas e culturais (Minayo, 2010).

O plano de análise da pesquisa utilizou estratégia de métodos mistos do tipo triangulação concomitante, com definição de categorias e subcategorias de análise que respondessem aos objetivos propostos, agregadas em analisadores em cada dimensão estudada. Por fim, pretendeu-se empreender o espelhamento entre as grades de interpretação de cada narrativa, mediante a triangulação de dados (Minayo, 2005), a fim de identificar analisadores em comuns e gerar informações que respondessem aos questionamentos da pesquisa.

As metas/finalidades como três objetos de ação/foco de análise:

A) Identificar a compreensão dos usuários e trabalhadores da APS sobre conceito/significado da saúde no contexto estudado, sobre o SUS e ações e práticas dos usuários e trabalhadores da APS sobre o cuidado em saúde antes e durante a pandemia; B) Compreender a dinâmica dos processos subjetivos e sociais no cuidado em saúde; C) Analisar os dispositivos e ferramentas da Clínica e da Vigilância à Saúde utilizadas na reorganização da APS no enfrentamento dos problemas de saúde no contexto da pandemia.

4. Resultados

4.1. Abordagem quantitativa

Foram entrevistados 660 usuários, dos quais 86,4% eram pacientes e os demais acompanhavam pacientes para consulta; 84,1% eram do sexo feminino, com média de idade de 50 anos, variando de 18 a 93 anos. A maioria (78,9%) dos usuários eram pretos/pardos e 43,8% eram solteiros. Quanto à escolaridade, 34,6%

tinham ensino médio completo. A maioria (37,7%) eram donas de casa. Mais de 90,0% dos sujeitos relataram que sempre que apresentam um problema de saúde procuram a USF na qual estão vinculados e mais da metade (52,6%) avaliaram seu nível de saúde atual como regular. A maioria tinha alguma doença crônica e mais de 85,0% chegaram à unidade andando. Pouco mais de 49,0% dos sujeitos tiveram covid-19 no período analisado e destes, apenas 10,0% foram atendidos nas Unidades de Saúde da Família.

A análise da satisfação dos usuários apresentou diferenças significativas ($p < 0,001$) entre as dimensões avaliadas, sendo que a dimensão social apresentou maiores valores de insatisfação (49,5%) e vigilância à saúde apresentou a maior proporção de usuários satisfeitos (67,2%).

Na avaliação da dimensão relacionada à assistência clínica, observou-se maior prevalência de insatisfação dos usuários relacionados ao acesso ao atendimento à distância (53,7%), ao tempo de espera para ser atendido (51,4%) e à facilidade para marcação de um atendimento (46,5%). As questões que apresentaram maior satisfação foram o atendimento na unidade de saúde (72,4%), a disponibilidade dos enfermeiros para o atendimento (71,8%) e o atendimento realizado por outros motivos/problemas de saúde (68,5%).

Na dimensão vigilância, observou-se maior insatisfação com os aspectos relacionados às visitas do agente de saúde ambiental ou agente comunitário de saúde (48,0%), às ações realizadas pela equipe na comunidade (42,4%) e ao apoio da equipe de saúde no esclarecimento das informações (35,8%). As questões com maiores satisfações correspondiam ao processo de vacinação (79,5%), ao apoio da equipe para vacinação (78,6%) e às orientações realizadas pela Equipe para prevenção da covid-19 (73,8%).

Na dimensão social, os sujeitos apresentaram-se mais insatisfeitos com as ações governamentais realizadas na comunidade (58,2%) e mais satisfeitos com as ações integradas realizadas pela equipe de saúde com a educação (68,1%).

Em relação à dimensão subjetiva, a maior insatisfação foi com o apoio da equipe à saúde mental (40,7%) e a estrutura da Unidade (40,1%), por sua vez, os maiores valores de satisfação ocorreram com o cuidado da equipe de saúde no atendimento (71,3%) e com a confiança para com a equipe de saúde (71,3%). Em relação ao atendimento recebido nesta unidade, de forma geral, 69,5% mostraram-se satisfeitos.

Das 4 dimensões, fica evidente que a dimensão social foi a mais expressiva na avaliação dos usuários, apontando a insatisfação com acesso a políticas públicas e apoio às/das unidades para mitigar desigualdades nos dois primeiros anos de pandemia. Aqui, a expressão da fragilidade na atuação conjunta com centros de referências em assistência social e escolas nos territórios estudados é bastante expressiva, bem como ações organizadas pelas próprias.

4.2. Abordagem qualitativa

Na dimensão Clínica buscou-se analisar a garantia do acesso à Atenção Primária e Rede de Saúde, utilização dos dispositivos da cogestão e das redes integradas, as práticas da clínica ampliada, manejo dos protocolos, cuidado continuado nos ciclos de vida e da população vinculada, trabalho em equipe e colaboração entre disciplinas e profissões, coordenação do cuidado e gestão da clínica.

Assim, partiu-se da definição da Atenção Primária à Saúde como pilar sustentador da rede de atenção, base para o sistema nacional e concretização para alcance da universalidade considerando o acesso com garantia de avaliação de risco e vulnerabilidade.

A maior demanda de usuários percebida no momento do trabalho de campo foi pela manhã, tendo um esvaziamento de atividade no turno da tarde em todos os municípios estudados. O motivo da presença evidenciou mais claramente espera por atendimento individual previamente agendado com médico e enfermagem, com pouca percepção de trabalho de grupos terapêuticos ou práticas de educação em saúde. A predominância de mulheres nas unidades de saúde chama atenção, para cuidado de si ou de membros da família crianças e idosos ou de suas redes sociais.

Com relação ao atendimento das pessoas com sintomas respiratórios e síndromes gripais nos dois primeiros anos da pandemia, houve majoritariamente nos municípios estudados, orientação para suspensão do atendimento e restrição do acesso, com encaminhamento para unidades de emergência geral ou específicas para covid-19. Não foi disponibilizado equipamento de proteção individual suficiente para equipes de saúde. Foram utilizados monitoramento remoto, sem protocolo definido e por forte iniciativa das equipes em equipamentos próprios dos trabalhadores.

O acompanhamento longitudinal das pessoas com agravos crônicos e necessidade de cuidado contínuo foi prejudicado, com prioridade para gestantes e idosos, orientação heterogênea por município e equipes e acesso restringido. Não houve participação das equipes na elaboração dos protocolos clínicos, o treinamento foi pontual e insuficiente com utilização heterogênea e tardia. A importância da equipe no território com capacidade para garantir acesso e resolver problema era evidente, mas na pandemia foi secundária, seguem narrativas:

A gente tinha acabado de fazer um curso de capacitação em saúde da família, que falava de territorialização, atender junto com a família, vínculo e logo depois veio a pandemia e as orientações... tudo que vocês aprenderam esquece, quem está no território vai ter que ir para outro serviço e o médico também, tem que ir para outro serviço... a determinação foi diminuir tudo, restringir visitas, classificar risco e todos os sintomáticos respiratórios não seriam atendidos aqui... criaram unidades de urgência na atenção básica (T1uf2)

Precisei de atendimento quando tive o AVC, em abril de 2020. Foi uma correria porque eu estive em 3 postos e nenhum me atendeu porque estava na pandemia de covid. Eu tive o primeiro AVC fui pro posto e não me atenderam, nem sabia o que era, a cabeça doía muito... aí no quarto posto me atenderam, tiraram a pressão e disseram que eu estava boa pra ir pra casa. Cheguei em casa tive outro AVC mais forte... um conhecido me ajudou na emergência do hospital, que também não queriam atender. Fiquei com essa sequela forte e até hoje pago fisioterapia particular (U1uf7).

A articulação, já anteriormente insuficiente, com rede de atenção e dispositivos de integração com atenção especializada foi piorada, com suspensão de consultas especializadas e restrição de exames e apoio diagnóstico e terapêutico, piora da fila de espera, ausência de mecanismos de articulação em rede. Destaca-se a ausência de coordenação de cuidado das pessoas com covid-19 e retorno gradativo do cuidado em rede para pessoas com outras demandas de saúde a partir de 2022. As demandas de exames e consultas especializadas foram fortemente verbalizadas pelas pessoas na sala de espera da unidade, com especial atenção à demora para psiquiatria e especialidades da saúde mental, neurologia e reabilitação física. A ausência de atendimento em equipe ampliada com presença de profissionais dos núcleos de apoio ao saúde da família chamou atenção no trabalho de campo, bem como ausência de serviços de coletas de exames laboratoriais ou de imagem.

A estrutura física das unidades claramente não contempla a ambiência necessária ao trabalho da Atenção Primária à Saúde, com dificuldades no acesso, espera inapropriada, casas pequenas, cadeiras e equipamentos quebrados. A informatização não está presente na maior parte das unidades pesquisadas, que utilizam prontuários físicos e impressos físicos nas etapas de trabalho.

A dimensão Vigilância à Saúde, incluindo estratégias de imunização, foi trabalhada com base na definição de casos e suspeitos, conceito de grupos de risco e vulnerabilidade, com condicionantes individuais, subjetivos, políticos-programáticos, indicando amplas e efetivas medidas de vigilância epidemiológica para redução de incidência e controle da transmissibilidade.

Utilizou-se a concepção de vigilância de pessoas e territórios, números absolutos, acompanhamento singular e medidas de proteção individual e coletiva baseada na práxis. Ainda, o papel das equipes pelas coberturas vacinais, incluindo a imunização da covid-19, bem como realização de ações intersectoriais e de educação em saúde, construção de sentidos nas escolas e equipamentos/dispositivos comunitários.

A ausência de testes descentralizados e dificuldade para acesso em centros de testagem foi preponderante, com exceção de um município que utilizou testagem na unidade de atenção básica. Não houve retaguarda para isolamento, quarentena, busca ativa e monitoramento dos casos suspeitos e confirmados, com ausência de atuação da vigilância epidemiológica junto às equipes da atenção básica. A seguir narrativas:

Minha filha conseguiu marcar a vacina no celular, num colégio mais longe. As outras duas também em outros lugares, uma na policlínica...” (U2usf8).

Não participamos de plano de vigilância, nem plano de imunização, nem protocolo...era pra gente cumprir e faça assim. A gente sempre reforçava o isolamento, mas alguns ambientes não dava, não tinha suporte. A gente registrava informações e esperava que a vigilância trouxesse informações e orientasse o isolamento...a gente usou os recursos que a gente tinha, o ACS, telefone...basicamente isso (T1usf2).

A busca ativa para vacinação da população elegível foi insuficiente e heterogênea, a depender do perfil da equipe, e o agendamento para vacina foi realizado por aplicativos, medida que dificultou o acesso de grande parte da população. O vínculo da população com as equipes foi fundamental para apoio no agendamento por aplicativo, ajuda no aumento da cobertura vacinal, na mitigação dos efeitos das falsas informações, automedicação a partir de estratégias remotas de comunicação com equipamento particular dos profissionais, com destaque aos agentes comunitários de saúde. Os grupos de educação em saúde foram suspensos.

O planejamento das ações territoriais a partir dos dados e informações epidemiológicas foi ruim, não houve atendimento aos casos nas unidades e nem notificações, pouco retorno para equipes do acompanhamento em outros pontos da rede e sem continuidade da atenção aos pacientes com sequelas da covid-19 ou após alta da terapia intensiva.

Trazer para análise a atual conjuntura de morbimortalidade, a alta carga de doenças e o devir das emergências sanitárias na perspectiva ecossocial tem especial destaque no contexto estudado: o nordeste brasileiro. O território na pesquisa foi utilizado como espaço vivo, preenchido por pessoas, modulado pelas relações sociais, políticas como espaço banal, espaço de todos com enredos singulares construídos a cada contexto (Santos, 2002) e frequentemente utilizados de forma tecnocrática, tardiamente nas respostas globais às epidemias. Faremos especial destaque a este tópico, utilizando a Vigilância à Saúde numa perspectiva ampliada, uma parte da Saúde Coletiva que estrutura um conjunto de conhecimentos sobre a produção de saúde e de doença, bem como um conjunto de procedimentos técnicos considerados potentes para assegurar saúde às pessoas (Campos, 2003; Coelho & Couto, 2009; Coelho, 2015).

A dimensão Social foi compreendida a partir das medidas utilizadas para reduzir e compensar desigualdades e iniquidades, estratégias para eliminar discriminações que pioram diferenciais nos impactos na morbimortalidade e acesso aos cuidados de saúde, bem como a adesão às medidas de isolamento e proteção social. Além disso, frente à pandemia e à recessão econômica, essa interface exige a adoção de medidas que indiquem integração com assistência social e assegurem a proteção social, com renda básica universal, enfrentamento do racismo estrutural e sistêmico, homofobia, invisibilidade da população em situação de rua, atenção especial às periferias das cidades, povos originários.

Foi surpreendente a ausência de organização comunitária na maior parte dos territórios estudados e fragilidade onde foi evidenciada atuação através de organização não governamental e liderança comunitária. A ausência da assistência social, falta de apoio a partir dos municípios e estados, bem como auxílio emergencial do governo federal como insuficiente e tardio, foram evidências impactantes na fala da população. As iniciativas comunitárias autorreguladas, sob a forma de redes de solidariedade novas e pré-existentes, que buscaram organizar a população, bem como suprir necessidades não atendidas pelo poder público foram fortemente atingidas e fragilizadas no contexto da pandemia, a saber:

Não teve ajuda de ninguém, do governo, nem ajuda dos próprios moradores, isso aí não.” (U1usf4)

Sinceramente não lembro de ação do governo aqui (U2usf2).

Infelizmente não teve nada que a gente pudesse contar, já antes da pandemia desvincularam a assistência social, perdemos completamente o pouco que tinha para apoiar em situação de vulnerabilidade. Se não formos nós com eles, não têm nada, ficam completamente descobertos (T1usf5).

A avaliação de vulnerabilidade pelas equipes para planejar e adotar estratégias de proteção social foi reduzida aos critérios biomédicos, fundamentalmente priorizando idosos e gestantes ainda que com forte restrição no acesso.

A dimensão subjetiva foi compreendida pelo impacto subjetivo da pandemia, o medo, o isolamento e seus efeitos, a intensa produção informacional e narrativa, com representações visuais muitas vezes sensacionalistas e inverídicas em torno do modo e do tempo de propagação do coronavírus, que contribuiu para um imaginário social de medos, estigma, negacionismo, inclusive reforçado pela prática das necessárias estratégias de isolamento físico/social.

Identificou-se que as consequências mais intensas ocorreram nas pessoas com extremidades do ciclo de vida e em grupos vulnerabilizados, tornados invisíveis e silenciados pelas iniquidades sociais pré-existentes. Percebeu-se grande impacto nas mulheres, pessoas negras, pessoas LGBT, pessoas em situação de rua.

Destacam-se os efeitos sindêmicos das diversas formas de violência na perspectiva individual e coletiva, bem como o sofrimento psíquico para além dos transtornos mentais, mas especificamente o aumento da violência contra a mulher foi percebida pelos trabalhadores de saúde e população, a saber:

Trouxe muito medo para equipe! Ficamos desesperadas...choro, choro, choro na primeira reunião, ainda na primeira semana após o decreto de emergência, organizamos em uma semana a volta da unidade... O primeiro sentimento foi medo, mas resolvemos sentar, ouvir todo mundo e deixar que todas falassem. Senti muito medo de levar o vírus pra casa. No primeiro ano me mudei e fui pra uma casinha pequena perto da casa de mamãe, que ficou só com meu filho mais novo. Tinha um outro sentimento que era me sentir privilegiada, estava na atenção básica e não na UTI, tinha casa, via passarinhos, não fiquei sem trabalho nem diminuiu meu salário (T1usf3).

Muitas mulheres apanharam, aumentou muito a violência dentro de casa. O desemprego aumentou, aqui não tem creche, não tem nada. A minha menina que teve filho na pandemia até hoje é muito abalada. Está grávida de novo, na base de remédio, toda hora diz que vai morrer e vai acontecer de novo. Sente tudo que teve na covid toda hora... diz que vai morrer, um pânico até hoje (U2usf3).

Nem sei como vou falar aqui, talvez eu não queira lembrar...eu olhava para o lado e via tanta gente morrendo, só ficou dor e sofrimento. Na minha família foi um sofrimento só...vizinhos, amigos morreram... eu pensava nas crianças... (U1usf3).

A mitigação desses efeitos foi frágil, as escolas foram fechadas, não houve presença da rede de justiça ou setores governamentais para garantia de direitos. As equipes e população sentiram-se desprotegidas, a solidão, adoecimento e o medo foram narrativas frequentes.

A rede de apoio na saúde mental ficou ainda mais fragilizada, com poucas estratégias para atenção às pessoas com transtornos mentais e sofrimento psíquico, incluindo ausência de apoio às equipes. A retaguarda especializada restringiu acesso, embora tenha existido aumento da procura por atendimento de pessoas com transtornos mentais.

Houve forte percepção da associação das atuais epidemias, da pandemia da covid-19, novas epidemias, emergências sanitárias, desastres ambientais com a desigualdade, ausência de saneamento básico, falta de acesso regular à água, insegurança alimentar e nutricional, formas diversas de violência e descontinuidade de políticas públicas e programas sociais:

O futuro está aqui já. Sarampo, arboviroses, violência, desmatamento, pobreza, daqui a pouco tem risco de febre amarela urbana. Aí a gente vê desabamento, alagamento, enxurrada...é culpa da chuva? A gente vê ainda longe vigilância epidemiológica mas cadê o pessoal da ambiental, gente de parques e jardins...precisa melhorar a vida nas cidades! Além de todo o sofrimento que a gente passou tinha um sinal de pouca importância para atenção básica, de conversar com as equipes. Além da cobrança toda suspenderam férias por 2 anos, licença só depois do anos seguinte... (T1uf2).

As violências institucionais foram citadas, como fechamento de escolas, restrição de acesso aos serviços de saúde, filas de espera nas emergências e hospitais, sequelas por falta de atendimento. Ao mesmo tempo percebe-se a importância da presença das equipes da atenção básica, da descoberta e acesso à vacina e presença do Sistema Único de Saúde como aspectos das narrativas.

A discussão da práxis da saúde coletiva é fundamental como marco teórico-político para análise dos resultados ao fim da pesquisa. Porém, a práxis aqui é utilizada como encontro entre sujeitos, com relativa autonomia e que define modos de ser e viver para além das estruturas. Coloca-se em análise o quanto a saúde coletiva está acorrentada em sua práxis à hegemonia médica e a questão central trazida aqui, para além da relação sujeito e estrutura na saúde, é quais projetos coordenados, políticos, sociais, ambientais, culturais mais amplos precisam ser pensados a partir de nossa produção de evidência e capacidade de resposta concreta (Minayo, 2010). Ou como produzir sujeito epistêmico menos fragmentado ou pesquisas sem esse grau de afastamento de quem pesquisa e do objeto pesquisado.

