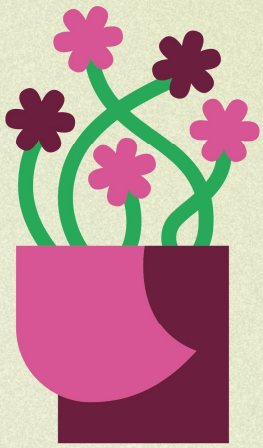
37º CICT
Ciência Delas

Anais

37º Congresso de Iniciação Científica e Tecnológica da UFRN





37º CICT

Ciência Delas

UFRN PROPESQ CNPq

EXPEDIENTE

APRESENTAÇÃO

O Congresso de Iniciação Científica e Tecnológica (CICT) é um evento aberto à comunidade no qual todos os aproximadamente 1.800 alunos de Iniciação Científica e Tecnológica da UFRN (bolsistas e voluntários) apresentam os resultados de suas pesquisas desenvolvidas ao longo de um ano, como cumprimento de um plano de trabalho elaborado e orientado por um professor/pesquisador do quadro permanente da Instituição.

O CICT está entre as ações inseridas no âmbito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica e Tecnológica da UFRN, que possui entre seus objetivos: a) Contribuir para a formação e engajamento de recursos humanos em atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação; b) Contribuir para a formação científica de recursos humanos que se dedicarão a qualquer atividade profissional; e c) Contribuir para a formação de recursos humanos que se dedicarão ao fortalecimento da capacidade inovadora das empresas no País.

A 37ª edição do Congresso teve como tema “Ciência Delas", estando alinhada aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU. Ao submeter os trabalhos ao Congresso, os alunos indicaram os objetivos da Agenda 2030 aos quais suas pesquisas estavam relacionadas. Essa iniciativa visa estimular a pesquisa científica e tecnológica voltada para a busca por soluções para os desafios sociais contemporâneos. Em uma etapa inicial do CICT, denominada Mostra de Trabalhos e Vídeos de Ciência, Tecnologia e Inovação, foram realizadas as apresentações dos trabalhos submetidos pelos participantes do evento. As apresentações ocorreram de forma assíncrona, por meio de arquivos digitais (trabalho completo e vídeo), sendo disponibilizadas não só aos avaliadores do congresso pelos Sistemas da UFRN, mas também ao público em geral por meio do site do evento (www.cic.propesq.ufrn.br). Após essa etapa inicial, que ocorreu sob o formato virtual, os 48 melhores trabalhos do evento foram selecionados para apresentação oral em uma etapa complementar do congresso que ocorreu de forma presencial.

Os alunos concorreram ao 10º Prêmio Destaque na Iniciação Científica e Tecnológica da UFRN, que foi instituído pela Pró-Reitoria de Pesquisa em 2017 para reforçar as ações dos programas institucionais de iniciação científica e tecnológica. O prêmio contemplou as categorias Trabalho Destaque de Iniciação Científica e Tecnológica e Vídeo Destaque de Iniciação Científica e Tecnológica e na subcategoria de Inovação. Os premiados foram agraciados com bolsas mensais de até R$ 1100,00 (mil e cem reais) durante o período de um ano. Os orientadores dos alunos premiados adquiriram precedência em relação aos demais para efeitos de concorrência no Edital de Bolsas de Pesquisa da UFRN em 2027.

Ainda em 2026, a Pró-Reitoria de Pesquisa realizou a 8ª Edição do Prêmio Pesquisador Destaque da UFRN, certame instituído em 2019 e que é concedido anualmente aos pesquisadores da instituição que tenham apresentado relevantes contribuições para o desenvolvimento da ciência em cada uma das três grandes áreas do conhecimento: Ciências da Vida; Ciências Exatas, da Terra e Engenharias; e Ciências Humanas e Sociais, Letras e Artes. Além de troféu e certificado, todos os premiados foram contemplados com auxílio no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) para custear despesas específicas, discriminadas em edital, e tiveram a oportunidade de compartilhar suas experiências com os participantes do CICT 2026 em uma mesa redonda.

Além de valorizar a contribuição das mulheres para a produção do conhecimento científico, promovendo a visibilidade de suas trajetórias e reconhecendo seu papel no desenvolvimento da ciência, o congresso cumpriu três funções valiosas para a instituição: a inserção dos discentes em um ambiente acadêmico de publicação e apresentação dos resultados de pesquisa; a divulgação científica, por meio de vídeos que utilizam uma linguagem científica, porém acessível ao público em geral; e, por fim, a popularização da ciência.

PROGRAMAÇÃO

DATA	ATIVIDADE
09/10	Divulgação da lista dos pré-selecionados para concorrer ao 9º Prêmio Destaque na Iniciação Científica e Tecnológica da UFRN
19/10	Abertura oficial do evento
19/10 a 23/10	CICT 2026 - Etapa presencial
20/10 a 22/10	Sessões de apresentações orais
23/10	Cerimônia de premiação e encerramento do evento

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CÓDIGO: HS0782

AUTOR: MATHEUS HERACLITO XAVIER

ORIENTADOR: ZORAIDE SOUZA PESSOA

TÍTULO: GOVERNANÇA CLIMÁTICA E SOCIOAMBIENTAL: ESTUDO DE CASO DA RMN E DA UPH SERIDÓ

Resumo

Apesar do avanço nas discussões sobre a emergência climática e os seus efeitos a nível global e nacional, as agendas governamentais progridem lentamente na construção de políticas ambientais e climáticas. O objetivo deste plano de trabalho é analisar como os governos estaduais e municipais do Nordeste estão incorporando as questões climáticas em suas políticas públicas. A pesquisa adota uma abordagem multidisciplinar, com natureza quali quantitativa e descritiva, baseada em fontes secundárias. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica para compreender o estado teórico do problema. Em seguida, uma análise documental qualitativa coletou dados de legislação e planos do Nordeste sobre meio ambiente, recursos hídricos, energias renováveis e mudanças climáticas. Finalmente, a etapa quantitativa analisou a agenda 2030 por meio de indicadores sociais do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil (IDSC-BR) para monitorar a atuação do nordeste relativo aos ODS 2, 6, 7, 11 e 13. Os resultados apontam que as agendas governamentais estão a passos pequenos de serem estabelecidas para das metas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A contribuição da pesquisa reside no monitoramento das políticas públicas, promovendo um debate sobre as pautas na agenda ambiental e ajudando a compreender essa agenda no nordeste brasileiro.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Mudanças climáticas; Desenvolvimento sustentável.

TITLE: CLIMATE AND SOCIO-ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: A CASE STUDY OF THE NATAL METROPOLITAN REGION (RMN) AND THE SERIDÓ HYDROGRAPHIC PLANNING UNIT (UPH)

Abstract

Despite the progress in discussions about the climate emergency and its effects at both global and national levels, government agendas are advancing slowly in the development of environmental and climate policies. The objective of this work plan is to analyze how state and municipal governments in the Northeast of Brazil are incorporating climate issues into their public policies. The research adopts a multidisciplinary approach, with a qualitative-quantitative and descriptive nature, based on secondary sources. Initially, a literature review was conducted to understand the theoretical framework of the problem. Next, a qualitative documentary analysis collected data from legislation and plans in the Northeast related to the environment, water resources, renewable energy, and climate change. Finally, the quantitative phase analyzed the 2030 Agenda using social indicators from the Sustainable Development Index for Cities – Brazil (IDSC-BR) to monitor the Northeast's performance in relation to SDGs 2, 6, 7, 11, and 13. The results indicate that government agendas are progressing slowly toward meeting the Sustainable Development Goals. The research contributes to the monitoring of public policies, fostering debate on environmental issues and helping to understand this agenda in the Brazilian Northeast.

Keywords: Public policies. Climate change. Sustainable development.

Introdução

As mudanças climáticas representam o maior desafio da humanidade atualmente. Conforme o autor (Artaxo, 2019) “é indiscutível que os seres humanos estão alterando o clima da Terra, com base em diversas evidências”. Ele afirma que os efeitos previstos pelos modelos climáticos para ocorrerem em 30 a 50 anos já estão ocorrendo, sendo necessário intensificar os esforços na mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e acelerar o processo de adaptação ao novo clima.

Entretanto, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a partir do século XIX, as atividades humanas tornaram-se as principais impulsionadoras das mudanças climáticas. “Essas mudanças consistem inicialmente em alterações nas temperaturas do planeta após as emissões dos gases do efeito estufa na atmosfera, gerados principalmente pela queima de combustíveis fósseis” (ONU, 2025). O agravamento destes efeitos acendeu um alerta em todo o mundo, levando a diversos países a pensar em medidas urgentes de adaptação. O contexto atual, exige uma reconfiguração dos modelos de gestão territorial, substituindo padrões produtivos extrativistas por alternativas baseadas em energias limpas e em respeito à diversidade sociocultural para preparar a sociedade e ter adaptação climática como pauta importante na construção de políticas públicas sustentáveis e plurais.

A construção da agenda governamental, conforme Kingdon (2011), consiste em um conjunto de temas e problemas que recebem atenção prioritária das autoridades públicas em determinado momento. Esse processo é marcado por

uma dinâmica competitiva, na qual diferentes ideias, questões e interesses disputam a atenção dos formuladores de políticas (Capella, 2007; Söthe; Mantovaneli Junior; Kegel, 2018). Nesse sentido, a priorização da adaptação climática depende da capacidade dos governos municipais de reconhecer a gravidade das mudanças climáticas.

Em consideração na necessidade de análise das políticas públicas socioambientais e de uma governança na resposta das instituições acerca do tema das mudanças climáticas o projeto tem como problema de pesquisa uma investigação para compreender de que forma a governança climática e socioambiental vem sendo construída em municípios da Região Metropolitana de Natal e da UPH do Seridó, do Rio Grande do Norte/RN e vem se configurando em suas políticas de adaptação climática ou não e como se insere numa perspectiva de transição energética e descarbonização dos territórios. Para responder a esse problema de estudo foi pensado no objetivo geral para subsidiar a coleta de dados e fundamentar a investigação em um Diagnóstico de como se estrutura a governança climática e socioambiental dos municípios do Rio Grande do Norte/RN, tanto da RMN e do Seridó, que estão sensíveis aos climas tropical litorâneo e tropical semiárido. E com isso foi possível por meio dos objetivos específicos, I) mapear ações e políticas voltadas para governança socioambiental e climática da área empírica; II) identificar os investimentos dos governos para gestão socioambiental e climática nos seus orçamentos;

Este relatório está associado ao projeto de pesquisa “Sustentabilidade, Adaptação Climática, Energias e Sociodiversidade dos Territórios: uma análise comparativa de estudos de casos de governos no contexto do nordeste brasileiro” (PVC18326-2020/UFRN). O foco será nos 36 municípios do Rio Grande do Norte/RN inseridos no recorte territorial da Unidade de Planejamento Hidrológico Seridó (UPH Seridó RN) e na Região Metropolitana de Natal (RMN). O primeiro compõe parte do território localizado na Região Metropolitana de Natal (RMN) e o segundo na bacia hidrográfica do rio Piancó-Piranhas-Açu (UPH-SÉRIDO RN).

O relatório científico está estruturado em quatro tópicos: introdução, que contextualiza a temática; metodologia, que apresenta os métodos de pesquisa; resultados e discussões, que analisam os achados; e conclusões, com perspectivas e possíveis soluções.

Metodologia

A metodologia deste estudo utiliza uma natureza quali-quantitativa, buscando mensurar e comparar variáveis objetivas para testar relações entre elas, conforme proposto por Creswell, Creswell (2021). Essa abordagem permite uma análise de padrões observáveis na realidade empírica desta pesquisa, viabilizando inferências fundamentadas sobre o desempenho institucional e orçamentário dos municípios investigados, com ênfase na gestão ambiental e na gestão de riscos e desastres.

A pesquisa teve como áreas de estudo a Região Metropolitana de Natal (RMN) e o território do Seridó Potiguar, contemplando seus respectivos municípios. A RMN é composta por: Arês, Bom Jesus, Ceará-Mirim, Extremoz, Goianinha, Ielmo Marinho, Macaíba, Maxaranguape, Monte Alegre, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu e Vera Cruz. Já o Seridó Potiguar inclui: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Florânia, Ipueira, Jardim de Piranhas, Jardim do Seridó, Jucurutu, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Seridó, São João do Sabugi, São José do Seridó, São Vicente, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas.

A opção por uma abordagem quantitativa está diretamente alinhada aos objetivos específicos desta pesquisa, assegurando coerência entre o problema proposto, as etapas do processo investigativo e os métodos de análise de dados. Para o primeiro objetivo específico, que consiste em examinar os instrumentos de gestão de riscos de desastres existentes nos municípios da RMN e do Seridó Potiguar na gestão de riscos de desastres, foi adotada como base empírica a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 1999.

A pesquisa MUNIC/IBGE disponibiliza dados sobre os 5.570 municípios brasileiros, com o objetivo de consolidar uma base sólida e periodicamente atualizada de informações estatísticas e cadastrais referentes à administração pública local (IBGE, 2021). Esses dados derivam de questionários aplicados a gestores municipais responsáveis por diferentes setores e/ou instituições, que fornecem informações acerca dos órgãos públicos e demais instrumentos de gestão municipal (IBGE, 2021). As informações resultantes constituem indicadores relevantes para o monitoramento e a avaliação do quadro institucional dos municípios, contribuindo para o planejamento e a melhoria da gestão municipal.

As informações examinadas nesta etapa foram extraídas da edição de 2020 da pesquisa MUNIC, cujos dados foram coletados entre 2017 e 2020. A escolha dessa edição se justifica por ser a mais recente a incorporar a seção “Gestão ambiental”. Neste estudo, foram utilizados especificamente os dados referentes aos instrumentos de gestão ambiental, que reúnem informações sobre o enfrentamento de eventos climáticos extremos.Para a análise comparativa da presença de instrumentos de gestão ambiental nos municípios, foram utilizados Excel para tratamento dos dados, e logo após utilização em linguagem PYTHON que dispõe de bibliotecas específicas para análise estatística e visualização de dados.

Para o segundo objetivo específico, que visa analisar comparativamente os investimentos orçamentários na gestão ambiental dos municípios da Região Metropolitana de Natal (RMN) e do Seridó Potiguar, foram utilizados dados do Finanças do Brasil (FINBRA), banco de dados alimentado pelas declarações enviadas pelos entes federados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000). O FINBRA integra o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e reúne dados contábeis, orçamentários e financeiros dos estados e municípios. Essas informações são utilizadas para monitorar a gestão fiscal dos entes federados e garantir a responsabilidade fiscal, conforme estabelecido na LRF.

No presente estudo, foram analisadas as “Despesas por Função” da função 18 - Gestão Ambiental, 17 - Saneamento, 15 - Urbanismo e 06.182 - Defesa Civil, especificamente na categoria “Despesas Liquidadas”, por refletirem o estágio da despesa em que foi verificado o direito do credor, ou seja, a entrega do bem ou a prestação do serviço foi confirmada e atestada pela administração pública. Isso reflete com maior precisão quanto efetivamente foi realizado (executado) em termos de políticas públicas, como a função 18 - Gestão Ambiental. Tal categoria é a métrica mais adequada para avaliar a execução orçamentária, pois indica o volume de recursos efetivamente comprometidos com a política pública em questão. Utilizou-se o relatório de Despesas por Função de 2024 por ser o mais recente divulgado pelo FINBRA.

Para a análise comparativa dos valores declarados de investimentos em gestão ambiental, os municípios foram organizados em tabelas a partir de um processo de ordenação baseado nas despesas liquidadas. Esse procedimento, fundamentado em estatística descritiva, é apropriado para sistematizar e comparar unidades de análise com base em uma métrica ordinal, de acordo com Field (2020). Dessa forma, os municípios foram organizados em ordem decrescente, do maior para o menor investimento.

Resultados e Discussões

A crise climática é global, mas as suas consequências se manifestam de maneira incisiva nos territórios urbanos e rurais. “Segundo projeções climáticas para os próximos 100 anos, as regiões Amazônica e nordeste serão as áreas mais afetadas pelas mudanças no clima, com destaque para as áreas urbanas e costeiras” (IPCC, 2007; Marengo, 2006, Nobre et al., 2010).

As cidades concentram a maioria da população e das atividades econômicas, observando uma grande responsabilidade acerca da adaptação às mudanças climáticas nas agendas governamentais dos entes federativos brasileiros, para tentar conseguir obter resultados satisfatórios acerca da adaptação climática para as próximas décadas, como reflete (Pessoa, 2012). “Esse cenário é preocupante, tendo em vista que os principais problemas das cidades não foram resolvidos e tendem a avolumar-se nas próximas décadas, gerando cenários de incertezas, especialmente nas grandes cidades e metrópoles”.

O relatório analisou dados da Região Metropolitana de Natal (RMN) e a UPH Seridó para como os territorios estão desenvolvendo suas governanças ambientais e climáticas, reverberando como esses territorios estão de fato se adaptando as mudanças climáticas por meio de politicas públicas. Já a resiliência ocorre quando os recursos da comunidade são robustos, redundantes e rapidamente acessíveis para neutralizar ou diminuir os efeitos do evento extremos, permitindo o retorno da comunidade ao seu funcionamento normal, de forma adaptada (NORRIS et al., 2008). A Figura 1 se encotra a localização dos dois territorios estudos pela pesquisa.

Região Metropolitana de Natal (RMN) e da Unidade de Planejamento Hídrico (UPH) do Seridó permite identificar diferentes configurações territoriais de capacidade institucional, infraestrutura ambiental e preparação para o enfrentamento dos riscos associados às mudanças climáticas. A comparação evidencia que os municípios não apresentam condições homogêneas de resposta aos riscos ambientais, sendo necessário considerar as especificidades territoriais, urbanas e institucionais que condicionam sua vulnerabilidade e capacidade adaptativa. Essa perspectiva aproxima-se da compreensão de vulnerabilidade apresentada por (Cavalcanti, 2015), “segundo a qual a exposição aos riscos climáticos deve ser analisada em conjunto com as condições de adaptação e de capacidade adaptativa dos territórios. A literatura reunida no relatório também estabelece relação direta entre mudanças climáticas, riscos, adaptação e capacidade institucional”.

Um primeiro elemento de diferenciação entre os territórios encontra-se na taxa de arborização. Na RMN, os 15 municípios analisados apresentam uma taxa média de aproximadamente 52,3%, enquanto os 21 municípios da UPH Seridó alcançam média aproximada de 86,0%. Essa diferença é expressiva e evidencia condições territoriais distintas. Na RMN, os valores variam de 40,37%, em Goianinha, a 72,98%, em Arês. Já no Seridó, a variação ocorre entre 68,11%, em Cerro Corá, e 96,60%, em Serra Negra do Norte.

Entretanto, a maior taxa de arborização observada no Seridó não deve ser interpretada automaticamente como indicador de maior capacidade de adaptação às mudanças climáticas. A arborização constitui um importante componente ambiental e pode contribuir para a redução de determinados impactos associados ao calor e à degradação ambiental, mas sua interpretação precisa ser articulada às características de ocupação e urbanização de cada território. Nesse sentido, a literatura sobre cidades e mudanças climáticas ressalta que os impactos climáticos são mediados pelas características sociais, espaciais e infraestruturais dos territórios. (Farias, 2012), “ao discutir vulnerabilidade e adaptação em contexto metropolitano, contribui para compreender que a vulnerabilidade urbana não decorre exclusivamente da ocorrência de eventos climáticos, mas também das condições territoriais que determinam a exposição diferenciada das populações”.

Essa diferença torna-se particularmente relevante quando se considera a estrutura territorial dos dois recortes. A RMN apresenta maior concentração urbana e metropolitana, reunindo municípios submetidos a processos mais intensos de expansão urbana, impermeabilização do solo e ocupação territorial. O Seridó, por outro lado, é constituído predominantemente por municípios de menor porte e inseridos em contexto territorial distinto. Assim, a taxa de arborização precisa ser compreendida não apenas como uma característica ambiental, mas também como expressão das diferentes formas de produção e ocupação do espaço.

Essa interpretação pode ser relacionada à perspectiva de (Beck, 2011), “para quem os riscos contemporâneos são produzidos e distribuídos socialmente”. No caso analisado, isso significa compreender que a exposição aos riscos ambientais e climáticos não ocorre de maneira uniforme entre os municípios. A configuração territorial, a infraestrutura disponível e a capacidade de planejamento interferem na forma como os eventos ambientais podem produzir impactos sobre as populações. A referência à sociedade de risco presente no relatório oferece, portanto, suporte para interpretar as diferenças observadas entre os dois territórios não apenas como diferenças ambientais, mas como distintas condições de produção e enfrentamento dos riscos.

A Defesa Civil apresenta, por sua vez, uma diferença importante entre os territórios. Na RMN, 13 dos 15 municípios possuem registro de Defesa Civil, enquanto no Seridó esse registro aparece em nove dos 21 municípios. Em termos proporcionais, isso corresponde a aproximadamente 86,7% dos municípios metropolitanos contra 42,9% dos municípios do Seridó. Essa diferença é particularmente relevante quando considerada à luz dos estudos sobre desastres naturais e resiliência urbana. Freitas e Ximenes (2015) destacam a necessidade de compreender os desastres a partir da relação entre vulnerabilidade e capacidade de resiliência, enquanto o IPCC (2012) enfatiza a

importância da gestão dos riscos de eventos extremos para o avanço da adaptação climática.

Nesse sentido, a maior presença da Defesa Civil na RMN pode ser interpretada como uma maior institucionalização formal da resposta aos riscos e desastres. Contudo, é necessário evitar uma associação automática entre existência institucional e efetividade. A presença de uma estrutura de Defesa Civil não permite, isoladamente, afirmar que o município possui maior capacidade de prevenção, monitoramento ou resposta. O que os dados permitem afirmar é que existe uma maior presença formal desse componente institucional no território metropolitano.

No Seridó, a situação assume característica distinta. Embora os municípios apresentem taxas de arborização consideravelmente superiores às da RMN, observa-se menor presença relativa de estruturas de Defesa Civil e ausência de legislação climática municipal registrada na matriz. Esse contraste é relevante porque demonstra que condições ambientais aparentemente favoráveis não significam necessariamente maior capacidade institucional de adaptação.Essa constatação reforça a abordagem de Eakin, Lemos e Nelson (2014), segundo a qual as capacidades adaptativas são diferenciadas entre territórios. A adaptação às mudanças climáticas depende não apenas das características biofísicas do território, mas também da capacidade de mobilizar instituições, conhecimentos, recursos e instrumentos de planejamento. Portanto, a comparação entre RMN e Seridó evidencia que capacidade ambiental e capacidade institucional são dimensões distintas, embora relacionadas.

Outro resultado significativo é a inexistência de Fundo Municipal Climático nos dois recortes. Nenhum dos municípios analisados na RMN ou na UPH Seridó apresenta esse instrumento na matriz. Esse dado demonstra que, independentemente das diferenças entre os territórios, existe uma lacuna comum relacionada à institucionalização de mecanismos especificamente direcionados à agenda climática. A ausência desse instrumento não permite afirmar, por si só, que inexistam recursos destinados a ações ambientais ou de adaptação, mas indica que não foi identificada, na matriz, uma estrutura financeira municipal especificamente classificada como fundo climático.

A análise comparativa também permite compreender a diferença entre risco e vulnerabilidade. O risco climático não resulta exclusivamente da ocorrência de um fenômeno natural, mas da interação entre o perigo, a exposição e as condições de vulnerabilidade da sociedade. O IPCC dedica parte significativa de sua produção à relação entre impactos, vulnerabilidade e adaptação, enquanto trabalhos como os de Janssen e Ostrom (2006) relacionam vulnerabilidade,

resiliência e capacidade adaptativa. Assim, municípios com diferentes condições ambientais e institucionais podem apresentar diferentes capacidades de enfrentar eventos semelhantes.

No caso da RMN, a maior presença de Defesa Civil e de instrumentos de política ambiental ocorre simultaneamente a menores taxas de arborização e a um contexto metropolitano caracterizado por maior intensidade de urbanização. Esse conjunto de características sugere a coexistência de maior pressão ambiental e maior estrutura institucional formal de resposta. No Seridó, por outro lado, as elevadas taxas de arborização coexistem com menor presença de Defesa Civil e ausência de legislação climática municipal. A relação entre essas dimensões demonstra que a capacidade adaptativa não pode ser reduzida a um único indicador.

Dessa maneira, os resultados permitem identificar dois padrões territoriais distintos. A RMN apresenta uma estrutura institucional ambiental relativamente mais consolidada e maior presença de Defesa Civil, mas enfrenta maiores pressões decorrentes da urbanização e apresenta menores taxas médias de arborização. O Seridó apresenta maiores taxas médias de arborização, porém menor presença relativa de estruturas de Defesa Civil e ausência de instrumentos municipais específicos de política climática. Em ambos os territórios, contudo, permanece uma fragilidade comum: a baixa institucionalização específica da agenda das mudanças climáticas.

A diferença fundamental entre os dois territórios, portanto, não está na existência de uma condição plenamente estruturada de resposta climática, mas na forma como diferentes capacidades e fragilidades se distribuem territorialmente. Enquanto a RMN apresenta maior institucionalização formal da resposta aos riscos e maior pressão decorrente da urbanização, o Seridó apresenta melhores indicadores de arborização, mas menor estrutura institucional relacionada à Defesa Civil e à política climática. Esse cenário reforça a necessidade de uma abordagem territorial da adaptação, na qual as políticas ambientais e climáticas sejam articuladas às características específicas de cada município e às diferentes formas de exposição e vulnerabilidade existentes no território conforme apresentado no gráfico 1.

O primeiro gráfico evidencia uma diferença muito expressiva entre os dois territórios ao longo de todo o período de 2022 a 2025. A despesa da RMN permanece muito superior à do UPH - SERIDÓ RN em todos os anos, embora apresente oscilações importantes. Em 2022, a RMN alcançou aproximadamente R$ 1,2 bilhão, contra cerca de R$ 130 milhões no UPH - SERIDÓ RN . Em 2023, há redução para aproximadamente R$ 850 milhões na RMN e R$ 90 milhões no

UPH - SERIDÓ RN . A queda torna-se ainda mais acentuada em 2024, quando a RMN registra cerca de R$ 440 milhões, enquanto o UPH - SERIDÓ RN se aproxima de R$ 30 milhões. Em 2025, observa-se uma recuperação, com aproximadamente R$ 1 bilhão na RMN e R$ 110 milhões no UPH - SERIDÓ RN.

A RMN apresenta uma capacidade de mobilização de recursos significativamente superior à observada no UPH - SERIDÓ RN , mas essa capacidade não se distribui de maneira linear ao longo do período, indicando forte oscilação anual na realização das despesas voltadas à gestão ambiental e demandas voltadas ao meio ambiente.

A queda de 2024 é particularmente importante. Ela demonstra que a disponibilidade ou execução dos recursos não ocorre de maneira constante. Portanto, não é adequado interpretar a despesa acumulada apenas como resultado de uma trajetória contínua de investimento. A despesa acumulada entre 2022 e 2025 é separada por categoria. Percebe-se que Urbanismo é, de longe, a principal responsável pela diferença entre RMN e UPH - SERIDÓ RN . A RMN apresenta aproximadamente R$ 3,1 bilhões em despesas de Urbanismo, enquanto o UPH - SERIDÓ RN apresenta algo próximo de R$ 330 milhões.

Essa diferença é muito maior do que aquela observada em Saneamento e Gestão Ambiental. O saneamento representa uma parcela relevante na RMN, mas em escala bastante inferior ao urbanismo. Gestão Ambiental aparece com valores ainda menores, e Defesa Civil possui participação praticamente residual no conjunto analisado. Esse resultado é bastante significativo porque revela uma estrutura setorial da despesa fortemente concentrada em intervenções urbanas, conforme visualizado no gráfico 2.

A concentração da despesa em Urbanismo sugere que a ação estatal sobre o território ocorre predominantemente por meio de investimentos e intervenções relacionados à infraestrutura e à estrutura urbana, enquanto setores diretamente associados à gestão ambiental e à Defesa Civil possuem participação financeira significativamente menor.

Uma obra urbana pode ter relação com adaptação, mas também pode estar associada à mobilidade, pavimentação, infraestrutura viária, habitação, requalificação urbana ou outras finalidades. Portanto, seria metodologicamente inadequado classificar toda a despesa de Urbanismo como financiamento climático conforme visualizado no gráfico 3.

Os dados evidenciam uma forte assimetria territorial na distribuição das despesas relacionadas ao Urbanismo, Saneamento, Gestão Ambiental e Defesa Civil entre 2022 e 2025. A Região Metropolitana de Natal concentra parcela substancialmente superior dos recursos em termos absolutos, diferença explicada principalmente pela elevada participação das despesas de Urbanismo.

Entretanto, quando os valores são relativizados pela população, observa-se uma distribuição mais heterogênea, especialmente no UPH - SERIDÓ RN, onde alguns municípios apresentam despesas per capita significativamente superiores. Desse modo, a análise demonstra que a desigualdade na alocação dos recursos não pode ser compreendida apenas pelo volume total gasto, sendo necessário considerar simultaneamente a escala territorial, a população e a composição setorial das despesas.

A predominância das despesas de Urbanismo, acompanhada pela participação relativamente reduzida de Gestão Ambiental e Defesa Civil, também indica que a dimensão ambiental e a redução direta de riscos não constituem, necessariamente, o principal eixo financeiro da intervenção estatal nesses territórios. Para compreender sua contribuição para o enfrentamento das mudanças climáticas, torna-se necessário ultrapassar a análise do volume financeiro e identificar a finalidade efetiva das despesas, distinguindo investimentos urbanos convencionais daqueles que possuem função de adaptação, mitigação ou redução da vulnerabilidade climática.

Conclusão

O presente relatório teve como objetivo analisar comparativamente a estrutura de governança ambiental e climática de municípios inseridos na Região Metropolitana de Natal (RMN) e na Unidade de Planejamento Hídrico (UPH) do Seridó, considerando aspectos relacionados à capacidade institucional, aos instrumentos de planejamento, às condições ambientais e à atuação estatal diante dos desafios associados às mudanças climáticas. A partir da análise dos dados levantados, foi possível identificar que os dois territórios apresentam configurações distintas, mas também compartilham importantes fragilidades no processo de institucionalização da agenda climática municipal.

Os resultados demonstraram que a RMN apresenta maior presença formal de estruturas institucionais relacionadas à gestão ambiental e à Defesa Civil. Dos 15 municípios analisados, 13 possuem registro de Defesa Civil, enquanto no

Seridó esse registro foi identificado em nove dos 21 municípios. Essa diferença evidencia uma maior institucionalização formal da resposta aos riscos e desastres no território metropolitano. Entretanto, a presença dessas estruturas não deve ser interpretada, isoladamente, como comprovação de maior capacidade adaptativa, uma vez que a efetividade das políticas depende também da existência de instrumentos de planejamento, recursos, articulação institucional e capacidade de implementação.

Em contrapartida, a UPH Seridó apresentou taxas médias de arborização significativamente superiores às observadas na RMN. Enquanto os municípios metropolitanos apresentaram média aproximada de 52,3%, os municípios do Seridó alcançaram aproximadamente 86,0%. Embora esse resultado represente uma condição ambiental relevante, a pesquisa demonstrou que maiores taxas de arborização não significam necessariamente maior capacidade de adaptação às mudanças climáticas. As condições de vulnerabilidade e exposição aos riscos são determinadas pela interação entre características ambientais, sociais, espaciais e institucionais, tornando inadequada uma avaliação baseada em um único indicador.

Diante desses resultados, a comparação entre a RMN e a UPH Seridó evidencia que a capacidade de resposta às mudanças climáticas é territorialmente desigual e não pode ser explicada por uma única dimensão. A RMN apresenta maior institucionalização formal de estruturas de resposta aos riscos, mas também está submetida a maiores pressões decorrentes da urbanização, da impermeabilização do solo e das transformações territoriais. O Seridó, por sua vez, apresenta melhores indicadores médios de arborização, mas menor presença relativa de estruturas de Defesa Civil e ausência de instrumentos municipais específicos de política climática registrados na matriz. Portanto, os dois territórios apresentam diferentes combinações entre potencialidades e fragilidades.

Referências

AYERS, J.; DODMAN, D. Climate change adaptation and development I: the state of the debate. Progress in Development Studies, v.10, p.161-8, 2010.

ANA CÉLIA BAÍA ARAÚJO. DESENVOLVIMENTO URBANO-REGIONAL E CIDADES SUSTENTÁVEIS NO CONTEXTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NORDESTINAS. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Orientador: Zoraide Souza Pessoa.

BARBI, Fabiana. Governando as Mudanças Climáticas no Nível Local: Riscos e Respostas Políticas. 2014. 250f. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) –

Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade. Universidade de Campinas, Campinas.

BARDIN, Lawrence. Análise de conteúdo. São Paulo: edições 70, 2011.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade. 2a. Ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades; IPT – INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios. Brasília: MCidades; IPT, 2007.

CARVALHO, S. A. D.; FURTADO, A. T. Os desafios da adaptação às mudanças climáticas globais. ClimaCom Cultura Científica: pesquisa, jornalismo e arte, ano 02, n. 02, 2015.

CAVALCANTI, Edneida. Vulnerabilidade, Adaptação e Capacidade Adaptativa. In.: FURTADO, Fátima; PRIORI, Luiz; ALC NTARA, Ednéa (Orgs.). Mudanças Climáticas e Resiliência de Cidades. Refice: Pickimagem, p. 75-86, 2015.

CONDE-ÁLVAREZ, Cecilia; SALDAÑA-ZORRILLA, Sergio. Cambio climático en América Latina y el Caribe: impactos, vulnerabilidad y adaptación. Ambiente y desarrollo, v. 23, n. 2, p. 23-30, 2007

DARELA FILHO, J. P. et al.. Socio-climatic hotspots in Brazil: how do changes driven by the new set of IPCC climatic projections affect their relevance for policy?. Climatic Change, v. 136, p. 413-425, 2016. Disponível em: file:///C:/Users/ponte/Downloads/21-07-rnm-symp-modified-program.pdf >. Acesso em: 02 de abr. de 2018.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michéle. O delineamento de pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos, v. 2, p. 127-153, 2008. DI

GIULIO, Gabriela Marques et al.. Mudanças climáticas, riscos e adaptação na megacidade de São Paulo, Brasil. Sustentabilidade em Debate, v. 8, n. 2, p. 75-87, 2017. Disponível em: . Acesso em: 18 de dez. de 2018.

EAKIN, H., LEMOS, M.C.. Adaptation and the state: Latin America and the challenge of capacity-building under globalization. Global Environmental Change 16 (1), 7–18, 2006.

EAKIN, H., LEMOS, M.C.; NELSON, D.. Differentiating capacities as a means to sustainable climate change adaptation. Global Environmental Change, 27: p. 1-8, 2014. EUROPEAID. Cambio Climático en América Latina. 2009. Disponível em: . Acesso em: 27 de jan. de 2019.

FACHIN, Odilia. Fundamentos de metodologia. São Paulo: Saraiva, 2003.

FARIAS, Glorgia Barbosa de Lima de. Cidades, Vulnerabilidade e Adaptação às Mudanças Climáticas: Um estudo na Região Metropolitana de Belém. 89f. Dissertação

(Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

FREITAS, Carlos Machado de; XIMENES, Elisa Francioli. Cidades e Desastres Naturais – da Vulnerabilidade à Resiliência. In.: FURTADO, Fátima; PRIORI, Luiz; ALC NTARA, Ednéa (Orgs.). Mudanças Climáticas e Resiliência de Cidades. Refice: Pickimagem, p. 235-253, 2015.

FURTADO, Fátima; PRIORI JR., Luiz; ALC NTARA, Ednéa. Mudanças Climáticas e Resiliência de Cidades. Refice: Pickimagem, 2015.

GERHARDT, Tatiana Engel et al.. Estrutura do projeto de pesquisa. In.: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

HURLIMANN, Anna C.; MARCH, Alan P. The role of spatial planning in adapting to climate change. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, v. 3, n. 5, p. 477-488, 2012. Disponível em: . Acesso em: 16 de jan. de 2019.

IPCC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2007: The Physical Science BasisWorking Group I Contribution to the IPCC Fourth Assessment Report. Brussels, February 2007a.

IPCC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Working Group II – Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. United Kingdom: Crown. 2007.

IPCC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. MANAGING THE RISKS OF EXTREME EVENTS AND DISASTERS TO ADVANCE CLIMATE CHANGE ADAPTATION. 2012. Disponível em: . Acesso em: 18 de jan. de 2018.

IPCC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. In: Stocker, T.F.; D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2013.

IPCC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

JANSSEN, M. A.; OSTROM, E. Resilience, vulnerability and adaptation: a cross-cutting theme of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change. Global Environmental Change, Amsterdam, Netherlands, v. 16, p. 237-239, 2006.

LEIS, Héctor Ricardo. Sobre o conceito de interdisciplinaridade. Cadernos de pesquisa interdisciplinar em ciências humanas, v. 6, n. 73, p. 2-23, 2005. Disponível em: . Acesso em: 20 de jan. de 2019.

LEMOS, Maria Fernanda Rodrigues Campos. Adaptação de cidades para mudança climática: uma metodologia de análise para os planos diretores municipais. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MAGRIN, G.O. et al.. Central and South America. In.: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Barros, et al (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1499-1566, 2014.

MAPPLECROFT. Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe. 2014. Disponível em: . Acesso em: 27 de jan. de 2019.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. Revista de Administração Contemporânea, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011. Disponível em: . Acesso em: 25 de jan. de 2019.

NOBRE, Carlos A. Mudanças climáticas globais: possíveis impactos nos ecossistemas do país. Parcerias estratégicas, v. 6, n. 12, p. 239-258, 2001. Disponível em: . Acesso em: 24 de jan. de 2019.

NOBRE, Carlos A. Mudanças climáticas e o Brasil – Contextualização. Parcerias estratégicas, v. 13, n. 27, p. 07-18, 2008. Disponível em: . Acesso em: 17 de dez. de 2018.

NOGUEIRA, José Manuel Freira. América do Sul: Uma Visão Geopolítica. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2015. Disponível em: . Acesso em: 20 de dez. de 2018.
PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre desarrollo humano, 2007-2008. Nueva York, Grupo Mundi-Prensa. 2007.

PRIORI JR., Luiz. Mudanças Climáticas e Resiliência da Infraestrutura Urbana. In.: FURTADO, Fátima; PRIORI, Luiz; ALC NTARA, Ednéa (Orgs.). Mudanças Climáticas e Resiliência de Cidades. Refice: Pickimagem, p. 107-132, 2015.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. Quarta etapa: A CONSTRUÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE. In: _____. Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa: Gradiva - Publicações, 1992, p. 107-154. Tradução de: Manual de Recherche en Siences Sociales.

RIBEIRO, S. K.; SANTOS, Andrea Souza. Mudanças climáticas e cidades: Relatório Especial do Painel

Anexos



Figura 1 - Mapa de Localização dos municípios da RMN e da UPH-SERIDÓ.



Figura 2 - Inventário da Governança Ambiental e Climática da RMN.



Figura 3 - Inventário da Governança Ambiental e Climática da UPH- Seridó.



Gráfico 1 - Evolução de despesa liquidada entre 2022 - 2025 em Gestão Ambiental.

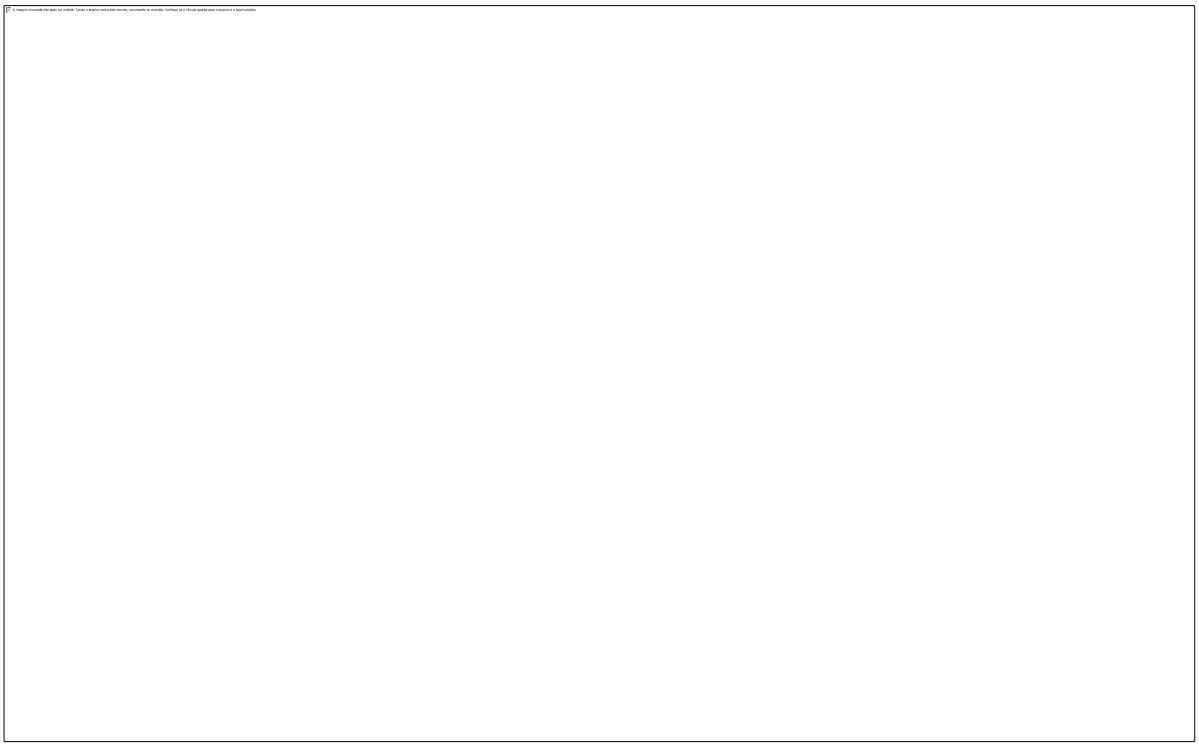


Gráfico 2 - Despesa total por categoria de conta (2022–2025 acumulado)

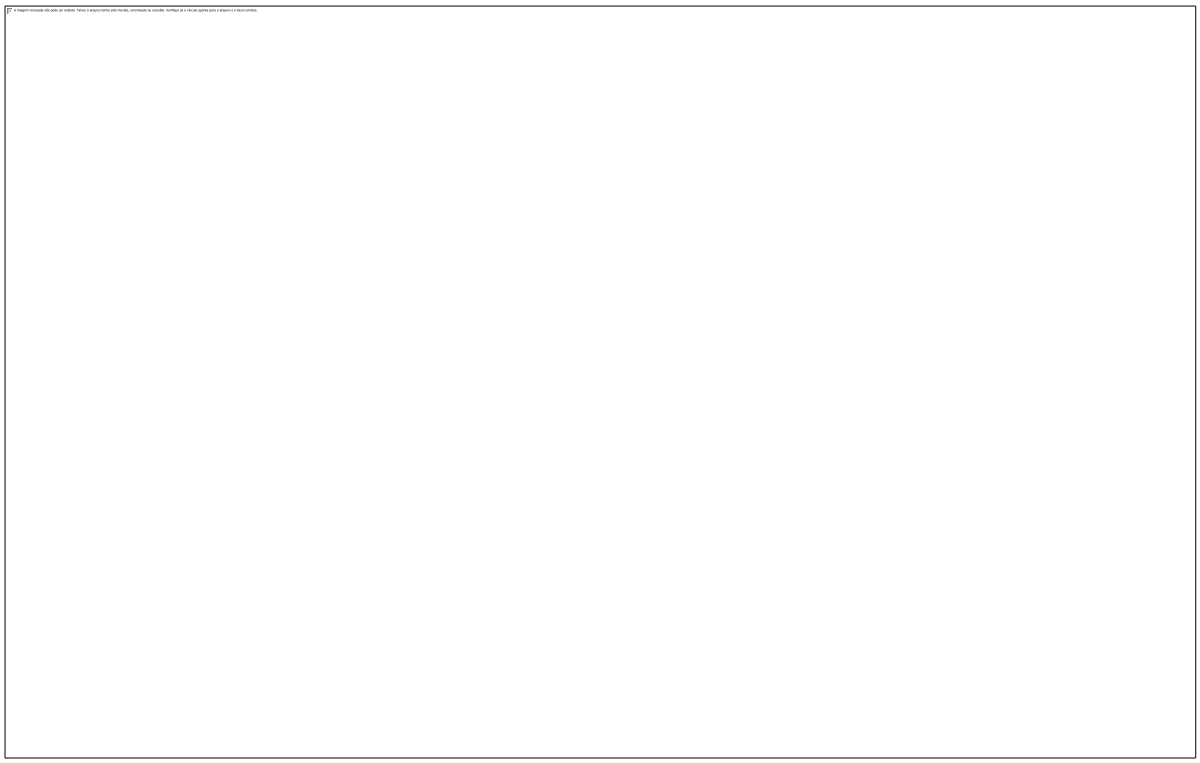


Gráfico 3 - Evolução da despesa total por território pelas variáveis Urbanismo, Saneamento, Gestão Ambiental e Defesa Civil por território (2022–2025)

CÓDIGO: HS0884

AUTOR: EMANUELLY CRISTINA DA SILVA SEVERIANO

COAUTOR: ESTER VITORIA AGOSTINHO TRAJANO

ORIENTADOR: SARA RAQUEL FERNANDES QUEIROZ DE MEDEIROS

TÍTULO: ENTRE ESPAÇOS E CAMINHOS: a infraestrutura urbana na habitação popular

Resumo

O presente artigo apresenta uma análise sobre a infraestrutura urbana e a localização dos empreendimentos habitacionais de interesse social, com foco no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Faixa 1, na Região Metropolitana de Natal. A pesquisa discute sobre a construção desses conjuntos habitacionais em áreas periféricas e desassistidas. Por meio de um levantamento bibliográfico e análise espacial, o estudo investiga elementos essenciais como pavimentação, saneamento e acesso a serviços públicos.

Palavras-chave: Habitação PopularInfraestrutura UrbanaPMCMVSegregação Socioespacial

TITLE: Between Spaces and Paths: Urban Infrastructure in Low-Income Housing

Abstract

This article presents an analysis of urban infrastructure and the location of social housing projects, focusing on the "Minha Casa Minha Vida" Program (PMCMV) - Tier 1, in the Metropolitan Region of Natal. The research discusses how the historical process of Brazilian urbanization and the logic of the real estate market resulted in the implementation of housing complexes in peripheral and underserved areas. Through a bibliographic survey and spatial analysis, the study investigates essential elements such as paving, sanitation, and access to public services.

Keywords: Social HousingUrban InfrastructurePMCMVSocio-spatial Segregation

Introdução

A questão da habitação no Brasil está historicamente ligada a processos de urbanização desigual e acelerada, marcada por profundas diferenças no acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos (Maricato, 2001). Ao longo deste processo, grande parte da

população de menor poder aquisitivo passou a ocupar áreas periféricas e isoladas, evidenciando limites das políticas públicas em garantir não apenas moradia, mas condições adequadas de inserção na cidade (Cardoso, 2001). Esse cenário revela que a habitação vai além das unidades residenciais, mas envolve também aausência dos espaços urbanos onde essas moradias estão inseridas, tendo em vista que, a sobrevivência na cidade depende fundamentalmente do acesso à moradia, que nas palavras de Ribeiro (1997) funciona como ticket de acesso à cidade.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado em 2009, com o objetivo de ampliar o acesso à moradia, sobretudo para famílias de menor poder aquisitivo. O programa representou uma das maiores iniciativas de produção habitacional no Brasil, viabilizando a construção de milhares de unidades em todo o país desde o Banco Nacional da Habitação (BNH) (Bonduki, 2009). No entanto, diversos estudos apontam que, apesar do volume produzido, mais de cerca de 1,7 milhão de unidades habitacionais, muitos empreendimentos foram construídos em áreas periféricas e pouco integradas à malha urbana, o que compromete o acesso à infraestrutura e aos serviços essenciais (Cardoso, 2013; Ferreira, 2012).

Entre os principais desafios identificados, destaca-se a questão da infraestrutura urbana do entorno associada aos conjuntos habitacionais. Elementos como pavimentação, drenagem, iluminação pública, saneamento básico e acesso ao transporte coletivo são fundamentais para garantir condições dignas de vida e possibilitar que os moradores se integrem à dinâmica urbana. Quando esses aspectos não são plenamente considerados, os empreendimentos podem acabar reforçando padrões históricos de desigualdade e segregação socioespacial, que ocorre quando populações menos favorecidas são deslocadas para áreas periféricas e isoladas, ficando distante das centralidades urbanas e da oferta de serviço (Ribeiro, 1996; Maricato, 2000).

Diante desse cenário, surge o seguinte questionamento: apenas construir moradias é suficiente, ou a forma como esses empreendimentos são inseridos e estruturados influencia diretamente a inserção dos moradores na cidade? Essa reflexão evidencia o desafio de produzir não apenas habitação, mas também cidade (Ferreira, 2012). Para responder a essa questão, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a infraestrutura urbana dos conjuntos habitacionais Terras do Engenho I e II e América I e II, empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV – Faixa 1) localizados no município de Parnamirim, que integra a Região Metropolitana de Natal, buscando compreender de que forma a qualidade da infraestrutura e o acesso aos equipamentos públicos influenciam a inserção urbana dos moradores nesses territórios e suas condições de acesso à cidade.

Metodologia

A pesquisa foi desenvolvida a partir da articulação entre levantamento bibliográficoe análise empírica. O levantamento bibliográfico realizou-se com base nos autores que discutem política habitacional, urbanização e segregação socioespacial, com destaque para Bonduki (1998; 2011), Maricato (2000; 2001), Ferreira (2012), Cardoso (2013), Rolnik (2015) e Medeiros (2024), cujas obras abordam criticamente a produção da

habitação social no Brasil e suas implicações na organização do espaço urbano. Em seguida, foi realizado o levantamento de dados urbanísticos dos empreendimentos a partir de pesquisa de campo realizada pelo Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito, incluindo registros fotográficose análises já desenvolvidas relacionadas à temática. Cabe informar que essas etapas integram a base de dados compartilhada do Grupo de Pesquisa, servindo de recurso para pesquisa de iniciação científica, mestrado e doutorado. A análise da infraestrutura foi realizada com base nos dados do censo Demográfico 2022 (IBGE),considerando elementos fundamentais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, pavimentação, drenagem urbana, iluminação pública e fornecimento de energia elétrica.

A análise espacial e territorial foi realizada com o apoio de ferramentas digitais do Sistema de Informações Geográficas (SIG), como Google Maps, Google Earth, e QGIS, utilizadas tanto para a elaboração de mapas quanto para a leitura do território possibilitando compreender a inserção urbana dos empreendimentos e sua relação com o entorno imediato a partir de um raio de abrangência de 800 metros, que determina se o empreendimento.está integrado com o tecido urbano anteriormente consolidado.

Resultados e Discussões

3.1 A Formação das Políticas Habitacionais no Brasil e a Expansão Urbana Periférica

O processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma acelerada ao longo do século XX, marcado por profundas desigualdades no acesso à terra urbanizada e à infraestrutura. Nesse contexto, grande parte da população de menor poder aquisitivo passou a ocupar áreas periféricas, muitas vezes distantes dos centros urbanos e com pouca oferta de serviços, revelando que a expansão das cidades não foi acompanhada por políticas públicas capazes de garantir condições adequadas de moradia (Maricato, 2011).

A primeira iniciativa de política habitacional surgiu a partir da criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946. A instituição representou uma tentativa inicial do Estado de atuar diretamente na produção de moradias destinadas às camadas populares, mas sua atuação foi limitada e não conseguiu atender de forma significativa a demanda habitacional existente nas cidades em expansão (Azevedo; Andrade,1982). Posteriormente, em 1964, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), responsável por estruturar om Sistema Financeiroda Habitação que ampliou significativamente a produção de moradias no país. O BNH tornou-se o principal instrumento da política habitacional brasileira durante duas décadas, respondendo a um forte apelo à ideologia da casa própria e promovendo a construção de conjuntos habitacionais em diferentes regiões(Peruzzo, 1984;Medeiro, 2015). Ainda assim, grande parte da população de menor renda permaneceu excluída do acesso a essas políticas, o que contribuiu para a expansão de ocupações periféricas nas cidades brasileiras. Esse processo reforçou um padrão de urbanização marcado por profundas desigualdades no acesso à terra urbanizada e à infraestrutura urbana (Maricato, 2011).

Com a extinção do BNH (em 1986), e a redemocratização (em 1989) a política habitacional vivenciou novos arranjos, incialmente marcados por desordem, caos e abandono (Valença, 2002). Posteriormente, a política passou por uma fazes de pequenos programas, pulverizados e sem grandes impactos no atendimento da demanda habitacional (Medeiros, 2015). A criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, inaugura um novo capítulo na política habitacional brasileira.

3.2 O Programa Minha Casa Minha Vida e as Críticas na Literatura

Criado em 2009 por meio da Lei nº 11.977, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) representa a maior políticahabitacional implementada no Brasil, desde o BNH. O programa tem em seus objetivos ampliar o acesso à moradia por meio da produção em larga escala de unidades habitacionais destinadas a diferentes faixas de renda da população.

A estrutura do programa foi organizada em três faixas de renda (Faixa 1,2 e 3), conforme o estabelecido e revogado pelo Decreto nº 6.962/2009, sendo a Faixa 1 destinada às famílias com menores rendimentos poderes aquisitivo. Essa modalidade permitiu que uma parcela expressiva das famílias de baixa renda tivesse acesso à casa própria, ampliando significativamente o número de unidades habitacionais produzidas no país (Cardoso; Aragão, 2013).

Apesar da importância do programa no enfrentamento do déficit habitacional, pesquisascomo as de Ferreira (2012), Cardoso (2013) e Rolnik (2015), Medeiros (2024) demonstram que muitos conjuntos habitacionais, em todos os estados do Brasil, foram construídos em áreas periféricas, com baixa integração à malha urbana e pouca oferta de infraestrutura e serviços. A produção de habitação social em larga escala não foi necessariamente acompanhada por políticas urbanas capazes de garantir adequada inserção territorial e acesso à infraestrutura (Rolnik, 2015).

3.3 A Infraestrutura Urbana e Inserção dos Empreendimentos

A análise da infraestrutura dos empreendimentos habitacionais evidencia aspectos fundamentais para a compreensão das condições de vida dos moradores. Elementos como pavimentação das vias, drenagem urbana, iluminação pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário e fornecimento de energia elétrica constituem infraestruturas básicas que impactam diretamente o cotidiano das famílias (Maricato, 2001). A ausência ou precariedade desses serviços compromete a mobilidade, a saúde e a segurança, demonstrando que a qualidade da moradia não se restringe à unidade habitacional, mas está diretamente relacionada às condições urbanas do entorno (Harvey, 2014).

Nos empreendimentos de habitação de interesse social, é recorrente a implantação em áreas periféricas ou pouco integradas à malha urbana (Ferreira, 2012). Essa lógica territorial reforça processos de segregação socioespacial, uma vez que a moradia passa a existir dissociada do acesso pleno à cidade, negando, muitas vezes, o direito à moradia como um verdadeiro “ticket de acesso à cidade” (Ribeiro,1997). Além disso, essa dinâmica evidencia que o espaço urbano não é neutro, sendo resultado de decisões que historicamente direcionam a população de menor poder aquisitivo para áreas menos valorizadas, reproduzindo padrões de desigualdade (Maricato, 2000).Essa realidade pode ser ilustrada no município de Parnamirim pela localização dos empreendimentos Terras

do Engenho I e II e no América I e II, pertencentes à faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), inseridos no bairro Nova Esperança (figura 1).

Figura 1 - Vista externa do Residencial Terras do Engenho e acesso precário no entorno.

A paisagem do entorno (figura 1) expõea escassez deinfraestruturaem relaçãoà malha consolidada. A espacializaçãodessa fragilidade é evidenciada no mapeamento a seguir (figura 2).

Figura 2- Mapa de inserção urbana e localização dos condomínios PMCMV Faixa 1 no município de Parnamirim/RN.

A partir da segunda fase do MCMV, lei nº 12.424/2011, foram sinalizadas no desenho da políticatentativas institucionais de enfrentar parte desse problema por meio de diretrizes estabelecidas na cartilha de especificações urbanísticas do programa (BRASIL, 2010), que define critérios mínimos de inserção urbana. Essas exigências foram posteriormentereforçadas e reatualizadas no retorno do programa em 2023(Lei 14.620/2023), mantendo a obrigatoriedade de acesso à infraestrutura básica e a proximidade com serviços essenciais, como escolas de educação infantil a até 1km, escolas de ensino fundamental a até 1,5 km e unidades básicas de saúde a até 2,5 km dos empreendimentos. Apesar desses avanços, muitos estudos urbanos evidenciam que parte desses empreendimentos ainda enfrentam limitações (Ferreira,2012: Cardoso, 2013).No caso dos condomínios em Parnamirim, América e Terras do Engenho, investigações locais (RODRIGUES, 2018; CHAVES, 2019; SILVA, 2024) apontam quea análise espacial do bairro e dos equipamentos públicos mostra as contradições entre os parâmetros normativos e o real acesso aos serviços básicos ofertados aos moradores (tabela 1).

Tabela 1 – Síntese Urbanística, de Infraestrutura e Serviços do Bairro Nova Esperança (Parnamirim/RN)

A partir dos dados analisados na tabela 1, percebe-se que no bairro de Nova Esperança apresenta uma expressiva densidade demográfica. Entretanto, essa alta ocupação socioterritorial contrasta com a escassez deoferta de equipamentos públicos para a comunidade ali residente, com apenas uma praça pública.

Para além do panorama quantitativo do bairro, a análise socioespacial revela os reais limites concretos a acessibilidade dos moradores do Terras do Engenho e América. Ao espacializar os equipamentos e serviços comunitários a partir dos conjuntos (figura 2) demonstra a escassez de serviços públicos e de extrema importância no entorno imediato das habitações. No residencial América I e II há apenas um equipamento de saúde e duas unidades educacionais, com ausência de equipamentos de esporte, lazer e cultura. O cenário fica mais agravante no Terras do Engenho I e II, onde contabilizamos zeros unidades de saúde, educação e apenas um espaço voltado a lazer. Além disso, a apenas disponível só dois pontos de transporte público no limite evidenciando as barreiras impostas aos que residem na naquele local. Dessa forma, os dados cartográficos (figura 2) evidenciam que a implementação dos residenciais em Parnamirim/RN descumprem as diretrizes de infraestrutura urbana e de proximidade aos serviços básicos que são recomendados pelo regramento do PMCMV, identificando que os conjuntos estão mal inseridos.

Figura 3- Mapa de equipamentos comunitários e raios de abrangência nos condomínios Terras do Engenho e América no município de Parnamirim/RN.

No caso dos condomínios Terras do Engenho e América, localizados no bairro Nova Esperança, a análise socioespacial do entorno do empreendimento evidenciou que os equipamentos públicos não correspondem aos parâmetros normativos da política habitacional e o real acesso aos serviços básicos ofertados para os moradores (figura 2), demonstrando que ainda há gargalos que ainda persistem na implementação na habitação de interesse social no município.

Conclusão

Este trabalho buscou analisar as condições de infraestrutura e inserção urbana dos empreendimentos de habitação de interesse social, evidenciando como sua localização e estrutura impactam diretamente a qualidade de vida dos moradores. Embora políticas habitacionais tenham ampliado o acesso à moradia para parcelas da população menos favorecidas, a implantação desses conjuntos habitacionais frequentemente ocorre em áreas periféricas e pouco integradas à cidade. Esse padrão territorial tende a reproduzir processos de segregação socioespacial, deslocando a população para as áreas mais isoladas, limitando o acesso a serviços, equipamentos urbanos e oportunidades, o que demonstra que o direito à moradia está profundamente ligado ao direito à cidade.

De modo geral, a qualidade desses elementos influencia diretamente o cotidiano das famílias, e apesar das existentes diretrizes que buscam melhorar a localização e a integração urbana dos empreendimentos, ainda persistem desafios na efetivação dessas medidas. Assim, torna-se fundamental que as políticas habitacionais avancem para além da simples produção de moradias, considerando também a qualidade urbana e principalmente, a qualidade de vida dos moradores, e o direito básico que todos deveriam ter de forma igualitária, o direito à cidade.

Referências

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Cartilha de especificações urbanísticas e de projeto – Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Brasília: Caixa Econômica Federal, s.d.

FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.). Produzir Casas ou Construir Cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

KATZMAN, Rubén. Segregação residencial e desigualdades urbanas. Montevidéu: CEPAL, 2021.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MEDEIROS, Sara. Gestão hostil: práticas da política habitacional social no Brasil. Revista da ANPEGE, v. 21, n. 44, 2025.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Segregação e gentrificação. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

RISÉRIO, Antônio. A cidade no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2019.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

BRASIL. Ministério das Cidades. Orientações para Elaboração de Projetos do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PARNAMIRIM (Município). Plano Plurianual (PPA Participativo 2022-2025): Relatório e Dados Estatísticos. Parnamirim: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2021.

PERUZZO, Dilvo Iria. Habitação: controle e espoliação. 1982. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1982.

HARVEY, David.Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

CHAVES, Carina Aparecida Barbosa Mendes. Quanto vale a minha casa? A comercialização dos imóveis faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal. 2019. 157f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e

Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

RODRIGUES, Diana Araújo. Casa nova, vida nova? Mobilidade urbana nos empreendimentos minha casa minha vida (faixa 1) na região metropolitana de Natal. 2018. 163f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. 8.

SILVA, Analúcia de Azevedo. Cidade inteligente e humana: perspectivas e contradições em Natal/RN. Orientadora: Dra. Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros. 2024. 298f. Tese (Doutorado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thaminne A. Reestruturação urbana e produção da
habitação de interesse social: o Programa Minha Casa Minha Vida no Rio de Janeiro. Rio de
Janeiro: Letra Capital, 2013.

VALENÇA, Márcio Moraes. A desordem das cidades: crise e política habitacional no Brasil.
Natal: Editora da UFRN, 2002

Anexos



Figura 1 – Levantamento fotográfico da área de estudo nos empreendimentos: Terras do Engenho I e II e América I e II.

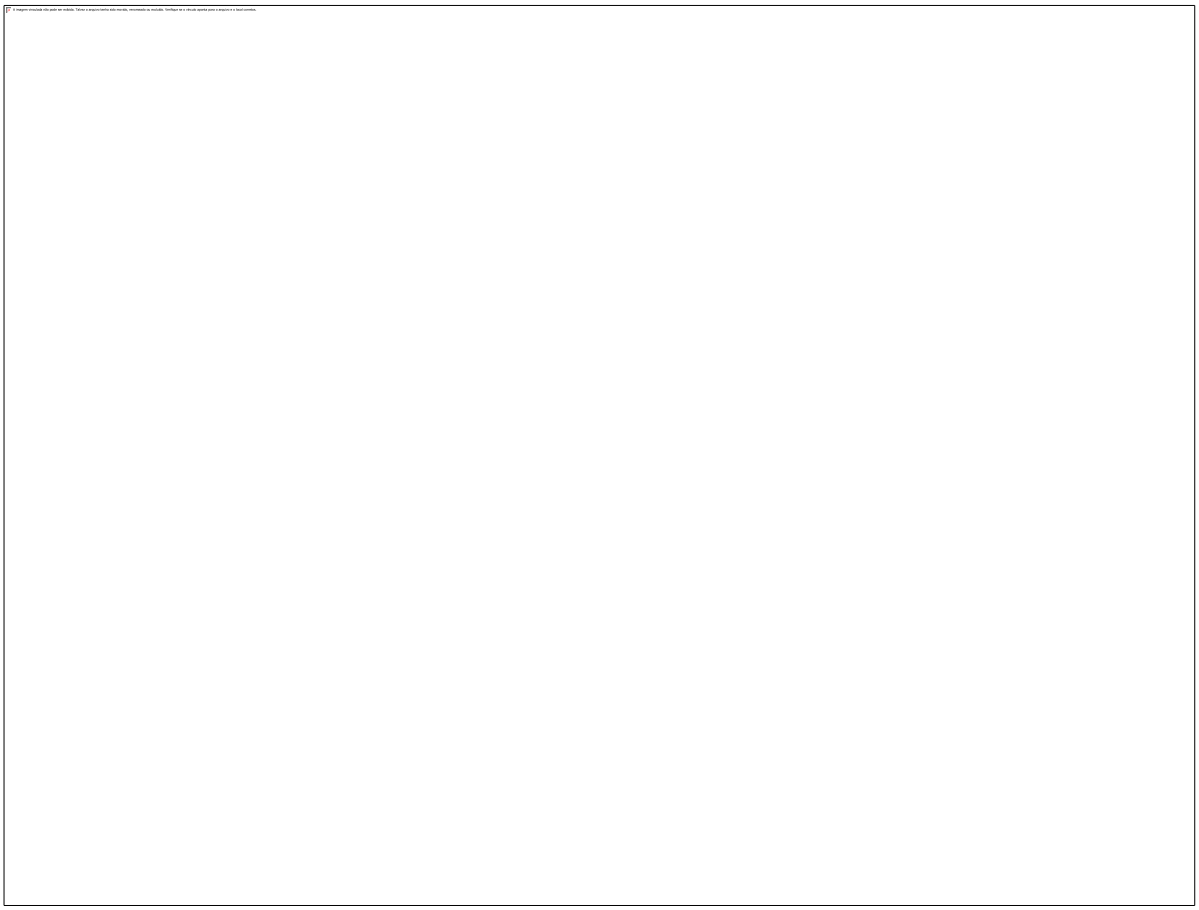


Figura 2 – Mapeamento da fragilidade de infraestrutura e inserção urbana dos empreendimentos.