4.3. Cogestão e efeitos da pesquisa-intervenção-formação

Por tratar-se de uma pesquisa multicêntrica e com a inclusão de diversas instituições como universidades, secretarias municipais de saúde, redes de atenção e sujeitos em diferentes posições como pesquisadores, gestores e alunos, o planejamento e a gestão da pesquisa foram desenvolvidos de forma participativa, com a criação de espaços coletivos de cogestão, análise, pactuação e produção textual. A inclusão de representantes institucionais abre a oportunidade para que os atores possam discutir e buscar o consenso na definição dos temas e questões a serem pesquisadas, os meios de comunicação dos resultados parciais produzidos, além de permitir reunir um grande número de envolvidos na discussão dos elementos fundamentais e tomadas de decisões compartilhadas ao longo do processo de pesquisa.

Uma pesquisa desse tipo, com caráter participativo e inclusivo, tem um grande potencial de criar ao longo do processo de produção de conhecimentos espaços de escuta, de diálogo e de interação com os envolvidos para que eles possam, de fato, colaborar, apoiar, legitimar o processo empreendido e, sobretudo, utilizar os resultados intermediários ou parciais para tomar decisões que busquem enfrentar os problemas identificados. A realidade permanece atual nas emergências sanitárias atuais, na alta carga de doenças e no dever de novas emergências.

Outro resultado fundamental foi considerar a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, entre saber e fazer, apostando no processo de produção da pesquisa com monitoramento e avaliação durante toda sua execução, mas acima de tudo, na formação em saúde com sentido humano e democrático. Na clínica ampliada, compartilhada, do sujeito em articulação com diretrizes da saúde coletiva. Aliadas às diretrizes para organização das redes de atenção, existe a ênfase neste estudo de que a formação médica busque uma variação de cenários para o ensino prático. Aposta-se na Atenção Primária à Saúde com capacidade de resolver problemas, onde as intervenções no território são de grande complexidade. Ainda, e se acrescentamos que grande parte da população vive em situação de vulnerabilidade, teremos claras evidências técnicas e éticas de que nossa escola médica deve formar profissional competente para intervir

nessa realidade. Em medicina e na formação da saúde, a combinação da teoria e prática voltadas para o campo da Saúde Coletiva precisam ser desenvolvidas precocemente, além de que o próprio ensino da Clínica necessita de novos cenários, apostando na rede integrada de saúde.

Partir da constituição de uma atenção primária como pilar das redes de atenção que necessita ser fortalecida para respostas nas emergências sanitárias, significa que o aluno seria ensinado a fazer uma abordagem ampliada e singular de cada caso, o que qualificaria a formação teórica sobre diretrizes diversas. Entrar em contato com essa complexidade, com a obrigação de trabalhar em equipe e em rede, de fazer acompanhamento longitudinal possibilita que o aluno se aproprie de competências essenciais para o exercício da profissão. Isso implica também reconhecer que os problemas que o SUS deve resolver são problemas também para as Escolas Médicas e se não valorizarmos a integração ensino-serviço-comunidade, não formaremos médicos com competências e habilidades para o exercício dessa função essencial ao sistema e à saúde dos brasileiros.

5. Conclusão

Fortalecer a Atenção Primária à Saúde é fundamental, de maneira a traduzir em modos de funcionar das equipes e redes de atenção o acesso, vínculo terapêutico e responsabilização, coordenação do cuidado, a busca da integralidade, orientação familiar e comunitária em estratégias de educação em saúde, combate ao racismo, preconceito e misoginia, fortalecimento do trabalho em equipe e da intersectorialidade. Necessária a recomposição orçamentária e financeira integrando financiamento, gestão e planejamento para enfrentar a fragmentação e pequena integração do sistema, incluindo a informatização como ferramenta necessária. A acessibilidade e ambiência precisam de forte investimento em estruturas mais acolhedoras e que garantam a execução das atividades diversificadas.

Percebe-se nesta pesquisa a necessidade de respostas coordenadas aos perigos sociais, políticos, ambientais reais, bem como que através das experiências e princípios do SUS temos toda condição de influenciar criticamente as respostas globais e nacionais à Pandemia da covid-19 e outras emergências em saúde, articulando o devir e a prevenção para além da prontidão. A atenção primária articulada em rede e através de diretrizes e modos de funcionar como gestão do acesso, acolhimento e avaliação de vulnerabilidade, vínculo terapêutico, atenção singular, coordenação do cuidado, apoio especializado matricial entre outros é a tradução dos princípios e diretrizes do SUS em modos de funcionar no cuidado de todas e todos com equidade e integralidade. De maneira horizontal, por meio da atenção primária, demonstram-se como essenciais para o cuidado das complexas demandas e subjetividades diante da carga de doenças e, fundamentalmente, a partir da emergência sanitária com a Pandemia da covid-19.

Espera-se que o estudo possibilite a ampliação da capacidade reflexiva e de compreensão sobre a realidade, contribuindo para a formação de sujeitos ativos e críticos e incentivando a busca de estratégias para enfrentamento de conflitos e dificuldades. Ouvindo profissionais e usuários em um SUS real, com sujeitos reais e utilizando a práxis como orientação teórico-política, a ideia é que o estudo colabore para apreender os fatores que contribuem para um cuidado integral à saúde, identificando ao mesmo tempo a particularidade de cada contexto. Também é esperado que a pesquisa colabore para identificar os obstáculos e potenciais estratégias voltadas ao enfrentamento das iniquidades e à promoção do controle social e do exercício da democracia, de modo a fortalecer o Sistema Único de Saúde no seu carácter público e universal. Assim, pretende-se contribuir para a produção científica por meio do material de divulgação dos resultados da investigação, tanto por mídia científica, quanto por comunicação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. Ministério da Saúde. (2017). *Política Nacional de Atenção Básica. Ministério da Saúde*. (Série E. Legislação em Saúde). Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/esf/consultorio-na-rua/arquivos/2012/politica-nacional-de-atencao-basica-pnab.pdf/view>

Campos, G. W. S. (2003). Clínica e saúde coletiva compartilhadas: Teoria Paideia e reformulação do trabalho em saúde. In G. W. S. Campos, *Saúde Paideia* (pp. xx-xx). Hucitec.

Cedro, M. (2011). Pesquisa social e fontes orais: Particularidades da entrevista como procedimento metodológico qualitativo. *Revista Perspectivas Sociais*, 1(1), 125–135. <https://doi.org/10.15210/rps.v0i1.2341>

Coêlho, B. P., & Couto, G. A. (2009). O modelo de atenção e gestão em Recife: A dupla tarefa da produção de saúde e da produção de sujeitos no Sistema Único de Saúde. *Divulgação em Saúde para Debate*, (44), 113–122.

Coêlho, B. P. (2012). O Modelo Recife em Defesa da Vida e a aposta na Atenção Básica à Saúde como estratégia de organização da rede de saúde: Política, subjetividade e invenção de práticas. *Divulgação em Saúde para Debate*, (47), 39–45.

Horton, R. (2020). COVID-19 is not a pandemic. *The Lancet*, 396(10255), 874. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32000-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32000-6)

Minayo, M. C. de S., Assis, S. G., & Souza, E. R. (Orgs.). (2005). *Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de programas sociais*. Fiocruz.

Minayo, M. C. de S., Assis, S. G., & Souza, E. R. (2005). Métodos, técnicas e relações em triangulação. In M. C. de S. Minayo, S. G. Assis, & E. R. Souza (Orgs.), *Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de programas sociais* (pp. 71–103). Fiocruz.

Minayo, M. C. de S. (2010). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde* (11. ed.). Hucitec.

Santos, M. (2002). O lugar e o cotidiano. In *A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção* (pp. 212–224). EDUSP.

Financiamento: Apoio à Pesquisa Edital PESUS 2022, APQ-0725-4.06/22- Estudos e pesquisas para políticas públicas estaduais Programa Pesquisa para o SUS/SES/FACEPE. Agradecimento à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco.

Descaminhos da Política de Educação Brasileira: centralização e descentralização em debate

Pasos en falso de la política educativa brasileña:
centralización y descentralización en debate

Missteps in Brazilian Education Policy: Debating Centralization and Decentralization

AUTORES

**Lara Lara Gomes
Borges***

lara.g.borges@unesp.br

**Rafael Gonçalves
dos Santos****

rafael.goncalves@unesp.br

**Maria Cristina
Piana*****

crispiana@uol.com.br

* Doutoranda do programa de pós-graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp, Campus/Franca, Brasil).

** Doutorando do programa de pós-graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp, Campus/Franca, Brasil).

*** Docente da graduação e pós-graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp, Campus/Franca, Brasil).

RESUMO:

Este estudo bibliográfico tem como objetivo analisar, com base no referencial crítico e crítico-dialético, a trajetória sócio-histórica da política educacional brasileira, de modo a desvelar a herança escravocrata e eurocêntrica presente nas constituições brasileiras de 1824 a 1988 e na legislação vigente no que se refere ao direito à educação pública socialmente referenciada. Propõe-se, ainda, elucidar as principais tendências da centralização e da descentralização da regulamentação dos sistemas de ensino do país, bem como os impactos dos ataques promovidos pela política ultraneoliberal no contexto pós-pandêmico. Ademais, apresenta um relato de experiência sobre um projeto educacional decolonial desenvolvido por profissionais da rede de proteção social básica de um município brasileiro, a fim de reafirmar o potencial emancipatório da educação.

RESUMEN:

Este estudio bibliográfico tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva crítica y crítico-dialéctica, la trayectoria sociohistórica de la política educativa brasileña, con el fin de desvelar el legado esclavista y eurocéntrico presente en las constituciones brasileñas de 1824 a 1988 y en la legislación vigente en lo que respecta al derecho a una educación pública socialmente referenciada. Asimismo, se propone elucidar las principales tendencias de la centralización y la descentralización de la regulación de los sistemas educativos del país, así como los efectos de los ataques promovidos por las políticas ultraneoliberales en el contexto pospandémico. Además, presenta un relato de experiencia sobre un proyecto educativo decolonial desarrollado por profesionales de la red básica de protección social de un municipio brasileño, con el fin de reafirmar el potencial emancipador de la educación.

ABSTRACT:

This bibliographic study aims to analyze, from a critical and dialectical-critical perspective, the sociohistorical trajectory of Brazilian education policy in order to reveal the slaveholding and Eurocentric legacy embedded in the Brazilian constitutions enacted between 1824 and 1988 and in the current legislation concerning the right to socially grounded public education. It also seeks to elucidate the main trends in the centralization and decentralization of the regulation of the country's education systems, as well as the effects of ultraneoliberal policies in the post-pandemic context. Furthermore, it presents an experience report on a decolonial educational project developed by professionals working in the basic social protection network of a Brazilian municipality, reaffirming the emancipatory potential of education.

1. Introdução

Diante do cenário marcado pela dicotomia entre centralização e descentralização da política de educação, este estudo bibliográfico apresenta uma breve análise acerca da trajetória sócio-histórica da política de educação brasileira, elucidando as principais disputas, heranças escravocratas e eurocêntricas importadas pelas constituições brasileiras de 1824 a 1988, assim como das legislações vigentes no que concerne à promoção do direito à educação pública socialmente referenciada.

Subsidiado pelo referencial teórico crítico e crítico-dialético, as reflexões possuem o objetivo de elucidar as tendências da centralização e descentralização da regulamentação dos sistemas de ensino do país, somadas aos ataques perversos e reacionários da política ultraneoliberal no seu financiamento e gestão, principalmente no contexto pós-pandêmico.

Os estudos acerca da construção histórica da política de educação partem da análise da estrutura organizacional e administrativa do Estado, de modo a relacionar as suas principais instâncias de poder com a realidade social, em articulação com os movimentos sociais desde o período da redemocratização. Destarte, observa-se que ainda há uma longa jornada de lutas históricas que estão imersas num contexto repleto de adversidades, mas que continuam resistindo em defesa da educação pública enquanto um direito humano e social, apreendida como categoria ontológica constitutiva do ser social.

Em suma, com o intuito de desenvolver novas epistemologias educacionais alternativas às metodologias científicas ocidentais tradicionais, responsáveis por marcar a história mundial com os efeitos da colonização e escravização, será apresentado um relato de experiência de um projeto educacional decolonial construído pela soma de esforços de profissionais que atuam na rede de proteção social do município brasileiro de Santa Rita do Passa Quatro (São Paulo, Brasil), a fim de semear novos projetos educacionais mais inclusivos, humanos e solidários.

2. A construção da política de educação à luz das constituições brasileiras de 1824 a 1988

A trajetória histórica da construção da política de educação no Brasil encontra-se imersa num terreno marcado por diversos dualismos entre centralismo e descentralização de sua estrutura organizacional, financiamento e dos impasses para a sua efetivação enquanto direito público socialmente referenciado. As legislações sociais e as estruturas normativas implementadas ao longo da história revelam que a política de educação passou a ser apreendida enquanto produto da evolução política, econômica, social e cultural dos nossos antepassados.

O seu significado social, político e ontológico fora fortemente polarizado por interesses entre projetos de classes sociais em constante disputa, situadas no interior das relações de produção e reprodução da sociedade capitalista, e que cujas determinações se encontram interrelacionadas à categoria fundante do ser social, isto é, a categoria trabalho que apresenta um importante salto ontológico no âmbito da teoria geral do ser social.

A política de educação está intrinsecamente articulada à categoria fundante do trabalho e da ordem capitalista, uma vez que a sua função social apresenta um padrão científico-filosófico de caráter ontológico que se depara com tensionamentos para superar os idealismos da formação ocidental e das suas formas pretéritas de exploração.

PALAVRAS-CHAVE

Política educacional brasileira; Eurocentrismo; Educação pública; Projeto educacional decolonial.

PALABRAS CLAVE

Política educativa brasileña; Eurocentrismo; Educación pública; Proyecto educativo decolonial.

KEYWORDS

Brazilian education policy; Eurocentrism; Public education; Decolonial educational project.

Recibido:
23/07/2024

Aceptado:
20/07/2026

Com o intuito de compreender o papel social, político e humano da educação brasileira no cenário contemporâneo, urge a necessidade de analisar as principais transformações de seu significado sócio-histórico ao longo dos séculos à luz das constituições brasileiras consolidadas no país desde 1824 até 1988.

Segundo Giles (1987, p. 3), no marco das sociedades primitivas, os processos educativos eram informais e integrados às atividades diárias para a garantia da sobrevivência dos indivíduos, cujos ensinamentos eram regidos por sistemas comportamentais de cunho moral.

Durante a Idade Média e, a partir da fragmentação do Império Romano, observa-se que os processos educativos foram influenciados pelos princípios da doutrina da Igreja Católica, cujos ensinamentos visavam formar novos seres humanos cristãos e regular a vida social. Além disso, a educação também foi relegada à responsabilidade individual da família e, mais tarde, fez com que o Estado enxergasse a necessidade de profissionais capacitados para assumir a sua organização e regulação.

O marco da Revolução Industrial durante o século XIX também provocou profundas transformações tecnológicas sobre os sistemas produtivos, reestruturando a organização do trabalho no processo de consolidação do sistema capitalista, haja vista as exigências de qualificação profissional para a formação de uma mão de obra barata.

Esses novos circuitos já indicavam, no interior das relações antagônicas entre as classes sociais, o movimento de centralização do acesso ao ensino, que ainda era desigual para as classes operárias subalternas em relação à classe burguesa. Ao mesmo tempo, as intervenções do Estado para a oferta do ensino elementar gratuito restringia-se ao ensino técnico. Os alarmes das escolas passaram a reproduzir os mesmos sons das indústrias, haja vista as inúmeras ações de disciplinamento de corpos e dos pensamentos para a incorporação no mundo do trabalho.

O século XX também foi palco de reestruturações que contribuíram para o questionamento dos modelos educacionais e projetos pedagógicos vigentes na época, exigindo a universalização do seu acesso. Novas legislações foram implantadas para regulamentar o sistema escolar e instituir um modelo de ensino alternativo aos valores individualistas e centralizadores da escola tradicional, conhecida como “Escola Nova” (Luna & Oliveira, 2017, p. 4).

No auge do século XXI, esses novos significados relegados à política de educação acompanharam os processos de desenvolvimento da sociedade, exigindo a adoção de novos padrões de oferta e valorização da educação enquanto um direito humano e social, mas que sofrerá alterações pelas legislações constitucionais brasileiras desde 1824 até 1988, e pelos regimes políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e sanitários redesenhados ao longo do passado e do presente do país.

A primeira constituição do Império do Brasil de 1824, influenciada pelos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa (1789), previa o direito à educação enquanto parte constitutiva dos direitos civis e políticos, conforme dispostos em seu artigo 179, e que cuja responsabilidade da oferta era relegada à família com o suporte da Igreja Católica, inseridos em um contexto histórico de fundamentalismos religiosos e pelo processo de escravização.

A Carta Constitucional promulgada em 1891, três anos pós-abolição da escravização no país pela Lei Áurea (1888), inaugurou a fase do constitucionalismo brasileiro, iniciado pela transição do regime monárquico para o republicano, cujo fundamento central pautava-se, segundo Luna e Oliveira (2017, p. 5) no regime democrático. Nesse período, os sistemas de ensino foram descentralizados, deixando de ser ofertados pelos princípios religiosos da Igreja Católica e pelo poder da Coroa. Vale ressaltar que, as constituições de 1824 e 1891 não apresentaram distinções ideológicas, assegurando a manutenção da tendência liberal na promoção de direitos civis e políticos.

Posteriormente, durante o governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934), foi promulgada a Constituição Brasileira de 1934, representando um marco importante para o reconhecimento dos direitos sociais da família, educação e cultura, conferindo à União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação e fixar o seu plano nacional.

Foram criados fundos destinados ao financiamento da educação, contando com a participação da União, Estado, Distrito Federal e municípios. As arrecadações da União para a manutenção dos sistemas educacionais não poderiam ser inferiores a dez por cento (10%) da renda de seus impostos, enquanto ao Estado, incumbia a aplicação mínima de vinte por cento (20%) na organização do sistema educacional.

Nessa perspectiva, é possível identificar os primeiros traços evolutivos da política de educação nesse contexto histórico, reconhecida enquanto direito humano subjetivo, conforme disposto no artigo 149:

A educação é o direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcional a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite efficientes factores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (Brasil, 1934).

Diante do cenário de crise de ordem e autoridade, a Constituição Brasileira de 1937, mais conhecida como Constituição “Polaca”, por apresentar princípios ideológicos fascistas inspirados na Carta Magna polonesa de 1935, foi outorgada pela ditadura varguista, instalando um golpe de Estado, e que cujo regime político e econômico expressava o caráter autoritário, antidemocrático, antipartidário e concentrador de poder durante o Estado Novo (1937-1945).