Tabela 1 – Síntese urbanística, de infraestrutura e serviços do bairro Nova Esperança (Parnamirim/RN)

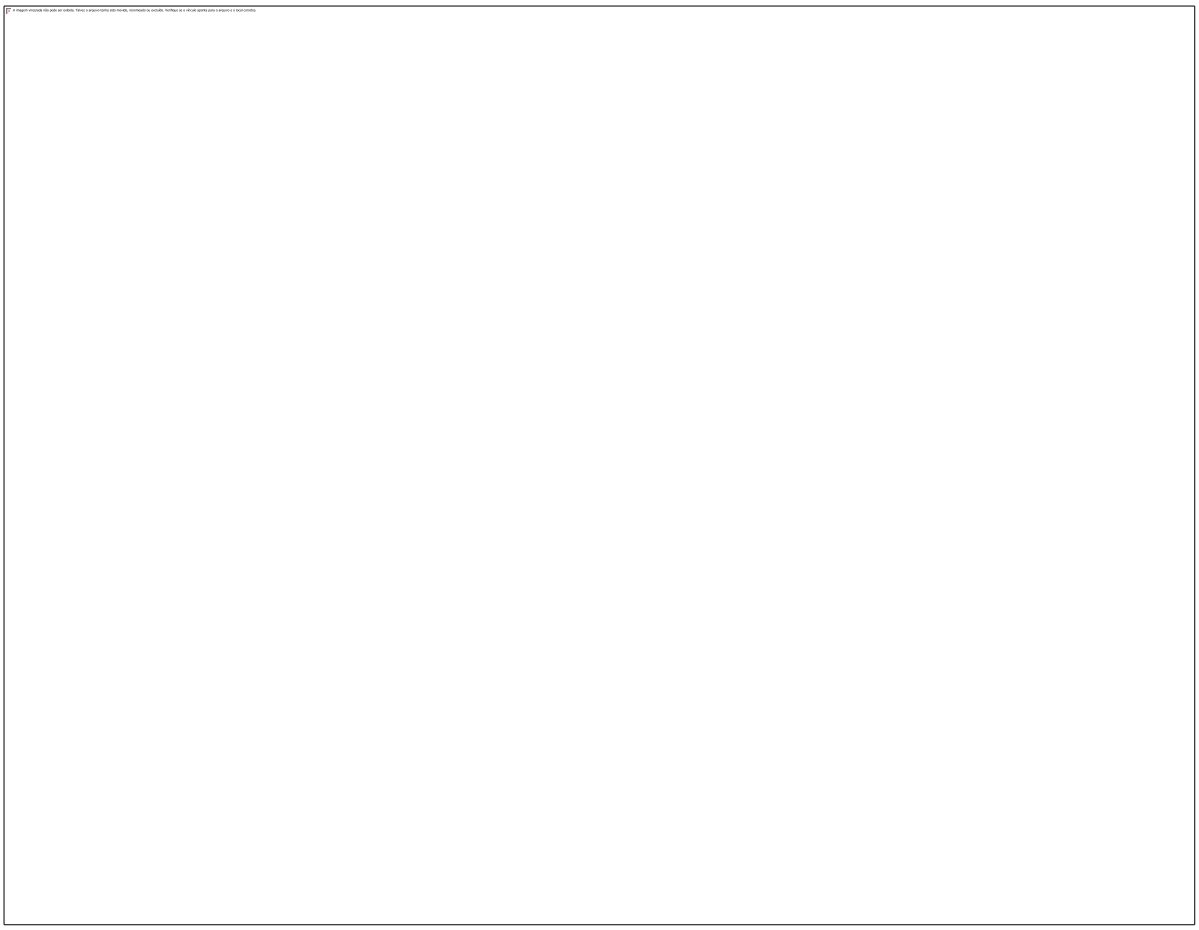


Figura 3 – Mapa de equipamentos comunitários e raios de abrangência nos condomínios Terras do Engenho e América no município de Parnamirim/RN.

CÓDIGO: HS0922

AUTOR: JULIA SILVA OLIVEIRA

ORIENTADOR: SARA RAQUEL FERNANDES QUEIROZ DE MEDEIROS

TÍTULO: Vozes & Silêncios: controle social e participação na política habitacional popular

Resumo

Este artigo analisa o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), sob a vertente dos conselhos de habitação e cidade de Natal e Mossoró, com o objetivo de entender se a participação popular é eficaz ou figurativa, se os moradores possuem voz e liberdade de opinar nas decisões dos residenciais. No Rio Grande do Norte e em outros estados, a municipalização da política habitacional expôs a fragilidade institucional e a limitação técnica dos municípios para gerir ações efetivas e participativas (Medeiros; Freitas; Barbosa, 2023). A desarticulação dos conselhos de habitação e a pouca integração com os movimentos sociais mantêm uma gestão alheia às reais necessidades da população (Medeiros; Cruz; Freitas, 2022; Medeiros, 2025). Para evidenciar esse cenário, utilizou-se uma abordagem metodológica baseada na análise documental de relatórios oficiais. Tais deficiências ultrapassam o âmbito operacional e revelam um padrão decisório que ignora o diálogo com a sociedade civil, a participação dos beneficiários e o controle social (Medeiros, 2025).

Palavras-chave: Política Habitacional. Precariedade. Localização Periférica

TITLE: The Post-Key Silence: Social Control and Institutional Abandonment in the Minha Casa, Minha Vida Program

Abstract

This article analyzes the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV) through the lens of the housing and city councils of Natal and Mossoró, aiming to understand whether popular participation is effective or merely figurative, and whether residents have a voice and the freedom to express their opinions regarding residential decision-making processes. In Rio Grande do Norte and other states, the municipalization of housing policy

has exposed the institutional fragility and technical limitations of municipalities in managing effective and participatory actions (Medeiros; Freitas; Barbosa, 2023). The disarticulation of housing councils and their weak integration with social movements maintain a model of governance detached from the population's real needs (Medeiros; Cruz; Freitas, 2022; Medeiros, 2025). To illustrate this scenario, a methodological approach based on the document analysis of official reports was employed. These deficiencies extend beyond the operational sphere, revealing a decision-making pattern that neglects dialogue with civil society, beneficiary participation, and social control (Medeiros, 2025).

Keywords: Housing Policy. Precariousness. Peripheral Location.

Introdução

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009, através da Lei nº 11.977, foi apresentado com o objetivo de construir habitação com o intuito de atender a população de menores rendimentos, via aquisição da casa própria. Esse programa segue a mesma lógica da política habitacional brasileira, historicamente marcada pela produção de moradia em massa, frequentemente encerra sua atuação no momento simbólico da entrega das chaves. Nas análises do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), após 15 anos de sua criação, há uma lacuna crítica: o vácuo da administração governamental após a ocupação (Medeiros, 2025). Esse cenário comumente ocorre de forma contraditória: Silêncio do Pós-Chave revela-se aqui em sua forma mais crua; enquanto a entrega é celebrada com palanques e visibilidade política, o cotidiano subsequente dos empreendimentos é marcado por um silenciamento institucional sistemático.

A falta de administração governamental após a entrega transforma o direito à moradia em um desafio de sobrevivência urbana. Problemas estruturais negligenciados, a ausência de equipamentos sociais (escolas, postos de saúde) e a precariedade do transporte público, evidenciam que a política habitacional foi reduzida ao objeto técnico "casa", ignorando a dimensão política da "cidade" (Ferreira et al. 2012). Aqueles que deveriam ser sujeitos de direitos na gestão de seus condomínios tornam-se vozes isoladas em periferias distantes, onde o silêncio do Estado torna essa população excluída. Portanto, investigar essa década e meia de (des)assistência é fundamental para entender se a participação popular prometida é real ou se os moradores foram apenas transferidos de uma invisibilidade para outra. Essa crítica, alinha-se às discussões de Medeiros (2025) sobre “Gestão Hostil”, ao abordar que as escolhas institucionais, como o modelo e a localização por exemplo, perpetuam à desigualdade e à precariedade das condições de vida e moradia da população que reside nos empreendimentos do PMCMV faixa 1.

O objetivo deste artigo é analisar a estrutura e o funcionamento dos mecanismos de controle social, como conselhos, movimentos sociais e dispositivos de participação popular, na promoção de políticas habitacionais inclusivas no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) Faixa 1, em municípios do Rio Grande do Norte.

Diante disso, surge um questionamento: quem participa, quais segmentos estão representados, quais pautas conseguem entrar na agenda, quais demandas são

efetivamente encaminhadas e, principalmente, em que medida as discussões realizadas nesses espaços produzem efeitos concretos sobre as decisões públicas.

Metodologia

Este artigo é fruto de pesquisa bibliográfica documental, como pesquisas em matérias de jornal,análise das atas dos conselhos de habitação e conselho de cidade de Natal e Mossoró, entrevistas por questionário e elaboração de mapas e cartografia temática. Na revisão bibliográfica foram utilizados autores que abordam a Política Habitacional Brasileira, o controle social e o direito à moradia, como Arretche (1990), Ferreira et al. (2012), Rolnik (2014) e Valença (2014). A análise da precariedade urbana, da localização periférica e da insuficiência de infraestrutura nos conjuntos habitacionais é aprofundada a partir das perspectivas de Harvey (1996), Cardoso & Aragão (2013) e Medeiros (2018, 2025). Complementarmente ao aporte teórico, os dados primários foram obtidos mediante participação na pesquisa de campo vinculada a pesquisa de mestrado de Figueiredo (2026). Adicionalmente, aplicaram-se questionários aos moradores dos respectivos residenciais para diagnosticar as condições de habitabilidade e inserção urbana. A dimensão espacial da pesquisa foi viabilizada pelo uso das ferramentas do Sistemas de Informação Geográfica (SIG), por meio dos dos softwares Google Earth, QGIS e ArcGIS para o processamento de dados e a elaboração da cartografia temática e dos mapas de localização dos objetos de estudo.

Resultados e Discussões

3.1 - Política Habitacional: A precariedade urbanística

A política habitacional brasileira, tensionada entre a provisão social e o fomento econômico, encontra no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) o ápice de uma lógica produtivista que negligencia a dimensão urbana em favor do mercado (Rizek, Amore e Camargo, 2014) . Como observa Arretche (1990), a intervenção do Estado nesse setor frequentemente privilegiou os interesses do capital privado, transformando a habitação em um mecanismo de dinâmica industrial antes mesmo de ser um instrumento de direito. Esse modo de atuação remonta à política operacionalizada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que segundo Cardoso e Aragão (2013), revela a retomada da escala de produção, desacompanhada de um planejamento que integrasse a unidade habitacional à cidade. O resultado é o que Ferreira (2012) caracteriza como "produzir casas" e não "construir cidades", ao delegar às construtoras a escolha dos terrenos, balizada quase exclusivamente pelo baixo custo da terra e pela maximização do lucro. Como resultado, o Estado fomenta a criação de conjuntos em franjas urbanas desprovidas de qualquer infraestrutura básica.

Esse processo de periferização não é um erro de percurso, mas uma característica intrínseca de um modelo de "empresariamento urbano" (Harvey, 1996), onde a gestão pública renuncia ao seu papel ordenador para atuar como facilitadora do setor imobiliário. Nesse cenário, a precariedade urbanística manifesta-se como uma forma de segregação institucionalizada. Medeiros (2018) aponta que o Estado acaba por reproduzir a lógica

excludente do mercado, empurrando as populações de baixa renda para áreas desassistidas, onde o acesso ao trabalho, à saúde e ao lazer é mitigado pela distância e pela invisibilidade. Para Rolnik (2014), essa prática viola frontalmente o "direito à cidade", uma vez que a moradia, quando isolada dos fluxos de oportunidade, torna-se um elemento de imobilidade e de aprofundamento da vulnerabilidade social.

A problemática se agrava na escala local da Região Metropolitana de Natal. Através do que Cardoso (2001) denomina "descentralização perversa". Municípios muitas vezes desprovidos de autonomia técnica e financeira (Arretche, 2004), herdam a responsabilidade de gerir territórios complexos e segregados sem os recursos necessários para tal. Mais recentemente, o conceito de "gestão hostil" proposto por Medeiros (2025) ilumina a face mais crítica dessa política: o abandono pós-ocupação. Ao entregar a unidade física e retirar-se do território, o Estado deixa o morador em um vácuo assistencial, onde a ausência de iluminação, transporte e segurança pública funciona como uma punição geográfica. Sob o pretexto de reduzir o déficit habitacional, consolida-se um modelo que reforça fronteiras urbanas e desigualdades sócio-raciais (Ribeiro e Souza 2008), provando que a produção em massa de moradias, sem uma reforma urbana real e uma gestão comprometida, é apenas uma forma sofisticada de reproduzir a exclusão espacial.

3.2 - Controle Social e Participação Popular

A compreensão da participação social na política habitacional brasileira exige, inicialmente, recuperar o processo de reconstrução da política urbana nacional ocorrido a partir de 2003. A criação do Ministério das Cidades, no início do primeiro governo Lula, representou um marco nesse processo, ao reunir em uma mesma estrutura institucional as agendas de habitação, planejamento territorial, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano, respondendo a reivindicações históricas dos movimentos sociais e entidades vinculadas à reforma urbana. A participação popular foi incorporada como um dos fundamentos da construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sendo materializada por meio das Conferências das Cidades e da criação do Conselho das Cidades (CONCIDADE). A primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, foi precedida por conferências municipais, regionais e estaduais e mobilizou representantes do poder público e da sociedade civil em milhares de municípios, estabelecendo um processo institucionalizado de formulação participativa das diretrizes da política urbana.

Assim, os conselhos municipais podem constituir importantes espaços de mediação entre Estado e sociedade, permitindo que a população acompanhe, fiscalize e participe das decisões relacionadas à formulação e à implementação das políticas habitacionais. O controle social, entretanto, não deve ser reduzido à presença formal de representantes em reuniões ou à simples homologação de decisões previamente construídas pelo poder público. Para que a participação seja efetiva, é necessário que a sociedade civil tenha acesso às informações, possa apresentar demandas, acompanhar a execução das políticas (Ferreira 2012), questionar prioridades e influenciar concretamente os processos decisórios. Cardoso Júnior (2011), ao discutir os desafios do planejamento e da gestão pública, destaca a necessidade de fortalecer as capacidades estatais e os instrumentos de planejamento, aspecto que também envolve a construção de mecanismos institucionais capazes de ampliar a transparência e a participação social. Dessa forma, os conselhos podem exercer um papel estratégico na aproximação entre planejamento, gestão pública

e necessidades sociais, desde que disponham de condições efetivas para funcionar de maneira contínua e democrática.

A importância desses espaços torna-se ainda mais evidente quando se considera que a habitação não pode ser compreendida apenas como a produção física de unidades habitacionais. A moradia está diretamente relacionada à localização, à mobilidade, ao acesso aos equipamentos públicos, à infraestrutura urbana e às possibilidades de inserção da população na cidade. Ferreira (2012) problematiza justamente a necessidade de superar uma política orientada exclusivamente pela produção de casas para avançar na construção de cidades, enquanto Hall (2007) destaca a relação entre terra urbana, habitação e transporte como elementos fundamentais para o enfrentamento dos desafios urbanos contemporâneos. Assim, a participação da sociedade civil deve incidir não apenas sobre a quantidade de unidades produzidas, mas também sobre as decisões relativas à localização dos empreendimentos, à qualidade urbana, ao acesso aos serviços e à permanência das populações em seus territórios.

Trata-se, portanto, de discutir não somente o direito à moradia, mas o direito à cidade, conforme proposto por Lefebvre (1996) e retomado por Rolnik (2014), compreendendo a participação como parte constitutiva da possibilidade de os habitantes influenciarem a produção e a transformação do espaço urbano.

A análise das atas dos conselhos municipais de Natal e Mossoró evidencia a importância, mas também os limites, dos espaços institucionais de participação existentes. A frequência irregular das reuniões, os longos intervalos identificados em determinados períodos e a concentração das atividades em momentos específicos, como conferências, processos eleitorais ou revisão de instrumentos urbanísticos, podem comprometer a continuidade do controle social. O enfraquecimento ou o funcionamento irregular dos conselhos municipais de habitação, a ausência de espaços permanentes de escuta e a pouca integração com movimentos sociais e organizações atuantes no campo da moradia contribuem para a manutenção de formas de gestão que pouco dialogam com as necessidades concretas da população. No caso de Mossoró, Medeiros, Freitas e Cruz (2022) demonstram a importância de analisar a inserção do município na agenda habitacional em diferentes períodos, enquanto Medeiros et al. (2023) destacam os desafios e as possibilidades relacionados à municipalização da política de habitação. Esses estudos reforçam que o protagonismo municipal não deve ser avaliado apenas pela existência de estruturas institucionais, mas também pela capacidade de construir políticas territorialmente articuladas e socialmente participativas.

Dessa forma, a análise das atas dos conselhos de Natal e Mossoró permite compreender que a avaliação dos espaços participativos não deve se limitar à quantidade de reuniões realizadas ou ao número de representantes presentes. É necessário investigar quem participa, quais segmentos estão representados, quais pautas conseguem entrar na agenda, quais demandas são efetivamente encaminhadas e, principalmente, em que medida as discussões realizadas nesses espaços produzem efeitos concretos sobre as decisões públicas.

3.3 - Direito à Moradia: Infraestrutura insuficiente

A garantia do direito à moradia adequada transcende o mero acesso a quatro paredes e um teto; ela pressupõe a inserção do cidadão em um suporte urbano que viabilize a vida

digna. No entanto, no Programa Minha Casa Minha Vida, o que se observa é uma violação sistemática desse direito por meio da oferta de infraestrutura insuficiente. Como argumenta Ferreira (2012), a política habitacional brasileira operou sob a lógica do "produto" e não da "cidade", resultando em conjuntos que, embora resolvam o déficit habitacional numérico, aprofundam a precariedade urbana.

O direito à moradia, conforme defendido por Rolnik (2014) e Lefebvre (1996), é indissociável do direito à cidade. Quando o Estado entrega unidades habitacionais em áreas desprovidas de saneamento básico, iluminação pública, pavimentação ou proximidade com equipamentos de saúde e educação, ele promove uma inclusão precária. Para Medeiros (2025), essa falta de infraestrutura é um sintoma da negligência deliberada do planejamento governamental, que prioriza o lucro das empreiteiras em detrimento da qualidade de vida dos beneficiários.

Análise das ATAS

A análise documental das atas das reuniões dos Conselhos de Habitação e dos Conselhos da Cidade dos municípios de Natal e Mossoró constitui o eixo central desta investigação. Tal procedimento visa sistematizar e certificar as pautas deliberadas no âmbito desses instrumentos de gestão participativa nas duas maiores cidades do Estado do Rio Grande do Norte.

O objetivo principal é traçar um panorama comparativo sobre a dinâmica de funcionamento e a efetividade desses espaços institucionais, avaliando se cumprem plenamente suas atribuições do ponto de vista normativo e prático. Para tanto, foram solicitadas formalmente as atas referentes aos órgãos colegiados de ambos os municípios, possibilitando o mapeamento sistemático dos temas debatidos, da frequência das sessões e da regularidade dos encontros.

O Conselho de Habitação de Natal (CONHABINS) foi constituído através da Lei Complementar n°081/2007. A legislação o caracteriza como um órgão consultivo, deliberativo e de participação social. Vale ressaltar que o conselho não aparece simplesmente como um agente administrativo que tem a função de aprovar projetos, mas também é responsável por formular diretrizes, acompanhar a execução de política de habitação e análise de projetos da Habitação de Interesse Social (HIS).

O CONCIDADE/Natal é criado dois anos depois, regulamentado pela Lei n°6.013/2009. A diferença entre os conselhos, é que o CONCIDADE é um instrumento de gestão democrática e audiências públicas, além de favorecer a cooperação entre o poder público e atores sociais. Os Movimentos Sociais e sociedade civil são uma presença muito forte nas ATAS de reunião, principalmente o Movimento de Luta nos bairros, vilas e favelas (MLB), a Universidade Federal, Universidade Particular (convidados externos), Representantes Territoriais, ONGs, Sindicatos, dentre outros.
Ao analisar as ATAS do CONCIDADE/Natal, identifica-se a presença de pautas ambientais, como as ZPAs (Zonas de Proteção Ambiental).

CONSELHO DE CIDADE DE MOSSORÓ

Durante a Análise do CONCIDADE, só possui registo em 2026 (Plano Diretor de Mossoró) concluir que as reuniões tem com objetivo a organização da Conferência,

conclusão de regimentos e debates sobre alterações no plano diretor. Mas ocorre uma ausência nas pautas de habitação. A Sociedade civil se faz presente, em todas as reuniões, dentre os membros da Universidade e Movimentos Sociais.

A análise das atas disponíveis do Conselho da Cidade de Mossoró evidencia uma concentração das atividades no início de 2026, com quatro reuniões realizadas entre 23 de janeiro e 10 de fevereiro. A proximidade entre as datas com intervalos de 12, 2 e 4 dias, demonstra uma intensa mobilização institucional em um curto período, relacionada principalmente à organização da Conferência da Cidade. As pautas estiveram concentradas na discussão do Regimento Interno, homologação das inscrições e dos delegados, resolução de casos omissos e encaminhamentos relacionados à Pré-Conferência. Assim, observa-se que as reuniões analisadas possuem um caráter predominantemente administrativo e organizacional, voltado à preparação e condução do processo participativo.

A participação da sociedade civil apresentou uma média aproximada de três representantes por reunião, indicando uma presença relativamente reduzida nos registros analisados. Além da baixa quantidade de representantes, a concentração das reuniões em um período curto sugere que a participação social esteve mobilizada principalmente em função de um evento específico, e não necessariamente como resultado de uma dinâmica contínua e permanente de funcionamento do conselho. Esse aspecto merece atenção, pois a participação efetiva da sociedade civil depende não apenas da existência formal de representantes, mas também da regularidade das reuniões, da continuidade dos debates e da possibilidade de acompanhamento das políticas públicas ao longo do tempo.

Do ponto de vista da habitação, as atas analisadas não apresentam uma discussão direta e aprofundada sobre política habitacional, habitação de interesse social, déficit habitacional, regularização fundiária ou condições de moradia. A pauta aparece de forma indireta, inserida no debate mais amplo sobre cidade e participação social, sem que seja possível identificar, nos registros disponíveis, uma agenda específica sobre os problemas habitacionais de Mossoró. Essa ausência evidencia a necessidade de investigar se a habitação foi efetivamente incorporada às discussões posteriores da Conferência ou se permaneceu subordinada às pautas gerais de planejamento urbano e organização institucional.

Conselho de Cidade de Natal - CONCIDADE

A análise das atas do CONCIDADE de Natal, com registros entre 2012 e 2022, demonstra uma trajetória mais extensa, porém marcada por oscilações significativas na frequência das reuniões. Os anos de 2016 e 2017 concentraram o maior número de encontros, com 12 e 10 reuniões, respectivamente, enquanto nos anos posteriores observa-se uma redução da atividade, com quatro reuniões em 2018, três em 2019, seis em 2020 e três em 2022, além da ausência de registros identificados para 2021. Também foram observados intervalos prolongados entre reuniões, indicando uma dinâmica descontínua. As principais pautas estiveram relacionadas às questões ambientais, especialmente às Zonas de Proteção Ambiental, além do Plano Diretor, conferências, organização institucional, posse de conselheiros e processos eleitorais.

A sociedade civil apresentou uma participação média aproximada de nove representantes

por reunião, com uma variação significativa entre os encontros. Em algumas reuniões, a participação foi bastante reduzida, enquanto outras registraram maior mobilização, chegando a aproximadamente 29 representantes. Esses dados indicam que a presença da sociedade civil não ocorreu de maneira homogênea, podendo estar relacionada à relevância das pautas discutidas ou à capacidade de mobilização dos diferentes segmentos.

Em relação à habitação, observa-se que a pauta aparece com menor frequência de forma explícita, sendo geralmente incorporada a discussões mais amplas sobre planejamento urbano, Plano Diretor e ordenamento territorial. A predominância das questões ambientais revela a importância desse tema na agenda do conselho, mas também evidencia uma possível fragmentação entre as políticas urbana, ambiental e habitacional. Considerando que o direito à moradia está diretamente relacionado ao acesso à terra urbanizada, à localização dos empreendimentos, à infraestrutura e à regularização fundiária, a reduzida centralidade da habitação nas pautas sugere a necessidade de avaliar se o CONCIDADE tem atuado efetivamente na articulação entre planejamento territorial e habitação de interesse social ou se essas questões permanecem tratadas de maneira setorial e pouco integrada.

CONSELHO DE HABITAÇÃO DE NATAL - CONHABINS

As atas analisadas do CONHABINS de Natal abrangem principalmente os anos de 2013 até 2022, porém as datas de 2013 á 2019, não estão com acesso negado e apresenta a seguinte mensagem, “A Página solicitada não foi encontrada em nossos servidores”, que não permite o acesso. Porém as reuniões de 2020 e 2022 (2021 não possui registro) apresentam um número reduzido de reuniões, com uma interrupção significativa entre esses períodos. Foram identificados quatro registros em 2020 e dois em 2022, com um intervalo aproximado de 592 dias entre uma reunião registrada em novembro de 2020 e outra realizada em julho de 2022. Essa descontinuidade constitui um aspecto crítico, especialmente considerando que o conselho está diretamente relacionado às questões de habitação e deveria constituir um espaço permanente de acompanhamento, discussão e controle social da política habitacional. A irregularidade das reuniões pode limitar a capacidade do conselho de acompanhar problemas contínuos relacionados à precariedade habitacional e aos conflitos urbanos.

A participação da sociedade civil apresentou uma média aproximada de quatro representantes por reunião, inferior à observada no CONCIDADE de Natal. As pautas, entretanto, apresentam uma relação mais direta com os problemas concretos da habitação popular, incluindo discussões sobre ocupações urbanas, comunidades e territórios populares, situação do Hotel Central, Parque dos Coqueiros, Minas Nova, regularização fundiária, eleição de representantes comunitários e debates relacionados ao Plano Diretor. Dessa forma, o CONHABINS se destaca por apresentar uma agenda mais próxima das demandas concretas dos grupos sociais envolvidos em situações de precariedade habitacional e conflito pelo acesso à terra e à moradia.

A análise crítica demonstra, portanto, uma contradição importante: embora o CONHABINS seja o espaço em que a habitação aparece de forma mais direta e vinculada às demandas sociais concretas, sua baixa frequência de reuniões e a reduzida participação média da sociedade civil podem comprometer sua capacidade de incidência política. Problemas como ocupações, regularização fundiária, reassentamentos, déficit

habitacional e precariedade da moradia exigem acompanhamento permanente, e não apenas discussões pontuais. Assim, as atas indicam a existência de um espaço potencialmente importante para a participação social na política habitacional de Natal, mas que parece enfrentar limitações relacionadas à continuidade institucional e à regularidade do funcionamento, o que pode reduzir sua capacidade de transformar as demandas apresentadas pela sociedade civil em decisões efetivas sobre a política de habitação.

Conclusão

O que se percebe, ao cruzar as análises desses autores, é que a política habitacional no Brasil acabou presa a uma contradição difícil de resolver: ela funciona muito bem como impulsionador da economia, mas falha gravemente na produção de vida urbana. O Minha Casa Minha Vida (MCMV) é o exemplo mais nítido dessa lógica produtivista. Como Arretche (1990) já alertava lá atrás, o Estado brasileiro tem um histórico de se curvar aos interesses das empreiteiras, tratando a casa como uma mercadoria industrial antes de tratá-la como um direito. Essa herança do antigo BNH, discutida por Cardoso e Aragão (2013), mostra que a política habitacional implementada no Brasil até consegue entregar chaves em uma escala impressionante, mas não avança no direito à cidade. Essa crítica é reforçada por Ferreira (2012): o Brasil aprendeu a "produzir casas", mas desaprendeu a "construir cidades". Ao deixar que as construtoras escolhessem onde construir, priorizando terrenos baratos e isolados para aumentar a margem de lucro, o Estado alocou milhares de famílias para as franjas urbanas, criando bairros que já nascem precários.

Essa periferização não é um erro de cálculo; é parte de um modelo de "empresariamento urbano" (Harvey, 1996) onde o poder público abre mão de seu papel de planejar para virar um mero facilitador de negócios imobiliários. O resultado é uma segregação que Medeiros (2018) descreve como institucionalizada. Afinal, a moradia só é adequada se ela permitir que a pessoa participe da vida urbana; se ela isola, ela vira um instrumento de vulnerabilidade social.

Referências

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. Espaço & Debates, n. 31, p. 21-36, 1990.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. Cadernos IPPUR/UFRJ, p. 105-122, 2001.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

FERREIRA, J. S. W. (org.). Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço & Debates, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

KATZMAN, R. Vulnerabilidad social. Montevideo: UDELAR, 2022. p. 1-532.

LEFEBVRE, H. The right to the city. Oxford: Blackwell, 1996.

MARCUSE, P. Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o estado. Espaço & Debates, v. 24, n. 45, p. 24-34, 2004.

_____. Housing policy and the myth of the benevolent state. In: BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. (org.). The Affordable Housing Reader. Oxon: Routledge, 2013. p. 36-43.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002. (Nota: Adicionado local e editora prováveis para completar a referência).

MEDEIROS, S. Gestão hostil: práticas na política habitacional social no Brasil. Revista da ANPEGE, v. 21, n. 44, 2025.

MEDEIROS, S. R. F. Q. D. Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal. Natal: EDUFRN, 2018.

RIBEIRO, L. C. Q.; SOUZA, F. S. As cores das fronteiras urbanas: segregação residencial e desigualdades “raciais” na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Cadernos IPPUR, v. 22, n. 2, p. 9-36, ago./dez. 2008.

ROLNIK, R. Place, inhabitance and citizenship: the right to housing and the right to the city in the contemporary urban world. International Journal of Housing Policy, v. 14, n. 3, p. 293-300, 2014.

VALENÇA, M. M. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). Direito à moradia. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 341-354.