Segundo Fernandes (2005), a revolução burguesa evidenciou o processo de transição para o capitalismo dependente no Brasil, apresentando fortes marcos sobre a política de educação a partir da sua expansão tardia, da relação público-privada no seu processo de construção, além da vinculação da educação às exigências de produção e reprodução social para a formação de uma massa de trabalhadores assalariados não universalizados.

Além disso, a política de educação foi influenciada pelo regime cívico-militar. Conforme previsto no Artigo 132, o aparelho estatal apropriou-se da educação enquanto um instrumento disciplinador e moralizante, em busca do adestramento físico para o cumprimento dos deveres da cidadania, da eficácia econômica e dos princípios da nação brasileira. Destarte, esta carta constitucional também “concedeu acentuado privilégio ao ensino particular, reservando ao Estado uma função suplementar de preencher deficiências e lacunas desse ensino” (Herkenhoff, 1987, p. 37 *apud* Luna & Oliveira, 2017, p. 7), fator este responsável por reforçar o centralismo da educação ao relegar o seu acesso privado às classes médias constitutivas da elite burguesa.

Após transcorrido esse período característico dos modelos clássicos da democracia liberal, no dia 18 de setembro de 1946 foi promulgada a quinta Constituição Brasileira, marcada por uma gestão eleita diretamente, de modo imparcial e livre, sob a presidência de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951).

Pautada nos princípios de liberdade e solidariedade humana em seu Artigo 166, é possível identificar o movimento de descentralização dos sistemas de ensino que passaram a serem ministrados pelos Poderes Público, estando livre à iniciativa privada, e divididos entre a esfera federal (responsável pela expansão das suas condições de acesso) e a esfera estadual (com a finalidade de suprir as desigualdades de acesso ao ensino pelas classes subalternas).

Não obstante, o regime civil-militar (1964-1985) foi marcado pelo golpe de Estado burocrático e autoritário, culminando na emergência do regime autocrático burguês. O período ditatorial também implantou medidas e atos institucionais antidemocráticos manchados de sangue, a exemplo do AI-5 de 1968, com diversas práticas de torturas, censuras, violências e mortes.

Diante do cenário de instabilidade econômica, política e social, a Constituição Federal de 1967 transformou os municípios do país em zonas de segurança nacional, centralizando as decisões da política fiscal e tributária, além de reafirmar o papel da educação enquanto responsável pela formação da unidade nacional, liberdade e solidariedade humana, mas que, na verdade, atuavam em defesa da unidade coercitiva, liberdade de mercado e segurança cívico-militar.

Art 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana (Brasil, 1967).

No âmbito da política de educação, o ensino passou a ser ofertado à iniciativa privada, relegando ao Estado somente o apoio técnico e financeiro. Todos os percentuais fixados aos entes federativos para o financiamento dos sistemas de ensino foram abolidos e os poucos recursos públicos existentes eram destinados à manutenção das instituições de ensino particulares, o que revela o seu caráter centralizador. As ações de descentralização atendiam somente às determinações dos organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Desenvolvimento para a reversão da crise dos sistemas de ensino em vários países.

A fixação orçamentária dos entes federativos foi alterada mais tarde pela Emenda Constitucional n.º 24 de 1983, fixando o percentual mínimo de treze por cento (13%) dos recursos da União e vinte e cinco por cento (25%) das receitas restantes a serem aplicadas pelo Estado, Distrito Federal e municípios.

Ademais, foi possível identificar as principais influências das constituições federais brasileiras e dos seus sistemas macroestruturais no processo de construção da política de educação no país, além das relações de disputas sem precedentes entre centralização e descentralização.

3. Redemocratização brasileira: perspectivas e desafios

Refletir sobre os determinantes de centralização e descentralização que se expressam nas relações sociais na realidade brasileira tornou-se indispensável para analisar quais avanços e retrocessos permeiam esta trajetória. Para dar sentido a esta discussão, analisaremos os principais acontecimentos que permearam a educação a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Após vinte e um anos vivendo sob o regime autocrático da ditadura cívico-militar no Brasil, ocorreu um movimento popular intenso, vários sujeitos saindo pelas ruas para reivindicar seus direitos e demandar a participação da sociedade civil no processo eleitoral. Esse movimento ficou popularmente conhecido como “Diretas já”, que contribuiu para a redemocratização do país e, posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal em 1988. Na nova constituição, em seus diversos artigos, reafirmava-se a centralidade da democracia e da participação popular nas decisões governamentais.

Contudo, deve ser considerado a particularidade do processo de redemocratização na América Latina, sendo que, “o mais viável é examinar a forma, as condições e os limites da democratização em sociedades como a capitalista, que se fundam em princípios constitutivos antagônicos” (Ribeiro Barboza & Moraes Freire, 2006, p. 228). No Brasil, buscamos alcançar a democracia, não exatamente recuperá-la, uma vez que até agora não foi vivenciado de fato e de maneira consistente, nem mesmo nos mínimos termos do que é considerado democracia burguesa (Chasin, 2000).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos sociais são assegurados no artigo 6º e, dentre eles, o direito à educação, que também foi estabelecido enquanto um direito no Artigo 206 da referida Constituição. Este artigo representa a garantia de um benefício social para a população em geral, até mesmo para os sujeitos que nunca acessaram as escolas públicas, ou seja, o direito à educação de qualidade como forma de desenvolvimento pessoal e de participação na sociedade, com a responsabilidade total do Estado em assegurar a educação para todos (Melo Silva Lopes, 2006).

No mesmo viés de mobilizações populares, dois anos após a promulgação da constituição, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Trata-se de uma Lei de vanguarda que contribui com a política pública de educação sob vários determinantes, dentre eles, o entendimento da universalidade da educação respeitando a diversidade, a responsabilidade de cada ente federativo por meio da descentralização político-administrativa no que diz respeito à garantia dos direitos de crianças e adolescentes à educação, a participação popular, entre outros aspectos. O ECA regula as conquistas previstas na Constituição, e sua aplicação, embora lenta devido aos obstáculos e resistências de alguns setores da sociedade brasileira, vem promovendo transformações no âmbito jurídico, social e político (Leal, 2010).

Diante do cenário de avanços e retrocessos da realidade brasileira, urge a necessidade de aprofundar os estudos teóricos sobre as normas e orientações técnicas da educação, o que culminou na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n.º 9.394 de 1996. Logo, “as reformas educacionais ocorridas na educação brasileira a partir dos meados dos anos 90 tiveram as marcas do processo de desconcentração ou descentralização iniciado a partir da Constituição Federal” (Ferreira, 2004, p. 12).

A LDB representa o principal marco legal no Brasil no que concerne à promoção do ensino. A referida legislação também estabeleceu princípios fundamentais com novas perspectivas e inovações no sistema educacional do país. A sua implementação e regulamentação em 1996 provocaram mudanças estruturais, ampliando as oportunidades educacionais e adequando-as às demandas da sociedade, configurando importantes avanços e permitindo a inclusão de crianças e adolescentes anteriormente excluídos do acesso à educação pública (Melo Silva Lopes, 2006).

O seu marco legal surgiu no bojo de relevantes articulações para a defesa da educação como o ECA e a Declaração de Salamanca de 1994, que representa um marco no reconhecimento da importância da educação inclusiva, destacando a necessidade de garantir o acesso de todos/as à educação e levantando questionamentos sobre o papel da educação especial (Vetrone, 2004). Tais aspectos também se encontram previstos nos princípios constitucionais e pelas legislações sociais de proteção à infância e adolescência.

No que diz respeito à conjuntura política, pode-se indicar que a crise é a chave para entender os últimos anos da política brasileira. Melhor ainda, é preciso falar em crises no “plural” (Badaró Mattos, 2022, p. 147) Em junho de 2013, iniciou-se no Brasil vários protestos que ficaram conhecidos como “Jornadas de Junho”, que teve como mote inicial a luta contra o aumento da tarifa do transporte urbano e a reivindicação por diversas outras pautas. Analisando criticamente esse movimento, observa-se que, por um lado, esse movimento conferia destaque à luta por direitos fundamentais, a exemplo da saúde, educação e mobilidade urbana e, por outro, contraditoriamente, indicava a organização de uma direita que se apresentava sob o discurso de combate à corrupção e, anos depois, se fortaleceu e chegou ao poder com pautas ultraconservadoras (Badaró Mattos, 2022).

As lutas coletivas de 2013 refletiram posteriormente no movimento de ocupação das escolas, organizado entre os anos de 2015 e 2016. Em uma evidente estratégia de luta e resistência estudantil, os primeiros protestos iniciaram em novembro de 2015 em São Paulo, e se espalharam para os estados de Goiás, Rio de Janeiro e, além de alcançar discentes do Espírito Santo, Minas Gerais, os estados do sul, com ênfase no Paraná, e alguns da região nordeste e norte (Rocha, 2019). Dentre as principais reivindicações, constavam a luta contra as políticas de redução de recursos estaduais para a educação, que ameaçavam o funcionamento de escolas, implantando alterações curriculares, propostas legislativas de cerceamento da liberdade de ensinar e aprender, podendo ser exemplificado pela escola sem partido (Badaró Mattos, 2022).

Outro fator que merece destaque consiste na eleição presidencial de 2018 onde foi eleito como presidente Jair Messias Bolsonaro (PSL). Trata-se de um (des)governo que foi marcado pela ocupação de militares em posições de destaque nos diferentes cargos governamentais, retomando o período da ditadura civil-militar. Essa tendência atingiu as áreas da educação e ciência, que sofreram graves impactos com a redução de investimentos em seus serviços, programas e projetos (Badaró Mattos, 2020). Nesse mesmo período, o

governo federal “enfrentou” sob o manto da negação e da disseminação de falsas notícias, a pandemia de covid-19, uma crise sanitária mundial com diversas consequências nas diferentes políticas ofertadas à classe trabalhadora, dentre elas a política de educação.

Apesar de todos os limites e desafios preexistentes, foi necessário construir estratégias coletivas durante e após o período pandêmico, o que exigiam projetos educacionais alternativos capazes de superar os impasses da educação convencional e eurocêntrica, necessidade essa oriunda da complexidade da situação que estava sendo vivenciada com o quadro de crise sanitária.

A partir da Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) passou a ser regulamentado, revogando os dispositivos da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. As suas prescrições normativas não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação dos seus recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Contudo, observa-se que, ao invés do processo de municipalização possibilitar a construção de espaços deliberativos, esse resultou na descentralização sem precedentes dos encargos para a manutenção do ensino sobre os municípios, sem o devido repasse de recursos para o financiamento de serviços de qualidade em cada território (Frigotto & Ciavatta, 2009, p. 115 *apud* Férriz & Martins, 2020, p. 53).

Nesse sentido, diante dos diversos projetos educacionais que podem ser desenvolvidos em cada território e, considerando as suas particularidades sócio-étnico-culturais, socializamos um breve relato de experiência de um trabalho intersetorial realizado por profissionais da rede de proteção social do município brasileiro de Santa Rita do Passa Quatro.

No ano de 2007, a assistente social Andréa Tazima de Carvalho e a psicóloga Érika Gonçalves Cardim, que atuavam no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Santa Rita do Passa Quatro, identificaram ao longo dos acompanhamentos realizados com famílias referenciadas em seu território de abrangência, que essas não dispunham de acesso à nenhuma atividade educativa, cultural e de lazer para as suas crianças e adolescentes durante o período de férias escolares.

A inexistência desses espaços nas regiões subalternas submetia esse público a condições de risco pessoal e social, levando-as a ficarem nas ruas, desacompanhadas de seus familiares e/ou responsáveis na maior parte do tempo, tornando-se alvo de diversas violações de direitos. Dentre as suas expressões mais recorrentes, pode-se indicar os riscos de vulnerabilidade socioeconômicas, trabalho infantil, violência doméstica e familiar, abuso e/ou exploração sexual, exposição a ambientes com álcool e drogas, desproteção, insegurança alimentar e nutricional, dentre outras circunstâncias que restringiam o direito de acesso aos serviços e políticas públicas.

Os avanços no desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação passaram a apresentar riscos às condições de saúde e bem-estar de toda a sociedade, tornando-se ainda mais expressivas no processo de desenvolvimento infanto-juvenil, haja vista o crescimento exponencial de crises de ansiedade, depressão, isolamento e suicídio, quando considerados os aspectos biopsicossociais.

Para reverter esse cenário e oportunizar ao público infantil o acesso a diversas atividades recreativas de educação, esporte, lazer e cultura, as profissionais supracitadas desenvolveram um programa que contou com a soma de esforços de todos os profissionais que atuavam na rede de serviços socioassistenciais do município, formado por assistentes sociais, psicólogos/as, estagiários/as, monitores/as, conselheiros/as tutelares e auxiliares técnicos.

Em conformidade com as prescrições normativas da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, o programa ficou popularmente conhecido como “Férias em Movimento”, contando com o apoio do Departamento de Assistência Social e com o financiamento e promoção pela gestão da Prefeitura Municipal. Os seus objetivos gerais apresentam um projeto educacional alternativo capaz de romper com as práticas

educacionais coloniais e eurocêntricas, fomentando o respeito às suas identidades e particularidades socioculturais, aos valores étnico-raciais para a promoção de uma educação antirracista, à inclusão de crianças com deficiência nos espaços da sociedade e a preservação do meio ambiente.

As atividades possuem como público-alvo cento e cinquenta (150) crianças, abrangendo as faixas etárias de 6 a 12 anos, divididas em equipes para participação de diversas oficinas, viagens e recreações, como a prática de esportes, músicas e danças que reforçam laços afetivos, teatros, contação de história, rodas de poesias, construção de jogos didáticos com materiais reciclados, oficinas de pipas, petecas, atividades de compostagem e jardim sensorial para estimular o desenvolvimento dos quatro sentidos do corpo humano, contribuindo, portanto, para a socialização e o trabalho em equipe.

Na edição de 2024, houve o fornecimento de alimentos saudáveis e de transporte para assegurar o acesso e a participação ativa de todas as crianças residentes nos bairros periféricos do município. Além disso, observa-se que a maioria das crianças que participaram do projeto são pretas e pardas, o que evidencia as diversas manifestações do racismo estrutural sob as suas realidades e condições objetivas de vida.

Foram organizados diversos espaços de cultivo à arte popular africana, afro-brasileira e indígena, envolvendo a participação em oficinas para a criação de bonecas Abayomi, permitindo construir espaços de conscientização e socialização dos seus valores e heranças histórico-culturais.

Ao mesmo tempo, foi possível promover ações pedagógicas decoloniais por meio de práticas e experiências educacionais que estimulam a conexão das crianças com a natureza, sobretudo das que estão inseridas em um contexto multifacetado e historicamente marginalizadas. Segundo as análises de Maldonado Torres (2016, p. 94), a pedagogia decolonial possibilita desenvolver uma atitude que emerge do não-ser e que se alimenta do ativismo social, da criação artística e do conhecimento com vistas à superação da linha ontológica moderno-colonial, responsável pela exploração sem precedentes dos recursos naturais, da objetificação da própria vida humana e desvalorização das culturas de grupos originários.

A proposta do projeto também incentivou a participação de crianças com deficiência, a fim de promover a inclusão e o respeito às diferenças. Contudo, nos deparamos com diversos impasses e desafios para assegurar a sua plena participação nesses espaços coletivos.

Em síntese, as análises e os relatos apresentados indicam algumas direções sociais e estratégicas que podem ser cultivadas nos diversos espaços transversais à política de educação, possibilitando semear novas infâncias, adolescências e juventudes mais coloridas, saudáveis e conscientes sobre as suas capacidades de emancipação humana.

4. Considerações finais

A partir das análises realizadas, foi possível reconhecer as principais repercussões das constituições federais no Brasil e de suas estruturas abrangentes na formação da política educacional no território nacional, caracterizadas pelas tendências conflitantes entre centralização e descentralização. Esses dois rumos precisam, portanto, ser compreendidos para além das redes de educação, visto que permeiam a organização estrutural e as esferas do governo.

Foi possível identificar que o avanço alcançado pela mobilização popular levou a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que culminou na descentralização das suas políticas e serviços, a exemplo da implantação do ECA e da LDB, contudo esse cenário encontra-se imerso aos retrocessos das políticas neoliberais, implantando políticas sociais focalizadas e governos de conciliação e/ou conservadores.

No tocante à socialização do relato de experiência, esse projeto tornou-se viável devido às práticas concretas que promoveram a experiência de uma intervenção direcionada para a construção de novos significados à

política de educação brasileira. A formulação de um projeto fundamentado nas interações entre os sujeitos teceu um conjunto de interpretações inéditas relacionadas à diversidade, cultura, natureza, particularidades e singularidades daquele território. É essencial destacar que a amplitude dessa percepção se sustentou em uma abordagem ancorada à práxis humana, superando a dicotomia entre saber acadêmico e atuação profissional.

Ademais, de que modo podemos elaborar e efetivar essas ações nos territórios de intervenção profissional? Esse projeto educacional não surgiu espontaneamente, pois demandou articulações e a elaboração de um método. Os projetos educacionais que confrontam as políticas centralizadoras devem ser construídos partindo das particularidades de cada território, em constante diálogo com os diversos sujeitos que ocupam esses espaços. Tais articulações contribuem, portanto, para a construção de uma nova realidade social por meio da educação, pois, conforme reafirmado pelo patrono da educação popular brasileira, Paulo Freire, “educação não transforma o mundo. Educação muda as pessoas. Pessoas transformam o mundo” (1979, p. 84).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil. (1824). *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm
- Brasil. (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm
- Brasil. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm
- Brasil. (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm
- Brasil. (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. Ministério da Educação. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm
- Barboza, D. R., & Freire, S. M. (2006). O Serviço Social crítico no atual contexto de redemocratização da América Latina. *Revista Katálysis*, 9(2), 227–236. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802006000200010>
- Badaró Mattos, M. (2022). Governo Bolsonaro, neofascismo e autocracia burguesa no Brasil. *Relações Internacionais*, (73), pp. 25–39. <https://doi.org/10.23906/ri2022.73a03>
- Chasin, J. (2000). *A miséria brasileira, 1964–1994: Do golpe militar à crise social*. Estudos e Edições Ad Hominem.
- Ferreira, J. R. (2004). Políticas públicas e a universidade: uma avaliação dos 10 anos da Declaração de Salamanca. *Inclusão: Intenção e Realidade* (pp. 11–35). Fundepe Publicações.
- Fernandes, F. (2005). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica* (5. ed.). Globo.
- Ferriz, A. F. P., Martins, E. B. C., & Almeida, N. L. T. de. (2020). *A sistematização do trabalho de assistentes sociais na educação básica*. EDUFBA.
- Freire, P. (1979). *Educação como prática da liberdade* (17. ed.). Paz e Terra.
- Herkenhoff, J. B. (1987). *Constituinte e educação*. Vozes.
- Leal, M. C. (2010). O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como marcos inovadores de políticas sociais. In M. A. Sales, M. C. de Matos & M. C. Leal (Org.), *Política social, família e juventude* (6. ed., pp. 147–164). Cortez.
- Lopes, E. D. M. S. (2006). Serviço Social e educação: As perspectivas de avanços do profissional de Serviço Social no sistema escolar. *Serviço Social em Revista*, 8(2). <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/55040>
- Luna, D. O. L. R., & Oliveira, I. M. (2017). História do direito à educação nas Constituições brasileiras: De 1824 à Constituição de 1988. In *Anais do IV Congresso Nacional de Educação (CONEDU)*. Campina Grande: Realize Editora.
- Melo, P. T. C. (2022). Descentralização e centralização e as políticas públicas educacionais no Brasil. *Caminhos da Educação: Diálogos, Culturas e Diversidades*, 4(1), 1–17. 10.26694/caedu.v4i1.2644.
- Ribeiro, M. R. D. (2002). *Uma perspectiva histórica da descentralização da educação* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas]. <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1592431>
- Rocha, D. L. da. (2019). *Ocupações das escolas no Brasil: um estudo das preferências políticas e da forma de ação* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro]. Repositório de Múltiplos Acervos da UFRJ. <https://rima.ufrj.br/jspui/handle/20.500.14407/11539>
- Veltrone, A. A. (2004). *A inclusão escolar: Uma análise da Declaração de Salamanca* [Trabalho de Conclusão de Curso]. <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=516548>

O IFMT e suas margens: mediações e disputas na prática da ciência e da educação

El IFMT y sus márgenes: mediaciones y disputas en la práctica de la ciencia y de la educación

The IFMT and Its Margins: Mediations and Disputes in Scientific and Educational Practice

AUTORE

Valter Cardoso da Silva*

valter.cardoso@uel.br

Moisés Alves de Oliveira**

moises@uel.br

* Professor de Filosofia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso - Campus Rondonópolis (IFMT, Brasil).

** Docente do programa de mestrado profissional ProfQui/UEL e do programa de pós-graduação em Ensino de Ciências e Educação Matemática da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Brasil).

RESUMO:

Os Institutos Federais têm como proposta a interiorização da educação profissional, técnica e tecnológica. Como resultado da implementação desses objetivos, ao mesmo tempo em que promovem práticas de iniciação científica e desenvolvem pesquisas aplicadas, tornam-se uma referência em educação pública, gratuita e de qualidade. No estado de Mato Grosso, educadores entrevistados em uma pesquisa qualitativa de natureza interpretativa afirmam que iniciativas voltadas à inclusão de segmentos historicamente desfavorecidos da população, residentes em localidades situadas às margens do estado, convivem com práticas que não se alinham à construção de ideais igualitários, evidenciando que a instituição é permeada por constantes mediações e disputas. Tais dinâmicas inserem-se em relações de poder que articulam o centro e a margem, assim como o global e o periférico. Nesse sentido, as fronteiras tornam-se difusas, sobretudo quando propostas educacionais e concepções inovadoras de ciência suscitam debates e fazem emergir, como reação, posturas políticas conservadoras e excludentes articuladas a perspectivas econômicas que, direta ou indiretamente, contribuem para a degradação ambiental.

RESUMEN:

Los Institutos Federales tienen como objetivo promover la expansión de la educación profesional, técnica y tecnológica hacia el interior del país. Como resultado de la implementación de estos objetivos, al tiempo que fomentan prácticas de iniciación científica y desarrollan investigaciones aplicadas, se convierten en un referente de educación pública, gratuita y de calidad. En el estado de Mato Grosso, los educadores entrevistados en una investigación cualitativa de carácter interpretativo afirman que las iniciativas orientadas a promover la inclusión de sectores históricamente desfavorecidos de la población, residentes en localidades situadas en las márgenes del estado, conviven con prácticas que no se ajustan a la construcción de ideales igualitarios, lo que pone de manifiesto que la institución está atravesada por constantes mediaciones y disputas. Estas dinámicas se inscriben en relaciones de poder que articulan el centro y la periferia, así como lo global y lo periférico. En este sentido, las fronteras se vuelven difusas, especialmente cuando las propuestas educativas y las nuevas concepciones de la ciencia generan debates y hacen emerger, como reacción, posturas políticas conservadoras y excluyentes articuladas con perspectivas económicas que, directa o indirectamente, contribuyen a la degradación ambiental.

ABSTRACT:

The Federal Institutes were established to expand access to professional, technical, and technological education in Brazil's interior regions. As they pursue these objectives by promoting undergraduate research activities and developing applied research, they have also become a benchmark for free, high-

quality public education. In the state of Mato Grosso, educators interviewed in a qualitative interpretive study argue that initiatives aimed at promoting the inclusion of historically disadvantaged populations living in peripheral regions coexist with practices that fail to uphold egalitarian ideals, revealing that the institution is permeated by ongoing mediations and disputes. These dynamics are embedded in power relations that connect the center and the margins, as well as the global and the peripheral. In this context, boundaries become increasingly blurred, particularly when innovative educational approaches and new conceptions of science foster debate and provoke conservative and exclusionary political reactions linked to economic perspectives that, directly or indirectly, contribute to environmental degradation.

1. Um território institucional em movimento

O Mato Grosso pode ser pensado como um território que, na dinâmica federativa brasileira, historicamente se situou à margem dos centros de poder. Seu processo de ocupação, marcado por movimentos irregulares ao longo do tempo, conheceu um acelerado incremento demográfico nos últimos cinquenta anos, principalmente com a chegada e consolidação do agronegócio como modelo econômico hegemônico (Barrozo, 2008; Coy, Barrozo & Souza, 2020). Tal condição periférica, no entanto, longe de representar mera passividade, constitui-se como espaço privilegiado para observar como as margens, seguindo Tsing (1993), operam como territórios de ressignificação onde projetos universais são constantemente reconfigurados.

É neste contexto que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) emerge em 2008 como política pública voltada à interiorização da educação profissional e tecnológica. Como outros Institutos Federais, além de atuar como centro de formação técnica, se propõe a ofertar educação básica, formar professores e outros profissionais de nível superior que possam qualificar mão de obra local – pretendendo assim contribuir para o desenvolvimento regional, especialmente em localidades com indicadores socioeconômicos deficitários. Nas unidades do IFMT, principalmente naquelas mais afastadas, consideradas por muitos como região de fronteira, é desenvolvido um trabalho que quer contribuir para a

consolidação da cultura científica, estimulando e induzindo a pesquisa aplicada e o ensino experimental prático das ciências, facilitando o acesso dos estudantes a equipamentos e materiais auxiliares de ensino e pesquisa, promovendo o desenvolvimento do espírito científico e criando condições para a extensão e a dinamização de projetos e atividades científico-experimentais (IFMT, 2019, p. 32).

De fato, a presença do Instituto em comunidades do interior de Mato Grosso representa a inserção delas em dinâmicas de produção de conhecimento científico – com todas as contradições inerentes a este contexto, onde saberes técnico-científicos se entrelaçam com demandas locais e saberes tradicionais em um processo contínuo de mediação e apropriação. Sendo assim, levanta-se a hipótese de que o IFMT não apenas se instala nas margens; ele é por elas constituído. O contexto mato-grossense – com suas tensões entre agronegócio e saberes tradicionais, entre modernidade e conservadorismo – atua como força modeladora da instituição, conformando suas práticas e desafios (Tsing, 2005; Braidotti, 2006; Haraway, 2023).

Este trabalho, que apresenta parte de uma pesquisa mais ampla¹ em fase de conclusão, busca analisar como o IFMT se torna ator fundamental na dinâmica entre centros e margens, particularmente na produção e circulação de conhecimento científico. Seu objetivo é discutir como se efetivam políticas públicas de interiorização da educação profissional e produção científica em territórios periféricos, tomando o IFMT como estudo de caso privilegiado para compreender como a margem, longe de ser receptáculo passivo, transforma e é transformada pelas instituições que nela se instalam.

2. Algumas premissas teórico metodológicas

Este trabalho inscreve-se no campo da pesquisa qualitativa de natureza interpretativa, privilegiando a compreensão de aspectos singulares em detrimento de generalizações, a partir de dados empíricos coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com profissionais de *campi* do IFMT localizados em cidades de pequeno e médio porte distantes dos centros hegemônicos – territórios profundamente marcados pela influência do agronegócio.

PALAVRAS-CHAVE

Institutos
Federais;
Educação; Ciência;
Margem.

PALABRAS CLAVE

Institutos
Federales;
Educación;
Ciencia; Margen.

KEYWORDS

Federal Institutes;
Education,
Science; Margin.

Recibido:
25/07/2024

Aceptado:
20/07/2026

A análise assume que o real se constitui em processos fluidos e cambiantes, exigindo uma abordagem hermenêutica que busca o significado cultural (Geertz, 2008). Os atores são concebidos não em posições fixas, mas em constante devir, cujas performances se entrelaçam em redes relacionais – “um nó, uma ligadura, um conglomerado de muitos e surpreendentes conjuntos de funções que só podem ser desemaranhados aos poucos” (Latour, 2012, p. 72). Esta perspectiva alinha-se aos Estudos Culturais da Ciência, compreendendo que atores e instituições se conformam mutuamente através de embates agonísticos (Oliveira, 2024), marcados por assimetrias e linhas de força que tornam impossíveis análises assertivas em meio a configurações frequentemente caóticas (Ang, 2020).

Tem forte inspiração em Haraway (2023) quando a mesma convida a *permanecer com o problema*, o estudo adota uma postura metodológica que rejeita a *Fast Science* – modelo que privilegia resultados rápidos e mensuráveis – em favor de uma *ciência lenta* (Stengers, 2023) atenta às complexidades e incertezas inerentes aos territórios de fronteira (Deleuze; Guattari, 1995; Braidotti, 2006). Esta opção implica reconhecer o caráter situado de toda produção de conhecimento (Haraway, 1995) e assumir que as práticas científicas nas margens se desenvolvem a partir de ecologias de saberes (Stengers, 2023) onde conhecimentos técnico-científicos entram em fricção com saberes tradicionais (Tsing, 2005).

Operacionalmente, esta perspectiva traduz-se no uso de conceitos como *string figures* (Haraway, 2023) – ferramenta analítica que permitem estabelecer *conexões parciais* (Strathern, 2004) entre seres, objetos e saberes diferentes, fabulando alternativas para além da instrumentalidade moderna. Trata-se de uma prática colaborativa onde conceitos reconfiguram-se constantemente, não como molduras fixas, mas como gestos de acolher, transformar e passar adiante configurações provisórias.

Esta abordagem permite seguir os atores em suas derivas (Latour, 2012) pelos territórios das margens onde o IFMT está situado, atenta às mediações, disputas e apropriações que constituem a produção científica nas margens – não como observação externa, mas como participação em um processo de tradução entre mundos que constantemente desafia a repensar certezas teóricas e compromissos metodológicos.

3. O IFMT como margem e como fronteira

A análise do IFMT em Mato Grosso exige um olhar que transcende a simples localização geográfica para adentrar as complexas dinâmicas de poder, conhecimento e territorialidade que caracterizam estas paisagens sociais. Seguindo a perspectiva de Tsing (1993), as margens mato-grossenses longe de constituírem espaços de passividade ou vazios a serem preenchidos, revelam-se como territórios privilegiados de ressignificação, onde projetos universais são constantemente tensionados e reconfigurados. Neste capítulo, examina-se como o IFMT se insere e é constituído por estas fronteiras, operando simultaneamente como produto e produtor das contradições que marcam a região. Através de três eixos analíticos interligados – a configuração territorial das margens, o posicionamento institucional do IFMT nestas paisagens e as práticas de resistência que ali emergem – busca-se compreender os complexos processos de mediação entre políticas públicas educacionais, projetos de desenvolvimento e realidades locais que caracterizam a atuação da instituição nestes territórios de fronteira.

3.1. A margem como espaço: agronegócio e contradições territoriais

O estudo discute os processos de efetivação de políticas públicas de educação e ciência em regiões consideradas marginais no interior de Mato Grosso. Seguindo Tsing (1993), essas margens longe de representarem espaços de passividade, constituem-se como territórios privilegiados de ressignificação onde projetos universais são constantemente reconfigurados.

As dinâmicas do capitalismo atual tornam pouco plausível imaginar regiões geograficamente distantes como isoladas. No caso deste território, marcado por um acelerado processo de ocupação nos últimos cinquenta anos, a noção de marginalidade aparece como uma construção funcional às conexões que os grandes

centros políticos e econômicos estabelecem com a região. Isso se evidencia ainda mais diante da ofensiva do agronegócio, que busca “modernizar” um espaço frequentemente representado como atrasado.

Na rede de relações estabelecida na região, diversos atores, além de discordarem dessas perspectivas, apontam o agronegócio como um ator que desenvolve assimétricas relações de poder nos lugares onde se estabelece, contribui para acirrar a desigualdade social ao mesmo tempo em que agudiza as muitas disparidades sociais vigentes em tais margens (Coy, Barrozo & Souza, 2020).

O estado, apesar de sua distância geográfica dos centros hegemônicos, sempre esteve conectado a interesses globais – seja pela proteção de fronteiras, existência de reservas minerais ou, mais recentemente, pela produção de commodities para exportação. Nessas margens, as ideias vindas dos centros de poder assumem sua maior radicalidade, constituindo *out-of-the-way places*² (Tsing, 1993) onde políticas públicas de cidadania mostram-se deficitárias.

Algumas localidades pesquisadas, como as da região do Norte do Araguaia, referem-se a si mesmas como o *Vale dos Esquecidos*, evidenciando a carência de políticas de transporte, saúde e educação – esta situação, vem mudando uma vez que a região vem se configurando nos últimos anos como nova fronteira para a produção de grãos (Coy, Barrozo & Souza, 2020). Paradoxalmente, outras regiões experimentaram significativa pujança econômica com a chegada do agronegócio, porém mantendo profundas desigualdades sociais. A margem revela-se, assim, tanto referência geográfica quanto simbólica – trabalhadores que construíram infraestruturas encontram-se “ao mesmo tempo muito perto e muito longe da prosperidade”.

Esta complexa tessitura territorial desafia qualquer compreensão universalizante do Mato Grosso. A pretensão de superar movimentos interpretativos totalizantes esbarra na constatação de que o território possui inúmeras especificidades que adquiriram múltiplos significados em diferentes temporalidades. Embora existam grandes linhas de força atravessando este cenário, os constrangimentos que impõem aos atores locais geram singularidades e imanências que resistem a categorizações simplificadoras. O esforço analítico, portanto, não pode render-se à narrativa de que a margem foi passivamente abarcada por disposições colonizadoras, seja em tempos nacionais ou na era do agronegócio global.

Muito mais fértil é imaginar estas fronteiras como terreno para a produção de híbridos (Braidotti, 2006; Latour, 2012), onde as populações locais negociam de forma ambivalente sua inserção no projeto moderno. Se por um lado são assediadas pela proposta sedutora de progresso vinculada ao tecno-cientificismo, por outro mantêm vínculos com tradições que valorizam a solidariedade comunitária e o cuidado com a natureza – resistindo, ainda que parcialmente, à mercantilização total da vida (Haraway, 2023). Esta dualidade aponta que a fronteira não é apenas local de dominação, mas território de reinvenção criativa capaz de desafiar ordens estabelecidas e permitir que outros modos de existir emergiam (Tsing, 2022).

É precisamente neste cenário de contradições e possibilidades que o IFMT se instala, trazendo consigo a promessa de educação e ciência como vetores de transformação. A análise de como esta instituição se posiciona nestas paisagens tensionadas revela os complexos processos de mediação entre projetos universais e realidades locais que caracterizam sua atuação nas margens mato-grossenses.

3.2. O IFMT como ator nas margens de Mato Grosso

A partir de 2008, o IFMT surge como novo ator nesse território marcado por assimetrias. Como política pública da Rede Federal de Educação Tecnológica, seu caráter relacional estabelece compromisso com o desenvolvimento regional por meio de formação omnilateral que visa não apenas a inserção profissional, mas também o empoderamento de grupos historicamente excluídos (Amorim, 2013; IFMT, 2019; Chagas, 2020).

No entanto, as análises das entrevistas revelam tensões significativas entre o projeto institucional e suas materializações. Enquanto os documentos fundacionais enfatizam a integração com arranjos socioprodutivos locais, na prática essa integração mostra-se predominantemente alinhada ao modelo do

agronegócio. A maioria dos entrevistados aponta que ações e cursos do IFMT acabam por ratificar esse modelo como a *melhor forma de ocupação do território*, com pouco espaço para discussões críticas sobre seus impactos socioambientais.

Essa orientação conecta-se a uma rede mais ampla de agenciamentos políticos que operam nessas margens, onde se observa o crescimento de correntes economicamente liberais e socialmente conservadoras. Como aponta Schwarz (2019), mantém-se nessas regiões uma antiga aversão das elites por classes que elas mesmas elegeram como perigosas, evidenciando a persistência de mentalidades colonial-patrimonialistas.

A diversidade de agências identificadas revela que o IFMT se constitui como um verdadeiro *objeto de fronteira* (Star & Griesemer, 1989; Star, 2010), posicionando-se na intersecção entre atores provenientes de mundos sociais distintos. A instituição demonstra uma plasticidade que permite sua adaptação a diferentes agenciamentos, mantendo ao mesmo tempo uma estrutura suficientemente robusta para garantir uma identidade comum. Esta condição fronteiriça possibilita que, apesar de ser marcado por políticas geradas em realidades distantes, o IFMT apresente porosidade que permite aos atores locais implementarem seus projetos pessoais e comunitários.

Esta dualidade de perspectivas não representa necessariamente uma contradição, mas antes reflete a natureza multifacetada do IFMT como instituição. A coexistência dessas diferentes orientações profissionais demonstra como o Instituto funciona como espaço de *conexões parciais* (Strathern, 2004), onde atores com projetos distintos conseguem cooperar pragmaticamente para alcance de objetivos comuns, ainda que mantenham concepções e prioridades diversas sobre o papel da instituição.

O IFMT se revela, portanto, como uma instituição plural e em constante negociação, onde diferentes projetos de educação, ciência e desenvolvimento regional coexistem e se tensionam. Se a análise até aqui focou nas dinâmicas institucionais e suas contradições, faz-se necessário agora seguir especificamente aqueles atores que buscam fazer da pesquisa científica um eixo central de sua atuação nas margens, examinando os desafios, estratégias e potencialidades que caracterizam a produção de conhecimento nestes territórios de fronteira.

3.3. O IFMT como espaço para resistências e fabulações alternativas

Contrapondo-se à tendência hegemônica, identificam-se práticas significativas de resistência e fabulação de alternativas. Educadores desenvolvem iniciativas pedagógicas que problematizam marcadores de diferença (gênero, classe, etnia) e promovem reflexões críticas junto a estudantes e comunidades.