Anexos

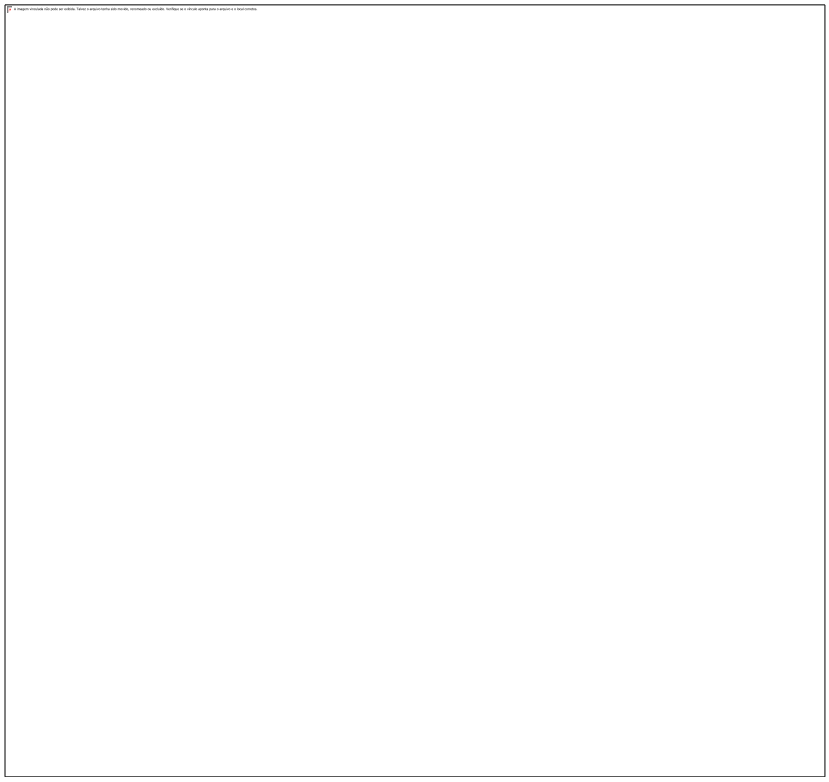


Tabela 1 - Análise de Atas do CONCIDADE MOSSORÓ

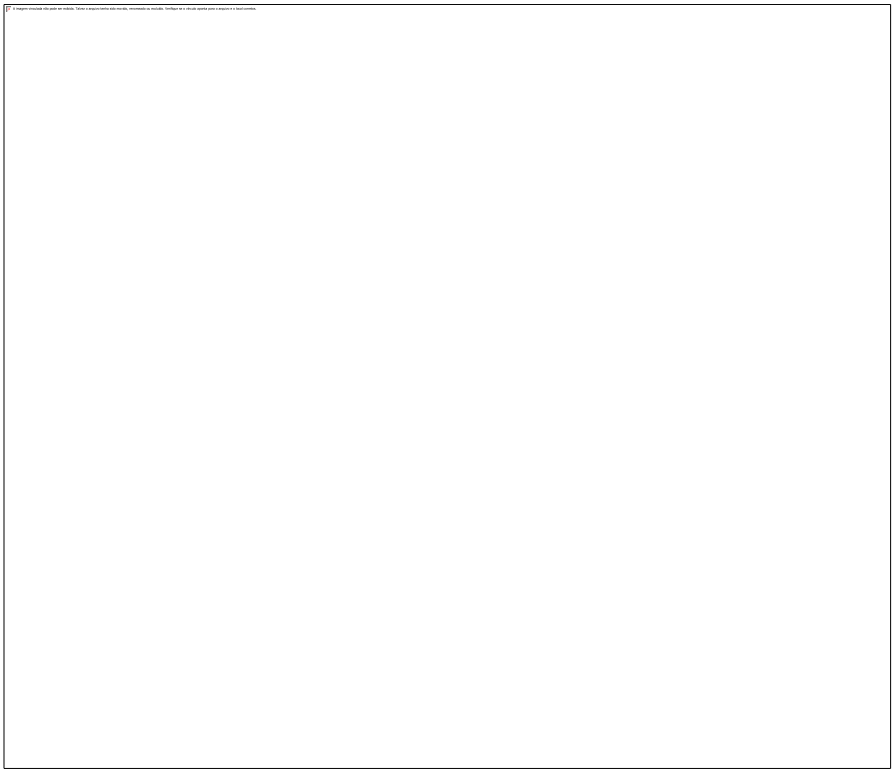


Tabela 2 - Análise de Atas do CONCIDADE NATAL

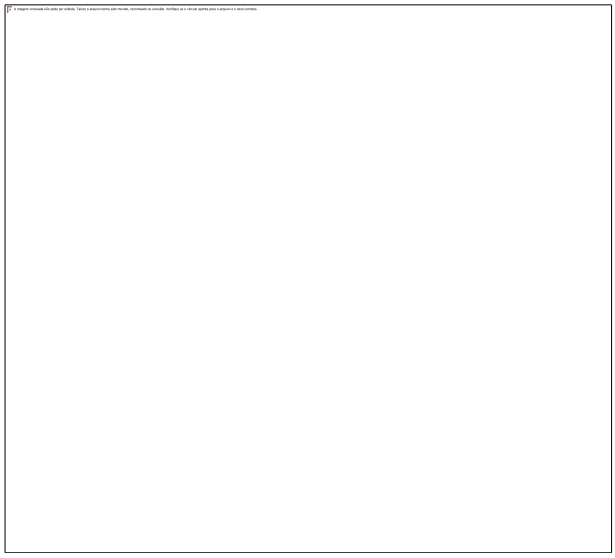
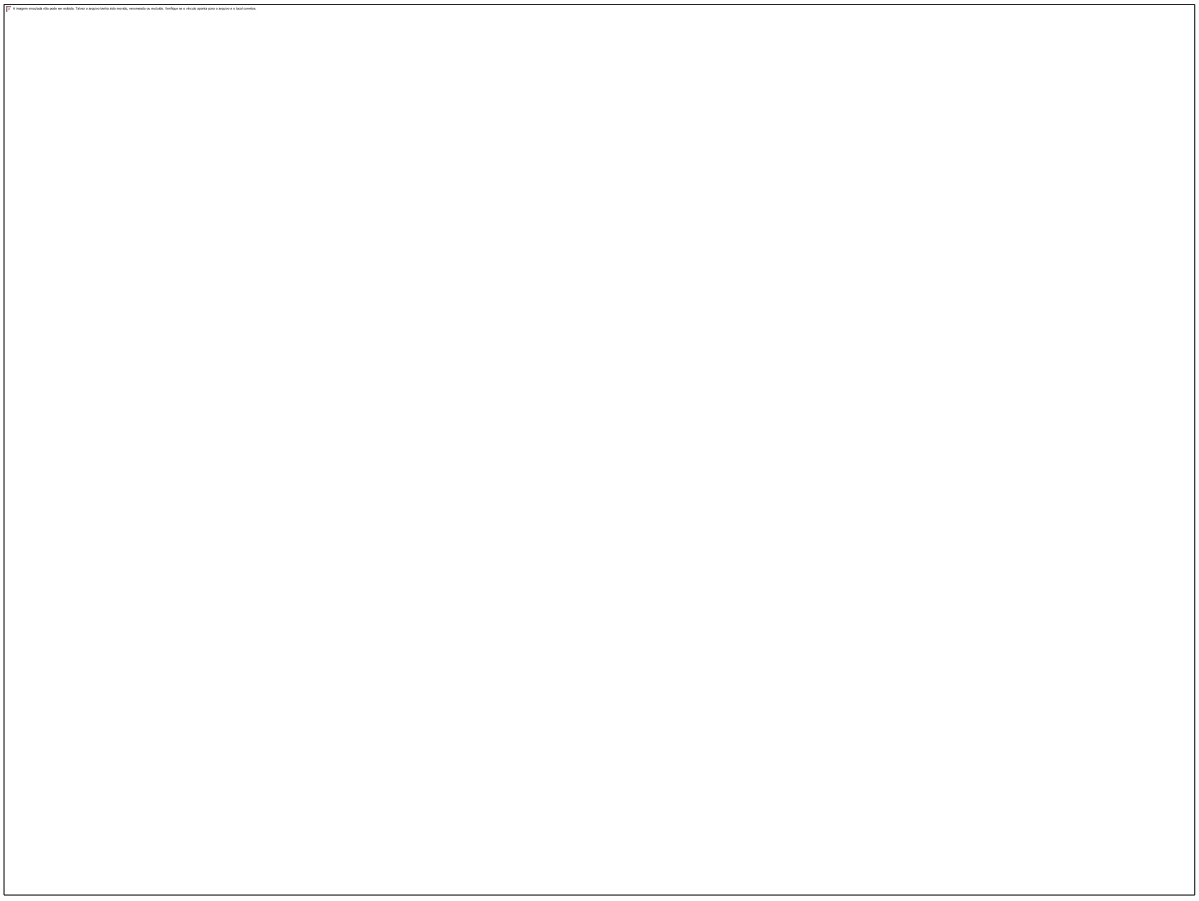
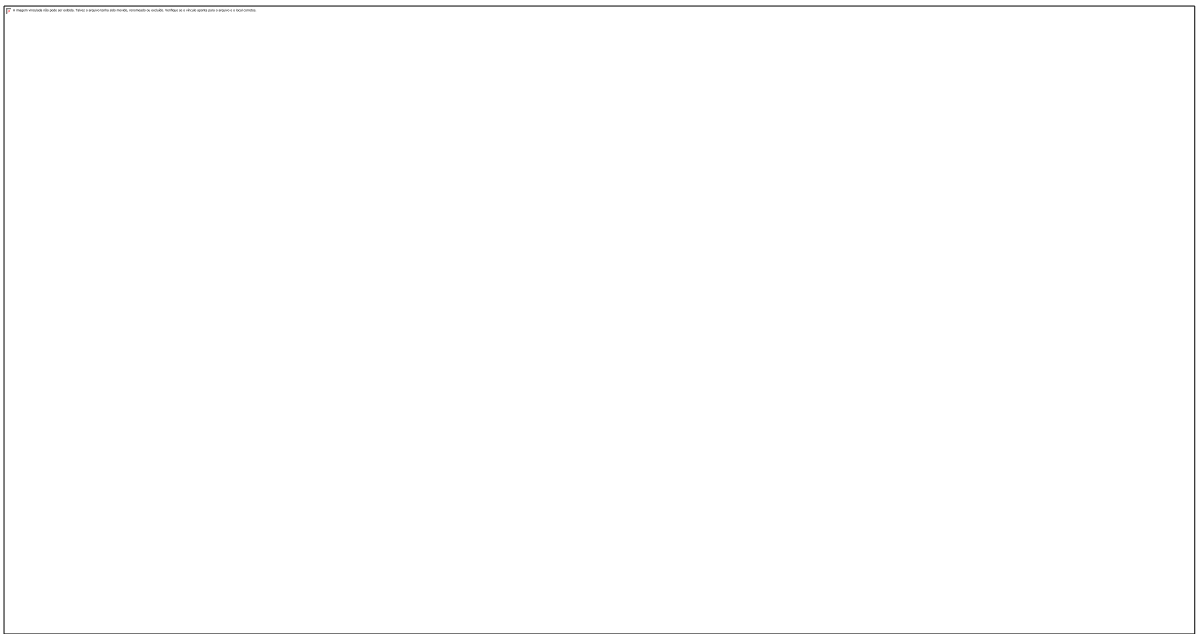


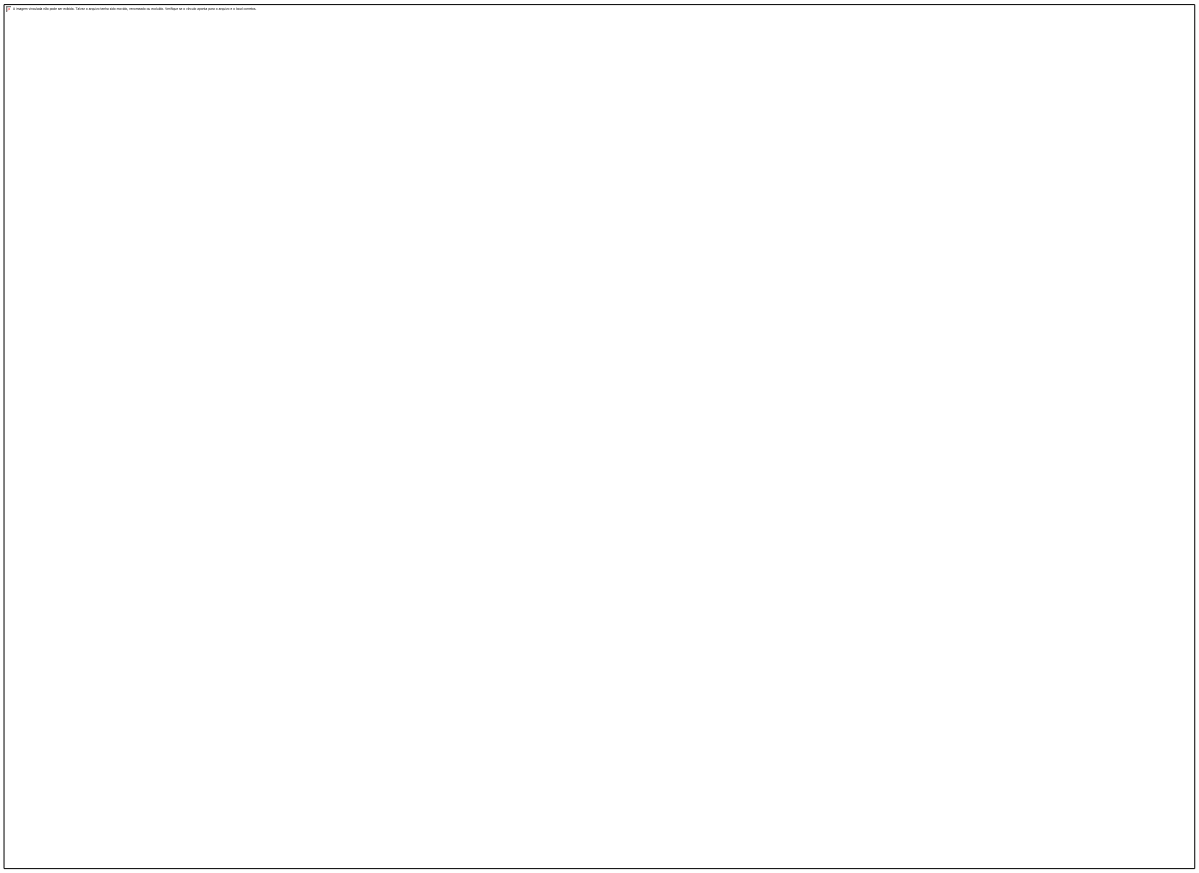
Tabela 3 - Análise de Atas do CONHABINS NATAL



Recortes de notícia sobre o MCMV



Recortes de notícia sobre o MCMV



Recortes de notícia sobre o MCMV



Recortes de notícia sobre o MCMV

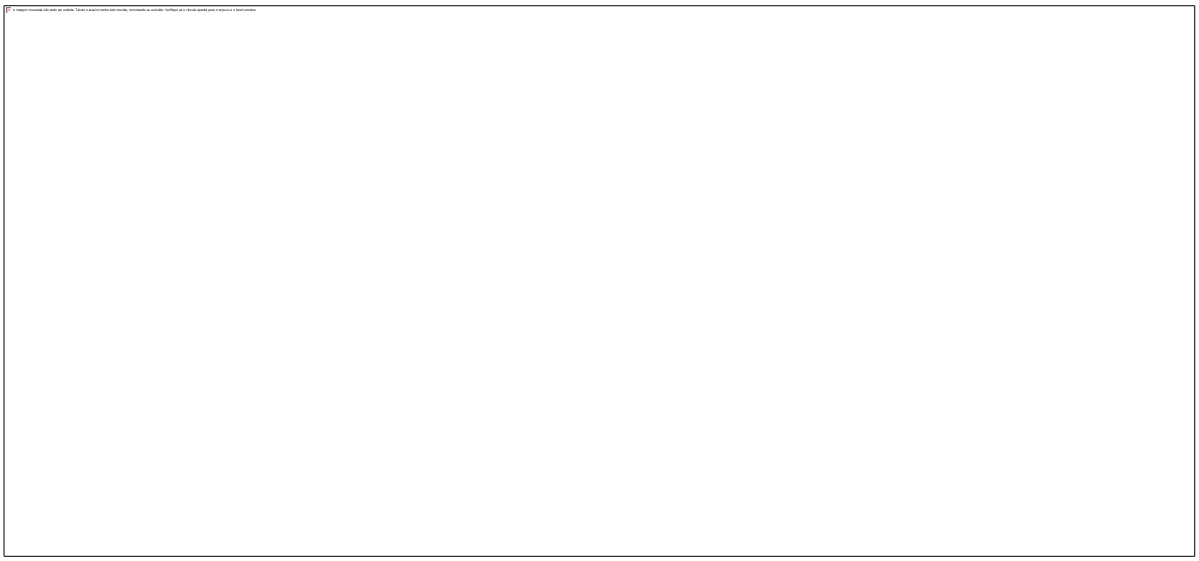


Imagem do residencial Terras do Engenho

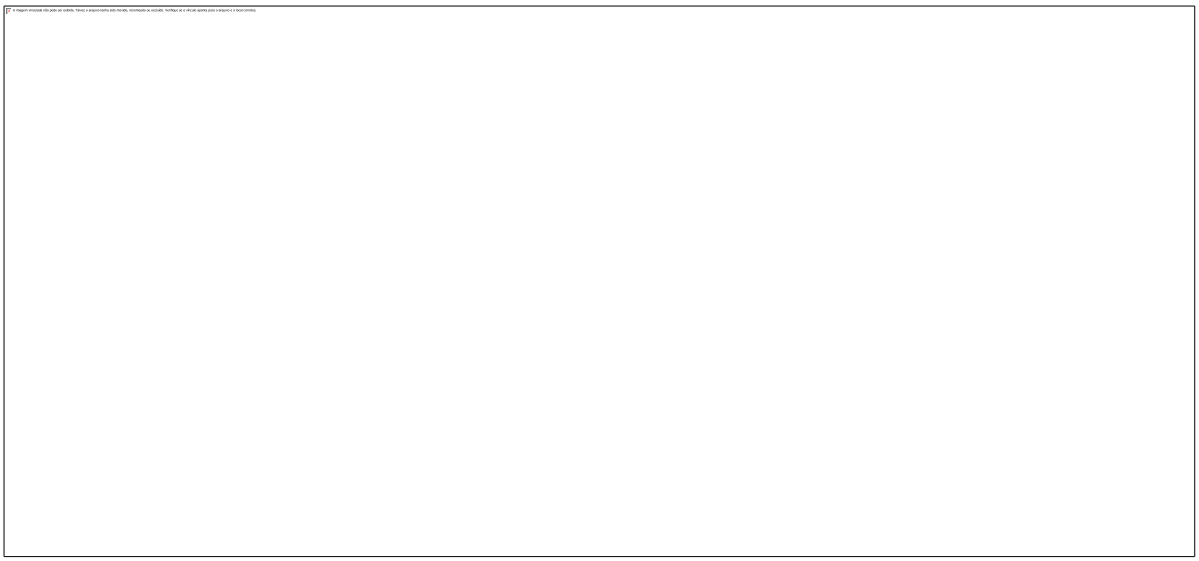


Imagem do residencial Terras do Engenho

CÓDIGO: HS0926

AUTOR: AMANDA KAROLINE DA COSTA BEZERRA

COAUTOR: EVILHIS DO NASCIMENTO SILVA

ORIENTADOR: WINIFRED KNOX

TÍTULO: Desigualdades de gênero como violências persistentes e a ação do estado

Resumo

O presente artigo apresenta uma revisão integrativa da literatura sobre como as desigualdades de gênero se configuram como violências persistentes no contexto brasileiro e de que maneira o Estado tem atuado ou falhado em seu enfrentamento. Fundamentado no protocolo metodológico de seis etapas de Botelho, Cunha e Macedo (2011), o estudo analisou um corpus de dez artigos científicos recentes publicados entre 2017 e 2026, compreendendo bases como SciELO, Google Acadêmico e Web of Science. A análise teórica, articulada sob a Teoria da Reprodução Social e o conceito de Interseccionalidade (gênero, raça e classe), revelou quatro eixos transversais críticos: o descompasso entre formulação central e implementação territorial das políticas (implementation gap); a reprodução de estereótipos tradicionais de gênero e a divisão sexual do trabalho em programas estatais de qualificação profissional; a descontinuidade institucional combinada ao estrangulamento orçamentário; e a discricionariedade moralizada de agentes públicos na linha de frente (burocratas de nível de rua). Conclui-se que a ação do Estado contemporâneo oscila entre a negligência orçamentária e a judicialização punitiva, evidenciando a necessidade de estruturação de redes de acolhimento laicas, descentralizadas e dotadas de sustentabilidade institucional perene.

Palavras-chave: Desigualdade de gênero; Violência estrutural; Políticas Públicas;

TITLE: GENDER INEQUALITIES AS PERSISTENT FORMS OF VIOLENCE AND STATE ACTION: AN INTEGRATIVE LITERATURE REVIEW

Abstract

This paper presents an integrative literature review on how gender inequalities configure as persistent violences in the Brazilian context and how the State has acted or failed in tackling them. Grounded in the six-step methodological protocol of Botelho, Cunha and Macedo (2011), the study analyzed a corpus of ten recent scientific articles published between 2017 and 2026, across databases such as SciELO, Google Scholar, and Web of Science. The theoretical analysis, structured under Social Reproduction Theory and the concept of Intersectionality (gender, race, and class), revealed four critical cross-cutting axes: the mismatch between central formulation and territorial implementation of policies (implementation gap); the reproduction of traditional gender stereotypes and the sexual division of labor in state professional qualification programs; institutional discontinuity combined with budgetary stranglement; and the moralized discretion of frontline public agents (street-level bureaucrats). We conclude that contemporary State action oscillates between budgetary negligence and punitive judicialization, highlighting the urgent need to structure secular, decentralized support networks endowed with permanent institutional sustainability.

Keywords: Gender inequality; Structural violence; Public Policies;

Introdução

A persistência das desigualdades de gênero no Brasil expressa uma das formas mais enraizadas de violência estrutural, sustentada por um sistema histórico de exclusões e assimetrias de poder. Historicamente, o processo de colonização do país foi erguido sobre a escravização de populações indígenas e africanas e sobre a violência sexual sistemática contra as mulheres (Corrêa et al., 2021). Na contemporaneidade, embora as mulheres representem a maioria da população nacional, elas continuam sendo as principais atingidas pela precarização, pela informalidade e pelas desvantagens no mundo do trabalho (Corcetti et al., 2018). Desse modo, a desigualdade de gênero, o racismo e a opressão de classe consolidam-se como elementos formadores e estruturantes da formação social brasileira, produzindo efeitos materiais e simbólicos que limitam severamente a autonomia e o reconhecimento social feminino em diferentes esferas da vida (Pacheco & Dias, 2023).

Para compreender essa dinâmica em sua totalidade contraditória, a mobilização da perspectiva interseccional mostra-se indispensável. A interseccionalidade fornece a estrutura teórica necessária para explicar como categorias de raça, classe, gênero, idade e estatuto de cidadania posicionam as pessoas de maneira diferente no mundo, operando como ferramenta essencial para capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação simultânea entre dois ou mais eixos de subordinação (Corrêa et al., 2021). Longe de atingir o segmento feminino de maneira homogênea, as marcas da desigualdade e da violência estrutural impõem-se com gravidade muito maior sobre as mulheres negras e pobres, as quais suportam de forma desproporcional os impactos mais profundos da omissão estatal e da exploração econômica da reprodução social (Guedes & Oliveira, 2026).

Nesse cenário de vulnerabilidade, a atuação do Estado e a formulação de políticas

públicas constituem fatores decisivos, capazes tanto de acelerar quanto de diminuir as desigualdades de gênero (Pacheco & Dias, 2023). A partir da década de 1980, impulsionada de forma marcante pela mobilização dos movimentos feministas, a desigualdade de gênero ingressou formalmente na agenda governamental brasileira. Posteriormente, a transversalidade de gênero foi adotada como estratégia e princípio norteador das ações públicas nacionais após a IV Conferência Mundial da Mulher em Beijing (1995), visando à consolidação de direitos e à incorporação da perspectiva de igualdade nas instâncias e mecanismos estatais (Marcondes & Farah, 2021).

Contudo, as fontes evidenciam que a estruturação de condições institucionais para a promoção da equidade no país combinou avanços e profundas descontinuidades, cuja trajetória dependeu decisivamente da orientação político-ideológica dos governos de turno (Marcondes et al., 2022). Se, por um lado, registraram-se importantes marcos legislativos e programáticos a exemplo da Lei Maria da Penha e do Programa Mulheres Mil, por outro, constatam-se drásticas limitações estatais. Estas se manifestam no recorrente desmonte de políticas sociais, na severa asfixia orçamentária governamental voltada às mulheres (Aguiar et al., 2025), na escassez de infraestrutura e fraca integração na rede assistencial na ponta dos serviços públicos (Rodrigues et al., 2025) e na consequente reprodução de estereótipos tradicionais de gênero que comprometem o potencial emancipatório das ações (Corcetti & Loreto, 2017). Desse modo, consolida-se na realidade brasileira um nítido distanciamento entre as diretrizes nacionais formuladas e as práticas cotidianas possíveis de serem realizadas pelos operadores de linha de frente nos territórios (Tunin & Gouvêa, 2020).

Apesar da relevância desse debate, a literatura científica nacional ainda apresenta lacunas significativas. Conforme apontam as pesquisas, mesmo diante da existência de leis, políticas públicas e programas que contemplem a equidade entre mulheres e homens, ainda há uma expressiva carência de estudos analíticos

Metodologia

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, baseada no método de revisão integrativa da literatura. A revisão integrativa consiste em uma modalidade de revisão sistemática que viabiliza a incorporação de estudos com múltiplos delineamentos metodológicos, abrangendo abordagens qualitativas, quantitativas e teóricas. Sua importância científica reside na capacidade de reunir, organizar e avaliar criticamente as evidências e discussões disponíveis na literatura sobre o estado da arte do tema, propiciando uma compreensão consistente, profunda e interseccional do fenômeno investigado.

O processo de operacionalização e a estruturação metodológica desta revisão integrativa foram fundamentados rigorosamente nas seis etapas sistemáticas propostas pelo protocolo de Botelho, Cunha e Macedo (2011), descritas a seguir:

1ª Etapa: Identificação do Tema e Seleção da Questão de Pesquisa. Esta fase inicial compreendeu a delimitação do problema de pesquisa e a formulação das duas perguntas norteadoras mencionadas na introdução. Com base nessas questões, foram selecionados

os seguintes descritores específicos para a estratégia de busca: 'Desigualdade de gênero', 'Violência estrutural', 'Políticas Públicas' e 'Interseccionalidade'.

2ª Etapa: Estabelecimento de Critérios de Inclusão e Exclusão. As buscas sistemáticas foram direcionadas a três bases de dados de relevância científica: Google Acadêmico, SciELO e Web of Science. O limite temporal estabelecido compreendeu os trabalhos produzidos entre os anos de 2000 e 2026. Para a recuperação dos estudos, foram elaborados strings de busca utilizando descritores e operadores booleanos, combinando os termos principais a sinônimos de relevância identificados na literatura, como: ('disparidade de gênero' OR 'discriminação de gênero'); ('ações do Estado' OR 'Políticas Públicas'); ('Violência estrutural' OR 'opressão sistêmica' OR 'desigualdade institucionalizada'); e termos referentes ao sujeito, tais como ('Mulher' OR 'Moça' OR 'Garota').

3ª Etapa: Identificação dos Estudos Pré-Selecionados. Esta etapa consistiu na triagem inicial da literatura baseada na leitura atenta de títulos, resumos e palavras-chave. Os critérios de inclusão exigiram: artigos científicos publicados em periódicos revisados por pares, disponíveis na íntegra, em português ou inglês, que abordassem teoricamente ou empiricamente a relação entre a ação do Estado brasileiro e as desigualdades de gênero, os limites das políticas de equidade ou as contradições na implementação de programas sociais (como o Programa Mulheres Mil). Foram excluídos: teses, dissertações, monografias, resumos de congressos, artigos duplicados ou que não tivessem foco na realidade brasileira. A amostra final desta revisão foi composta por 10 estudos selecionados que atenderam integralmente aos critérios.

4ª Etapa: Categorização dos Estudos Selecionados. As informações centrais de cada artigo incluído foram ordenadas em uma Matriz Síntese, registrando os dados de identificação, autoria, ano, objetivos, metodologia e os achados fundamentais. O uso desse instrumento viabilizou a categorização e a análise crítica integrada das informações essenciais de cada pesquisa (conforme detalhado na Tabela 1).

5ª Etapa: Análise e Interpretação dos Resultados. Os dados organizados na Matriz Síntese foram submetidos à discussão analítica e qualitativa, confrontando as evidências, lacunas e consensos da literatura com as perguntas de partida, estruturando as discussões sob o prisma da Teoria da Reprodução Social e do conceito de Interseccionalidade.

6ª Etapa: Apresentação da Revisão/Síntese do Conhecimento. Esta fase consiste no desenvolvimento e na redação final do artigo científico, descrevendo detalhadamente a revisão integrativa operada, sintetizando o estado da arte do tema e apontando propostas estruturadas para estudos futuros e contribuições para os tomadores de decisão.

Resultados e Discussões

Os resultados da revisão integrativa são apresentados inicialmente por meio da Matriz Síntese (Tabela 1), que compila as informações essenciais das dez fontes selecionadas

para análise. Esta matriz serve como base empírica e analítica para o desenvolvimento dos eixos de discussão subsequentes.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise integrada das publicações científicas que compõem o corpus desta revisão integrativa permite compreender, de forma sistemática, as complexas dinâmicas da atuação estatal no enfrentamento da violência estrutural e das desigualdades de gênero no Brasil. A partir do cruzamento analítico dos resultados das pesquisas teóricas, documentais e empíricas, emergiram quatro grandes categorias temáticas transversais, que representam as principais contradições e limites estruturais da ação pública nacional no âmbito das relações sociais de gênero.

4.1. O Descompasso entre a Formulação Centralizada e a Implementação Territorial (Implementation Gap)

A primeira grande contradição revelada pela literatura refere-se à severa fratura existente entre as diretrizes de políticas públicas formuladas no nível central (seja federal ou estadual) e a sua exequibilidade material na ponta dos territórios periféricos e vulnerabilizados. Esse fenômeno, caracterizado como lacuna de implementação ou implementation gap, é amplamente documentado tanto nas políticas sociais de qualificação profissional quanto nos dispositivos de acolhimento à mulher em situação de violência.

No âmbito das políticas educacionais de equidade, a avaliação empírica do Programa Mulheres Mil revela que, embora as diretrizes nacionais concebidas pelo Ministério da Educação preconizem a emancipação educacional e a inserção produtiva das alunas de baixa escolaridade no mundo do trabalho (Tunin & Gouvêa, 2020), a sua execução concreta nos Institutos Federais (nos estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro) ocorreu de maneira isolada e desarticulada do mercado de trabalho local. Como resultado dessa fragilidade de articulação intersetorial entre as instituições federais ofertantes e as prefeituras demandantes (via Centro de Referência da Assistência Social - CRAS), constatou-se que o programa falhou em promover a inserção econômica real das beneficiárias: as taxas de desemprego remanescentes entre as mulheres egressas mostraram-se alarmantes, atingindo o índice de 84,3% no caso estudado por Tunin & Gouvêa (2020), enquanto Corcetti et al. (2018) também apontam que a maioria absoluta das participantes permaneceu desempregada pós-curso.

De maneira análoga, no campo do enfrentamento à violência doméstica, a pesquisa sobre a implementação da Rede de Apoio e Enfrentamento evidencia que a sofisticada engenharia institucional prevista em planos nacionais que engloba as Casas da Mulher Brasileira, os Centros Especializados de Atendimento (CEAMs) e os abrigos sigilosos encontra-se completamente ausente em territórios periféricos e favelados de grande vulnerabilidade social (Rodrigues et al., 2025). Na ausência desses dispositivos especializados locais, o primeiro atendimento, acolhimento e suporte às vítimas são transferidos de maneira compulsória e sobrecarregada para as unidades de Atenção Primária à Saúde (CMS e Clínicas da Família), gerando uma visível inefetividade na rota crítica de proteção à vida feminina nesses locais (Rodrigues et al., 2025; Corrêa et al., 2021).

4.2. A Reprodução Ideológica de Estereótipos Tradicionais de Gênero e a Divisão Sexual do Trabalho

A segunda categoria analítica transversal diz respeito à reprodução ideológica e à legitimação de assimetrias tradicionais por meio de programas estatais que, retoricamente, anunciam a promoção da equidade de gênero. Sob o referencial teórico da Teoria da Reprodução Social, as fontes demonstram como as intervenções sociais de combate à pobreza e qualificação profissional muitas vezes instrumentalizam as mulheres vulneráveis, mantendo-as confinadas a papéis tradicionais de domesticidade e cuidados.

A análise crítica de discurso aplicada ao policy design do Programa Mulheres Mil expõe que a metodologia de Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia (PLAR), ao validar apenas as competências informais e práticas trazidas pelas mulheres de baixa escolaridade, acabou por direcionar e capacitar as turmas de alunas exclusivamente em ofícios historicamente feminizados e desvalorizados pelo mercado laboral, tais como costura, culinária, camareira, artesanato e cuidadores de crianças e idosos (Corcetti & Loreto, 2017; Corcetti et al., 2018). Essa escolha metodológica e de portfólio de cursos naturaliza a responsabilidade da mulher pela esfera do cuidado e da domesticidade, operando de forma totalmente funcional à reprodução capitalista na periferia dependente.

Segundo Guedes e Oliveira (2026), no capitalismo dependente, a burguesia local compensa a transferência de valor ao mercado imperialista superexplorando a força de trabalho interna. O enxugamento das funções sociais do Estado com a privatização de serviços e desmonte de direitos transfere diretamente a responsabilidade pela reprodução diária e geracional dos trabalhadores para as famílias e, essencialmente, para as mulheres das classes trabalhadoras, sob triplas jornadas não pagas. Ao qualificar as mulheres unicamente para esses nichos de cuidados e serviços informais (Tunin & Gouvêa, 2020), o Estado atua como fornecedor de mão de obra barata para as elites e perpetua a divisão sexual do trabalho, barateando os custos globais de reprodução social às custas do aprisionamento feminino na informalidade e sem garantias previdenciárias de direitos sociais.

4.3. Descontinuidade Institucional, Crise Orçamentária e Destransversalização de Gênero

A terceira vertente analítica discute a instabilidade e a descontinuidade das condições institucionais indispensáveis para que a transversalidade de gênero seja executada de maneira perene e integrada no interior do Estado. A literatura demonstra que a transversalidade não flutua no vazio normativo, dependendo radicalmente da dotação de recursos orçamentários específicos e de orientações político-ideológicas do governo de turno para materializar-se (Marcondes & Farah, 2021). Sob essa perspectiva, a destransversalização de gênero caracteriza-se como o desmantelamento deliberado das condições institucionais (instâncias e mecanismos) e o esvaziamento das agendas feministas na ação estatal, resultando na perda de aderência e na produção de enquadramentos cegos ao gênero (gender-blind) (Marcondes & Farah, 2021).

A análise comparativa do desenho das políticas públicas nos Planos Plurianuais (PPAs) federais de 2016-2019 e 2020-2023 prova que o planejamento governamental nacional

sofreu uma destransversalização e um desmantelamento deliberado da agenda para mulheres (Aguiar et al., 2025). No PPA 2016-2019, o governo possuía um programa finalístico estruturado com 5 objetivos, 19 metas e 14 indicadores voltados à igualdade racial, mulheres rurais, combate à violência e fomento à autonomia. Em contraste, no PPA 2020-2023, sob a premissa gerencial de 'simplificação', o programa de igualdade foi extinto, registrando-se uma redução drástica de 97,37% nas menções específicas ao termo 'mulher(es)'. O planejamento federal passou a adotar uma perspectiva familista conservadora, limitando a atuação a duas ações focadas na função reprodutiva materna e de confinamento doméstico (Aguiar et al., 2025).

Essa descontinuidade federal reflete-se de forma direta no nível subnacional e municipal. No estado do Rio Grande do Norte, o process tracing revela que as políticas de equidade e transversalidade sofreram severas inflexões de acordo com as coalizões de esquerda (Wilma de Faria, Fátima Bezerra) ou de direita (Rosalba Ciarlini) no poder, evidenciando uma baixíssima institucionalização e perenidade (Marcondes et al., 2022). Em âmbito municipal, a ausência de Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres recalcadas nos últimos anos resultou no esvaziamento e paralisação dos Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres (COMDIMs) no Rio Grande do Sul (Pacheco & Dias, 2023). A asfixia financeira e a completa desaparição da dotação orçamentária de gênero nas Leis Orçamentárias locais impediram o funcionamento básico dos Conselhos e a atualização dos planos municipais de políticas, que estão desatualizados ou paralisados na quase totalidade das cidades de grande porte investigadas (Pacheco & Dias, 2023).

4.4. A Discricionariedade Moralizada dos Burocratas de Nível de Rua e as Rotas Críticas

Por fim, a quarta categoria analítica foca na linha de frente da ação do Estado nos territórios vulneráveis. Diante do desmonte orçamentário, do sucateamento de equipamentos sociais de acolhimento e da crônica ausência de protocolos governamentais laicos de orientação e de programas de Educação Permanente em Saúde (EPS), as decisões dos profissionais na ponta dos serviços públicos caracterizados como burocratas de nível de rua (BNR) moldam ativamente a exequibilidade do direito das mulheres em situação de violência (Rodrigues et al., 2025).

Os burocratas de nível de rua, deparando-se rotineiramente com o sofrimento ético-político de mulheres periféricas sem recursos institucionais para encaminhamento, exercem uma discricionariedade moralizada para contornar a escassez material (Rodrigues et al., 2025). As pesquisas de campo mostram que o processamento dessas demandas se dá frequentemente por meio de improvisações baseadas em julgamentos e moralidades eminentemente pessoais. Um dos achados mais críticos revela que, na ausência de canais laicos e formais integrados de suporte intersetorial, operadores de saúde chegam a encaminhar e entregar vítimas de abuso sexual infantil e extrema violência doméstica a redes de templos e igrejas evangélicas atuantes na favela, gerando o risco sistemático de captura das políticas públicas por preceitos morais e de controle de condutas privadas sobre as mulheres (Rodrigues et al., 2025; Corrêa et al., 2021).

Outro elemento agravante do implementation gap refere-se à subnotificação sistemática de violência pelas fichas de notificação compulsória nas unidades de saúde. Os Agentes Comunitários de Saúde (ACS), que residem no próprio território investigado, recusam-

se a registrar formalmente as notificações devido ao medo legítimo de sofrer represálias armadas das forças de tráfico de drogas que exercem controle territorial e alternativo do poder nas favelas periféricas, as quais são comumente assoladas por tiroteios e operações policiais sangrentas (Rodrigues et al., 2025; Corrêa et al., 2021). Desse modo, a violência estatal expressa na ausência de proteção física aos operadores e na asfixia orçamentária gera rotas críticas que obstaculizam o acesso à justiça e à segurança, relegando as mulheres vulnerabilizadas à mercê do arbítrio de julgamentos morais individuais dos agentes implementadores.

Conclusão

A presente revisão integrativa da literatura permitiu consolidar evidências de que as desigualdades de gênero se configuram como violências persistentes e de caráter eminentemente estrutural no contexto nacional, sendo indissociáveis das opressões de raça e de classe que formam a sociabilidade brasileira. A atuação do Estado, longe de se constituir como um campo de neutralidade gerencial, reflete uma arena de intensas disputas de hegemonia em que o desinvestimento orçamentário deliberado e a asfixia das políticas sociais atuam como operadores diretos da violência extra econômica que viabiliza a acumulação de capital periférico dependente às custas da exploração do trabalho de reprodução das mulheres.

Constatou-se que o descompasso entre a formulação teórica nacional e a prática territorial (implementation gap) impede a plena efetivação dos direitos femininos na ponta dos serviços públicos. O design das políticas públicas muitas vezes trai os próprios objetivos de igualdade anunciados ao qualificar as mulheres em ofícios tradicionais de cuidados domésticos, reproduzindo ideologicamente os estereótipos patriarcais que as colocam como amortecedores sociais da miséria extrema da periferia. Ademais, na ausência de dotação orçamentária vinculada, de instâncias democráticas atualizadas e de diretrizes e capacitações formais, o enfrentamento da violência de gênero fica subordinado à discricionariedade moralizada e arbitrária de profissionais na ponta, submetendo corpos e direitos à captura de dispositivos morais religiosos.

Para darmos passos concretos rumo à superação desse cenário de retrocesso e subsidiar os tomadores de decisão na formulação de políticas públicas futuras, as pesquisas do corpus apontam recomendações urgentes: (1) superação do viés familista e de domesticidade tradicional no portfólio de cursos de inclusão produtiva (como o Programa Mulheres Mil), garantindo formação em setores tecnológicos e não tradicionais de maior rendimento e proteção social; (2) descentralização de equipamentos públicos laicos e intersetoriais integrados de acolhimento (Saúde, Assistência Social e Segurança Pública) diretamente nos territórios favelados e periféricos; (3) vinculação obrigatória de recursos públicos específicos nas peças orçamentárias (LDO, LOA e PPA) para assegurar o funcionamento autônomo dos Conselhos Municipais de Direitos e a perenidade da Rede de Apoio à violência; e (4) institucionalização da Educação Permanente em Saúde (EPS) com foco de gênero e

interseccionalidade, munindo os profissionais de linha de frente de protocolos formais que impeçam rotas críticas de revitimização e capture moral.

Referências

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; SALVAGNI, Julice; LUI, Lizandro. Políticas públicas para mulheres nos Planos Plurianuais do Governo Federal 2016-2019 e 2020-2023: avanço ou retrocesso?. Revista PPC - Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v. 14, n. 2, p. 1-27, 2025.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Azevedo; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. Gestão e Sociedade, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

CORCETTI, Elisabete; LORETO, Maria das Dores Saraiva de. O discurso político sobre a qualificação profissional de mulheres desfavorecidas: emancipação ou hegemonia?. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 364-376, jun. 2017.

CORCETTI, Elisabete; SOUZA, Susane Petinelli; LORETO, Maria das Dores Saraiva de. O "Programa Mulheres Mil" no Espírito Santo: uma política pública educacional de equidade de gênero?. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 911-943, jul./set. 2018.

CORRÊA, Milena Dias; MOURA, Ludmila de; ALMEIDA, Luciane Pinho de; ZIRBEL, Ilze. As vivências interseccionais da violência em um território vulnerável e periférico. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 30, n. 2, e210001, 2021.

GUEDES, Manuella Fernanda Medeiros; OLIVEIRA, Isabel Fernandes de. Violência contra mulheres no Brasil: criminalização e punitivismo à luz da Teoria da Reprodução Social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 149, n. 3, e-6628565, 2026.

MARCONDES, Mariana Mazzini; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; SOUZA, Washington José de; NASCIMENTO, Clara Carolina Cândido do. Transversalidade de gênero em políticas públicas no Rio Grande do Norte (2003-2021). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 373-392, maio/jun. 2022.

MARCONDES, Mariana Mazzini; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero em política pública. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 29, n. 1, e65398, 2021.

PACHECO, Eriane Martins; DIAS, Miriam Thais Guterres. A luta das mulheres por políticas sociais: avanços e retrocessos. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 146, n. 1, p. 263-283, 2023.

RODRIGUES, Thais Ferreira; NJAINE, Kathie; CECCHETTO, Fátima Regina. A política pública na prática: atuação dos burocratas de nível de rua em casos de violência de gênero. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 23, e03332297, 2025.

TUNIN, Andréa Simoni Manarin; GOUVÊA, Fernando César Ferreira. Políticas públicas para a inclusão de mulheres brasileiras: O Programa Mulheres Mil como interface entre a educação e trabalho. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, Tempe, v. 28, n. 48, p. 1-21, 23 mar. 2020.

Anexos



TABELA 1



TABELA 1



TABELA 1

CÓDIGO: HS1087

AUTOR: RICHARD GABRIEL DA SILVA

ORIENTADOR: SANDRA CRISTINA GOMES

TÍTULO: Uma Agenda de Extrema-Direita para a Educação no Brasil: O Caso do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) no Rio Grande do Norte

Resumo

Este trabalho analisa o processo de adesão e execução do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) no Rio Grande do Norte (RN) à luz do Modelo de Coalizões de Defesa. Diante da recusa do Governo Estadual em aderir à política e do posterior encerramento do fomento pelo Governo Federal, a expansão do programa restringiu-se ao âmbito municipal. A pesquisa adotou abordagem qualitativa, combinando análise documental, mapeamento de audiências públicas, entrevistas semiestruturadas com gestores e aplicação de questionários a docentes em duas escolas municipais da Região Metropolitana do RN. Os demonstraram que a aceitação esteve associada à demanda por segurança e disciplina. Contudo, os ganhos percebidos decorreram do aporte de militares para o apoio e suporte operacional nas escolas. Além disso, foi verificado tensões geradas pela disparidade salarial entre monitores e professores civis. Por fim, a pesquisa constatou que a convivência com o modelo gerou tanto aceitação quanto rejeição, revelando divergências de posicionamento dentro do próprio ambiente escolar.

Palavras-chave: Militar. PECIM. Modelo de Coalizões de Defesa. Rio Grande do Norte.

TITLE: A Far-Right Agenda for Education in Brazil: The Case of the National Civic-Military Schools Program (PECIM) in Rio Grande do Norte

Abstract

This study analyzes the process of adhesion and implementation of the National Civic-Military Schools Program (PECIM) in Rio Grande do Norte (RN) through the lens of the Advocacy Coalition Framework. Following the state government's refusal to adopt the policy and the subsequent termination of federal funding, the program's expansion was restricted to the municipal level. The study adopted a qualitative approach, combining document analysis, mapping of public hearings, semi-structured interviews with school administrators, and questionnaires administered to teachers in two

municipal schools within the Metropolitan Region of RN. The results demonstrated that community acceptance was primarily associated with the demand for safety and discipline. However, the perceived gains stemmed from the provision of military personnel for operational and administrative support in the schools. Furthermore, tensions were identified regarding wage disparities between military monitors and civilian teachers. Ultimately, the research found that coexistence with the model generated both acceptance and rejection, revealing conflicting stances within the school environment itself.

Keywords: Military. PECIM. Advocacy Coalition Framework. Rio Grande do Norte.

Introdução

O Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) foi instituído em 5 de setembro de 2019, por meio do Decreto Federal nº 10.004/2019, com a finalidade de "promover a melhoria na qualidade da educação básica no ensino fundamental e no ensino médio" (Brasil, 2019). Conforme destacado na Nota Técnica nº 60/2023/DPDI/SEB do Ministério da Educação, a proposta buscava reestruturar as escolas públicas nas dimensões educacional, didático-pedagógica e administrativa, visando conter a violência, combater a evasão e o abandono escolar. A formulação do PECIM fundamentava a premissa de que os padrões de gestão e de ensino das instituições militares poderiam servir como parâmetro de excelência para a rede pública regular (Brasil, 2019).

A política ocorreu por meio de dois modelos, em ambos havia a presença de militares das Forças Armadas na gestão e monitoria escolar, mas a diferença central estava na fonte dos recursos, cada modalidade era financiada por um ministério diferente, como o Ministério da Defesa ou Ministério da Educação. No Rio Grande do Norte, em comunicado emitido no ano de 2019, a chegada do programa esteve marcada pela recusa do Governo Estadual em aderir à proposta, justificando a decisão na necessidade de resguardar os princípios da gestão democrática civil e do pluralismo pedagógico na rede estadual (RIO GRANDE DO NORTE, 2019). Contudo, a possibilidade de continuidade com as prefeituras permitiu que a política avançasse nas redes locais, expandindo para cinco escolas municipais distribuídas na região metropolitana do Estado.

À luz do Modelo de Coalizões de Defesa, este artigo analisa os argumentos, discursos e disputas que cercam o PECIM no Rio Grande do Norte, buscando compreender como gestores e professores vivenciam ou vivenciaram o cotidiano escolar. A abordagem do modelo parte de que a atuação e as alianças entre os atores políticos não ocorrem por acaso, mas são guiadas por suas crenças profundas, ou seja, por visões de mundo sobre sociedade e convivência que moldam diretamente suas escolhas e a forma como se posicionam (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

No debate sobre o PECIM, a coalizão favorável articula suas crenças na premissa de que ordem, hierarquia e civismo militar são pré-condições indispensáveis para restaurar a autoridade, conter a violência relacionada aos estudantes, e promover um ambiente propício à aprendizagem. Por outro lado, a coalizão contrária respaldada por análises críticas como a emitida na Nota Técnica nº 60/2023 do MEC no qual fundamenta suas convicções na defesa da autonomia pedagógica, da valorização dos profissionais civis e da gestão democrática. Para este grupo, a transferência de padrões militares para a

escola pública regular acarreta ineficiência na execução orçamentária e impõe um controle comportamental incompatível com os princípios constitucionais de universalidade e equidade da educação inclusiva. Assim, a presente pesquisa busca compreender as visões e crenças dos gestores e docentes das duas unidades selecionadas na Região Metropolitana à luz do sistema de crenças.

Metodologia

No presente método, a abordagem qualitativa é utilizada para analisar o processo de adesão, execução e permanência do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) no estado do Rio Grande do Norte. São utilizados conteúdos bibliográficos, midiáticos e empíricos. O aporte teórico se baseia no Modelo de Coalizões de Defesa, desenvolvido originalmente por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith. Essa abordagem foi escolhida por permitir compreender como a formulação e a mudança de políticas públicas resultam da atuação de atores organizados em torno de sistemas de crenças. Ao focar na camada estruturante desse sistema, as crenças profundas, o modelo permite ir além de visões técnico-normativas para revelar como valores, visões de mundo e percepções unem gestores, especialistas e atores políticos em coalizões, explicitando como ideias e convicções orientam suas escolhas e moldam a dinâmica da política pública ao longo do tempo (Sumiya; Sano, 2021).
Para a pesquisa, o trabalho obteve quatro etapas:
Levantamento Bibliográfico: Foi realizada uma revisão sistemática da literatura científica sobre o PECIM (livros, artigos, dissertações e teses) para rastrear os argumentos nacionais favoráveis e contrários. Adicionalmente, analisou-se o acervo audiovisual de audiências públicas e debates veiculados em plataformas digitais — como o YouTube, no caso da Câmara dos Deputados e da Câmara Municipal de Parnamirim —, com o objetivo de mapear os atores e as crenças mobilizadas. Essa etapa também se apoiou em bases de dados já utilizadas em pesquisa anterior, à qual este trabalho dá continuidade.
Coleta e Análise Documental: Procedeu-se ao levantamento de normativas federais (Decreto nº 10.004/2019 e Portaria GM-MD nº 1.204/2022), portarias municipais, bem como houve a consulta, solicitação de dados do Portal da Transparência e registros obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) e compartilhados pelo gestores das escolas analisadas.
Investigação de Campo: O estudo de campo debruçou sobre duas unidades municipais de ensino situadas na Região Metropolitana de Natal. A escolha dessas unidades atendeu aos critérios de continuidade no modelo e volume de recursos financeiros destinados às escolas pelo programa, mapeados via Lei de Acesso à Informação (LAI). A etapa qualitativa contou com duas entrevistas semiestruturadas com os gestores escolares. A primeira ocorreu em 23 de julho de 2026 com o Diretor Geral e a Coordenadora Pedagógica da Escola Municipal A. Em sequência, a segunda entrevista foi realizada em 24 de julho de 2026 com a Diretora Escolar da Escola Municipal B. Em complemento, aplicou-se um formulário estruturado digital via Google Forms direcionado aos docentes que vivenciaram o PECIM nessas instituições, com questões abertas e fechadas para compreender suas percepções. As tratativas foram realizadas por meio de solicitação LAI de documentação e solicitação de visita às escolas, com posterior comunicação e marcação de dia e horário das entrevistas por meio do aplicativo Whatsapp. Uma escola como a A cedeu entrevista presencial, e a B on-line por meio do site de vídeo chamadas Meet.

Análise dos Dados: As transcrições das entrevistas e as respostas dos questionários foram submetidas à análise, organizadas para cruzar as falas locais com as categorias de crenças do Modelo de coalizões de defesa, com o intuito de realizar a verificação da percepção dos gestores e professores.

O contexto político dos municípios onde as escolas estão inseridas constituiu a dimensão de análise no período de 2019 a 2023. Na capital, sob a gestão do prefeito Álvaro Dias, a adesão ao modelo avançou a partir de 2021 com visitas técnicas às unidades escolares pré-selecionadas, na ocasião, o gestor municipal destacou publicamente que a cidade ganharia com o programa ao aliar o ensino tradicional ao reforço da organização, do respeito e dos valores cívico-militares (PREFEITURA DE NATAL, 2021). Paralelamente, em Parnamirim, a trajetória do prefeito Rosano Taveira (Coronel Taveira), oficial reformado da Polícia Militar, conferiu um posicionamento mais direto à proposta, resultando na adesão da política na rede municipal e na posterior aprovação de uma legislação municipal própria em 2024 para instituir o modelo cívico-militar mesmo após o encerramento no âmbito federal (PARNAMIRIM, 2024). Em contraposição a essas iniciativas municipais, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, sob a liderança da governadora Fátima Bezerra, professora da rede pública e historicamente vinculada às pautas do magistério, manteve uma postura firme de resistência ao PECIM, priorizando o fortalecimento da rede estadual por meio da gestão democrática, do pluralismo de ideias e da autonomia pedagógica civil, recusando a militarização nas unidades estaduais (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2019).

Resultados e Discussões

Neste artigo, a trajetória do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) no Rio Grande do Norte foi analisada a partir do cruzamento entre análise documental, registros de audiências públicas, literatura acadêmica e dados de campo. Cabe ressaltar que esta pesquisa dá continuidade a um trabalho anterior, do qual se originam alguns dos dados aqui utilizados. Em escala nacional, o programa alcançou 206 instituições antes da revogação do fomento federal. No contexto potiguar, a decisão do Governo do Estado de não aderir à proposta, justificada pela necessidade de resguardar a gestão democrática e o pluralismo pedagógico (RIO GRANDE DO NORTE, 2019), restringiu a presença do modelo à esfera municipal, abrangendo cinco escolas distribuídas entre a região metropolitana e o interior do Estado.

Como observam Gomes e Segatto (2024), a proposta das escolas cívico-militares no governo Bolsonaro sustentou-se na divisão formal entre o trabalho pedagógico dos professores civis e a administração disciplinar a cargo de militares da reserva, somada à reativação de uma memória nostálgica em torno da ordem, da autoridade e da disciplina como soluções para os dilemas da educação. No contexto do Rio Grande do Norte, essa dinâmica ganha contornos específicos nas unidades situadas em periferias marcadas por carências socioeconômicas e violência, onde a atuação dos militares inativos como Prestadores de Tarefa por Tempo Certo (PTTC), regulada pela Portaria GM-MD nº 1.204/2022, tem a transmissão de preceitos cívicos e morais como eixo central de sua presença.

Com base no Modelo de Coalizões de Defesa, houve a apresentação de polarização entre dois blocos com sistemas de crenças. Nas audiências públicas analisadas, tanto na Câmara Municipal de Parnamirim em 2020 quanto na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em 2023, a coalizão favorável defendeu que a militarização escolar conteria a criminalidade no entorno, resgataria a autoridade docente e

melhoraria os índices educacionais. Em contrapartida, a coalizão contrária, integrada por entidades sindicais, representações estudantis e pesquisadores, denunciou o modelo por violar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, militarizar condutas pedagógicas e instituir descompassos salariais entre os monitores e os professores da carreira civil.

Antes da exposição dos resultados das entrevistas, uma breve demonstração de como o roteiro de entrevista aos gestores foi seguido. O roteiro semiestruturado aplicado foi organizado em sete blocos, cobrindo desde o contexto pré-adesão até a avaliação retrospectiva do modelo. O formulário aplicado aos docentes, via Google Forms, reuniu nove itens entre perguntas fechadas e abertas, abordando perfil, avaliação geral, mudanças percebidas e argumentos das posições favorável e contrária. Quanto aos questionários disponibilizados aos professores das unidades, o Quadro 1 (em anexos) sintetiza, à luz da estrutura em três camadas do sistema de crenças proposta por Sumiya e Sano (2021), como os achados desta pesquisa se organizam no caso potiguar. Na camada mais profunda, observa-se a oposição entre uma visão de mundo ancorada na ordem, disciplina, autoridade e segurança, e uma visão ancorada na gestão democrática, eixo que estrutura a divisão entre coalizão favorável e coalizão contrária identificada nas audiências públicas. Na camada intermediária, essas convicções profundas se traduzem em posicionamentos concretos sobre qual estratégia institucional seria adequada, enquanto o diretor da Escola Municipal A defendeu a disciplina e a organização militar como solução institucional, tanto a coordenação pedagógica dessa mesma escola quanto a direção da Escola Municipal B convergiram na avaliação de que a segurança e a gestão escolar deveriam ser asseguradas pelo poder público civil, por meio de profissionais concursados, o que mostra que essa camada intermediária não opôs necessariamente as duas escolas entre si, mas sim posições distintas dentro e entre as próprias equipes gestoras. Na camada dos aspectos secundários, mais sujeita a variações pontuais, situam-se avaliações de natureza mais operacional, como o reconhecimento do ganho de tempo de aula em razão da contenção de conflitos nos corredores, ao lado das críticas recorrentes dos docentes à disparidade salarial e à atribuição do mérito estudantil aos militares, e das críticas da gestão ao descumprimento, pelos municípios, de compromissos relativos a reformas estruturais e fardamentos.

Quanto a Tabela 1 (em anexos) consolida as respostas dos questionários aplicados aos nove docentes das duas escolas pesquisadas, cinco na Escola Municipal A e quatro na Escola Municipal B, permitindo visualizar tanto os pontos de convergência quanto às diferenças entre as duas unidades. A avaliação geral positiva do período do PECIM predominou amplamente na amostra, alcançando 88,9% do total de respondentes (80% na Escola A e 100% na Escola B). A percepção de mudanças na aprendizagem, embora presente em ambas as escolas, foi minoritária, apenas 40% dos docentes da Escola A e 25% dos da Escola B apontaram esse aspecto entre as mudanças percebidas durante o período. A crítica relacionada à desvalorização salarial e à atribuição do mérito estudantil aos monitores, restrita a um único respondente da Escola B (25% da amostra local), reproduz, no nível dos professores, a mesma crítica já relatada pela gestão dessa unidade quanto à disparidade salarial entre monitores e professores efetivos. Por fim, a crítica à ausência de formação pedagógica entre os militares apareceu de forma isolada, restrita a um único respondente da Escola A (20% da amostra local).

A pesquisa de campo teve como objetivo compreender esses discursos políticos a partir da coleta das percepções de gestores e professores das instituições selecionadas. O acesso às escolas seguiu uma sequência de contatos: em 27 de maio de 2026, foi protocolada uma solicitação via Lei de Acesso à Informação (LAI) junto ao município

responsável pela escola, o que já sinalizava à instituição o interesse da pesquisa em trabalhar acerca do PECIM. Em 20 de julho de 2026, o contato para a realização da entrevista foi articulado por meio de WhatsApp, e a entrevista com a equipe gestora da Escola Municipal B ocorreu em 24 de julho de 2026. Com base nas informações repassadas nesta entrevista, a Escola Municipal B, situada na Região Metropolitana, havia aderido ao PECIM em 2021 por meio de consulta comunitária com adesão quase unânime registrando apenas dois votos contrários, motivada pelo sentimento generalizado de insegurança no bairro e pela expectativa das famílias de encontrar na autoridade militar uma barreira protetora contra as vulnerabilidades do território periférico. Embora a gestão reconheça que a presença física dos militares nos pátios e corredores reduziu atritos imediatos, aumentou a sensação de vigilância e inibiu condutas como o porte de substâncias ilícitas, bebidas alcoólicas e cigarros eletrônicos, ela expressou uma visão estruturalmente crítica sobre a condução da política pública. Em seu relato, a direção pontuou com veemência que a escola serviu de palanque e propaganda política para o Executivo local. O poder público municipal deixou de cumprir compromissos fundamentais. Como a ausência de entrega dos fardamentos oficiais prometidos, limitando-se a apresentar protótipos em solenidades, não executou as obras estruturais esperadas e deixou de repassar uma emenda parlamentar de R$200 mil que havia sido expressamente destinada à melhoria das instalações do colégio. A gestora relatou ainda tensões expressivas no início da convivência, geradas por planejamentos paralelos e tentativas de interferência por parte dos militares em assuntos educativos, o que exigiu da direção civil uma postura firme para demarcar que a escola não era um quartel. Estabeleceu, então, a proibição categórica de que os monitores aplicassem advertências, suspensões ou qualquer penalidade direta aos estudantes, atribuições que permaneceram sob a alçada exclusiva dos educadores conforme o regimento escolar. Criticou duramente o formato do Projeto Valores, que afastava o professor titular da sala durante os módulos cívicos ministrados por monitores sem habilitação pedagógica, bem como a discrepância salarial gerada pela política. Os monitores contratados pelo município passaram a receber vencimentos base superiores aos dos próprios professores efetivos com pós-graduação, aprofundando o sentimento de desvalorização docente. Por outro lado, nos questionários aplicados aos docentes que acompanharam o programa desde o início, os professores reconheceram o ganho de tempo pedagógico pela contenção da indisciplina, mas foram unânimes em apontar a injustiça simbólica de se creditar o rendimento dos estudantes aos monitores externos, invisibilizando o esforço diário do trabalho pedagógico em sala de aula.

Na Escola Municipal A, também localizada na Região Metropolitana, o mesmo procedimento de contato foi seguido: a solicitação via LAI protocolada em 26 de maio de 2026, seguida pela comunicação com a gestão escolar por meio de WhatsApp e pela marcação da entrevista, realizada em 23 de julho de 2026 com a equipe de gestão, composta pela Direção Geral e pela Coordenação Pedagógica, em exercício desde janeiro de 2022, além de consulta a registros institucionais e questionários aplicados ao corpo docente. Segundo relatado pela equipe gestora, ao assumirem a instituição, os gestores encontraram um cenário de dificuldades administrativas. A escola enfrentava débitos acumulados, dependia predominantemente de repasses municipais insuficientes e apresentava baixa procura da comunidade, embora contasse com sete salas de aula e capacidade para até 600 estudantes, tinha apenas 400 matriculados, o que a gestão atribuiu ao clima de insegurança. Ressaltaram que o processo de adesão ao PECIM, ocorrido em 2021 de forma remota e acelerada em razão do isolamento imposto pela pandemia de Covid-19, como uma decisão conduzida de forma pouco participativa, na

qual uma reunião virtual com baixa presença docente concentrou-se sobretudo no desejo das famílias por maior intervenção disciplinar.

Segundo relataram, para contornar o impasse com o contingente militar recém-chegado, que inicialmente tentava assumir o comando da rotina escolar, a Direção Geral agiu de modo estratégico já na primeira reunião institucional com o oficial responsável. Valendo do próprio princípio de hierarquia que estrutura as Forças Armadas, a direção civil afirmou categoricamente que a autoridade máxima e as decisões finais pertenciam à gestão da escola. A partir desse alinhamento, os entrevistados relataram que a atuação de dois oficiais de gestão e doze militares da reserva (PTTC) ficou delimitada à organização operacional, incluindo a fiscalização dos portões, o controle de pontualidade para evitar saídas antecipadas dos estudantes, o patrulhamento preventivo e o registro de ocorrências disciplinares em relatórios formais. Conforme a gestão, a autonomia pedagógica foi preservada, sem qualquer censura curricular ou veto ideológico, o que teria permitido que os professores debatessem temas contemporâneos e utilizassem livremente, como por exemplo, letras de rap crítico em suas aulas sem interferência externa. Por fim, os entrevistados relataram que o aspecto do PECIM ligado aos militares se restringiu a momentos como o hasteamento da bandeira e a execução do hino, e que a gestão assegurou não terem ocorrido imposições sobre corte de cabelo e estética pessoal que desrespeitassem a identidade social dos alunos.

Ademais, os entrevistados destacaram o modo como o Projeto Valores foi integrado diretamente ao Projeto Político-Pedagógico (PPP). De acordo com a gestão, a unidade promovia encontros semanais voltados a temas como preconceito racial e cidadania. Na percepção dos entrevistados, essa metodologia contribuiu para a redução dos índices de violência interna e indisciplina, além de estar associada, segundo relatado, a uma melhora no nível pedagógico da escola. Conforme dito, essa transformação do ambiente escolar alterou sensivelmente a percepção dos professores, inicialmente céticos e contrários ao modelo, os docentes passaram a apoiar a permanência do apoio operacional ao constatarem um impacto pedagógico direto. Foi relatado que no passado os professores perdiam até vinte minutos de cada hora-aula, apartando brigas e administrando tumultos, a presença mediadora dos monitores nos corredores permitiu que o tempo integral da aula fosse dedicado ao processo de ensino e aprendizagem.

A rotina de organização documental, acompanhamento conjunto e mediação preventiva foi relatada como decisiva em circunstâncias de segurança vividas pela comunidade. Em situações envolvendo brigas de torcidas organizadas nos portões e aproximação de integrantes de facções, os entrevistados relataram que a ação conjunta entre a gestão civil e os agentes da reserva contribuiu para resguardar a integridade física dos alunos. Contudo, a equipe gestora teceu duras críticas à omissão e à falta de compromisso do Poder Executivo municipal na execução do programa. A administração municipal optou por aderir ao PECIM mediante a cessão de pessoal do Ministério da Defesa, mas negligenciou as contrapartidas estruturais e humanas acordadas. O município não enviou os fardamentos oficiais, havendo movimentação dos militares para realizar as doações aos alunos. Não realizou as reformas prediais e não contratou as equipes técnicas prometidas pelo modelo, como assistentes sociais e coordenadores pedagógicos por ano escolar. Quando o governo federal extinguiu o PECIM em 2023, a escola manteve as práticas organizacionais adquiridas e as regras de convivência, além de preservar intervenções físicas realizadas na unidade durante o programa, como o emblema. Ainda assim, o colégio voltou a enfrentar a carência de pessoal de apoio na rede municipal.

As narrativas da equipe gestora da Escola Municipal A evidenciaram uma divergência interna sobre o significado dessa política pública. O diretor, que relatou ter participado

de um projeto vinculado à Marinha, expressou admiração pela disciplina e pela cultura de sistematização trazidas pelos militares, associando essa presença a uma época em que, em sua percepção, a autoridade docente era mais respeitada. Já outra integrante da equipe gestora discordou dessa leitura, defendendo que caberia ao próprio poder público cumprir seu papel na educação, sem depender do reforço militar para isso. Essa tensão entre valorização da experiência militar e defesa da autonomia pedagógica também apareceu na Escola Municipal B. Segundo a coordenação entrevistada, a escola não deveria ser tratada como um quartel, cada instituição teria seu papel as Forças Armadas no seu, e a educação a cargo dos profissionais formados para isso, e o problema da indisciplina deveria ser enfrentado com investimento em recursos, cargos e profissionais qualificados, e não pela alocação de militares aposentados na função de monitoria.

Essa divergência observada entre os gestores também apareceu nos questionários aplicados aos docentes das duas escolas. Na Escola A, quatro dos cinco professores avaliaram o período do PECIM como positivo ou muito positivo, atribuindo à presença militar ganhos em disciplina, segurança e aprendizagem, um deles declarou não ter uma posição definida sobre o modelo, e um outro se posicionou como mais contrário do que favorável, criticando a ausência de diálogo com a comunidade escolar na implantação do programa e observando que, dos cerca de dez militares presentes na unidade, nenhum possuía formação pedagógica para atuar diretamente com os estudantes, o que, em sua avaliação, poderia ter sido alcançado com o mesmo número de profissionais civis capacitados. Na Escola B, o quadro se mostrou mais favorável, os quatro docentes que responderam ao questionário avaliaram o período como positivo, destacando ganhos em disciplina e organização, mas também registraram uma crítica recorrente, a de que o desempenho de alunos que se destacavam costumava ser atribuído aos monitores, e não aos professores.

A literatura sobre a militarização das escolas permite contextualizar esses achados, revelando um debate no qual convivem defesas e críticas ao modelo. Ferreira (2020), em trabalho produzido no âmbito da formação de oficiais da Polícia Militar do Maranhão, analisa a experiência de escolas militarizadas em São Luís–MA e conclui favoravelmente ao modelo, atribuindo-lhe resultados superiores aos da rede civil em indicadores como disciplina, segurança e desempenho no Ideb, uma conclusão que dialoga mais com o discurso oficial do Programa, como o expresso no Memorial de Gestão do PECIM (MEC, 2022), do que com sua problematização. Já Galvão (2023) oferece uma leitura mais crítica, ajudando a compreender como determinados elementos do modelo contribuem para a formação de consensos em torno do PECIM. Em sua pesquisa, a disciplina e o chamado "resgate de valores" aparecem de forma recorrente nas falas de professores e responsáveis, associados a práticas como o respeito às figuras de autoridade, a postura corporal, o civismo e outras formas de comportamento padronizado. A autora também identifica uma imagem idealizada dos militares, cuja presença é percebida por parte dos participantes como uma forma de apoio à rotina escolar e à disciplina. Ao mesmo tempo, Galvão evidencia uma contradição importante entre a finalidade oficialmente atribuída ao programa e os resultados percebidos na escola pesquisada, embora professores e responsáveis tenham associado positivamente a presença do PECIM às mudanças disciplinares, as entrevistas indicaram a permanência de problemas relacionados à aprendizagem e à qualidade do ensino. A pesquisa conclui, assim, que, naquele estudo de caso, o programa teria contribuído para mudanças na disciplina dos alunos, mas não para a melhoria da qualidade do ensino, o que desloca a centralidade do consenso em torno do PECIM para aspectos ligados à formação moral e disciplinar, e não ao desempenho pedagógico propriamente dito.