No âmbito da pesquisa científica, embora condicionada por limitações estruturais – carga horária docente prioritariamente alocada em atividades de ensino, orçamento reduzido, prazos exíguos –, identificam-se interessantes derivações investigativas. Alguns pesquisadores desenvolvem trabalhos em sintonia com movimentos sociais, investigando técnicas de permacultura, sistemas agroflorestais e recuperação de solos degradados.

Particularmente significativas são as experiências que buscam *pensar com* (Stengers, 2023) saberes tradicionais, desenvolvendo diálogos não colonizadores com agricultores familiares, ribeirinhos e povos indígenas sobre formas não predatórias de cultivo. Essas iniciativas, algumas versões desenvolvidas através de parcerias com a Comissão Pastoral da Terra, geram não apenas conhecimento acadêmico, mas também cursos de capacitação e publicações que registram saberes ancestrais.

O rastreamento dessas práticas científicas e de educação alternativas revela uma complexidade que desafia representações totalizantes. Como aponta Haraway (2023), as configurações que emergem nestes *out-of-the-way places* (Tsing, 1993) nem sempre podem ser facilmente *coletadas e lançadas adiante* como figuras acabadas. Mais do que um inventário de coordenadas, o que se configura é um exercício contínuo de “abrir o mundo” (Ingold, 2015), reconhecendo o caráter necessariamente inacabado de qualquer tentativa de mapeamento dessas realidades fronteiriças.

O território do IFMT se apresenta como um verdadeiro corpo vivo e multifacetado, atravessado por pesquisadores diversos, paisagens do cerrado e da Amazônia, plantações de soja, cidades em crescimento e modos de vida tradicionais ameaçados. Neste cenário multifacetado, a produção científica desenvolve-se através de *um jogo de compor com* (Haraway, 2023) que tensiona, fricciona e reinventa regulamentos, princípios científicos e outros humanos e não-humanos, numa ciência que se entrelaça (Tsing, 2005; Barad, 2021) organicamente com a margem.

Estas experiências de diálogo entre saberes representam movimentos importantes de ruptura com a ciência colonizadora, que historicamente serviu como ferramenta de apropriação moderna dos mundos possíveis. Descolonizar a ciência produzida nas margens implica reconhecer que o conhecimento não é monopólio de laboratórios distantes, mas fruto de processo coletivo e situado, atravessado por saberes comunitários e ancestrais que produzem inteligibilidades ímpares sobre o mundo (Lafuente, 2022).

As práticas de resistência e fabulação alternativas identificadas no IFMT configuram-se, portanto, como expressões de uma ciência em devir, que recusa tanto o fechamento epistemológico quanto a submissão acrítica aos modelos hegemônicos. Mais do que conclusões definitivas, estas experiências apontam para a potência transformadora de uma produção científica que se assume como plural, assimétrica e contraditória – um “rabisco inacabado” que, longe de ser uma limitação, representa a condição mesma de possibilidade para o surgimento de novos arranjos cognitivos e existenciais nestes territórios de fronteira.

4. Considerações longe de um final

As práticas educativas e científicas identificadas no IFMT não podem ser compreendidas como posições fixas ou dicotômicas. As entrevistas realizadas revelam que tais práticas são construídas a partir de trajetórias profissionais, formações disciplinares distintas e inserções em redes de atores humanos e não humanos que conformam o cotidiano institucional. Os agentes do IFMT negociam constantemente seus projetos pessoais e coletivos em meio a linhas de força contraditórias — entre a adesão ao modelo hegemônico do agronegócio e a fabulação de alternativas pedagógicas e científicas comprometidas com saberes locais e tradicionais.

Longe de um cenário de determinação unilateral, o Instituto se revela um espaço de mediação e disputa, onde a margem não é apenas contexto, mas força ativa que ressignifica políticas públicas e projetos de ciência. Assim, o IFMT emerge não como uma instituição coesa, mas como um ator-fronteira, tensionado por agendas globais e demandas locais, e constituído justamente por essas tensões. As posições descritas ao longo do texto devem, portanto, ser lidas como configurações provisórias, sempre sujeitas a rearranjos e reinvenções nos territórios mato-grossenses.

NOTAS

¹ Este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa de doutorado intitulada “Rabiscos de uma escrita sobre as margens: o IFMT como espaço de produção de conhecimento científico” desenvolvida junto ao Programa de Pós Graduação em Ensino de Ciências e Educação Matemática – PECEM, da Universidade Estadual de Londrina – UEL. A defesa da tese está marcada para ocorrer em dezembro de 2025.

² A expressão designa territórios “fora do caminho”, isto é, espaços que não estão integrados às infraestruturas e circuitos estatais, capitalistas ou logísticos que definem o que conta como centro. São lugares deslocados tanto física quanto politicamente — áreas às quais o Estado não chega plenamente, que não são cobertas por rodovias, serviços ou políticas de desenvolvimento, e que circulam à margem dos fluxos hegemônicos do capitalismo global. A partir de sua pesquisa no Sudeste Asiático, Tsing (1993) ressalta ainda que esse afastamento opera em dupla escala: para o Norte Global, a própria Indonésia já seria um país *out of the way*; dentro dela, povos como os Meratus ocupam regiões igualmente percebidas como periféricas. Assim, o termo aponta para a margem da margem, uma posição relacional que não descreve isolamento absoluto, mas condições históricas e políticas de deslocamento, produzidas por fronteiras, disputas territoriais e dinâmicas coloniais e pós-coloniais. Trata-se, portanto, de uma categoria analítica para pensar formas de marginalidade e suas dobras, e não uma noção culturalmente carregada de “marginal” como o que é normalmente tratado nos estudos sobre segurança pública. Adota-se livremente essa noção para falar do território de Mato Grosso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, M. M. T. (2013). *A organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no conjunto da educação profissional brasileira* [Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]. <https://hdl.handle.net/1843/BUOS-9AZGC8>
- Ang, I. (2020). On cultural studies, again. *International Journal of Cultural Studies*, 23(3), 285–291. <https://doi.org/10.1177/136787791989173>
- Barad, K. (2021). Entrelazamientos cuánticos y relaciones de herencia fantológicas: Dis/continuidades, pliegues espaciotemporales y la justicia-porvenir. *Revista Demarcaciones*, (9). <https://revistademarcaciones.cl/2023/04/22/revista-demarcaciones-numero-9/>
- Barrozo, J. C. (2008). *Mato Grosso: Do sonho à utopia da terra*. EdUFMT/Carlini & Caniato.
- Braidotti, R. (2006). *Transpositions: On nomadic ethics*. Polity Press.
- Chagas, S. E. A. (2020). *O Instituto Federal integra a jornada: Potencialidades emancipatórias nas trajetórias de jovens egressos do Curso Técnico em Química Integrado ao Ensino Médio em Institutos Federais no Centro-Oeste brasileiro* [Tese de doutorado, Universidade Federal de Goiás]. <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/12089>
- Coy, M., Barrozo, J. C., & Souza, E. A. (2020). *Estratégias de expansão do agronegócio em Mato Grosso: Os eixos da BR-163 e da BR-158 em perspectiva comparativa*. Editora IABS.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (1995). *Mil platôs: Capitalismo e esquizofrenia* (Vol. 2). Editora 34.
- Geertz, C. (2008). *A interpretação das culturas* (13. reimpr.). LTC.
- Haraway, D. J. (1995). Saberes localizados: A questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, (5), 7-41.
- Haraway, D. J. (2023). *Ficar com o problema: Fazer parentes no Chthuluceno*. N-1 Edições.
- Ingold, T. (2015). *Estar vivo: Ensaio sobre movimento, conhecimento e descrição*. Vozes.
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. (2019). *Plano de Desenvolvimento Institucional 2019–2023*. <http://ifmt.edu.br/conteudo/pagina/pdi-2019-2023/>
- Lafuente, A. (2022). *Itinerarios comunes: Laboratorios ciudadanos y cultura experimental*. Ned Ediciones.
- Latour, B. (2012). *Reagregando o social: Uma introdução à teoria do ator-rede*. EDUFBA/EDUSC.
- Oliveira, M. A. (2024). Prefácio. In M. A. Oliveira, A. L. Polizel, & F. Gomes (Orgs.), *Estudos culturais das ciências e das educações: Pensar a contemporaneidade* (pp. 15–25). LF Editorial.
- Schwarcz, L. M. (2019). *Sobre o autoritarismo brasileiro*. Companhia das Letras.
- Star, S. L., & Griesemer, J. R. (1989). Institutional ecology, “translations” and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley’s Museum of Vertebrate Zoology, 1907–39. *Social Studies of Science*, 19(3), 387–420. <https://doi.org/10.1177/030631289019003001>
- Star, S. L. (2010). This is not a boundary object: Reflections on the origin of a concept. *Science, Technology, & Human Values*, 35(5), 601–617. <https://doi.org/10.1177/0162243910377624>
- Stengers, I. (2023). *Uma outra ciência é possível: Manifesto por uma desaceleração das ciências*. Bazar do Tempo.
- Strathern, M. (2004). *Partial connections*. AltaMira Press.
- Tsing, A. L. (1993). *In the realm of the Diamond Queen: Marginality in an out-of-the-way place*. Princeton University Press.
- Tsing, A. L. (2005). *Friction: An ethnography of global connection*. Princeton University Press.

Políticas públicas de formação de professores no Brasil: tessituras sistêmicas neoliberais

Políticas públicas de formación docente en Brasil: tramas sistémicas neoliberales

Public Policies for Teacher Education in Brazil: Neoliberal Systemic Configurations

AUTORES

Fernando Lazaretti Onorato Silva*

pg55548@uem.br

Patric Paludett Flores**

patricpflores@gmail.com

Vânia de Fátima Matias***

vfmatias@uem.br

* Doutorando em Educação pelo programa de pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM, Brasil).

** Professor da Escola Superior de Ciências da Saúde da Universidade Estadual do Amazonas (UEA, Brasil).

*** Professora associada do Departamento de Educação Física e do programa de pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM, Brasil).

RESUMO:

As políticas de formação de professores no Brasil, implementadas a partir dos anos 2000 e delineadas com base na Reforma do Estado da década de 1990, bem como na institucionalização das políticas curriculares, reforçam o discurso da cultura profissionalizante. Diante desse cenário, esta pesquisa teve como objetivo discutir as complexas articulações da agenda global da educação, materializadas por meio de políticas educacionais itinerantes fundamentadas na teoria do capital humano, compreendidas como elementos constitutivos das identidades (im)postas pelas políticas brasileiras de formação docente. Com base em uma pesquisa qualitativa de inspiração dialética e de natureza documental, que teve como fontes primárias as Resoluções CNE/CP n.º 02/2002, n.º 02/2015, n.º 02/2019 e n.º 04/2024, elaborou-se uma tipologia fundamentada nas categorias conceito de formação de professores, perfil identitário e ideologia profissional. As análises evidenciaram o processo de precarização das políticas de formação docente, elucidaram os princípios ideológicos e programáticos do ideário neoliberal e demonstraram como a teoria do capital humano, incorporada de forma multifacetada e muitas vezes subliminar, promove a inserção dos currículos subnacionais como elemento estruturante da constituição identitária dos futuros professores.

RESUMEN:

Las políticas de formación docente en Brasil, implementadas a partir de los años 2000 y diseñadas sobre la base de la Reforma del Estado de la década de 1990 y de la institucionalización de las políticas curriculares, refuerzan el discurso de la cultura profesionalizante. En este contexto, la investigación tuvo como objetivo analizar las complejas articulaciones de la agenda educativa global, materializadas mediante políticas educativas itinerantes fundamentadas en la teoría del capital humano y entendidas como elementos constitutivos de las identidades (im)puestas por las políticas brasileñas de formación docente. A partir de una investigación cualitativa de inspiración dialéctica y de carácter documental, que tomó como fuentes primarias las Resoluciones CNE/CP n.º 02/2002, n.º 02/2015, n.º 02/2019 y n.º 04/2024, se elaboró una tipología basada en las categorías concepto de formación docente, perfil identitario e ideología profesional. Los análisis evidenciaron el proceso de precarización de las políticas de formación docente, esclarecieron los principios ideológicos y programáticos del ideario neoliberal y demostraron cómo la teoría del capital humano, incorporada de manera multifacética y con frecuencia subliminal, promueve la incorporación de los currículos subnacionales como un elemento estructurante en la construcción de la identidad profesional del futuro docente.

ABSTRACT:

Teacher education policies implemented in Brazil since the 2000s, shaped by the State Reform of the 1990s and the institutionalization of curriculum policies, have reinforced the discourse of professionalization. Against this backdrop, this study examines the complex interconnections of the global education agenda, materialized through traveling education policies grounded in human capital theory and understood as identity-shaping elements (im)posed through Brazilian teacher education policies. Drawing on qualitative research with a dialectical orientation and documentary analysis, the study examined CNE/CP Resolutions No. 02/2002, No. 02/2015, No. 02/2019, and No. 04/2024 as its primary sources and developed a typology based on the categories of teacher education concept, identity profile, and professional ideology. The findings revealed the increasing precarization of teacher education policies, clarified the ideological and programmatic principles underpinning neoliberal thought, and demonstrated how human capital theory, embedded in multifaceted and often subtle ways, promotes the incorporation of subnational curricula as a foundational element in shaping the professional identities of future teachers.

1. Introdução

Dos lugares e emaranhados tecidos no campo das políticas de formação docente, aos constitutivos identitários do ser professor, em uma sociedade liquefeita e volatilizada pelos contornos das redes sociais, o campo das políticas, tornam-se um instrumento de consolidação da Terceira via, para alimentar os discursos interpostos dos ideários neoliberais, traduzidos por meio dos imperativos das habilidades e competências profissionais, da (in)gestão e gerencialismo das ações governamentais, enaltecidos pela simbologia do *habitus* e do discurso dos avanços e desenvolvimento social e econômico da sociedade.

Regido pelos ideários neoliberais, sob o discurso da autonomia, tem-se a compreensão de que trazer à cena o debate da constituição identitária dos currículos de formação de professores sob a égide de uma formação centrada no reconhecimento das habilidades e competências para o “ser professor”, subscree-se a partir de um campo de interlocução promovido pelo gerencialismo da agenda política globalizada, na qual a identidade nacional se transfigura dando lugar a uma pseudo-identidade coletivizada.

Frente a essa reconfiguração da formação anunciada, este artigo, resulta de estudos documentais e teóricos sobre as políticas de formação de professores no Brasil, realizados no âmbito de uma pesquisa em desenvolvimento, intitulada “Curricularização da extensão universitária: tessituras de uma conjuntura sistêmica (im)posta à formação inicial”. A partir das teias estabelecidas por meio dos documentos normativos e orientadores da formação de professores, a pesquisa em tela tem como objetivo analisar como as narrativas da agenda de educação global, subscritas pelas políticas itinerantes para a educação, alicerçadas na teoria do capital humano, descrevem-se como constituintes identitários (im)postos nas/pelas políticas brasileiras de formação de professores no Brasil.

Adotando os pressupostos da pesquisa qualitativa, de inspiração dialética, com base documental, tendo como fontes primárias as Resoluções CNE/CP n.º 02/2002; n.º 02/2015; n.º 02/2019 e n.º 04/2024 (Brasil, 2002; 2015, 2019; 2024), constituiu-se uma tipologia de análise dos dados por meio das categorias: conceito de formação de professores; perfil identitário e ideologia profissional, na qual buscou-se responder a seguinte inquietação: estariam os imperativos neoliberais subscritos nos/pelos emaranhados da agenda de educação global, subscritos nas políticas itinerantes para a educação brasileira, tendo como foco a mudança nos constituintes identitários do ser professor, por meio de ações (im)postas nas/pelas políticas brasileiras de formação inicial?

2. Os paradoxos descritos pelos “nós” das Políticas de formação inicial: a formação de professores nos documentos nacionais

Dos discursos tecidos nos imperativos conceituais da formação inicial de professores, põe-se nas entrelinhas subscritas os constructos da identização do ser professor por meio dos termos, conceitos circulantes nos documentos, relatórios e produção de dados estatísticos de um discurso circunscritos pelas premissas ideológicas de um campo político marcado pelo fortalecimento de uma política gerencialista cuja premissa basilar subscree-se pelos entremeios da Teoria do Capital Humano (Schultz, 1971).

A inserção da Teoria do Capital Humano inserida no campo das políticas educacionais, carrega em seu bojo o entendimento da educação como um vetor de subserviência ao capital em que a

PALAVRAS-CHAVE

Políticas curriculares; Formação de professores; Teoria do capital humano; Currículos subnacionais; Neoliberalismo.

PALABRAS CLAVE

Políticas curriculares; Formación docente; Teoría del capital humano; Currículos subnacionales; Neoliberalismo.

KEYWORDS

Curriculum policies; Teacher education; Human capital theory; Subnational curricula; Neoliberalism.

Recibido:
06/08/2024

Aceptado:
20/07/2026

sociedade por meio dela - a educação-, tem o seu dever e retorno na centralidade da ação para o trabalho. Para tanto, aligeira a consciência da humanização e coletividade, adotando como empoderamento, o discurso da educação como investimento pessoal de uma modificação social.

Nas entrelinhas, subscritas pela Teoria do Capital Humano, observa-se as marcas ideológicas de um discurso, no qual evidencia-se o investimento na educação para a criação e aumento do capital humano do sujeito. A narrativa propagada, sustentada na égide de que por meio do processo educativo produz-se atitudes e conhecimentos para capacitar para o trabalho. Surgem aí, os conceitos da eficiência, eficácia, empreendedorismo, competências e habilidades como propulsores de uma educação produtiva e produtora da transformação social.

Este campo de representação simbólica e conceitual, constituído no bojo das discussões do cenário mundial, tem as orientações acerca da ação e atuação profissional do professor delineadas em nível internacional, conforme observado no cerne do campo das políticas de formação de professores no Brasil, nas décadas subsequentes aos anos 2000, desenhados a partir da Reforma de Estado dos anos de 1990 e, calibradas na/pela institucionalização das políticas curriculares, que trouxeram em suas amarras o acentuado discurso da cultura profissionalizante.

Este desenho, elucida ao navegar pelos documentos das políticas de formação inicial, a observância dos discursos (inter)postos cruzando-se aos ideários das políticas de Estado que regem a sociedade e que sucumbem aos paradigmas e ditames da Terceira Via do mundo globalizado, a exemplo, do que ocorre com as recorrentes terminologias empregadas nas narrativas das Cúpulas Internacionais sobre a Profissão Docente, entre os anos de 2011 e 2019.