Conforme já apresentado na metodologia, o sistema de crenças de Sumiya e Sano (2021) se organiza em três camadas concêntricas — profundas, centrais da política e secundárias —, sendo mais difícil provocar mudanças quanto mais próxima do centro estiver a crença. Essa estrutura em camadas ajuda a interpretar as divergências observadas dentro das próprias equipes gestoras entrevistadas no Rio Grande do Norte. Na Escola Municipal A, por exemplo, o diretor e a integrante da equipe gestora que discordou de sua leitura sobre os militares compartilhavam, no nível mais profundo, um mesmo compromisso com a melhoria da educação pública na unidade, mas divergiam na camada intermediária, isto é, nas convicções sobre qual estratégia seria adequada para alcançá-la, um valorizando a disciplina e a sistematização militar, a outra defendendo que essa função cabe ao próprio poder público civil. Já entre gestoras e professores, mesmo quando havia concordância na camada intermediária sobre os benefícios do PECIM, como se viu nos questionários de ambas as escolas, restavam divergências pontuais na camada mais externa, dos aspectos secundários, como a crítica ao crédito atribuído aos monitores em vez de aos professores, ou a ausência de formação pedagógica de parte do efetivo militar.

Em última análise, os dados empíricos e a produção científica convergem. O acolhimento comunitário ao PECIM esteve diretamente atrelado à carência por segurança e organização em bairros vulneráveis. Os benefícios vivenciados nas escolas decorreram fundamentalmente da chegada de pessoal de apoio e suporte logístico em unidades historicamente desassistidas, e não de métodos pedagógicos militares. A experiência prática expôs limites no financiamento, disparidades salariais entre civis e militares e o uso das escolas públicas como espaço de disputa política local.

Conclusão

A presente pesquisa analisou o processo de adesão do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) no Rio Grande do Norte à luz do Modelo de Coalizões de Defesa. A investigação evidenciou que a trajetória da política pública no estado foi marcada por atuações municipais, visto que a recusa inicial de adesão pelo Governo do Estado restringiu a expansão do modelo à região metropolitana e interior.

No plano das crenças e discursos, os resultados apontam que a aceitação do PECIM junto a gestores e professores esteve ancorada na busca por segurança, disciplina e restauração da ordem atitudinal em unidades situadas em territórios periféricos vulneráveis. Contudo, a vivência prática no chão da escola revelou contradições estruturais significativas, os ganhos percebidos pela comunidade escolar decorreram primordialmente do aporte de suporte administrativo e do aumento da força de trabalho em escolas historicamente desassistidas, e não de uma relação à militarização.

Além disso, houve a exposição de fragilidades na execução do PECIM, como o descumprimento de contrapartidas de infraestrutura pelos municípios, problemas na alocação orçamentária e a criação de tensões decorrentes da disparidade salarial entre monitores militares e professores civis efetivos. Com o encerramento do fomento federal em 2023, observam-se caminhos divergentes nas redes locais, variando entre a institucionalização da proposta via legislação municipal própria, e a descontinuidade formal, mantendo-se apenas a herança das rotinas organizacionais construídas durante o programa.

O Modelo de Coalizões de Defesa demostrou uma lente produtiva para compreender o caso potiguar, permitiu identificar não apenas a disputa entre a coalizão favorável e a

coalizão contrária ao PECIM, mas também as divergências internas às próprias equipes gestoras, situadas em diferentes camadas do sistema de crenças. Cabe ressaltar os limites desta pesquisa, por tratar de um estudo qualitativo, restrito a duas escolas municipais da Região Metropolitana de Natal, seus resultados não podem ser generalizados ao conjunto das unidades que aderiram ao PECIM no Rio Grande do Norte, tampouco a outros estados. Investigações futuras poderiam ampliar esse escopo, incorporando as demais escolas cívico-militares do estado.

Referências

ALEIXO, Ana Carolina Mexia. Significações de docentes e gestores de uma escola cívico-militar norte-paranaense sobre clima escolar e respeito: um estudo na perspectiva da epistemologia genética. 2025. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2025. Disponível em:https://repositorio.uel.br/srv-c0003-s01/api/core/bitstreams/7369e37c-710d-49a6-9054-69bdae74afa5/content. Acesso em: 6 abr. 2026.

AUDIÊNCIA Pública: Implantação da Escola Cívico Militar no Município. [Parnamirim: Câmara Municipal de Parnamirim], 6 fev. 2020. 1 vídeo (3h13min15s). Publicado pelo canal Câmara Municipal de Parnamirim. Disponível em:https://www.youtube.com/watch?v=bf0S6SJZqws. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria GM-MD nº 1.204, de 8 de março de 2022. Dispõe sobre os procedimentos administrativos para os militares inativos das Forças Armadas voluntariamente contratados como prestadores de tarefa por tempo certo para o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares - Pecim. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 48, p. 23, 11 mar. 2022. Disponível em:https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-md-n-1.204-de-8-de-marco-de-2022-385460850. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM). Brasília, DF: MEC, 2021. Disponível em:https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacacao/pdf-arq/10DIRETRIZESPECIMVERSO_observaes_14072021convertido2.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 2.015, de 20 de novembro de 2019. Regulamenta a implantação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares - Pecim em 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 120, 21 nov. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares: Audiência Pública Extraordinária da Comissão de Educação. Brasília, DF, 22 maio 2023. 1 vídeo (2h21min30s). Publicado pelo canal da Câmara dos Deputados.

Disponível em:https://www.youtube.com/watch?v=to2wvkOnfok. Acesso em: 6 abr. 2026.

FERREIRA, Erik Santos. Análise dos impactos positivos e negativos do Decreto nº 10.004/19 em São Luís–MA: A escola militarizada x a escola atual. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Segurança Pública - CFO/PM) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2020. Disponível em:https://repositorio.uema.br/bitstream/123456789/2569/1/MONOGRAFIA%20%e2%80%93%20ERIK%20FERREIRA-%20CFO%20PM%20CCSA%20UEMA%202020.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

GALVÃO, Giulia Pagani. Escolas cívico-militares e os fundamentos para a construção do consenso: entre o discurso da avaliação como ferramenta de mensuração da qualidade educacional e da formação moral. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2023. Disponível em:https://repositorio.ufms.br/retrieve/293046ee-3d08-4eae-aa6f-5a4b9ddcfc56/Disserta%c3%a7%c3%a3o-Giulia-Galv%c3%a3o-final.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

GOMES, Sandra Cristina; SEGATTO, Catarina Ianni. Agenda, governos de extrema direita e mudanças nas políticas públicas de educação: uma análise comparada do governo Bolsonaro. 2024.

G1 RN. Escolas cívico-militares do RN serão afetadas por decisão do governo federal de encerrar programa; veja lista. G1 Rio Grande do Norte, 12 jul. 2023. Disponível em:https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2023/07/12/cinco-escolas-civico-militares-do-rn-serao-afetadas-por-decisao-do-governo-federal-de-encerrar-programa-veja-lista.ghtml. Acesso em: 6 abr. 2026.

G1 RN. Governo do RN comunica que não vai aderir a modelo cívico-militar em escolas. G1 Rio Grande do Norte, 1 out. 2019. Disponível em:https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/10/01/governo-do-rn-comunica-que-nao-vai-aderir-a-modelo-civico-militar-em-escolas.ghtml. Acesso em: 6 abr. 2026.

HEINEN, Vicente Loeblein; MATTEI, Lauro; MULINARI, Mauricio. A militarização das escolas melhora o desempenho escolar? Evidências a partir da implantação das escolas cívico-militares no estado de Santa Catarina. Revista NECAT, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 8-28, 2022. Disponível em:https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/9459/8004. Acesso em: 6 abr. 2026.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL. Prefeitura realiza assembleia e encaminha pedido de adesão ao Programa de Escola Cívico-Militar. Portal da Prefeitura do Natal, 11 out. 2019. Disponível em:https://natal.rn.gov.br/news/post2/31855. Acesso em: 6 abr. 2026.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL. Prefeito Álvaro Dias visita escola pré-selecionada para programa de Educação Cívico Militar. Portal da Prefeitura do Natal, 23

mar. 2021. Disponível em:https://natal.rn.gov.br/news/post2/34203. Acesso em: 6 abr. 2026.

PARNAMIRIM (RN). Lei Complementar nº 264, de 2 de fevereiro de 2024. Institui o Programa Municipal de Escolas Cívico-Militares de Parnamirim e dá outras providências. Leis Municipais, 2024. Disponível em:https://leismunicipais.com.br/a/rn/p/parnamirim/lei-complementar/2024/27/264/lei-complementar-n-264-2024-institui-o-programa-municipal-de-escolas-civico-militares-de-parnamirim-e-da-outras-providencias. Acesso em: 6 abr. 2026.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Fátima Bezerra reafirma compromisso com a gestão democrática e recusa escolas cívico-militares no RN. Portal do Partido dos Trabalhadores, 2019. Disponível em:https://pt.org.br/fatima-bezerra-2/. Acesso em: 6 abr. 2026.

ROCHA, Vitória Lissa Mendes et al. Avaliação do impacto do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) nos indicadores educacionais. In: SEMINÁRIO DE DIAMANTINA, 20., 2024, Diamantina. Anais [...]. Diamantina: Cedeplar/UFMG, 2024. p. 1-20. Disponível em:https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2024/D20_463.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. Journal of European Public Policy, v. 5, n. 1, p. 98–130, 1998.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul (org.). Theories of the policy process. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

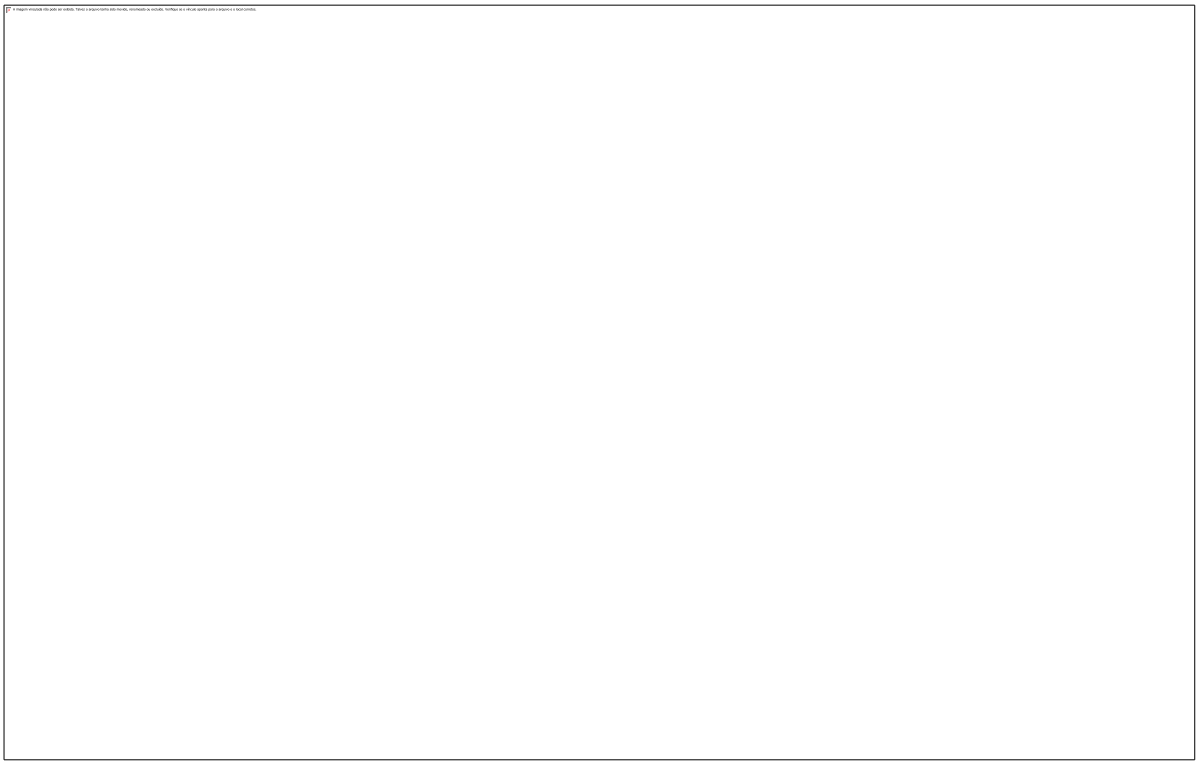
SOUZA, Bruna Estefany Lemos de; ALMEIDA, Carolina Cardoso. Análise da implementação de escolas cívico-militares segundo a percepção de professoras(es) e gestoras(es) educacionais. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2022. Disponível em:https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/97612/R_G_BRUNA_SOUZA_CAROLINA_ALMEIDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 abr. 2026.

SUMIYA, Lilia Asuca; SANO, Hironobu. Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: as mudanças nas convicções centrais do PAIC. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 47, e232470, p. 1-20, 2021. Disponível em:https://www.redalyc.org/journal/298/29866573080/29866573080.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

TAMWING, Marcello Pereira. A política educacional de implementação de escolas cívico-militares (ECIMs) no estado do Acre. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2023. Disponível em:http://www2.ufac.br/ppge/banco-de-dissertacoes/dissertacoes-2023/marcello-pereira-tamwing_2023.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MOREIRA, Márcio Alan Menezes. A militarização das escolas públicas sob os enfoques de três direitos: constitucional, educacional e administrativo. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 35, n. 3, p. 612-636, 2019.

Anexos



Quadro 1 - Camadas do Sistema de Crenças no Caso do PECIM/RN



Tabela 1 - Sintese das Respostas dos Questionários Aplicados aos Docentes (Escolas A e B)

CÓDIGO: HS1140

AUTOR: GABRIEL JOSE DE ARAUJO ALVES DA SILVA

ORIENTADOR: SANDRA CRISTINA GOMES

TÍTULO: PROGRAMA DE ESCOLAS CÍVICO-MILITARES (PECIM): FINANCIAMENTO FEDERAL, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PERFIL SOCIOECONÔMICO DAS UNIDADES PARTICIPANTES (2020–2023)

Resumo

Este artigo analisa o financiamento federal do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) e a evolução do perfil socioeconômico das escolas participantes entre 2019 e 2023. A pesquisa é quantitativa, exploratória, descritiva e longitudinal-comparativa, com base em notas técnicas do Ministério da Educação, em planilha de gestão obtida via Lei de Acesso à Informação e nos Indicadores de Nível Socioeconômico (INSE) do Saeb de 2019, 2021 e 2023, comparando escolas participantes e não participantes por região e dependência administrativa. Os resultados revelam assimetria entre as duas dimensões do financiamento: entre 2020 e 2022 foram liquidados R$ 98,50 milhões na remuneração de militares reformados, enquanto dos R$ 98,39 milhões alocados para infraestrutura via Plano de Ações Articuladas apenas R$ 245.841,66 foram efetivamente pagos (0,24%). A desagregação por escola mostra que 62,8% da alocação destinou-se a unidades do modelo de disponibilização de pessoal e que 35,2% das escolas nada receberam. A diferença média do INSE entre escolas PECIM e não PECIM passou de 0,036 ponto, em 2019, para 0,131 ponto, em 2023, quando todas as nove combinações de região e dependência tornaram-se favoráveis às participantes. Conclui-se que o Programa consolidou-se em sua dimensão de pessoal, e não em investimento material, e que o deslocamento da composição social do alunado impede interpretar comparações simples de médias como efeitos causais.

Palavras-chave: Escolas cívico-militares. Financiamento. Nível socioeconômico

TITLE: CIVIC-MILITARY SCHOOLS PROGRAM (PECIM): FEDERAL FUNDING, BUDGET EXECUTION AND SOCIOECONOMIC PROFILE OF PARTICIPATING SCHOOLS (2020–2023)

Abstract

This article analyzes the federal funding of Brazil's National Program of Civic-Military Schools (PECIM) and the evolution of the socioeconomic profile of participating schools between 2019 and 2023. The research is quantitative, exploratory, descriptive and longitudinal-comparative, based on technical reports from the Ministry of Education, the Program's management spreadsheet obtained through the Access to Information Act, and the Saeb Socioeconomic Status Indicators (INSE) for 2019, 2021 and 2023, comparing participating and non-participating schools by region and administrative sphere. The findings reveal an asymmetry between the two funding dimensions: from 2020 to 2022, BRL 98.50 million were disbursed for the remuneration of retired military personnel, whereas of the BRL 98.39 million allocated to infrastructure through the Articulated Actions Plan only BRL 245,841.66 were paid (0.24%). School-level disaggregation shows that 62.8% of the allocation went to schools under the personnel-provision model and that 35.2% of the schools received nothing. The mean INSE gap between PECIM and non-PECIM schools rose from 0.036 points in 2019 to 0.131 points in 2023, when all nine region-by-sphere combinations became favorable to participating schools. It concludes that the Program consolidated its personnel dimension rather than material investment, and that the shift in the social composition of the student body precludes interpreting simple mean comparisons as causal effects.

Keywords: Civic-military schools. Education funding. Socioeconomic status.

Introdução

Este trabalho analisa o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) em duas dimensões complementares: a execução do financiamento federal, entre 2020 e 2022, e as mudanças no perfil socioeconômico das escolas participantes, comparando indicadores de 2019, anterior à implantação, de 2021, período de funcionamento, e de 2023, ano da revogação. O universo são as escolas de todo o país que aderiram ao programa entre 2020 e 2022, identificadas a partir de relação obtida junto ao Ministério da Educação pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e consolidada em banco de dados no âmbito de outra pesquisa. Busca-se verificar o que o programa efetivamente financiou e se houve alterações na composição do corpo discente, discutindo como esses elementos afetam a interpretação dos resultados educacionais.

O debate sobre a militarização das escolas públicas ganhou projeção na última década, embora experiências estaduais já estivessem em curso. Dias e Ribeiro (2021, p. 409) destacam que as escolas civis militarizadas "começaram a ter destaque em 2013 no Estado de Goiás", expandindo-se depois para outras unidades federativas. Em 2019, o movimento adquiriu dimensão nacional com a criação do PECIM pelo Decreto nº 10.004/2019, com adesão voluntária dos entes federativos, incorporando práticas administrativas e disciplinares inspiradas nos colégios militares, mantidas as unidades nas redes civis de ensino.

A adesão foi justificada pela expectativa de redução da violência, fortalecimento da disciplina e elevação dos indicadores educacionais. Ximenes, Stuchi e Moreira (2019)

observam que a formulação federal partiu da premissa de que os colégios militares seriam mais eficientes e apresentariam melhores indicadores de qualidade, especialmente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Entretanto, a associação entre militarização e melhoria de indicadores não pode ser estabelecida apenas pela comparação entre médias de escolas participantes e não participantes. Os resultados educacionais dependem de características sociais, econômicas, territoriais e institucionais anteriores à política. Como afirmam Gomes et al. (2025, p. 2), "há diferentes dimensões que produzem (ou reproduzem) as desigualdades educacionais – como as características socioeconômicas do alunado, as capacidades estatais ou de gestão, as condições de infraestrutura e de alocação de recursos financeiros e humanos". Por isso, tanto os recursos efetivamente executados quanto o contexto em que cada escola se insere devem integrar a avaliação do PECIM.

Escolas percebidas como mais disciplinadas ou prestigiadas podem atrair determinados grupos sociais e modificar o perfil dos matriculados. Uma elevação do nível socioeconômico médio não significa, portanto, melhoria nas condições de vida das famílias: pode indicar alterações nos processos de entrada, permanência, transferência ou saída de estudantes. Benevides e Soares (2020, p. 317) reforçam que "o diferencial de desempenho entre estudantes de escolas militares e civis não pode ser atribuído somente ao efeito escola". Em estudo sobre escolas militares do Ceará, a ausência de controles para o desempenho prévio e para o viés de seleção ampliou em cerca de uma vez e meia a estimativa desse efeito.

Diante disso, este estudo utiliza dados orçamentários oficiais e o Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) de 2019, 2021 e 2023, tratando o INSE não como medida direta de qualidade escolar, mas como variável contextual e possível fator de seleção. A questão central é compreender em que medida as alterações identificadas nas escolas participantes podem ser relacionadas ao modelo cívico-militar e em que medida refletem o investimento efetivamente realizado e diferenças anteriores ou surgidas durante a implementação. Busca-se, assim, uma avaliação empiricamente fundamentada, que não atribua à militarização resultados possivelmente decorrentes das condições iniciais das escolas ou do público atendido.

Metodologia

A pesquisa é quantitativa, de caráter exploratório, descritivo e longitudinal-comparativo, organizada em duas frentes. A primeira examina o desenho e a execução do financiamento federal do PECIM entre 2020 e 2022. A segunda acompanha a evolução do perfil socioeconômico das escolas vinculadas, comparando-a à das escolas públicas não participantes, o que permite observar mudanças ao longo do tempo em vez de médias isoladas.

A análise do financiamento apoia-se em quatro conjuntos documentais. A Portaria MEC nº 2.015/2019 fixa o desenho normativo das modalidades de pactuação e os critérios de seleção das escolas, tomada aqui como parâmetro da execução. As Notas Técnicas nº 60/2023 e nº 357/2023 da Secretaria de Educação Básica trazem o orçamento liquidado

com pessoal militar, os valores alocados no Plano de Ações Articuladas (PAR) e o levantamento de execução do FNDE. As notas taquigráficas da audiência pública da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, de 22 de maio de 2023, recuperam interpretações divergentes sobre a execução. A planilha de gestão do programa, obtida via Lei de Acesso à Informação, registra por escola a modalidade de adesão, os valores alocados no PAR em cada exercício e o contingente de militares.

O tratamento envolveu a conferência dos totais da planilha contra os agregados das notas técnicas, a desagregação por modalidade, região, unidade da federação e dependência administrativa e o cálculo de medidas de posição e concentração, mantida a distinção entre valor alocado e valor pago. Os dados captam apenas a execução federal, não os aportes próprios de estados e municípios.

Na segunda frente, foram considerados os Indicadores de Nível Socioeconômico de 2019, 2021 e 2023. O primeiro é referência anterior à implementação nacional; 2021 representa o funcionamento e a expansão; 2023, o ano da revogação federal. Este último não é período integralmente posterior à política, pois o encerramento ocorreu durante o próprio ano e as escolas tiveram diferentes datas de adesão. Os dados de 2021 exigem cautela adicional pelos efeitos da pandemia sobre matrículas, frequência e indicadores.

A unidade de análise é a escola pública de Educação Básica, classificada em participante e não participante. A vinculação ao programa foi identificada pela relação de escolas aderentes, integrada às bases educacionais pelo código INEP, identificador que permite relacionar informações de diferentes anos sem depender do nome da escola.

A fonte dessa etapa é o Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (INSE), do Inep. Construído a partir dos questionários contextuais respondidos pelos estudantes, reúne informações sobre escolaridade dos responsáveis, posse de bens e condições do domicílio, expressando a composição socioeconômica média do corpo discente, e não uma medida direta de qualidade escolar ou de renda. Sua escolha apoia-se na literatura que trata as condições socioeconômicas como elemento central dos resultados educacionais: Gomes et al. (2025) mostram que as desigualdades educacionais são multidimensionais, associadas ao perfil do alunado, à infraestrutura, à localização, à gestão e à distribuição de recursos, e alertam que indicadores agregados podem ocultar diferenças entre regiões, redes e escolas.

Em etapa anterior, a pesquisa construiu base de dados com as informações obtidas via Lei de Acesso à Informação. Souza (2025) padronizou os registros, preservando código INEP, ano, região, dependência administrativa e valor do INSE, e criou variável de identificação do programa, com valor 1 para as escolas PECIM e 0 para as demais. O procedimento resultou em 213 escolas vinculadas, número inferior ao de unidades pactuadas na documentação oficial, diferença atribuível às escolas sem código válido ou sem INSE divulgado no período.

Seguiram-se a conferência dos códigos, a conversão dos valores para formato numérico, a verificação de duplicidades e a exclusão de registros inválidos. Os valores ausentes não foram substituídos por médias nem imputados, pois a ausência pode decorrer da não participação da escola, de número insuficiente de respondentes ou da indisponibilidade do indicador. As combinações sem escolas PECIM foram mantidas como ausência de informação, e não como valor zero.

Os registros foram então agrupados por ano, região e dependência administrativa, calculando-se as médias do INSE dos dois grupos em cada combinação e a diferença entre elas. Empregam-se médias aritméticas simples das escolas com dados disponíveis, de modo que cada unidade recebeu o mesmo peso.

Valores positivos indicam que as escolas PECIM apresentavam perfil socioeconômico médio mais elevado; valores negativos, situação inversa. O procedimento é descritivo e não constitui estimativa causal: uma elevação do INSE pode decorrer da atração de famílias de maior nível socioeconômico, de transferências, da saída de estudantes ou de mudanças na participação nos questionários.

A principal limitação é o uso de médias agregadas, que não permitem observar a dispersão interna do INSE nem quantas escolas e estudantes compõem cada resultado; a ausência de pesos impede médias ponderadas e testes de significância. Somam-se os diferentes tempos de participação no programa e os efeitos da pandemia em 2021. Ainda assim, o procedimento oferece diagnóstico inicial e estabelece os cuidados necessários à análise posterior do desempenho educacional.

Resultados e Discussões

Gastos e despesas

O desenho de financiamento do PECIM foi estabelecido pela Portaria MEC nº 2.015, de 20 de novembro de 2019, que regulamentou a implantação do Programa e fixou, em seu art. 15, duas formas de pactuação a serem escolhidas pelo MEC. No Modelo de Disponibilização de Pessoal (art. 15, I), a União disponibilizava pessoal das Forças Armadas para as escolas e, em contrapartida, os estados, os municípios ou o Distrito Federal faziam "o aporte financeiro necessário à implementação do modelo nas escolas selecionadas"; a contratação operava por meio de Prestação de Tarefa por Tempo Certo (PTTC), mediante parceria com o Ministério da Defesa (art. 18), cabendo aos militares tarefas nas áreas da gestão educacional, administrativa e didático-pedagógica (art. 19). No Modelo de Repasse de Recurso (art. 15, II), a lógica se invertia: o MEC fazia o aporte financeiro para as adaptações das escolas, mediante apresentação de projetos no âmbito do Plano de Ações Articuladas - PAR (art. 20), enquanto os estados disponibilizavam militares das corporações estaduais para atuarem nas unidades, "arcando com os correspondentes custos".

A arquitetura do programa era, portanto, simétrica e cruzada: em cada modelo, um ente da federação custeava o pessoal militar e o outro custeava a adequação material da escola.

O terceiro modelo são as chamadas escolas autofomentadas, trata-se de iniciativa posterior, iniciada no segundo semestre de 2022, em que o MEC não participa com qualquer aporte, nem de pessoal nem financeiro, limitando-se a verificar se as condições de funcionamento da unidade se assemelham às definidas pelo Programa e a certificá-la como Escola Cívico-Militar. Sua descrição como "Modelo 3" aparece na Nota Técnica nº 60/2023 (§§ 3.20-3.21), documento de avaliação, e não em norma que a institua como

modalidade de pactuação, distinção relevante, porque indica que a certificação autofomentada operava à margem da estrutura de financiamento originalmente desenhada.

Segundo a Nota Técnica nº 60/2023, o Programa contava, em 2023, com 120 escolas no Modelo 1, 82 no Modelo 2 e sete certificadas como autofomentadas, totalizando 209 unidades. A planilha de gestão do Programa obtida por meio da Lei de Acesso à Informação registra números próximos, porém não idênticos: 222 escolas pactuadas (125 na modalidade "pessoal", 90 na modalidade "recurso" e sete autofomentadas), das quais 201 efetivamente implantadas — 14 registros ainda constavam como "a definir" quanto à unidade escolar. A divergência entre as fontes oficiais é um primeiro resultado relevante: a base informacional do Programa não permitia, ao final de sua vigência, fixar com precisão o número de escolas atendidas, o que já sinaliza fragilidades de monitoramento que reaparecerão na análise da execução financeira.

O gasto federal com pessoal militar. No Modelo de Disponibilização de Pessoal, os recursos federais destinavam-se à remuneração dos militares reformados vinculados às escolas. Como demonstra a Figura 1, o orçamento liquidado para essa finalidade apresentou crescimento contínuo e acelerado: R$ 7,05 milhões em 2020, R$ 27,19 milhões em 2021 e R$ 64,27 milhões em 2022. No acumulado do triênio, foram liquidados R$ 98,50 milhões (BRASIL, 2023a, § 3.11). Para 2023, a previsão acordada com o Ministério da Defesa era de R$ 86,57 milhões (BRASIL, 2023a, § 3.12), valor que constitui projeção orçamentária e não execução efetiva, razão pela qual não é diretamente comparável às despesas liquidadas dos anos anteriores.

Figura 1 - Orçamento liquidado do PECIM para remuneração de militares reformados, 2020–2022 (em valores nominais)

Dois aspectos qualificam esse gasto. O primeiro é sua origem: conforme explicitado na audiência pública da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, os R$ 64 milhões de 2022 foram "retirados do orçamento da educação, a partir de um destaque orçamentário, para remunerar os profissionais da Defesa que atuam nas escolas" (BRASIL, 2023c, p. 10). Trata-se, portanto, de recursos da educação transferidos à pasta militar. O segundo é o patamar remuneratório. As tabelas da Nota Técnica nº 60/2023 indicam gratificações mensais que variam de R$ 2.657,24, para um 3º sargento, a R$ 9.152,76, para um capitão de mar e guerra ou coronel. A própria Secretaria de Educação Básica sublinhou o descompasso: "aqueles que possuem graduação superior e atuam como oficiais de apoio à gestão alcançam remuneração mensal superior a R$ 8.500,00, valor que excede sobremaneira a média salarial dos gestores escolares que, em tese, seriam apoiados por esses profissionais" (BRASIL, 2023b, § 3.11). É preciso registrar que essa remuneração é acrescida aos proventos da reserva já percebidos pelo militar.

O cruzamento com a planilha da LAI permite dimensionar esse contingente. O documento registra 868 militares em atividade em 115 escolas, além de 10 militares em função no Ministério da Defesa e no MEC, sete coordenadores regionais e sete subcoordenadores, totalizando 892 profissionais. O número diverge substancialmente da estimativa de "aproximadamente 1.500 militares empregados" apresentada pelo ex-diretor do Programa na mesma audiência pública (BRASIL, 2023c, p. 6), reforçando a inconsistência das bases

informacionais já apontada. Tomando-se o registro administrativo como referência, o valor liquidado em 2022 corresponde a cerca de R$ 72 mil anuais por militar, ou aproximadamente R$ 6 mil mensais, cifra compatível com a faixa remuneratória descrita na nota técnica e que confere consistência interna aos dados orçamentários.

Os recursos de infraestrutura: alocação sem execução. Entre 2020 e 2022, o MEC disponibilizou, via PAR, cerca de R$ 98,39 milhões para as ações de melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas do Programa. Na tabela 1, o levantamento conduzido pelo FNDE, contudo, apurou que apenas R$ 245.841,66 foram efetivamente pagos (0,24% do total) (BRASIL, 2023a, § 3.16).

Tabela 1 - Recursos vinculados ao Plano de Ações Articuladas (PAR), 2020–2022

O contraste com o custeio de pessoal é evidente. Os dois montantes são praticamente equivalentes: R$ 98,50 milhões liquidados em pessoal e R$ 98,39 milhões alocados em infraestrutura, mas o primeiro foi integralmente executado e o segundo, praticamente não. Para cada R$ 1,00 efetivamente pago para a melhoria material das escolas, o Programa liquidou cerca de R$ 400,00 na remuneração de militares reformados. Não se trata de comparar rubricas de mesma natureza contábil, e sim de evidenciar que o mesmo desenho de política operou com eficácia radicalmente distinta conforme o objeto do gasto.

A desagregação dos recursos por escola. A planilha de gestão obtida por via da LAI permite avançar além do agregado publicado nas notas técnicas, distribuindo a alocação do PAR entre as unidades escolares. O documento registra R$ 98.691.660,63 distribuídos por 216 escolas, valor 0,3% superior ao informado na Nota Técnica nº 60/2023 — a divergência concentra-se integralmente no exercício de 2020 (R$ 15,30 milhões na planilha contra R$ 14,99 milhões na nota), sendo os valores de 2021 e 2022 idênticos nas duas fontes. Trata-se de registro administrativo de gestão, com as limitações próprias desse tipo de documento, mas cuja convergência quase total com os dados oficiais publicados autoriza seu uso analítico.

Dessa desagregação emergem três achados. O primeiro diz respeito à distribuição entre as modalidades. O art. 20 da Portaria nº 2.015/2019 vincula expressamente o apoio financeiro via PAR ao Modelo de Repasse de Recurso; a mesma portaria, contudo, condiciona o apoio financeiro no âmbito do PAR entre as ações gerais de implantação do Programa (art. 3º, III), sem restringi-lo a uma das modalidades, tensão interna que os dados de execução ajudam a dimensionar. Segundo a planilha, as escolas classificadas na modalidade "pessoal" concentram R$ 61,97 milhões, ou 62,8% de toda a alocação, contra R$ 36,72 milhões (37,2%) das escolas da modalidade "recurso". Ou seja, a maior parte dos recursos federais de infraestrutura foi reservada justamente às unidades em que, pelo desenho do art. 15, I, o aporte material caberia ao ente subnacional, e não à União. Em parcela relevante das escolas, a União custeava simultaneamente o pessoal militar e a previsão de investimento material, enquanto a contrapartida financeira dos entes, prevista como condição do Modelo 1, não é identificável nos registros federais examinados.