Esses Relatórios, associados à implementação das políticas de accountability, acopladas aos sistemas educacionais, em que os discursos e orientações dos documentos dos Organismos Internacionais, passam a impregnar os decretos, leis e normativas do campo da formação de professores pelos imperativos “qualidade da educação” e “a boa docência”, tornam-se a tônica dos documentos nacionais, reafirmando e assumindo as premissas dos discursos e documentos das Cúpulas Internacionais sobre a Profissão Docente, como: I Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y Caribe (Argentina, 2017) e II Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (Bolívia, 2018), reverberando no Brasil, na instituição das políticas educacionais para a educação básica (Base Nacional Comum Curricular) e na reformulação das políticas de formação inicial de professores, desenhadas a partir dos conceitos das competências e habilidades, de tendo o aporte dos modelos advindos dos currículos subnacionais traduzidos como sinônimos de qualidade e equidade da educação.

3. As políticas educacionais e os emaranhados ideológicos subscritos na/pela formação inicial

Os caminhos que fazem a mediação entre as políticas educacionais e campo da formação inicial de professores, configura-se por meio das nuances e inter-relações cujas representações políticas acoplam em suas decisões e orientações processos de codificação e decodificação de informações advindas das relações socioculturais e económicas de cada tempo histórico da sociedade.

Frente ao exposto, compreender o papel da formação inicial de professores por meio das lentes das políticas educacionais, requer compreender o papel geracional das escolas de formação profissional e os seus impactos na sociedade, posto que, a constituição da profissionalização docente, decorre de caminhos identitários construídos em especial, durante os anos dedicados aos estudos da graduação. Dos modelos formativos, explicitados nos currículos de cada instituição, em que se tem expressado, os ideais, modelos e/ou perfis dos profissionais que as escolas de formação esperam para os seus futuros licenciados. A formação inicial decorre da trajetória escolar, das vivências, experimentações, observações, e entendimentos sobre o que significa ser professor. Os sentidos e significados acerca do ser professor se

constituem a partir das relações estabelecidas no campo teórico e prático, explicitados no currículo. Para além desse fato, há que se considerar o currículo oculto em que as crenças, ideias, princípios influenciam no processo de ensinar e aprender do futuro professor.

Como consequentes, os enlaces conceituais do campo das políticas se sustentam nas premissas do modelo da sociedade de cada tempo histórico a partir de sua relação entre a compreensão do Estado, Governo e suas funções na e para a com a sociedade.

Segundo Freitag (1987), a política educacional não é senão um caso particular das políticas sociais, e que são entendidas por Hoffling (2001) como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar esta ação (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Nessa compreensão as políticas educacionais constituem-se a partir das condições, dos condicionantes e da identidade dos sujeitos envolvidos na materialidade das ações políticas e econômicas. Nesse bojo, acoplam-se aos pressupostos das políticas um conjunto de ideias, expectativas, e tendências que se relacionam aos conceitos e às ações da categoria pública, expressando a multiplicidade e a diversidade de específicas intervenções em específico momento histórico, podendo ainda se desdobrar em outras políticas (Vieira, 2011).

Segundo Peroni (2010) a redefinição das políticas públicas para a educação básica associam-se, a partir do desenho da sociedade dos anos 2000, à questão da qualidade, sob a narrativa da reforma e modernização de sistemas administrativos, implantação de programas de avaliação, assim como compra de materiais didáticos para a educação básica, o que significa assumir o conceito de descentralização da gestão das políticas educacionais. Resultante a esse processo, as políticas educacionais são imbuídas a resolver questões relacionadas ao sistema educacional, traduzidas nos planos e programas educacionais são colocados em prática (Pedro & Puig, 1998; Vieira, 2007).

A justaposição dos imperativos conceituais, considerados descritores da educação moderna, os termos recorrentes competências e habilidades, eficiência e eficácia, empreendedorismo e protagonismo, para com a atuação, tornam-se o carro chefe da ciranda dos imperativos contidos nas políticas de formação inicial de professores, estabelecidas por meio das Resoluções CNE/CP n.º 2/2019 e n.º 4/2024 (Brasil, 2019; 2024), subscrita sob a égide da centralidade da Teoria do Capital Humano, tendo como ação focalizada a o pensamento de mercado, e gerencialismo do capital por meio dos conhecimentos traduzidos pela educação.

Observa-se nas Resoluções n.º 2/2019 e n.º 4/2024 (Brasil, 2019; 2024), diretrizes das políticas de formação de professores diretamente atreladas às competências associadas às habilidades e destrezas, mediadas por informações e conhecimentos assentidos pela conjuntura social de um modelo de governabilidade que busca pela educação a manutenção do sistema econômico e econômico por meio das manobras no campo das políticas de educação no país.

A vinculação das políticas de formação dos professores, por meio da Resolução CNE/CP n.º 2/2019 e n.º 4/2024, que substituíram a Resolução n.º 2, de 1 de julho de 2015, evidenciam a configuração de uma política educacional produto de uma intencionalidade político-governamental marcada pela deterioração da formação humana e crítica na formação de professores.

Essa realocação das políticas denotam um caminho descrito para a identificação do futuro profissional da educação, como sendo a combinação de intencionalidades, valores e discursos, constituídos pelos constituintes do momento histórico da sociedade, projetando nas políticas de formação os imperativos da Teoria do Capital Humano no campo da formação.

4. Os ideários neoliberais tecidos e subscritos nos currículos de formação de professores

O papel da formação inicial na consolidação dos ideários no campo das políticas de formação apresenta uma relação direta e estreita, por meio da mobilização e gerência de uma formação associando a pauta da cooperação e empática como a materialização do protagonismo e da autonomia como função formadora da formação inicial.

Como constituinte deste cenário observa-se o fato que as resoluções CNE/CP n.º 02/2002; n.º 02/2015; n.º 01/2019 e n.º 02/2019 (BNC-Formação) e a n.º 04/2024, constituem um o arquétipo formativo a partir da implementação dos imperativos identitários sob a égide das categorias: conceito de formação de professores; perfil identitário e ideologia profissional. As análises das Resoluções suscitaram o cotejamento da precarização das políticas de formação de professores; elucidou os princípios ideológicos e propositivos dos ideários neoliberais; expressando o dilaceramento dos constructos da formação humana, tendo a Teoria do Capital Humano, subscrita de forma multifacetada e subliminar, promovendo a inserção dos currículos subnacionais, como campo fundante da constituição identitária do futuro professor.

Segundo Sacristán (1998), deve-se considerar a existência de um elo entre interesses políticos, teorias curriculares e práticas escolares, sendo portanto, “um aspecto específico da política educativa, que estabelece a forma de selecionar, ordenar e mudar o currículo dentro do sistema educativo” (Sacristán, 1998, p. 109). Segundo Fernandes *et al.* (2012), Costa (2018) e Reis *et al.* (2022), as políticas curriculares implementadas nos cursos de formação inicial, reproduzem e respondem às demandas do mercado. Reis *et al.* (2022, p. 2) afirmam que “a formação inicial busca, por meio de sua estrutura curricular, aproximar-se do cenário social, atendendo suas macroestruturas políticas e sociais que são projetadas por suas políticas públicas que orientam e deliberam acerca dos processos formativos” (Reis *et al.*, 2022, p. 2).

Analisar o processo de formação identitária do ser professor em uma sociedade sustentada pelos imperativos das competências e habilidades, evidencia a busca pela compreensão das relações definidas por um modelo de formação inicial entrelaçada às linearidades sistêmicas e fragmentadas ditadas pela conjuntura econômica e cultural da sociedade.

Nesse caminhar, o processo formativo passa a configurar-se como uma ação educativa que promove a transformação social resultante das mediações decorrentes do campo de imersão teórico-prático, subjetivadas pela representação da figura do professor. Elucida-se a partir das observâncias conjunturais nas políticas curriculares e de formação de professores, tal como se apresentam as intempéries das alterações dadas da Resolução CNE/CP n.º 02/2015 (Brasil, 2015) para a Resolução CNE/CP n.º 02/2019 (Brasil, 2019) e reiteradas pela CNE/CP n.º 04/2024, em que se observa que essa formação vem sofrendo alterações ao longo dos anos, passando de uma formação voltada para emancipação e desenvolvimento de autonomia, conforme disposto pela Resolução CNE/CP n.º 02/2015 (Brasil, 2015), para uma formação voltada para o desenvolvimento de competências e habilidades subscritas em novas roupagens mas mantendo a égide da formação laboral do saber-fazer em detrimento a formação humana, crítica e emancipatória para com o sujeito na Resolução CNE/CP n.º 04/2024 (Brasil, 2024) (Gonçalves, Mota & Anadon, 2020).

A concepção e formação humana defendidas pela Resolução CNE/CP n.º 02/2015, sucumbe no ano de 2019 e se evidencia em 2024, por meio da implementação da Resolução que passa a definir as diretrizes para formação inicial. O conceito de competências e habilidades passa a efetivar-se como orientação central para a estruturação e configuração dos currículos de formação, de forma a atrelar-se aos interesses do mercado, cabendo à educação formar o capital humano para atender as exigências do mercado (Dias & Lopes, 2003).

A descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a principal característica das últimas reformas educacionais, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação, e que ao mesmo tempo já apontava para um cenário com vistas a precarização e desestruturação da formação inicial, até então centrada nos princípios da

autonomia e formação humana. As análises temáticas evidenciam o fato de que a Resolução CNE/CP n.º 02/2015 caracteriza-se por ações orgânicas, definindo princípios para a formação inicial de forma que ajude na articulação entre as instituições de ensino superior e educação básica, buscando a formação de professores que exercitem o pensamento crítico, aptos para resolução de problemas, que saibam trabalhar de forma coletiva, enfim, que tenham uma formação integral (Dourado & Tuttman, 2019).

A Resolução n.º 02/2015 apresenta imperativos conceituais que em alguns contextos se aproximam da Resolução n.º 02/2002, todavia rompe com a sua estruturação ao evidenciar a necessidade de um processo formativo completo que torne o futuro professor um sujeito crítico e reflexivo, diferentemente da Resolução de 2019, que apresenta similaridades a de 2002, porém indicando um caminho formativo de retrocesso, limitando-o a aquisição de competência (Dourado & Tuttman, 2019).

Nesta lógica reducionista, a formação inicial do futuro professor atendendo por vezes as demandas mercadológicas, restringe-se aos saberes e conhecimentos necessários para a emancipação profissional, sob a regulação de habilidades e competências marcadas pelos pressupostos neoliberais, efetivados na ação educativa na busca de um sistema hegemônico junto a sociedade civil (Gramsci, 2000).

Em tempos liquefeitos, de saberes transitórios de uma sociedade regida pelo consumo, cujas relações sociais se sustentam a materialização dos ideários neoliberais, há que se buscar na formação inicial uma maneira de incorporar uma flexibilização dos conhecimentos de modo a possibilitar tanto a formação humana quanto a formação para o mundo do trabalho no momento da formação inicial do futuro professor (Tessaro, 2020).

A Resolução CNE/CP n.º 02/2019 retoma a formação baseada em competências, propondo então que o futuro professor ao passar pelo processo formativo construa uma identidade pautada em preceitos direcionados para o desenvolvimento de competências específicas para: a) conhecimento profissional; b) prática profissional; e c) engajamento profissional (Brasil, 2019, p. 2). Atrela-se a formação inicial do futuro professor às exigências da BNCC, de forma que desenvolva nos estudantes essas competências e habilidades, deixando evidente que nas entrelinhas a identidade docente que se busca formar a partir desse documento é baseada na teoria do capital humano. As análises tecidas reiteram a afirmativa de que Dourado & Araújo (2024) ao trazer que a Resolução CNE/CP n.º 04/2024 aposta na ideia de formação docente como atividade meramente profissional, prejudicando outras dimensões da constituição docente, tais como a política e a ética.

Os achados indicam ainda que a resolução vigente no país para a formação de professores se põe de forma contrária o prescrito no Decreto n.º 8752/2016, referente a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica apresenta, como um de seus princípios, a compreensão dos profissionais da educação como agentes fundamentais do processo educativo e, “como tal, da necessidade de seu acesso permanente a processos formativos, informações, vivências e atualização profissional visando à melhoria da qualidade da educação básica e à qualidade do ambiente escolar” (Brasil, 2016).

Nesse contexto de mudanças sociais geradas pelo processo de globalização, o perfil identitário do professor e o processo formativo para formar esse novo professor passam por modificações, tendo em vista que esse processo não é mais suficiente para prepará-lo. Destarte, há uma “reconversão profissional tanto do trabalhador como do professor. Tal reconversão lastreia-se no conceito de competência como novo paradigma formativo”, atendendo de forma exacerbada aos pressupostos ditados pelos Organismos Internacionais programas e projetos com objetivo de (re)formar os docentes, habilitando-os para as novas exigências e dando origem a uma nova faceta docente, o professor corporativista, que é avesso a mudanças, passivo e subversivo ao sistema (Evangelista & Shiroma, 2007, p. 536).

Como efeito desse processo de globalização, as políticas educacionais nas últimas décadas têm atribuído grande ênfase à eficiência dos cursos de formação de professores na formação inicial, passando por um processo de descentralização no qual deliberou-se sobre a “autonomia” da constituição dos currículos pelas Instituições de Ensino Superior para a formação inicial, a regulação dos sistemas educacionais

centralizada por meio de sistemas de avaliação. Assim, esse processo de reformulações de políticas e a valorização pelo desenvolvimento de competências, pode ser observado nas normativas que regulamentam a formação de professores e, nelas é possível observar, um foco no desenvolvimento de “competências gerais docentes” (Brasil, 2019).

5. Reflexões construídas: conclusões

Emergindo do processo de globalização, há uma reconfiguração da atuação do sujeito no mercado de trabalho, caracterizado pela mudança nas exigências e necessidades da sociedade. Nesse sentido, as escolas de formação de professores, a partir das necessidades subscritas nas resoluções, decretos e leis, obrigam-se a atender a essas novas demandas, abrindo as portas para novos modelos de pensar a educação, como as concepções gerencialistas, que trazem um caráter empresarial para a escola, pautando-se nas concepções de habilidades e competências, bem como no princípio de produtividade.

Este cenário, posto nas entrelinhas e marcas reguladas e regulamentadas pelas políticas neoliberais, tem produzido um avanço na relação público-privada em que os serviços públicos, como escolas e universidades, passam por processos de precarização, por meio cortes nos investimentos, mercantilização, precarização das condições de trabalho docente, a exemplo da diminuição significativa nos empregos estáveis para professores da educação básica e professores universitários, implementação de serviços privados no ambiente educacional, por meio do discurso da melhoria na qualidade e eficiência administrativa e serviços básicos para o funcionamento institucional.

Para além da precarização orquestrada por meio da implementação das políticas neoliberais no setor administrativo educacional, tem-se o desinvestimento em processos de formação permanente aos docentes, sendo escassos os espaços de formação em serviço cujas ações corroborem com a formação humana do profissional, contribuindo com a precarização identitária do sujeito para com a sua profissão, leva ao sucateamento da formação inicial, ficando cada vez mais aligeirada e menos complexa de futuros docentes.

As análises indicam que a formação inicial de professores descrita na/pelas políticas de formação apresentam um retrocesso fulcral que resulta num espaço de formação que interfere na constituição da identidade profissional, se seu papel e atuação na e para a sociedade.

Outrossim, observa-se nas leis, resoluções e planos educacionais, que as políticas educacionais a partir dos anos 2000 efetivam o discurso dos currículos subnacionais, sendo elaboradas a partir dos pressupostos e perspectivas das agendas internacionais, negligenciando, muitas vezes, características nacionais, regionais e locais sob o discurso de uma educação globalizada que possibilita alcançar resultados satisfatórios qualitativamente para todos os setores da sociedade.

Como conseqüente a realidade da formação de professores impregnada pelos ideais ultra neoliberais, que permeiam a preparação para a docência inviabilizando ações que possibilitem ao futuro profissional uma formação humanizada, crítica e reflexiva, distorcendo o papel da escola, do professor e da sua função social em prol da manutenção dos interesses do capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo* (ed. rev. e atual.). Edições 70.
- Bechi, D. (2011). Mercantilização do ensino superior: Os desafios da universidade diante do atual cenário educacional. *Acta Scientiarum. Education*, 33(1), 139–147. <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v33i1.11580>
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2002). *Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica*. <https://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP012002.pdf>
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2015). *Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada*. <https://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2019). *Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação)*. <https://mecnormas.mec.gov.br/pesquisa/detalhar/3058>
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. (2024). *Resolução CNE/CP nº 4, de 29 de maio de 2024. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados e cursos de segunda licenciatura)*. <https://mecnormas.mec.gov.br/pesquisa/detalhar/5042>
- Brasil. Presidência da República. (2016). *Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8752.htm
- Dourado, L. F. (2017). Formação de profissionais do magistério da educação básica: Novas diretrizes e perspectivas. *Comunicação & Educação*, 22(1), 27–42. <https://revistas.usp.br/comueduc/article/view/110712>
- Dourado, L. F., & Tuttman, M. T. (2019). Formação do magistério da educação básica nas universidades brasileiras: Institucionalização e materialização da Resolução CNE/CP nº 2/2015. *Revista Formação em Movimento*, 1(2), 197–217.
- Dourado, L. F., & Araújo, W. (2024). O Sistema Nacional e o Plano Nacional de Educação para a próxima década (2024–2034): Desafios à luz das deliberações da CONAE 2024. *Retratos da Escola*, 18(41). <https://doi.org/10.22420/rde.v18i41.2138>
- Evangelista, O., & Shiroma, E. O. (2007). Professor: Protagonista e obstáculo da reforma. *Educação e Pesquisa*, 33(3), 531–541. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022007000300010>
- Gonçalves, S. R. V., Mota, M. R. A., & Anadon, S. B. (2020). A Resolução CNE/CP nº 2/2019 e os retrocessos na formação de professores. *Formação em Movimento*, 2(4), 360–379. <https://doi.org/10.38117/2675-181X.formov2020.v2i2n4.360-379>
- Höfling, E. M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, 21(55), 30–41. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>
- Peroni, V. M. V. (2010). A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. *Revista de Educação Pública*, 19(40), 215–227. http://educar.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-20972010000200002&lng=pt&tlng=pt
- Reis, L. C. D., Alves, C. M., Paiva, H. F. F. B., Anversa, A. L. B., Moreira, E. C., Oliveira, A. A. B. de, & Souza, V. F. M. de. (2022). Curricularização da extensão em cursos da área da saúde: Uma revisão integrativa. *Jornal de Políticas Educacionais*, 16. <https://doi.org/10.5380/jpe.v16i0.86071>
- Schultz, T. W. (1971). *O capital humano*. Zahar.
- Tessaro, N. S. (2020). *As políticas de formação inicial nos cursos de Educação Física e sua influência na percepção de competências do futuro professor* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Maringá]. https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=10423348
- Sacristán, J. G. (2019). *O currículo: Uma reflexão sobre a prática*. Penso.
- Shiroma, E. O., Campos, R. F., & Garcia, R. M. C. (2005). Decifrar textos para compreender a política: Subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, 23(2), 427–446. <https://doi.org/10.5007/%25x>
- Vieira, S. L. (2006). Educação e gestão: Extrair significados da base legal. In M. B. Luce & V. Perone (Orgs.), *Gestão escolar democrática: Concepções e vivências* (pp. 27–42). Editora da UFRGS.

O Estadão, IDORT e Estado Novo: a práxis industrial e a formação do trabalhador brasileiro

*O Estadão, el IDORT y el Estado Novo: la praxis industrial
y la formación del trabajador brasileño*

*O Estadão, IDORT, and the Estado Novo: Industrial Praxis
and the Formation of the Brazilian Worker*

AUTOR

**Alexandre de
Britto Redondo ***

[alexandre.b.redondo
@gmail.com](mailto:alexandre.b.redondo@gmail.com)

* Doutor em Educação
pelo programa de
pós-graduação em
Educação: História,
Política, Sociedade, da
Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo
(PUC-SP, Brasil).

RESUMO:

A presente pesquisa analisa as ações dos intelectuais industriais paulistas vinculados ao jornal *O Estado de S. Paulo* e ao Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) durante o período do Estado Novo (1937–1945). A investigação justifica-se pela intensa repressão política exercida pelo Governo Federal sobre esse grupo de intelectuais no contexto do regime varguista. Entretanto, suas formulações e intervenções no campo educacional não foram ineficazes e, por isso, merecem ser analisadas, uma vez que permitem identificar elementos de convergência entre o projeto educacional defendido pelos intelectuais paulistas e determinadas diretrizes do governo Vargas, apesar do acentuado antagonismo político entre esses grupos. O estudo tem como objetivo identificar o projeto cultural delineado por esses intelectuais em favor do processo de industrialização em curso. Para tanto, adota como fontes documentais o acervo da *Revista do IDORT* (posteriormente intitulada *Revista de Organização Científica*), o jornal *O Estado de S. Paulo* e a legislação educacional vigente nas esferas federal e estadual paulista.

RESUMEN:

La presente investigación analiza las acciones de los intelectuales industriales paulistas vinculados al periódico *O Estado de S. Paulo* y al Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) durante el período del *Estado Novo* (1937-1945). La investigación se justifica por la intensa represión política ejercida por el Gobierno Federal sobre este grupo de intelectuales en el contexto del régimen de Vargas. Sin embargo, sus formulaciones e intervenciones en el ámbito educativo no fueron ineficaces y, por ello, merecen ser analizadas, ya que permiten identificar elementos de convergencia entre el proyecto educativo defendido por los intelectuales paulistas y determinadas directrices del gobierno de Vargas, a pesar del marcado antagonismo político existente entre ambos grupos. El estudio tiene como objetivo identificar el proyecto cultural delineado por estos intelectuales en favor del proceso de industrialización en curso. Para ello, adopta como fuentes documentales el acervo de la *Revista do IDORT* (posteriormente denominada *Revista de Organização Científica*), el periódico *O Estado de S. Paulo* y la legislación educativa vigente en los ámbitos federal y del estado de São Paulo.

ABSTRACT:

This study analyzes the actions of São Paulo industrial intellectuals associated with the newspaper *O Estado de S. Paulo* and the Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) during the *Estado Novo* period (1937–1945). The study is justified by the intense political repression exercised by the federal government against this group of intellectuals under the Vargas regime. Nevertheless, their ideas and interventions in

the field of education were not ineffective and therefore deserve careful examination, as they reveal points of convergence between the educational project advocated by these São Paulo intellectuals and certain policy guidelines of the Vargas government, despite the pronounced political antagonism between the two groups. The study aims to identify the cultural project developed by these intellectuals in support of the ongoing process of industrialization. To this end, it draws on documentary sources including the archives of the *Revista do IDORT* (later renamed *Revista de Organização Científica*), the newspaper *O Estado de S. Paulo*, and the educational legislation in force at both the federal and the São Paulo state levels.

1. Introdução

Na primeira metade do século XX, a educação foi estrategicamente utilizada pelos industriais paulistas para a qualificação e difusão dos seus ideais na sociedade brasileira. Por se tratar de um projeto de considerável amplitude, as ações dos industrialistas abrangeram diversos setores do campo formativo. No âmbito da educação básica, Fernando de Azevedo redigiu o Manifesto dos Pioneiros, representando o Movimento da Escola Nova. Na seara do ensino profissional, Roberto Mange e Lourenço Filho¹ diligenciaram produções intelectuais consoante as conformidades industriais.

Em consenso com este grupo, Roberto Simonsen contribuiu em prol da racionalização científica da sociedade por meio da sua articulação política, experiência profissional de engenheiro e gestor, bem como a sua aproximação pessoal com sujeitos da elite industrial. No início do governo de Getúlio Vargas, Simonsen participou de movimentos de oposição ao presidente. No entanto, a partir de meados da década de 1930, o engenheiro atuou peremptoriamente na administração pública da gestão varguista. Outra força colaborativa era constituída por Armando de Salles Oliveira, exercendo a primeira presidência do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), fundado em 1931, e doravante, foi nomeado como Interventor Federal por Vargas e Governador do estado de São Paulo, entre os anos de 1933 e 1936.

O jornal *O Estado de São Paulo* pode ser considerado um elo institucional que estreita o vínculo destes intelectuais paulistas. Afinal, o dono da respectiva empresa de comunicação, Júlio de Mesquita Filho, assumiu parte da liderança da Revolução Constitucionalista de 1932, integrou o grupo de signatários do Manifesto dos Pioneiros, tal como Fernando de Azevedo (redator) e Lourenço Filho, além de ser cunhado de Armando de Salles Oliveira. Este cenário permite mapear o nexos causal das movimentações políticas em torno do jornal paulista no que diz respeito à construção de um sistema educacional a serviço do industrialismo em curso.

De acordo com Aldo Mário de Azevedo, os impactos ocasionados pela crise de 1929 tornaram o cenário nacional propício para que o empresariado se organizasse em defesa do desenvolvimento industrial, considerando as necessidades e idiossincrasias brasileiras. No entendimento deste intelectual industrial, o colapso econômico ocorrido no final da década de 1920 demonstrou a premência de qualificar o setor produtivo, e esta reorganização traria benefícios para o restante da população: “melhorando a qualidade de nossa produção, barateando seu custo, facilitando sua circulação e distribuição e proporcionando melhor remuneração ao nosso operário cujo padrão de vida é sabidamente inferior” (Azevedo, 1932, p. 36). Nessa perspectiva, a transformação das empresas dar-se-ia por uma diligência coletiva que objetivasse a máxima produção e a adaptação às mudanças sociais. E esse intento também deveria partir dos trabalhadores, considerando que eles assumissem uma postura cooperativa.

Com a criação do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), em 1929, liderada por Roberto Simonsen (Gianotti, 2007), as ações dos industriais paulistas ganharam ainda mais vigor. Nesse diapasão de busca por apoio e cooperação, Adensohn destaca a articulação e colaboração de Aldo Mário Azevedo na construção de alianças com sujeitos que tivessem interesses convergentes e comprometimento com o desenvolvimento industrial:

Um líder autêntico do movimento, Aldo Mário de Azevedo, conseguiu reunir junto a Armando de Salles Oliveira um grupo de destacados paulistas e, assim, catalisar os esforços em prol da organização científica no País. Associado ao Instituto de Genebra, Aldo Mário de Azevedo procurava divulgar os progressos de que tomava conhecimento.

PALAVRAS-CHAVE

Educação;
Industrialismo;
*O Estado de S.
Paulo.*

PALABRAS CLAVE

Educación;
Industrialización;
*O Estado de S.
Paulo.*

KEYWORDS

Education;
Industrialization;
*O Estado de S.
Paulo.*

Recibido:
04/07/2024

Aceptado:
20/07/2026

Projetou a criação do Instituto Paulista de Eficiência, buscando o apoio do empresariado e estudiosos dos métodos de racionalização, mantendo contactos com todas as pessoas que poderiam aliar-se à empresa, para um Brasil maior e melhor. Seu entusiasmo contagiou e foi acolhido por Armando de Salles Oliveira, constituindo-se, em fins de 1930, uma comissão organizadora (Adensohn, 1981, p. 4).

Ao se pronunciar sobre a Administração Científica do Trabalho, Aldo Mário Azevedo conceituou como “conjunto de conhecimentos que leva ao ato complexo de organizar, sob o domínio constante da razão, iluminada pela ciência”.

2. A organização racional do trabalho e a sociedade civil brasileira

No dia 23 de junho de 1931, foi reunida uma comissão com o propósito de estabelecer uma assembleia que desencadeasse, finalmente, a fundação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). Sobre este processo de inauguração do instituto, podemos destacar a presença do seu primeiro presidente, Armando de Salles Oliveira, além de outros intelectuais, como: Roberto Mange, Lourenço Filho, A. C. Pacheco e Silva (1º Vice-presidente), Luiz Tavares Pereira (2º Vice-presidente), Aldo Mario de Azevedo (1º Secretário), Clóvis Ribeiro (2º Secretário), Oswaldo Reis de Magalhães (1º Tesoureiro), Vicente Soares de Barros Jr. (2º Tesoureiro), José O. Monteiro de Camargo, Henrique Dumont Villares, Geraldo de Paula Souza, Prof. Damasco Penna e Gaspar Ricardo Junior.

A educação profissional, setor bastante distinto do sistema educacional de São Paulo, sofreu uma série de inovações importantes no começo da década de 1930, inspiradas no círculo de educadores e engenheiros ligados ao IDORT. (...) Todo o movimento da Nova Escola no Brasil tinha uma grande dívida com ideias e indivíduos ligados ao IDORT, mas sua influência era sentida principalmente no campo da educação profissional (Weinstein, 2000, pp. 95-96).

Neste momento inicial do IDORT, a presidência institucional de Armando de Salles Oliveira teve uma importância estratégica. O processo de fundação do instituto ganhou mais impulso justamente quando recebeu o apoio deste intelectual, tendo em vista as possibilidades de contatos, influências e suporte financeiro proporcionados por ele na fundação do IDORT (Conceição, 2005). Após sua posse na Interventoria do estado de São Paulo, em agosto de 1933, Salles Oliveira se afastou fisicamente da gestão idortiana, no entanto, promulgou o decreto estadual nº 6284 (São Paulo, 1934), que considerava a utilidade pública do IDORT e, concomitantemente, autorizava este estabelecimento a realizar estudos que propiciassem a reorganização da administração pública do estado de São Paulo, sendo o orçamento destes trabalhos oriundo da verba do tesouro do estado paulista (Redondo, 2020). Assim, o “ponto alto do instituto consiste no contrato celebrado com o interventor para reorganizar a burocracia de Estado e realizar campanhas contra o desperdício e difusão dos testes psicotécnicos” (Monarcha, 2009, p. 248).

Em uma declaração ao Poder Legislativo, em 1936, Armando de Salles Oliveira argumenta sobre o seu decreto de 1934:

A administração do Estado ressentia-se de falhas e anomalias, que se tinham sobretudo agravado nos anos de inevitável confusão, criada pelo ímpeto e pelo imprevisto do progresso de São Paulo. Recebeu o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), em princípios de 34, a revisão geral da nossa organização administrativa e de indicar as medidas adequadas para a realização da reforma que se tornara indispensável. (...) Os trabalhos sobre a reforma da administração paulista estão sendo acompanhados com interesse, dentro e fora de São Paulo. Três estados, os de Pernambuco, Paraná e Goiás, pediram a colaboração do IDORT para a reorganização dos seus serviços administrativos (Oliveira, Revista de Organização Científica, 1945, p. 189).

No que tangencia à formação profissional consubstanciada na racionalidade científica, a atuação de Roberto Mange também não pode ser negligenciada, bem como a sua aproximação com intelectuais vinculados

ao setor industrial brasileiro em defesa da administração científica do trabalho: “Em nível federal, muitas personalidades destacadas do IDORT, como Roberto Mange e Lourenço Filho, começaram a participar de ‘comissões técnicas’ criadas pela administração Vargas” (Weinstein, 2000, p. 91).

Assim como Mange, Simonsen, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo foram membros fundadores do IDORT, além destes dois últimos partilharem da organização do movimento da Escola Nova. No ano de 1926, a pedido do seu amigo Julio de Mesquita Filho, Fernando de Azevedo organiza o “Inquérito sobre a Instrução Pública de São Paulo”, para o jornal *O Estado de S. Paulo* (Soares, 1978) Anísio Teixeira, outro signatário do Manifesto dos Pioneiros, convida Roberto Mange para participar do Inquérito.

Fernando de Azevedo justifica a presença de Mange com base na valorização do trabalho deste intelectual na prática docente atinente ao ensino de trabalhadores industriais, além dos princípios educacionais que objetivam o estabelecimento da racionalidade científica no ambiente laboral (Azevedo, 1957).

Apesar da experiência docente de Mange no ensino técnico ser remetida às instituições particulares, Fernando de Azevedo convidou-o para discursar acerca da formação profissional no Inquérito. No entendimento de Azevedo, Mange era dotado de diversos atributos que contribuíssem para o desenvolvimento do ensino profissional no país.

Ao descrever os empreendimentos de Mange, Azevedo não economiza elogios pessoais tais como: “notória capacidade”, “dobrado prestígio”; e também com relação a seus empreendimentos: “espírito de organização, positivo e luminoso”, “a mais bela tentativa nos domínios do ensino profissional mecânico”, etc. Além disso, antevê as repercussões das inovações pedagógicas trazidas por Mange, afirmando que o curso se tornaria um paradigma para escolas desse gênero (Zucchi, 2007, p. 77).

A evidente aproximação de Roberto Mange com os idealizadores do movimento da Escola Nova e com o IDORT torna possível estabelecer, portanto, um conjunto de ideais pautados na defesa da racionalidade científica do trabalho que fundamentam as práticas pedagógicas do ensino profissional, e estas têm como propósito negar

a história enquanto história da luta de classes, produzindo um imaginário em que o movimento progressivo da história era decorrência do choque contínuo entre o moderno e o arcaico, o racional e o irracional, o novo e o velho, em síntese: entre Tradição e Modernidade. Recolocada sob novas bases: “classes laboriosas” e “classes dirigentes”, a divisão não representava o exercício de poder de uma classe sobre outra, refletia apenas a organização científica do mundo do trabalho e da sociedade (Monarcha, 1990, p. 76).

É indelével que a década de 1930 teve grande importância para o início das atividades do IDORT, desde a sua fundação por empresários paulistas até a sua incumbência de reorganização administrativa pública do estado de São Paulo, outorgada pelo Interventor Federal Armando de Salles Oliveira². Porém, foi na década de 1940 em que o cenário nacional foi propício para a sistematização do ensino profissional. Embora o aspecto de marcada centralização política do Estado Novo (1937-1945) relacionada à formação dos trabalhadores não agradasse parte da elite econômica, a Reforma Capanema (1942), também conhecida como Leis Orgânicas do Ensino, estruturou a educação profissional, reformulou o ensino comercial e fundou uma importante instituição educacional, o SENAI, direcionado para qualificar a mão de obra e atender as demandas produtivas do desenvolvimento industrial.

Este movimento educacional que objetivava uma formação da classe trabalhadora favorável aos interesses empresariais era constituído por diversos intelectuais pertencentes ao âmbito industrial e outros diretamente associados ao setor educacional, sendo estes educadores responsáveis pela criação, gestão e organização do IDORT, como Fernando Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Noemy Marques Silveira, entre outros professores da Universidade de São Paulo. Ademais, apresenta-se como um fato evidente o desdobramento da organicidade desses sujeitos a serviço de um projeto sociocultural especificamente industrial.

Dentre os percalços que poderiam prejudicar a efetividade e eficiência deste ambicioso projeto educacional, podemos destacar a presença de trabalhadores estrangeiros no setor fabril, sendo estes vistos como “contestadores”, podendo ocasionar possíveis ameaças ao plano nacionalista de industrialização. Nessa perspectiva, tornar-se-ia estrategicamente viável a ênfase na instrução dos trabalhadores nativos, reduzindo o contingente laboral de imigrantes internacionais.

No que diz respeito à formação das crianças, o projeto educacional idortiano consistia em ensinar os princípios civis da sociedade capitalista, bem como os supostos atributos necessários que um futuro profissional deveria ter em posse para ser considerado um “bom empregado”. Dedicadas às conveniências industriais, as práticas pedagógicas do IDORT englobavam os princípios da ética do trabalho e a dimensão psicológica do futuro operário, além de tornarem imanente na realidade do educando um conjunto específico de opções de profissões a serem exercidas, limitando e orientando as “escolhas” de carreira dos mais jovens.

A formação de indivíduos pautada na disciplina do mercado é demasiadamente marcante na perspectiva pedagógica do instituto. A promessa fundamentada na racionalidade científica de que a ascensão da produção capitalista beneficiaria a todos, incluindo a população de baixa renda, era bastante frequente em palestras, cursos e reuniões. Dessa forma, a preocupação discursiva dos intelectuais do IDORT estava em conquistar a adesão dos ideais industriais por parte da classe trabalhadora brasileira, exaltando o caráter disciplinado, colaborativo e patriota, admitindo como principais obstáculos a cultura e os costumes populares, somados ao “hábito de reivindicação” de operários estrangeiros, principalmente.

Conforme Weinstein constata:

Para os industriais paulistas e seus representantes, um dos objetivos primordiais era garantir um número suficiente de operários especializados - suficiente não apenas para atender à crescente demanda de trabalhadores em determinados setores, mas também para forçar para baixo os níveis salariais e limitar o poder de barganha desses mesmos operários. Alguns de seus porta-vozes enfatizavam o papel da educação e da formação profissional no fomento da eficiência, da organização racional e do caráter moral dos trabalhadores, mas esses temas eram secundários. Em contrapartida, muitos reformadores educacionais pertencentes à burocracia do regime de Vargas analisavam a carência de operários especializados e a perspectiva de educação profissional em termos muito mais amplos (Weinstein, 2000, pp. 104-105).

Nesse mote, “durante as décadas de 20 e 30, o ideário taylorista foi sendo difundido através de entidades criadas pela burguesia industrial nascente e pelo Estado” (Segnini, 1986, p. 88). A atuação do governo varguista atinente à propagação dos princípios industriais foi indelevelmente basilar:

Os documentos do Ministério da Educação relativos à formação profissional para a indústria nesse período revelam uma ampla gama de preocupações e aspirações que esses reformadores educacionais relacionavam à questão da formação profissional. Um dos primeiros documentos sobre a formação para o trabalho industrial, escrito por três técnicos, foi um extenso tratado sobre a “organização científica do trabalho”. Os autores discutiam as origens e vantagens do taylorismo e o papel que a guerra na Europa desempenhou na eliminação das resistências à sua implementação. Só no final do texto eles abordaram o problema da formação profissional, e apenas para insistir que todas as escolas deveriam se pautar pelos princípios ditados pela administração científica. Os autores só valorizavam a formação profissional na medida em que esta aplicava os princípios de Frederick W. Taylor, Henri Fayol e Henry Ford (Weinstein, 2000, p. 105).