Tabela 2 - Alocação de recursos do PAR por modalidade de pactuação, 2020–2022

O segundo achado refere-se à cobertura e à concentração. Das 216 escolas listadas, 76 (35,2% do total), não registram qualquer valor alocado no período. Entre as 140 unidades com alocação positiva, o valor médio foi de R$ 704.940,43 e o mediano, de R$ 480.262,21, distribuição assimétrica que varia de R$ 796,93 a R$ 3.928.144,05 por escola. A concentração é expressiva: as dez escolas mais bem dotadas respondem por 25,5% de toda a alocação, as trinta primeiras por 54,3% e as cinquenta primeiras por 73,2%. Cabe recordar que o pacto previa a possibilidade de até R$ 1 milhão por escola (BRASIL, 2023c, p. 11), patamar que a mediana observada não alcança. Ainda assim, é fundamental sublinhar que se trata de valores alocados, e não pagos: dado que a execução efetiva foi de 0,24%, praticamente toda a distribuição descrita permaneceu no plano da previsão orçamentária. A desigualdade documentada é, portanto, uma desigualdade de promessas, não de investimentos realizados.

O terceiro achado é a distribuição federativa e regional. As regiões Sul e Sudeste concentram 49,3% dos recursos alocados, enquanto o Nordeste — região com os piores indicadores educacionais do país — responde por 13,3%, a menor participação entre as cinco macrorregiões. Rio de Janeiro (R$ 10,73 milhões), Santa Catarina (R$ 10,27 milhões) e Rio Grande do Sul (R$ 8,96 milhões) lideram a distribuição por unidade federativa. A divisão entre esferas administrativas é equilibrada: redes municipais responderam por 51,2% e redes estaduais por 48,8% da alocação. Esse padrão contrasta com os critérios de seleção de escolas fixados no art. 16 da Portaria nº 2.015/2019 — alunos em situação de vulnerabilidade social e desempenho abaixo da média estadual no Ideb —, sugerindo que a distribuição efetiva dos recursos previstos não acompanhou a orientação redistributiva anunciada na norma.

Tabela 3 - Alocação de recursos do PAR por região, 2020–2022

Tomados em conjunto, os dados revelam uma assimetria estruturante entre o desenho normativo do PECIM e sua execução financeira. A Portaria nº 2.015/2019 previa dois arranjos equilibrados, em que União e entes subnacionais alternavam a responsabilidade pelo custeio do pessoal e da adequação material. Na prática, a dimensão de pessoal operou com regularidade e crescimento acelerado, mobilizando quase R$ 100 milhões em três anos e projetando outros R$ 86,57 milhões para 2023, ao passo que a dimensão de investimento material, de magnitude orçamentária equivalente, permaneceu quase integralmente não executada, inclusive, e acima de tudo, nas escolas em que o aporte material sequer caberia à União. O Programa, na prática, financiou a presença militar nas escolas, não a melhoria de suas condições materiais.

A explicação oferecida pelo próprio MEC para a baixa execução é de natureza administrativa: falhas na definição e estruturação das demandas encaminhadas pelas redes ao PAR e dificuldades em iniciar e movimentar processos licitatórios de aquisição de bens e serviços (BRASIL, 2023a, § 3.18). Essa leitura foi contestada durante a audiência pública, em que se argumentou que o congelamento dos recursos decorreria de "incompetência, de má gestão de quem está recebendo o recurso", e não de falha do desenho federal (BRASIL, 2023c, p. 13). O registro colhido por pesquisadora junto a gestor estadual de Goiás, segundo o qual, apesar da opção pela modalidade de repasse, "o dinheiro não chegou" (BRASIL, 2023c, p. 8), sugere que a percepção de não execução era compartilhada também por quem operava o Programa na ponta. Seja qual for a atribuição de responsabilidade, o resultado é convergente: os recursos existiam, estavam reservados e não se converteram em investimento. Foi com base nesse diagnóstico que a

Secretaria de Educação Básica recomendou a revogação do Decreto nº 10.004/2019 e a consequente suspensão das portarias a ele vinculadas (BRASIL, 2023a, § 4.3), o que veio a ocorrer com a edição do Decreto nº 11.611/2023.

Três ressalvas metodológicas são necessárias. Primeira: a conclusão da Nota Técnica nº 60/2023 pela descontinuidade do Programa constitui avaliação técnico-administrativa produzida pelo governo federal em contexto de transição governamental, e não avaliação independente de impacto causal, o que não invalida os dados de execução apresentados, mas recomenda cautela quanto às inferências sobre efetividade pedagógica. Segunda: os dados analisados capturam exclusivamente a execução federal. Estados e municípios podiam aportar recursos próprios nas unidades, inclusive para infraestrutura e, no Modelo de Disponibilização de Pessoal, estavam normativamente obrigados a fazê-lo, sem que esses aportes sejam captados pela documentação examinada; não é possível, portanto, afirmar que as escolas do PECIM deixaram integralmente de receber investimento estrutural no período. Terceira: as divergências identificadas entre as fontes oficiais no número de escolas, no contingente de militares e no valor alocado em 2020 impõem que os números aqui apresentados sejam lidos como informações coletadas de fontes oficiais mas que não podemos afirmá-las como cifras definitivas.

Feitas essas ressalvas, a primeira evidência deste estudo pode ser enunciada com segurança: o desenho financeiro do PECIM consolidou-se em sua dimensão de pessoal e funcionamento, e não na execução de investimentos federais voltados à infraestrutura escolar. Isso restringe consideravelmente a possibilidade de associar o Programa a melhorias estruturais permanentes nas unidades participantes e desloca a questão analítica: se houve efeitos escolares no período, eles não podem ser atribuídos ao aporte material federal, porque este, em termos práticos, não ocorreu.

3.2 Perfil socioeconômico dos estudantes das escolas que aderiram ao PECIM (2019-2023)

A Tabela 4 apresenta a diferença entre o INSE médio das escolas que aderiram ao PECIM e o das escolas que não aderiram por dependência administrativa e região. Valores positivos indicam que as escolas participantes possuíam estudantes com perfil socioeconômico médio mais elevado.

Tabela 4 - Diferença entre o INSE médio das escolas PECIM e não PECIM, por região e dependência administrativa (2019, 2021 e 2023);

Os resultados revelam diferenças regionais importantes e, sobretudo, assimétricas. Em 2019, cinco das nove combinações entre região e dependência administrativa já registravam diferença favorável às escolas PECIM, e é desse lado que estão as distâncias mais expressivas: a magnitude média das diferenças positivas era de 0,130 ponto, contra 0,083 ponto entre as negativas. As vantagens mais acentuadas concentravam-se nas redes municipais do Norte (+0,290) e do Nordeste (+0,200) e na rede estadual do Norte (+0,100), acompanhadas de diferenças menores nas redes municipais do Sul e do Centro-Oeste (+0,030 em ambas). No sentido oposto, a desvantagem restringia-se às redes estaduais e municipais do Sudeste (−0,120 em cada uma) e, em intensidade menor, às redes estaduais do Centro-Oeste (−0,080) e do Sul (−0,010), esta última praticamente

nula. Onde as escolas participantes se distinguiam das demais escolas públicas, portanto, atendiam um perfil socioeconômico mais elevado; onde a diferença era desfavorável, ela se mostrava pequena.

Em 2023, todas as nove combinações regionais e administrativas passaram a registrar diferença positiva em favor das escolas PECIM. A inversão de sinal ocorreu nas redes estaduais e municipais do Sudeste e na rede estadual do Centro-Oeste, que partiram de valores negativos e chegaram a diferenças ligeiramente positivas. As maiores magnitudes, contudo, permaneceram nas redes municipais do Norte (+0,330) e do Nordeste (+0,292), que já lideravam em 2019.

A diferença não demonstra, por si só, que o PECIM tenha melhorado as condições econômicas dos estudantes. O resultado mais plausível é que tenha ocorrido uma mudança na composição relativa do corpo discente. Escolas participantes podem ter atraído famílias com maior capital econômico ou cultural, especialmente pela expectativa de disciplina, segurança e maior controle das rotinas. Também podem ter ocorrido processos de transferência, seleção informal, adaptação diferenciada às normas ou desistência de estudantes que não se identificaram com o modelo.

No caso do PECIM, essa questão é particularmente relevante porque o programa declarava priorizar escolas localizadas em contextos de vulnerabilidade social. Caso as unidades tenham passado a atender estudantes relativamente mais favorecidos, parte de uma eventual elevação do IDEB poderia decorrer de mudanças no público atendido, e não de aumento da efetividade pedagógica.

Por essa razão, o INSE não deve ser utilizado apenas como indicador descritivo. Ele precisa integrar os modelos estatísticos como variável de controle. Também é necessário investigar a distribuição interna do indicador, a quantidade de estudantes sem informação e a permanência dos grupos mais vulneráveis nas escolas participantes.

Conclusão

Este artigo examinou o PECIM em duas dimensões: a execução do financiamento federal entre 2020 e 2022 e o perfil socioeconômico das escolas participantes entre 2019 e 2023.

A primeira conclusão diz respeito ao financiamento. O programa mobilizou estrutura expressiva, sobretudo para manter militares nas unidades escolares, mas a execução dos recursos vinculados ao PAR foi mínima: dos cerca de R$ 98,39 milhões alocados entre 2020 e 2022, identificaram-se aproximadamente R$ 245,8 mil em pagamentos. A dimensão de pessoal esteve, portanto, muito mais consolidada que o investimento material destinado às escolas.

A segunda refere-se à posição relativa das escolas participantes. Em 2019, cinco das nove combinações entre região e dependência administrativa apresentavam INSE médio superior ao das demais escolas públicas; em 2021, cinco, com uma em situação de igualdade; em 2023, todas as nove. A média das com as maiores distâncias nas redes

municipais do Norte (+0,330) e do Nordeste (+0,292). Como cada diferença é calculada entre escolas avaliadas no mesmo ano e pela mesma edição do indicador, a comparação entre anos deve ser lida como deslocamento de posição relativa, e não como variação histórica do INSE — o próprio Inep recomenda cautela no uso do indicador como série histórica.

Esse deslocamento não constitui resultado do programa; é, antes, um sinal de alerta, pois pode indicar que as escolas PECIM passaram a receber ou reter estudantes em melhores condições. Ignorada essa mudança de composição, eventuais avanços no IDEB tenderiam a ser creditados ao modelo cívico-militar sem que se possa afirmar que dele decorrem.

Não é possível, assim, afirmar que o PECIM produziu melhorias educacionais amplas. Se houve efeitos no período, eles não podem ser atribuídos ao aporte material federal, que praticamente não ocorreu, e as diferenças socioeconômicas anteriores e supervenientes impedem interpretar comparações simples de médias como efeitos causais.

O aprofundamento exige um painel no nível da escola, integrando IDEB e proficiências do Saeb, aprovação, reprovação e abandono, distorção idade-série, Índice de Regularidade Docente, infraestrutura, matrículas e etapas ofertadas, além das despesas com pessoal e manutenção. A aplicação de diferenças em diferenças, estudo de evento, pareamento e efeitos fixos permitirá verificar se as participantes apresentaram mudanças superiores às de escolas comparáveis, testando tendências anteriores à implantação e separando os efeitos por região, dependência e etapa de ensino.

O principal resultado desta etapa não é a comprovação de sucesso ou fracasso do PECIM, mas a constatação de que investimento, composição social e desempenho precisam ser analisados conjuntamente. Sem esse controle, corre-se o risco de atribuir ao modelo institucional diferenças decorrentes do perfil dos estudantes, das condições iniciais das escolas ou da capacidade das redes.

Referências

BENEVIDES, Alesandra de Araújo; SOARES, Ricardo Brito. Diferencial de desempenho de alunos das escolas militares: o caso das escolas públicas do Ceará. Nova Economia, v. 30, n. 1, p. 317–343, 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares.

BRASIL. Decreto nº 11.611, de 19 de julho de 2023. Revoga o Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 2.015, de 20 de novembro de 2019. Regulamenta a implantação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares - Pecim em 2020, para consolidar o modelo de Escola Cívico-Militar - Ecim nos estados,

nos municípios e no Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 225, p. 42, 21 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Nota Técnica nº 357/2023/DPDI/SEB/SEB. Brasília, DF: MEC, 2023b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação. Audiência pública extraordinária de 22 de maio de 2023: notas taquigráficas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Saeb 2019: indicador de nível socioeconômico do Saeb 2019: nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Saeb 2021: indicador de nível socioeconômico do Saeb 2021: nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Saeb 2023: indicador de nível socioeconômico (Inse): nota técnica. Brasília, DF: Inep, 2025.

DIAS, Zenilda Rodrigues; RIBEIRO, Adalberto Carvalho. Escolas cívico-militares: conservadorismo e retrocesso na educação brasileira. Revista Teias, v. 22, número especial, p. 406–426, 2021.

GOMES, Sandra; DALMON, Danilo Leite; SUMIYA, Lilia Asuca; COSTA, Eloisandro Soares da. Captando as desigualdades educacionais intraestaduais por meio de uma tipologia de condições e resultados educacionais. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 33, n. 129, e0255059, 2025. DOI: 10.1590/S0104-40362025003305059.

SOUZA, Maria Íris da Costa. A implantação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) no Brasil: análise da adesão, distribuição e financiamento. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DA UFRN, 36., 2025, Natal. Anais [...]. Natal: Propesq/UFRN, 2025. Trabalho HS0431. Disponível em: [https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1-mix2AOH0qt5064cT4dgESiNC60pSNmx]. Acesso em: 1 mai 2026.

XIMENES, Salomão Barros; STUCHI, Carolina Gabas; MOREIRA, Márcio Alan Menezes. A militarização das escolas públicas sob os enfoques de três direitos: constitucional, educacional e administrativo. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 35, n. 3, p. 612–632, 2019.

Anexos

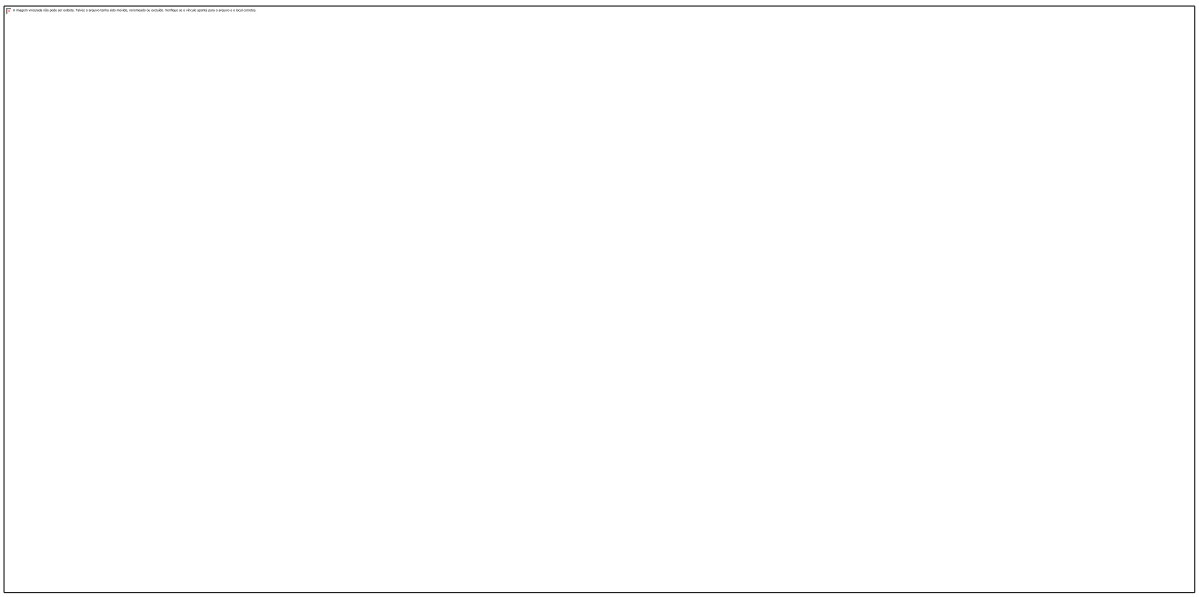


Figura 1 - Orçamento liquidado do PECIM para remuneração de militares reformados, 2020–2022 (em valores nominais)

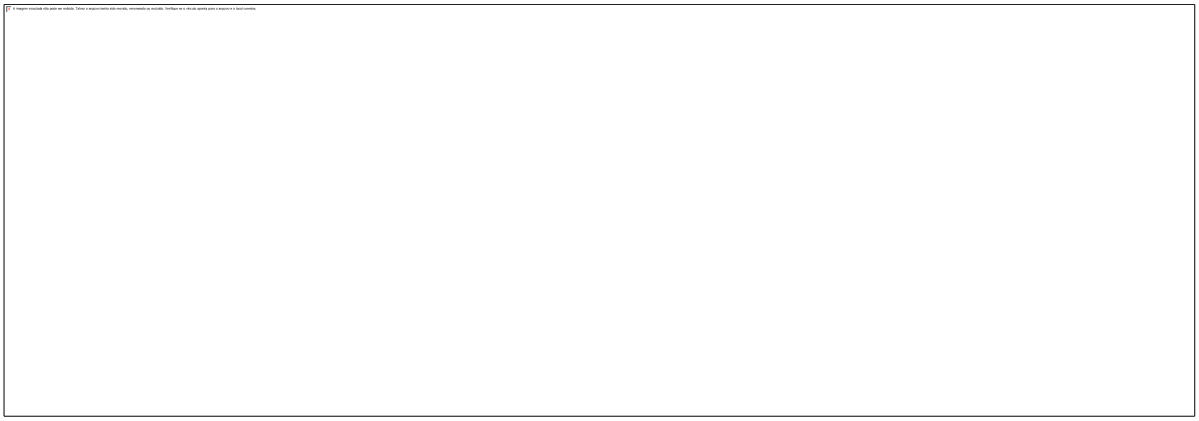


Tabela 1 - Recursos vinculados ao Plano de Ações Articuladas (PAR), 2020–2022

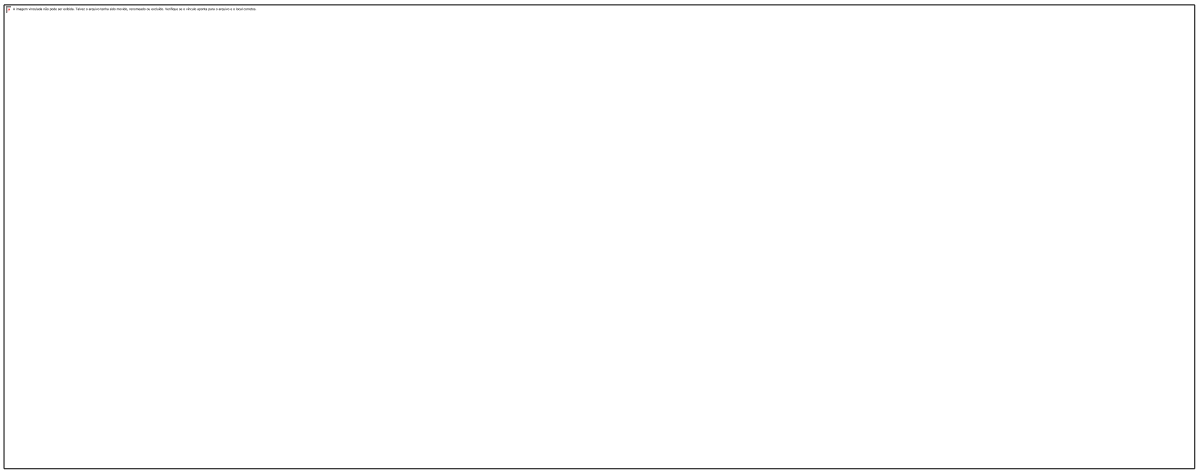


Tabela 2 - Alocação de recursos do PAR por modalidade de pactuação, 2020–2022

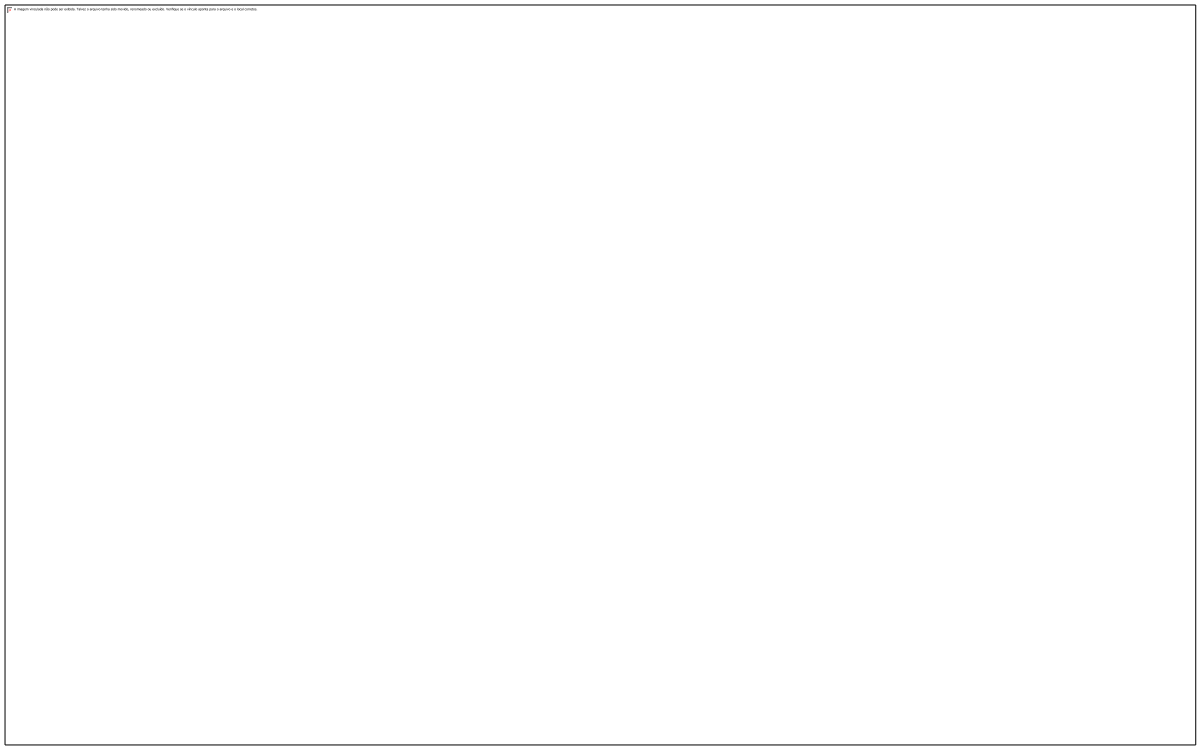


Tabela 3 - Alocação de recursos do PAR por região, 2020–2022



Tabela 4 - Diferença entre o INSE médio das escolas PECIM e não PECIM, por região e dependência administrativa (2019, 2021 e 2023);

CÓDIGO: HS1190

AUTOR: LEONARDO SIQUEIRA CAVALCANTI FILHO

ORIENTADOR: JOANA TEREZA VAZ DE MOURA

TÍTULO: Sentido político da agroecologia na pauta dos movimentos socioterritoriais agrários: uma análise a partir do Banco DATALUTA (2020-2025)

Resumo

A busca de um sentido político da agroecologia na pauta dos movimentos socioterritoriais agrários no Brasil a partir do banco de dados da REDE DATALUTA Agrário (2020-2025) adota uma abordagem qualitativa e quantitativa fundamentada nos referenciais teóricos de movimentos socioterritoriais, nos repertórios de ação e nas disputas pelos territórios materiais e imateriais. Do universo de 2.231 registros catalogados no período, identificaram-se 164 ações diretamente vinculadas à pauta da agroecologia. A análise da série histórica entre o triênio 2020-2022 (49 ocorrências) foi marcado por repertórios de ação a partir, principalmente, das ações de doação de alimentos, numa perspectiva da solidariedade comunitária para o enfrentamento à fome no contexto pandêmico. O triênio 2023-2025 (115 ocorrências) foi caracterizado por um aumento de 134,7% no número de ações que tiveram como pauta a agroecologia, especialmente pela consolidação de ações propositivas de incidência em políticas públicas para a transição ecológica. Os dados de 2025 demonstram a intersetorialidade da agroecologia, que se articula ainda às pautas da agricultura familiar (35,5%), da luta pela terra (28,9%) e à questão socioambiental e climática (23,6%). Conclui-se que a agroecologia opera como conceito guarda-chuva e tecnologia política indispensável, unindo a produção sustentável à disputa de territórios e à formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: Agroecologia;Movimentos Socioterritoriais;REDE DATALUTA;ações coletiva

TITLE: Political sense of agroecology in the agenda of agrarian socio-territorial movements: an analysis based on the DATALUTA Bank (2020-2025)

Abstract

The search for a political meaning of agroecology on the agenda of agrarian socio-territorial movements in Brazil, based on the database of the REDE DATALUTA Agrário (2020-2025), adopts a qualitative and quantitative approach grounded in the theoretical frameworks of socio-territorial movements, action repertoires, and disputes over material and immaterial territories. From the universe of 2,231 records cataloged in the period, 164 actions directly linked to the agroecology agenda were identified. The analysis of the historical series between the three-year period 2020-2022 (49 occurrences) was marked by action repertoires based mainly on food donation actions, from a perspective of community solidarity to combat hunger in the pandemic context. The three-year period 2023-2025 (115 occurrences) was characterized by a 134.7% increase in the number of actions that focused on agroecology, especially due to the consolidation of proactive actions influencing public policies for ecological transition. The 2025 data demonstrate the intersectoral nature of agroecology, which is also linked to the agendas of family farming (35.5%), the struggle for land (28.9%), and socio-environmental and climate issues (23.6%). It is concluded that agroecology operates as an umbrella concept and indispensable political technology, uniting sustainable production with territorial disputes and the formulation of public policies.

Keywords: Agroecology;Socioterritorial Movements;REDE DATALUTA;collective action

Introdução

As ideias relacionadas ao sentido político da agroecologia na pauta dos movimentos socioterritoriais agrários são relevantes de serem investigadas por possuírem em sua essência um caráter anti sistêmico que coloca em disputa eixos importantes dos modos de produção e alimentação da sociedade. Ao reivindicar a valorização dos mercados locais, a proteção das sementes crioulas, o respeito aos camponeses e seus modos de vida e a ruptura com a dependência de insumos externos, a agroecologia expõe uma alternativa socioambiental equilibrada e contrária ao agronegócio autofágico do capitalismo. Do mesmo modo, anti sistêmico e emancipatório na disputa econômica, política, territorial e dos corpos, a agroecologia é assumida como a base técnica e política de ações também relacionadas ao conceito soberania e segurança alimentar, pois devolve aos camponeses o controle sobre os meios de produção, sendo um conceito interdisciplinar (Rosset e Altieri, 2018, p. 130-138).

Neste sentido, nos últimos anos, o debate sobre a agroecologia consolidou-se como pauta central dos movimentos socioterritoriais agrários no Brasil, graças a sua transversalidade e importância como ferramenta de transformação social. Ao argumentar que esses sujeitos têm como finalidade a construção de territórios camponeses, Fernandes (2005) os conceitua como movimentos socioterritoriais, ressaltando que estes não apenas disputam o espaço, mas constroem sua própria identidade a partir dele. Nessa lógica, a categorização das definições teóricas de movimento social estudadas na academia são empregados de forma orgânica e multifacetada na história dos movimentos socioterritoriais. Isso ocorre através dos tipos de ações, como as ocupações; mas também através de narrativas, como formas de luta e resistência, defesa dos interesses e das pautas pertinentes ao interesse social do grupo (Fernandes, 2005).

A fim de estruturar o sentido político da agroecologia como pauta dos movimentos socioterritoriais agrários a partir de uma análise do Banco de dados da REDE DATALUTA (2020-2025), o presente trabalho tem como objetivo compreender como os movimentos socioterritoriais agrários abordam a pauta da agroecologia em seus repertórios de ações, utilizando os registros de notícias do banco DATALUTA Agrário.

Para isso, também será empregada a perspectiva sociopolítica dos movimentos socioterritoriais agrários, como uma tecnologia política histórica, com regras de comportamento e formas estruturadas de validar suas demandas e ações (Tilly e Wood, 2010). Desta maneira, os meios de comunicação e de disseminação de informações, seja por caráter ideológico ou por ignorância, provocam uma inflação semântica que rotulam qualquer protesto efêmero, ação pontual ou mobilização digital como movimento social. Neste sentido Tilly e Wood (2010) definem como competências desses sujeitos três atributos essenciais que garantem sua continuidade: as campanhas (esforço público e sustentado de reivindicação); os repertórios de ação (ferramentas acumuladas como marchas, ocupações e jornadas) e as métricas WUNC, valor (worth), unidade (unity), número (numbers) e compromisso (commitment). Neste sentido, a capacidade de sustentar e desempenhar esses atributos ao longo do tempo distingue os movimentos socioterritoriais de atos momentâneos (Tilly e Wood, 2010).

Este texto está organizado em 4 seções, onde, a seção um é a introdução junto ao objetivo do artigo, a seção dois apresenta o detalhamento dos procedimentos metodológicos, a seção três fala do resultados e discussões, por fim, a seção quatro exibe as considerações finais sintetizando as contribuições e apontamentos do sentido político da agroecologia na pauta dos movimentos socioterritoriais agrários.

Metodologia

Descrição de Métodos e objetivo

Este artigo insere-se no âmbito de uma pesquisa mais ampla desenvolvida sob os procedimentos científicos da Rede Brasileira de Pesquisa das Lutas por Espaços e Territórios (REDE DATALUTA), um banco de dados das lutas por espaços e território, vinculada ao projeto interinstitucional Movimentos Socioterritoriais em Perspectiva Comparada, financiado pelo Programa CAPES/Print entre os anos de 2020 e 2025, sob coordenação geral do professor Dr. Bernardo Mançano Fernandes (UNESP). Esta investigação busca uma perspectiva crítica de leitura da realidade sociopolítica dos movimentos socioterritoriais agrários, mobilizando referenciais teóricos comprometidos com a interpretação e compreensão das dinâmicas desses sujeitos a partir de lentes decoloniais, emancipadoras, autônomas e anti sistêmicas, em diálogo direto com o pensamento crítico latino americano.

A condução metodológica da pesquisa objetiva compreender como os movimentos socioterritoriais agrários dão sentido à pauta da agroecologia em seus repertórios de ações, utilizando como base de dados empírica os registros de notícias do banco DATALUTA Agrário.

Materiais,equipamentos e técnicas utilizados

Para a realização deste trabalho, a coleta, o processamento, a sistematização e a análise dos dados apoiaram-se em um conjunto integrado de materiais bibliográficos, recursos de hardware e ferramentas de software. O material empírico de suporte baseou-se nos relatórios e planilhas de dados brutos do acervo da REDE DATALUTA Agrário (2020-2025), além do acervo de notícias jornalísticas, notas públicas digitais e literatura técnico-científica em formato PDF. A infraestrutura tecnológica utilizada consistiu em computadores do Grupo de Pesquisa e Extensão do Instituto de Políticas Públicas da UFRN, o Laboratório de Estudos Rurais da UFRN (LABRURAL/UFRN), com acesso à internet para navegação, armazenamento e processamento das informações em nuvem. No âmbito dos softwares, empregaram-se as planilhas eletrônicas do Microsoft Excel e Google Sheets para a filtragem, padronização, cruzamento de variáveis e geração de tabelas. A gestão e o arquivamento das fontes documentais foram realizados na plataforma Google Drive, enquanto a validação e checagem da integridade do acervo digital contaram com o suporte de rotinas automatizadas em linguagem JavaScript desenvolvidas via Google Apps Script.

Por fim, o monitoramento contínuo das matérias na web utilizou o ecossistema de captura da REDE DATALUTA baseado em leitores de RSS e na API do Google Alerts (Suenaga e Fernandes, 2026), enquanto a redação e a formatação do texto final foram conduzidas em processadores de texto como o Google docs.

A estruturação dos dados ocorre por meio de tabelas referente às ações dos movimentos socioterritoriais agrários que atuam na pauta de agroecologia no Brasil foram extraídas do banco de dados buscando estruturar as frequências de ações por movimento, por estado, por região e por ano, permitindo a identificação dos sujeitos coletivos mais atuantes e de sua distribuição territorial. Para categorizar as ações desses movimentos, foi construído um quadro analítico integrado que articula os repertórios e a pauta mobilizada, o enquadramento discursivo , a forma organizativa e a estratégia territorial associada, tomando como referência os conceitos de repertório e WUNC (Tilly e Wood, 2010) e de território material e imaterial (Fernandes, 2009). A estratégia metodológica apoia-se ainda no levantamento, sistematização e categorização qualitativa e quantitativa dos registros de notícias do banco DATALUTA Agrário no recorte temporal de 2020 a 2025.