O IDORT objetivou assumir o protagonismo nacional da formação técnica no ambiente laboral. Tanto os quadros de trabalhadores industriais quanto os do serviço público estavam no escopo das práticas educacionais do instituto. É válido salientar que este intento idortiano já existia antes de 1941, sendo este o cerne das primeiras ações após a sua fundação, na década de 1930.

Ademais, este projeto educacional traçou uma dimensão funcional bastante ampla em relação à sociedade, tal como: criar o sentimento de patriotismo e de interesse público somados ao estabelecimento de tradições que iriam ao encontro deste envolvimento; designação do modelo de “origem” da civilização brasileira, incentivando a solidariedade da população em prol deste princípio; facultar a formação dos quadros e a organização das escolas das forças militares, incorporando esta categoria em uma toada a favor da educação nacional e da colaboração com o funcionamento das universidades; resultar o equilíbrio indivíduo-sociedade mediante o esforço de granjear uma democracia social e econômica; alastrar ao máximo o alcance físico do ensino em todos os níveis e locais, incluindo a zona urbana e a rural; instituir valores espirituais e morais sobre os materiais; propiciar condições mínimas de vida material para um mínimo de vida espiritual; promover e potencializar o apreço à personalidade humana; otimizar o sentimento religioso, com respeito à liberdade de crenças; tornar o sistema educacional em um importante mecanismo de fortalecimento e de salvaguarda das instituições democráticas; fomentar a produção de atividades científicas (pesquisa e experimentos), em institutos universitários; favorecer condições de estabilidade e segurança a todos os trabalhadores do ambiente acadêmico; resguardar o preceito da liberdade intelectual.

A aplicabilidade remetida à educação consistiria na construção formativa de um “novo sujeito”, e a “nova forma de viver” deste indivíduo estaria diretamente conectada aos princípios da racionalidade científica, contribuindo com os interesses da nação em conjunto com a lógica industrial.

O cenário urbano brasileiro apresentou nítidas alterações durante a primeira metade do século XX, e a industrialização fomentada pelo avanço do capitalismo ficou mais evidente no cotidiano. A maior oferta de empregos nos centros urbanos desencadeou um significativo êxodo rural. Todavia, grande parte da força de trabalho disponível não era adequadamente capacitada para atender às demandas dos empregadores, e o sistema educacional não era suficientemente estruturado para contemplar um público tão numeroso. No esforço de propor uma solução paliativa que atenuasse esta carência do mercado de trabalho, o Governo promoveu incentivos que permitissem a parceria das agências profissionalizantes com o sistema educacional público.

Apesar do exílio político de Júlio de Mesquita Filho e de Armando de Salles Oliveira, bem como a intervenção varguista na direção de *O Estado de S. Paulo*, em 1940, o período que findou a década de 1930 e iniciou os anos de 1940 foi caracterizado por aproximações entre Getúlio Vargas e os industriais paulistas em prol de uma reforma sociocultural da população brasileira. Em 1937, por exemplo, o Presidente da República nomeou o idortiano Roberto Simonsen para assumir o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), sendo este um: “órgão diretamente ligado ao presidente Vargas com a missão de colaborar na definição da política econômica do governo” (Barreto, 2017, p. 17). A participação de Roberto Simonsen no governo varguista possibilitou uma movimentação política mais efetiva atinente à organização da educação profissional. No ano de 1941, o governo federal reuniu um conjunto de intelectuais para formularem um novo plano de criação de uma instituição de ensino profissional com ênfase na aprendizagem industrial:

Sob a coordenação de Simonsen, convidados a elaborar um projeto de criação de uma instituição exclusivamente voltada para a aprendizagem industrial, ou seja, um órgão privado encarregado de criar e ministrar cursos para aprendizes e operários de várias empresas, dirigido pelos empresários e mantido com recursos vindos das indústrias através de aposentadorias e pensões (Müller, 2009, p. 139).

Com o objetivo claro de tornar ainda mais intenso o andamento das discussões que viabilizassem a sistematização do ensino profissional, esta plêiade reunia intelectuais com considerável vivência “em ensino profissionalizante, porém ligados ao setor empresarial, para contribuir, com sua experiência, na elaboração do novo projeto de lei. Foram chamados João Lüderitz, Joaquim Faria Góes Filho e Roberto Mange” (Müller, 2009, p. 140).

Dentre as principais articulações deste grupo de industriais preocupados com a qualificação do trabalho, podemos destacar a criação do

Serviço Nacional de Seleção, Aperfeiçoamento e Formação dos Industriários – SENAFI, mantido a partir de uma taxa mensal paga pelas indústrias sobre cada operário, cobrada pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários – IAPI, se constituindo, numa tentativa dos industriais de afastar a classe operária e a burocracia estatal do controle da formação profissionalizante. Ao Governo Federal caberia a criação de Liceus Industriais para a formação de professores e monitores de educação profissionalizante, em número muito restrito naquele período (Müller, 2009, p. 140).

A preparação do corpo docente também fazia parte dos intentos destas ações governamentais:

O governo recorreu à CNI para elaboração de programas de ensino e capacitação de professores. Como Diretor do Departamento Regional da 6ª Região (São Paulo) foi nomeado Roberto Mange em 28 de agosto de 1942. (...) que carregou toda a sua experiência como professor de Engenharia Mecânica da Escola Politécnica de São Paulo e como diretor do IDORT, além de uma considerável bagagem cultural e intelectual. Mange era considerado uma das maiores autoridades na aplicação de métodos de racionalização do trabalho, de que já vinha fazendo uso nas instituições onde trabalhara (Müller, 2009, p. 98).

Em 1942, o Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, instituiu as Leis Orgânicas do Ensino, que ficaram conhecidas como “Reforma Capanema”. Esta reforma representou o empenho do governo federal na sistematização do ensino profissional em nível técnico.

Com um conjunto de decretos-lei, esta reforma delimitou a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), com o apoio de industriais e em convênio com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI); a estruturação do Ensino Industrial; e a organização do ensino secundário em dois ciclos: o ginasial, com duração de quatro anos, e o colegial, de três anos (Batista, 2013). Embora a Reforma Capanema tenha promovido mudanças consideráveis na organização da educação dos trabalhadores, foram consolidados problemas sociais como a segregação entre os estudantes do ensino técnico com os alunos do secundário, sendo este último o único caminho possível para o ingresso à educação superior.

O processo que originou o SENAI foi resultado das diversas ações dos industriais ligados ao IDORT, do Governo Vargas e por Roberto Mange, maior expoente dos industriais na área de formação profissional. Assim é que surge essa escola nacional de formação dos trabalhadores (Batista, 2013, p. 220).

O objetivo principal que desencadeou a criação desse sistema de ensino profissional foi a preparação técnica do maior número possível de alunos para a atuação no mercado de trabalho, no menor tempo exequível. Por outro lado, a resolução dos problemas educacionais não foi enquadrada nas práticas deste programa. Romanelli (2006) identifica que esta política pública não proporcionou igualdade de acesso ao sistema educacional brasileiro. O pleno acesso a todos os níveis e modalidades era demasiadamente restrito, tendo em vista que o corpo discente dos ensinos secundário e superior era majoritariamente oriundo das classes médias e altas. As camadas populares ficavam limitadas à educação primária e ao nível profissional, geralmente.

Conforme Tenca (1987, p. 82) analisa esse processo, o ano de 1937 foi crucial para o IDORT iniciar uma investida em direcionar grande parte da sua atuação ao viés educacional. Este empenho seria uma resposta à repressão política do governo varguista aos paulistas, que estabeleceu o Estado Novo (1937-1945) e determinou o exílio da família Mesquita, empresários e personalidades políticas, como Armando de Salles Oliveira. Em consonância com esta nova fase de práticas formativas, Roberto Mange e Roberto Simonsen lideraram um conjunto de expedições educacionais endereçadas à sociedade civil, sem nenhum vínculo estatal. A primeira campanha deste trabalho foi a *Jornada contra o Desperdício*, em 1938 (Ibidem, p. 82). Esta paulatina alteração de conduta do IDORT é evidenciada pelo baixo número de publicações relacionadas à educação no lapso temporal entre 1937 e 1940, com uma média anual de 8,5 trabalhos divulgados pela revista.

No que diz respeito à maior quantidade de material educativo veiculado pela revista nos anos de 1942 até 1946, pode-se atribuir ao cenário político mais favorável às práticas de ensino, a partir de 1942, o

que também impulsionou a dedicação do instituto na elaboração e propagação de cursos relacionados à organização racional do trabalho.

É importante salientar que todo este projeto educacional idortiano ganhou consistência e maior complexidade com o passar dos anos. O uso da revista para este fim iniciou na década de 1930, mas assumiu maior importância na década de 1940, com uma considerável estabilidade na quantidade anual de publicações, admitindo a formação técnica pautada na organização racional do trabalho como a prioridade do instituto. A partir de 1942, o material apresentado pela revista esboçava uma quantidade maior de textos, índices e tópicos alinhando a orientação profissional com o âmbito educacional, evidenciando uma maior atenção à área formativa em comparação aos anos anteriores, no entanto, esta conduta não deixou de lado ou negligenciou os demais assuntos tradicionalmente tratados pelo instituto.

Também é profícuo destacar a contribuição do jornal *O Estado de S. Paulo* na divulgação dos trabalhos exercidos pelo IDORT, durante as décadas de 1930 e 1940. Com um público de leitores muito mais numeroso que a Revista do IDORT, o periódico paulista colaborou com a popularização do instituto ao apresentá-lo em suas páginas, tendo em vista o evidente vínculo e interesses convergentes entre os dirigentes de ambas as instituições. Para a realização do levantamento de publicações referentes ao Instituto de Organização Racional do Trabalho, foi acessado o acervo digital de *O Estado de S. Paulo* e a palavra “IDORT” foi utilizada como filtro. A década de 1930 (1932-1939) apresentou um total de 73 matérias relacionadas ao instituto paulista, enquanto a década de 1940 (1940-1949) apresentou a totalidade de 296 publicações que mencionaram a instituição, correspondendo a um aumento considerável de 305,47%, aproximadamente, em relação à década anterior.

No entanto, para atender aos objetivos de nossa pesquisa, consideramos apenas as publicações pertencentes ao recorte temporal dos anos de 1937 até 1945, concernente à vigência do Estado Novo. Sobre os assuntos em que o jornal paulista fez menção direta ao IDORT, neste período, pode-se ponderar a realização de congressos, cursos lecionados, serviços prestados, contratos celebrados, parcerias consolidadas com outras entidades e pronunciamentos de indivíduos ligados ao instituto. Enquanto o periódico estava sob o comando da família Mesquita (1937-1939), apresentou uma média anual de 15,6 publicações relacionadas ao instituto. Por outro lado, a intervenção varguista (1940-1945) na direção do jornal contabilizou uma média anual de 31,5 publicações, o que evidencia a convergência da práxis idortiana com o Estado Novo, e vice-versa.

3. Conclusão

O fomento à organização racional do trabalho, bem como o disciplinamento das camadas populares consubstanciado neste ideal foram os elementos basilares que motivaram as ações do IDORT, sendo este umas das entidades a serviço dos interesses de parte da elite industrial paulista e nacional. Ainda, o instituto paulista contou com a sua própria revista e com o jornal *O Estado de S. Paulo* — sob a gestão do governo federal — para a difusão e enaltecimento das suas narrativas e práticas alinhadas com os interesses industriais. O fato de *O Estado de S. Paulo* ser um periódico de grande circulação e ser dirigido pelo poder federal, a nomeação de intelectuais idortianos para cargos administrativos do governo varguista e a criação do SENAI ser diretamente fundamentada nos princípios do IDORT permite concluir que a reforma social pautada na organização racional do trabalho foi um princípio defendido pelo instituto paulista e pelo Estado Novo, em concomitância.

NOTAS

¹ Manuel Bergström Lourenço Filho foi um dos educadores pioneiros do movimento Escola Nova e fez parte da liderança da reforma do ensino cearense, durante a década de 1920. Trabalhou no jornal *O Estado de S. Paulo*, participou do processo de fundação do IDORT, realizou a publicação de obras sobre a Organização e Psicologia Aplicada ao trabalho, colaborou na divulgação de teses tayloristas para a sociedade brasileira e traduziu os trabalhos de Henry Pieron e León Walther, da Universidade de Paris e do Instituto Rousseau da Universidade de Genebra, respectivamente.

² Armando de Salles Oliveira foi membro fundador e o primeiro presidente do IDORT. Renunciou à presidência do instituto para assumir a Interventoria do estado de São Paulo, em 1933, nomeado pelo presidente da República Getúlio Vargas (Redondo, 2020).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adensohn, F. M. (1981). O IDORT em seu 50º aniversário: Do pioneirismo à consolidação e projeção internacional do movimento brasileiro de administração. *Revista do IDORT*, 50(587–589), p. 3–ss.
- Azevedo, A. M. de. (1932). Instituto de Organização Racional do Trabalho de São Paulo. *Revista do IDORT*, 1, s. p.
- Azevedo, F. (1957). *A educação na encruzilhada*. Melhoramentos.
- Barreto, G. (2017, 28–30 de agosto). Roberto Simonsen: Um intelectual orgânico dos industriais paulistas. In *Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica & XIII Conferência Internacional de História de Empresas*. Niterói, RJ, Brasil. <https://www.abphe.org.br/congresso/xii-congresso-niteroi/textos-completos>
- Batista, E. L. (2013). *Trabalho e educação profissional nas décadas de 1930 e 1940 no Brasil: Análise do pensamento e das ações da burguesia industrial a partir do IDORT* [Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas]. <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/904185>
- Conceição, M. R. (2005). *A educação nas ações e proposições do Instituto de Organização Racional do Trabalho (1932–1946)* [Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]. <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/10269>
- Gianotti, V. (2007). *História das lutas dos trabalhadores no Brasil*. Mauad X.
- Monarcha, C. (1990). *A reinvenção da cidade e da multidão: Dimensões da modernidade brasileira: A Escola Nova*. Cortez/Autores Associados.
- Monarcha, C. (2009). *Brasil arcaico, Escola Nova: Ciência, técnica e utopia nos anos 1920–1930*. Editora UNESP.
- Müller, M. T. (2009). *A lousa e o torno: A Escola SENAI Roberto Mange de Campinas* [Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas]. <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/449544>
- Oliveira, A. de S. (1945, setembro). A reorganização da administração pública em São Paulo. *Revista de Organização Científica*, 14(165).
- Redondo, A. de B. (2020). *Educação, política e industrialismo em Armando de Salles Oliveira (1931–1937)* [Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]. <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/23532>
- Romanelli, O. de O. (2006). *História da educação no Brasil*. Vozes.
- São Paulo (Estado). (1934, 25 de janeiro). *Decreto nº 6.284, de 25 de janeiro de 1934. Considera de utilidade pública o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT)*. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1934/decreto-6284-25.01.1934.html>
- Segnini, L. R. P. (1986). Taylorismo: Uma análise crítica. In L. Bruno (Org.), *Organização, trabalho e tecnologia* (pp. 81–88). Atlas.
- Soares, M. de J. A. (1978). *Educação preventiva: Fernando de Azevedo e o Inquérito sobre a Instrução Pública em São Paulo, 1926* [Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas].
- Tenca, A. (1987). *Razão e vontade política: O IDORT e a grande indústria nos anos 30* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas]. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.1987.17848>
- Weinstein, B. (2000). *(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil, 1920–1964* (L. V. Machado, Trad.). Cortez/CDAPH-IFAN/Universidade São Francisco.
- Zucchi, B. B. (2007). *O programa e os métodos de treinamento profissional do curso de ferroviários da Companhia Sorocabana (São Paulo, década de 1930)* [Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]. <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/10629>



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA



Ediciones Universidad
Salamanca



REVISTA DE ESTUDIOS BRASILEÑOS

VOLUMEN 12 NÚMERO 25

EDITORIAL

PRESENTACIÓN

Ignacio Berdugo Gómez de la Torre - Rubens Beçak

DOSSIER

A CENTRALIZAÇÃO DO PODER E O PAPEL DO ESTADO NO PENSAMENTO DE ALBERTO TORRES (1865-1917)

João Paulo de Souza Favoretti

DO BRAZIL COM Z AO BRASIL COM S: O CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1824

Francisco José Araujo

O GOVERNO DE JAIR BOLSONARO E A DIREITA RADICAL NO BRASIL: A TENTATIVA DE GOLPE DE ESTADO DE 8 DE JANEIRO DE 2023

Jefferson Rodrigues Barbosa

A GESTÃO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NO USO DA INTERNET: O PORTAL GOV.BR DEZ ANOS DEPOIS

Kleomara Gomes Cerquinho - Ana Paula Paes de Paula

A GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA: FUNDAMENTOS, RESULTADOS E DESAFIOS

Elson Luciano Silva Pires

CONTROLE SOCIOTERRITORIAL E PARTICIPAÇÃO NA PERIFERIA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Bruno José da Cruz Oliveira

DA SERINGUEIRA AO ESTADO: GOVERNANÇA,

TERRITÓRIO, INDÍGENAS E A ECONOMIA DA BORRACHA NA FORMAÇÃO DO ESTADO DO ACRE

Virgílio Bomfim Neto

CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DO COMPLEXO ECONÔMICO INDUSTRIAL DA SAÚDE NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: ARTICULAÇÕES

Ricardo Mendes Antas Jr.

O DIREITO À SAÚDE E A DESIGUALDADE: AS RESPOSTAS DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19 NO NORDESTE BRASILEIRO

Bernadete Perez Coelho - Tiago Feitosa de Oliveira

DESCAMINHOS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO EM DEBATE

Lara Iara Gomes Borges - Rafael Gonçalves dos Santos - Maria Cristina Piana

O IFMT E SUAS MARGENS: MEDIAÇÕES E DISPUTAS NA PRÁTICA DA CIÊNCIA E DA EDUCAÇÃO

Valter Cardoso da Silva - Moisés Alves de Oliveira

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL: TESSITURAS SISTÊMICAS NEOLIBERAIS

Fernando Lazaretti Onorato Silva - Patric Paludett Flores - Vânia de Fátima Matias

O ESTADÃO, IDORT E ESTADO NOVO: A PRÁXIS INDUSTRIAL E A FORMAÇÃO DO TRABALHADOR BRASILEIRO

Alexandre de Britto Redondo



VNIVERSIDAD
D SALAMANCA



Ediciones Universidad
Salamanca