O procedimento operacional se deu com o isolamento das ações catalogadas sob a pauta da "agroecologia" nas abas de síntese de pautas centrais do acervo observando sua articulação com temas correlatos. A partir do tratamento das planilhas em ambiente eletrônico, os registros foram tabulados extraindo-se as frequências de ocorrência por localização geográfica (macrorregião, estado, município e código IBGE), por sujeitos coletivos (identificando organizações como MST, ANA, ABA, sindicatos e associações) e pelo impacto estimado de pessoas e famílias atingidas. Para dar sentido a estrutura dos repertórios de ação, as iniciativas foram categorizadas segundo as tipologias de ações da REDE DATALUTA, discriminando as ações matrizes e suas respectivas ações derivadas entre comercialização (feiras da reforma agrária e circuitos curtos), comunicativas (cartas abertas e manifestos), eventos/formação (seminários, fóruns e jornadas universitárias) e ações diretas/reivindicatórias. Essa classificação foi

correlacionada à modalidade de atuação dos movimentos (mediação do espaço ou apropriação socioterritorial) e ao alinhamento com a Agenda 2030 e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). A interpretação crítica desse conjunto de dados apoia-se no referencial da tecnologia política movimento social (Tilly e Wood, 2010), articulados às dimensões de produção de território material (práticas físicas e produtivas no espaço) e território imaterial (disputa de ideias, místicas e marcos interpretativos na sociedade) (Fernandes, 2009). Por fim, realizou-se a análise de conteúdo das notícias vinculadas a cada registro (títulos, fontes e matérias) para qualificar o enquadramento discursivo e a divulgação pública das lutas, consolidando o repositório da REDE DATALUTA como ferramenta analítica qualificada para a compreensão do sentido político da agroecologia no contexto brasileiro.

Dessa forma, investiga-se como se origina o sentido político da agroecologia na pauta dos movimentos socioterritoriais agrários pela perspectiva dos dados da REDE DATALUTA para produção de novas formas de ações coletivas e de territorialidade.

Resultados e Discussões

Os dados foram coletados por meio de filtragem e sistematização da palavra chave agroecologia elencada na coluna de pautas em Planilhas, no recorte temporal de 2020 a 2025 do banco de dados REDE DATALUTA Agrário. O tratamento quantitativo das informações exigiu um rigoroso processo de refinamento e padronização metodológica, partindo das bases brutas anuais da REDE DATALUTA até a organização dos dados para etapa de análise qualitativa. O levantamento preliminar identificou um volume bruto de 2.231 registros de ações socioterritoriais agrárias catalogadas entre os anos de 2020 e 2025 conforme a tabela.

Tabela 1: Triagem Metodológica da Seleção e Representatividade dos Dados (2020–2025)

(Em anexos)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados organizados do banco de dados da REDE DATALUTA Agrário (2020–2025).

A partir dessa filtragem, os dados obtidos foram tabulados e organizados em planilhas novas para sistematizar e extrair as variáveis constitutivas de cada ocorrência, identificação do registro (código único, data de submissão e pesquisador responsável), informações da notícia (título da matéria, fonte e data de publicação) e localização geográfica (macrorregião, estado, município e código IBGE). Em conjunto, também foram estruturadas as variáveis relativas à tipologia da ação, discriminadas em ações matrizes e ações derivadas (comercialização, comunicativa, eventos/formação e ações diretas/reivindicatórias), aos sujeitos socioterritoriais envolvidos (tipos e nomes dos movimentos ou organizações), à modalidade de atuação (mediação do espaço ou apropriação socioterritorial) e ao alcance social estimado (quantidade de pessoas e famílias atingidas). Contudo, esse processo resultou em uma seleção analítica de 164

ações designadas com a pauta agroecologia, distribuídas em 13 ocorrências em 2020; 19 em 2021; 17 em 2022; 15 em 2023; 24 em 2024; e 76 em 2025 como ilustrado na tabela 2. Esse tratamento metodológico esclarece que a agroecologia analisada como pauta isolada representa cerca de 7,35% do total de dinâmicas dos movimentos socioterritoriais registradas na base geral neste recorte temporal, viabilizando a extração de um indicador consolidado para a análise qualitativa dos repertórios destes sujeitos na pesquisa do sentido da agroecologia na ação dos movimentos socioterritoriais no Brasil.

Tabela 2: Série cronológica e comparação conjuntural da pauta agroecologia por triênios (2020–2025)

(Em anexos)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados organizados no banco de dados da REDE DATALUTA Agrário (2020–2025).

Para além da expansão quantitativa do volume de registros, a consolidação da pauta de agroecologia ao longo do tempo reflete um aperfeiçoamento na própria arquitetura metodológica de triagem e categorização do Banco de Dados DATALUTA Agrário. Enquanto as planilhas do período de 2020 a 2024 operam com um campo unificado de classificação de pautas, a planilha de 2025 passou por uma mudança estrutural ao adotar o desmembramento em três colunas distintas (pauta 1, pauta 2 e pauta 3). Esse aprimoramento na matriz de captura permitiu registrar com maior precisão a intersetorialidade das lutas dos movimentos socioterritoriais. Como resposta dessa filtragem ampliada, observou-se na integração das colunas 1 e 2 de 2025 um fenômeno de correlação temática, do total de ocorrências de agroecologia, 27 ações apresentaram vínculo direto e simultâneo com a pauta da agricultura familiar conforme representado na tabela 3. Da mesma forma, esse refinamento trouxe à tona uma série de pautas transversais e de suma importância nas disputas sociais, sendo elas, a defesa da natureza, reflorestamento e plantio de arvores, mudanças climáticas, contra o uso de agrotóxicos, soberania e segurança alimentar, tecnologias sociais, educação no campo, luta feminista, reforma agrária, luta pela terra e políticas publicas. Isto é, a agroecologia em 2025 se firmou enquanto categoria analítica aplicada aos estudos sociopolíticos associados aos sujeitos engajados em ações coletivas, não apenas como modelo produtivo apenas, mas como um ponto articulador entre pautas produtivo camponesa, de mudanças climáticas e conservação e de dimensão político estatal.

Tabela 3: Intersetorialidade de pautas relacionadas à agroecologia (2025)

(Em anexos)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados organizados no banco de dados da REDE DATALUTA Agrário (2020–2025).

Como parte dessa análise, os dados de 2025 evidenciam de forma direta como essa abertura multidimensional e multidisciplinar operou na prática do levantamento. No âmbito socioambiental, as pautas voltadas às mudanças climáticas e à questão ambiental esteve presente em 18 das 76 ações registradas (23,6%), impulsionado por pautas específicas como o enfrentamento à crise climática (10 ocorrências), a defesa da natureza (3 ocorrências), o combate ao uso de agrotóxicos (3 ocorrências) e as

iniciativas de reflorestamento e plantio de árvores (2 ocorrências). Em paralelo, a dimensão institucional, política e fundiária permeou 22 das ações catalogadas (28,9%), destacando-se as demandas por reforma agrária e Reforma Agrária Popular (13 ocorrências), as lutas diretas pela terra (5 ocorrências), a exigência de políticas públicas estruturantes (3 ocorrências) e a defesa dos direitos humanos (1 ocorrência).

Isso demonstra que a agroecologia não se manifesta isoladamente no repertório de ação coletiva dos movimentos socioterritoriais. Ao articular organicamente a produção camponesa da agricultura familiar (presente em 35,5% dos casos) com as pautas de mitigação ambiental e a pressão sobre a dimensão política estatal, a pauta da agroecologia enquanto ferramenta estratégica como conceito guarda chuva de mediação socioterritorial e transição ecológica no campo brasileiro, porque integra dimensões científicas, práticas e sociais para orientar sistemas de produção mais sustentáveis para pessoas e meio ambiente.

A investigação sobre o sentido político da agroecologia na pauta dos movimentos socioterritoriais agrários, a partir do Banco DATALUTA (2020–2025), estabelece um diálogo direto com a análise de conjuntura formulada por Souza (1996, p. 9):

Para se fazer análise de conjuntura são necessárias algumas ferramentas próprias para isso. São as categorias com que se trabalha: acontecimentos, cenários , atores, relação de forças e articulação (relação) entre "estrutura" e "conjuntura".

É nesta perspectiva, observando os dados empíricos em uma série histórica que não constituem números aleatórios, expressam a manifestação concreta de acontecimentos encadeados em cenários políticos e sociais específicos. Ao examinar essa dinâmica sob a ótica da Gestão de Políticas Públicas, a comparação entre os dois triênios operacionaliza a análise conjuntural ao revelar como a alteração na relação de forças entre o Estado e os atores sociais redefiniu tanto o repertório de ação dos movimentos camponeses quanto às respostas institucionais do aparelho estatal. A partir do ponto de vista do observador assentado na análise das políticas públicas agrárias, foi percebida uma transição na atuação desses sujeitos coletivos que explicita a articulação dialética entre as transformações conjunturais de curto prazo e a dimensão estrutural do Estado e do capital.

Neste sentido, com base em dados do Banco DATALUTA agrário no primeiro triênio (2020–2022), o cenário esteve marcado pela emergência sanitária da COVID-19, pela escalada da fome e pelo desmantelamento das agendas federais de apoio ao campo. Diante do desamparo estatal e de uma relação de forças abertamente desfavorável às pautas camponesas, a atuação dos atores sociais organizados em torno da agroecologia gerou um conjunto de acontecimentos contabilizados em 49 ações socioterritoriais registradas no banco de dados DATALUTA. Nesse período, esses sujeitos coletivos voltaram suas estratégias para a sobrevivência e a resistência imediata, desdobrando ações focadas na doação de alimentos, na solidariedade comunitária e na mitigação da insegurança alimentar, a exemplo de ações registradas na imprensa como "MST doa 13 toneladas de alimentos em Pernambuco" (UOL, 02/08/2021) e a mobilização da campanha "Natal Sem Fome", que distribuiu dezenas de toneladas de produtos agroecológicos e marmitas em periferias urbanas (MST, 10/12/2021).

Já no triênio posterior (2023–2025), a alteração no cenário político nacional abriu uma janela de oportunidade institucional, tensionando a relação de forças e impulsionando um salto expressivo para 115 acontecimentos registrados, uma expansão de 134,7% em relação ao período anterior. Essa virada conjuntural propiciou transformações de caráter estrutural na arquitetura estatal e nas formas de mediação com os atores dos movimentos socioterritoriais. Em âmbito federal, a reestruturação das relações entre o Estado e a sociedade civil foi simbolizada pela recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), restabelecendo canais institucionais de participação. Na esfera estadual, o recorte do Rio Grande do Norte reflete esse mesmo movimento de abertura por meio da consolidação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF) e da implementação do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES). Esse processo de re-institucionalização traduz-se em agendas concretas de negociação e execução de políticas públicas, a exemplo da entrega do "Caderno de Respostas ao Movimento dos Pequenos Agricultores" pelo Governo Federal (07/10/2025). A relevância desta iniciativa reside na estrutura em três eixos do caderno, que articula a transição para modelos agrícolas sustentáveis à viabilidade econômica das famílias rurais e à garantia de direitos básicos, compondo uma estratégia governamental integrada de desenvolvimento e cidadania no campo.

Em suma, a análise dos dados quantitativos do Banco DATALUTA (2020–2025) evidencia uma mudança na postura dos movimentos socioterritoriais, que transitaram de um repertório mais defensivo focado na mitigação da fome e na solidariedade comunitária durante a crise sanitária (2020–2022) para uma atuação propositiva de incidência política e transição ecológica (2023–2025). Essa guinada, marcada pelo salto de 134,7% nos registros no ano de 2025, revela como a alteração na conjuntura política nacional e estadual reabriu canais de mediação entre sociedade e estado. A reestruturação de instâncias como o MDA e a consolidação de políticas como o PECAFES/SEDRAF no Rio Grande do Norte, somadas a instrumentos como o “Caderno de Respostas ao MPA”, demonstram a conversão de demandas históricas em ações públicas concretas. Para além da viabilidade econômica e do enfrentamento aos gargalos produtivos, o sentido político da agroecologia como conceito guarda-chuva e articulador intersetorial une a agricultura familiar (35,5%) às pautas climáticas (23,6%) e fundiárias (28,9%) reafirmando a capacidade dos sujeitos e lutas coletivas de alterar a relação de forças com o capital, viabilizando os movimentos socioterritoriais e a agroecologia como base do desenvolvimento rural e da cidadania no Brasil.

Diante dos achados empíricos, e para evitar equívocos conceituais no âmbito da definição de movimento socioterritorial agrário ao buscar o sentido político das agendas agroecológicas no Brasil entre 2020 e 2025, enfatiza-se que movimento social e movimento socioterritorial expressam o mesmo sujeito coletivo que se organiza em defesa de seus interesses e em enfrentamentos sociais, visando à transformação da realidade. Portanto, sob os prismas da geografia, sociologia e ciência política, não se trata de categorias excludentes, mas de dimensões analíticas do mesmo sujeito (Fernandes, 2005).

Nesse caminho, o sentido da pauta agroecológica enquanto agenda política se insere nas ações e estratégias de luta dos movimentos socioterritoriais agrários de modo a posicionar eles como atores capazes de formular, disputar e implementar políticas públicas voltadas à transformação social (Moura et al., 2021). Essa estruturação não acontece de uma só vez, mas segue uma lógica com quatro etapas principais, onde, a primeira é o reconhecimento de um problema e sua entrada na agenda como algo prioritário, segundo, o exame das alternativas disponíveis para enfrentar os problemas da agenda elencada como prioridade, terceiro, a escolha de algumas alternativas como possível solução dos problemas desta agenda, e por fim, a implementação da decisão tomada para superar a agenda, sendo a última etapa a materialização definitiva dos processos, investimentos de dinheiro público e propósitos pactuadas nas etapas anteriores (kingdon, 2014).A compreensão de como esses sujeitos coletivos expressam suas práticas, experiências e saberes à luz da geografia na produção de territórios passa diretamente pela tipologia de território simbólico discutida no âmbito da REDE DATALUTA:

O território imaterial pertence ao mundo das idéias, das intencionalidades, que coordena e organiza o mundo das coisas e dos objetos: o mundo material. A importância do território imaterial está na compreensão dos diferentes tipos de território material. Nós transformamos as coisas, construímos e produzimos objetos na produção do espaço e do território. Pensamos o território imaterial a partir da mesma lógica do território material, como a determinação de uma relação de poder. Essa determinação deve ser compreendida como definir, significar, precisar a idéia ou pensamento, de modo a delimitar seu conteúdo e convencer os interlocutores de sua validade. (Fernandes, 2009, p. 211) .

Assim, a produção de territórios dos movimentos socioterritoriais não se limita à dimensão física, ela acontece também quando os movimentos fincam suas bandeiras no debate e no espaço público, compõem e difundem narrativas, estabelecem ideias e formas de aplicá-las, formam lideranças e disputam os marcos de interpretação da comunicação social dentro da sociedade e da comunidade acadêmica. Essa construção contínua de prática, discursos e saberes traduz o que Rosset e Altieri (2018, p. 130-138) conceituaram ao afirmar que a agroecologia não é um conjunto trivial de técnicas agrícolas sustentáveis, mas uma ferramenta de luta e emancipação política que recupera o controle camponês sobre o território, os recursos e a produção de conhecimentos. Desse modo, a produção de territórios imateriais prepara o terreno para que, quando a janela de oportunidade se abrir, existam projetos maduros, minimamente viáveis e legitimados coletivamente para ocupar as agendas políticas e se converter em ações estatais concretas.

Aplicada à gestão de políticas públicas, essa perspectiva de articulação entre sujeitos e território ajuda a compreender a conjuntura que levou à criação do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES), marco fundamental na garantia da soberania e segurança alimentar tendo a agroecologia como aliada no Rio Grande do Norte. Isso só se manifestou como a tradução das ações dos movimentos socioterritoriais, porque houve ocupação do espaço público previamente, originando um tipo de política de compras governamentais e desenvolvimento socioeconômico que surgiu principalmente dos diálogos, construções, embates e ações de luta e protagonismo dos movimentos socioterritoriais agrários. Assim sendo, os efeitos das ações dos movimentos socioterritoriais agrários em

aplicação às políticas públicas dependem da confluência entre trabalho prévio de mobilização dos movimentos e a abertura de janelas de oportunidade política (Moura et. al., 2021). Nessa situação em específico a janela de oportunidade, estava associada ao fato da eleição de um governo estadual ter laços orgânicos com o sindicalismo rural, e criar uma secretaria que tem expressa em sua missão e nomenclatura o fomento a agricultura familiar, com a institucionalização estadual da Secretaria de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF), composta também com a presença de militantes em cargos de direção, como peças-chave para que a demanda e luta histórica dos movimentos socioterritoriais agrários virasse também a lei estadual nº10.536, de 3 de julho de 2019 (Moura et. al., 2021).

Em síntese, o sentido político da agroecologia na pauta dos movimentos socioterritoriais agrários quando analisados sob a ótica da gestão de políticas públicas revelam a envergadura das conquistas dos sujeitos coletivos organizados na transformação da realidade social brasileira. A criação do PECAFES e a institucionalização da SEDRAF no Rio Grande do Norte não ocorreram por acaso, se fundamentam em trajetórias históricas de luta, no trabalho de base contínuo, na formação de lideranças e na capilarização territorial. Sobretudo, expressam a capacidade estratégica dos movimentos socioterritoriais em articular a produção de territórios imateriais disputando narrativas e maturando projetos para o aproveitamento das janelas de oportunidade que se abrem de acordo com a conjuntura política.

Conclusão

A análise dos dados do banco REDE DATALUTA (2020 a 2025) comprova que a agroecologia ultrapassou o estatuto de prática produtiva sustentável para se consolidar como uma tecnologia política estratégica e intersetorial na ação dos movimentos socioterritoriais agrários do Brasil. Ao conectar a produção de alimentos saudáveis à luta pela terra, à justiça climática e à soberania alimentar, a pauta agroecológica opera como um fio condutor de transformação estrutural da realidade rural e de disputa do aparelho estatal.

A pesquisa revela uma virada de chave no repertório de ação coletiva entre os dois triênios analisados. Frente à crise sanitária da COVID-19 e ao desmonte de políticas públicas (2020–2022), os movimentos adotaram um repertório eminentemente defensivo (49 ocorrências), focado no combate à fome e na doação de mantimentos. Já no período 2023–2025, registrou-se um salto expressivo de 134,7% nos registros (115 ocorrências), marcando a transição para um repertório propositivo, voltado à transição ecológica e à incidência institucional. Esse movimento refletiu a alteração na relação de forças e a reabertura de canais com o Governo Federal, simbolizada pela recriação do MDA.

Na dimensão subnacional, a experiência do Rio Grande do Norte traduzida na criação da SEDRAF e na implementação do PECAFES (Lei Estadual nº 10.536/2019) demonstra a eficácia da articulação entre a produção de territórios imateriais (formação de lideranças, disputas narrativas e maturação de projetos) e o aproveitamento decisivo das janelas de oportunidade política. Os dados de 2025 ratificam a potência dessa

articulação ao evidenciarem a sobreposição da agroecologia com a agricultura familiar (35,5%), pautas socioambientais e climáticas (23,6%) e demandas fundiárias e institucionais (28,9%).

Esta síntese demonstra que a agroecologia não é apenas o futuro da produção sustentável, mas o motor político do desenvolvimento territorial e da cidadania no campo brasileiro. Ao evidenciar empiricamente a capacidade dos movimentos socioterritoriais agrários de converter acúmulo histórico em legislação, direitos e novas institucionalidades estatais, este trabalho busca consolidar o repositório da REDE DATALUTA como uma ferramenta indispensável de inteligência territorial e de apoio à decisão para a Gestão de Políticas Públicas no Brasil.

Referências

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Caderno de Respostas ao Movimento dos Pequenos Agricultores. Brasília, DF: Governo Federal, 7 out. 2025. Disponível em: https://mpabrasil.org.br/noticias/17266secretaria-geral-da-presidencia-da-republica-entrega-caderno-de-respostas-ao-movimento-dos-pequenos-agricultores Acesso em: 24 ago. 2026.

FERNANDES, B. M. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos. Revista Nera, Presidente Prudente, ano. 08 n. 06 p. 24-34, jan.-jun. 2005.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 197-215.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2. ed. Harlow: Pearson Education, 2014.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; KNOX, Winifred; SILVA JÚNIOR, Marcos Aurélio Freire da. Os efeitos dos movimentos rurais e das oportunidades políticas na construção do programa de compras governamentais do Rio Grande do Norte. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 727-749, out. 2021.

MST doa 13 toneladas de alimentos em Pernambuco. In: Folha PE, Recife, 29 jul. 2021. Disponível em:https://www.folhape.com.br/noticias/mst-doa-13-toneladas-de-alimentos-para-comunidades-na-regiao/191970/. Acesso em: 26 ago. 2026.

ROSSET, Peter; ALTIERI, Miguel. Agroecologia: ciência e política. SOCLA, 2018.cap. 5, p. 130-138.

SUENAGA, M. E. G. B.; FERNANDES, B. M. Qualificando a pesquisa do banco de dados DATALUTA: automatização de busca através de script para vinculação

automática de PDF's. Boletim DATALUTA, Brasília/DF, v. 19, n. 196, p. 1-13, mar. 2026.

TILLY, C.; WOOD, L. J. Social movements, 1768–2008. 2. ed. Boulder: Paradigm Publishers, 2010.

SOUZA, Herbert José de. Como se faz análise de conjuntura. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Campanha Natal Sem Fome do MST beneficiará comunidades indígenas e periféricas. MST, 10 dez. 2021. Disponível em:https://mst.org.br/2021/12/10/campanha-natal-sem-fome-do-mst-beneficiara-comunidades-indigenas-e-perifericas/. Acesso em: 25 ago. 2026.

Anexos

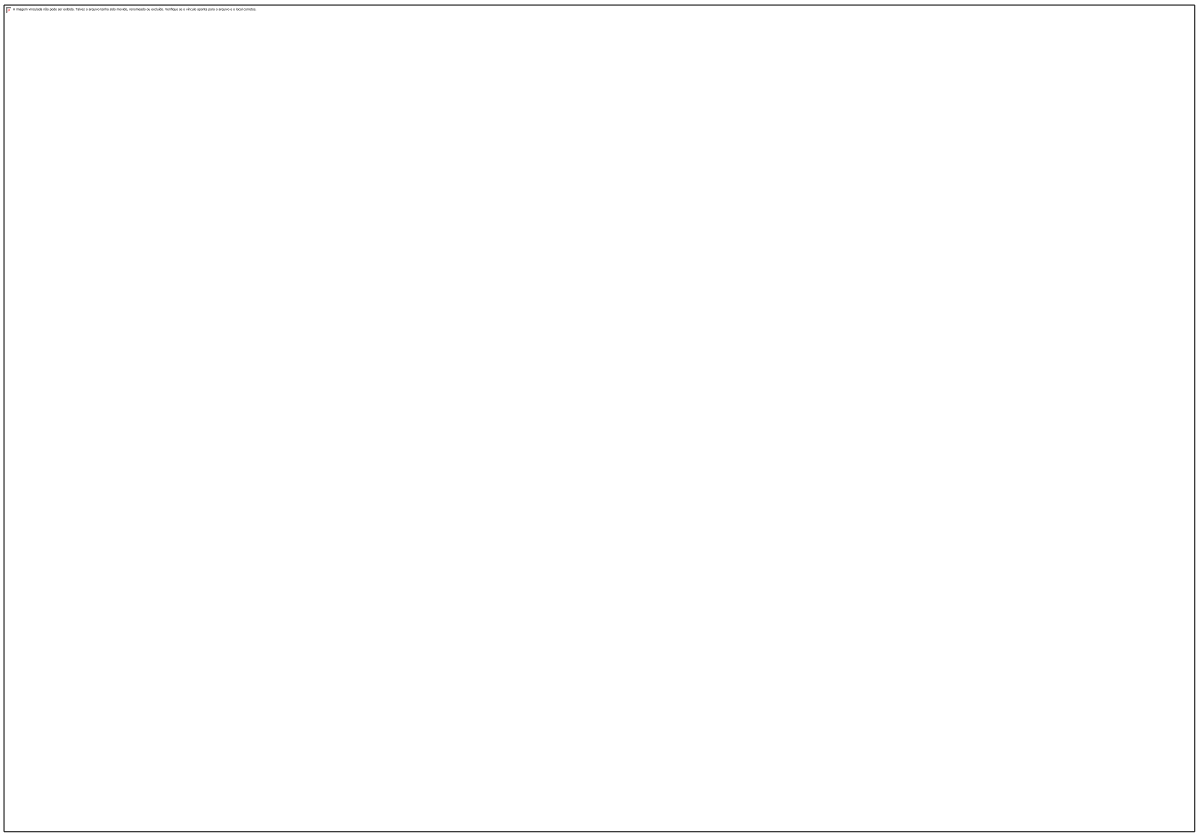


Tabela 1: Triagem Metodológica da Seleção e Representatividade dos Dados (2020–2025)

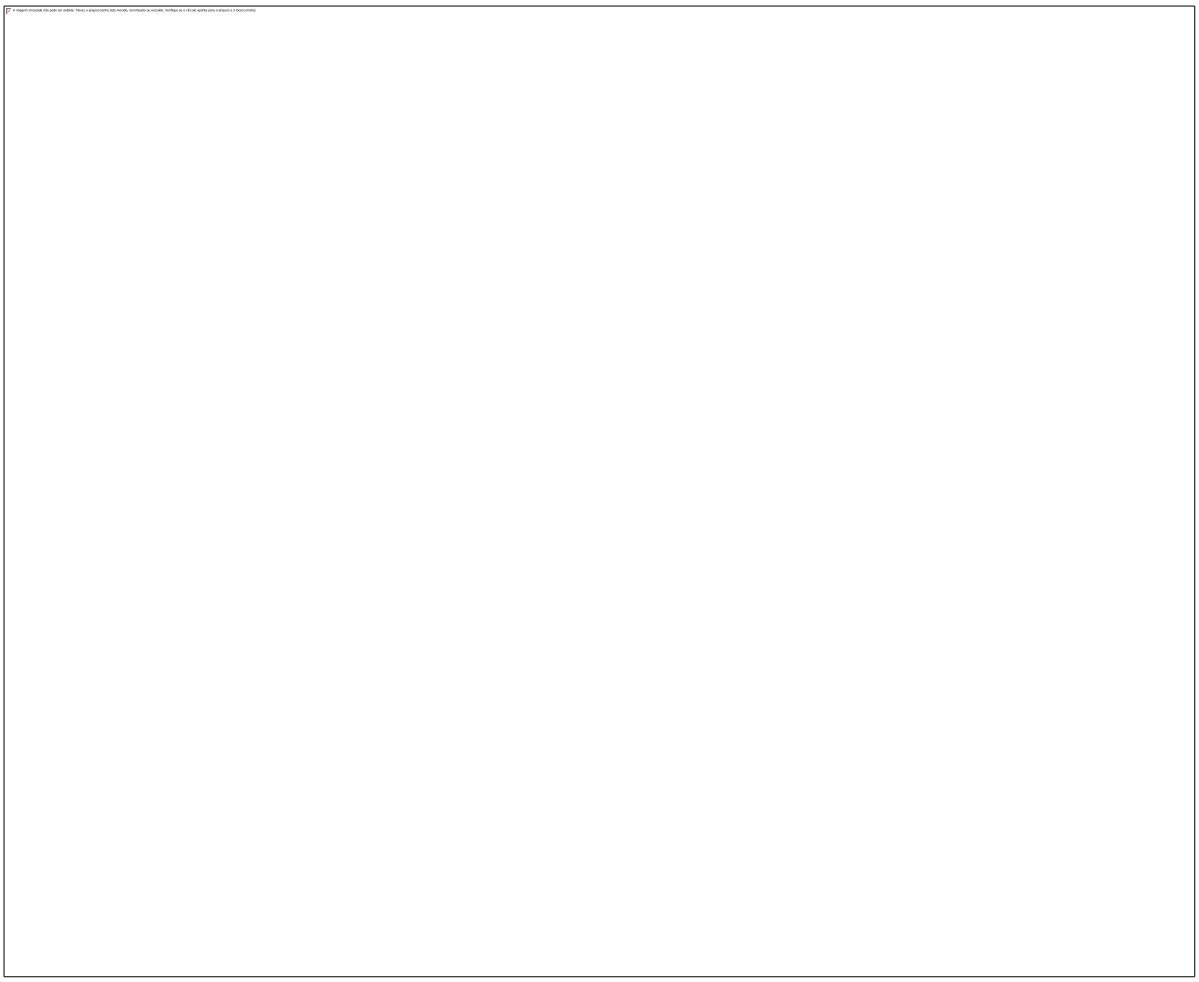


Tabela 2: Série cronológica e comparação conjuntural da pauta agroecologia por triênios (2020–2025)

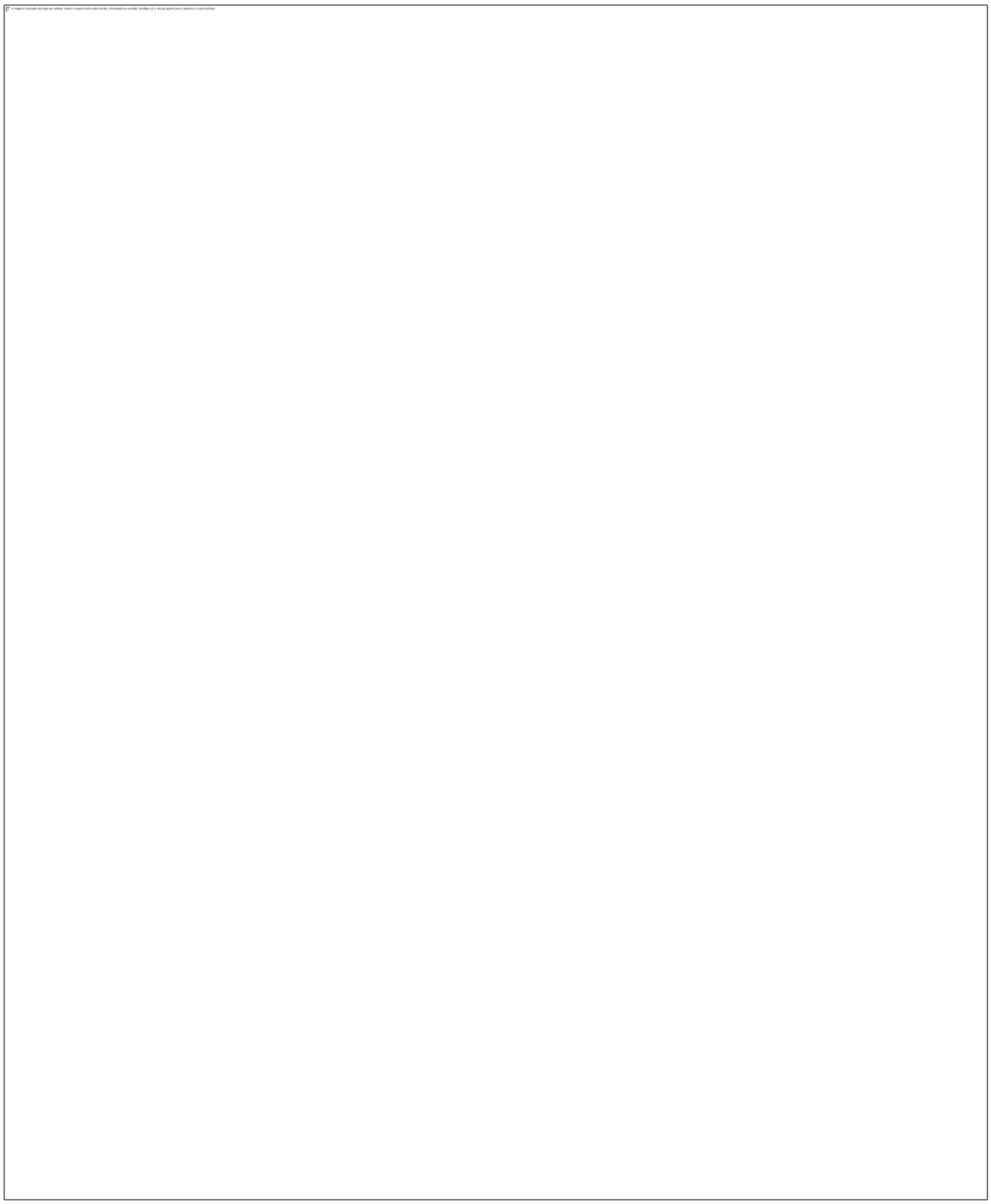


Tabela 3: Intersetorialidade de pautas relacionadas à agroecologia (2025)

CÓDIGO: HS1355

AUTOR: CINTHIA DANIELLY NEPOMUCENO DE SOUZA FREITAS COSMO

COAUTOR: TEREZINHA CABRAL DE ALBUQUERQUE NETA BARROS

COAUTOR: PEDRO HENRIQUE CORREIA DO NASCIMENTO DE OLIVEIRA

COAUTOR: WAGNER MUNIZ DE ARAÚJO

ORIENTADOR: LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

TÍTULO: Capacidades Estatais para o Planejamento Governamental: um estudo sobre os PPAs na Região Norte do Brasil.

Resumo

O planejamento governamental configura-se como um processo político-administrativo complexo, fundamentado em uma análise sistemática da realidade e que, quando eficaz, constitui o alicerce para que a ação governamental supere o improviso (OLIVEIRA, 2006). A operacionalização do planejamento no Brasil sustenta-se no tripé normativo-orçamentário composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA, na condição de instrumento e produto da burocracia estatal, expressa, ainda, as capacidades estatais instaladas, especialmente a capacidade administrativa. Nesse sentido, parte-se da seguinte questão: como são as capacidades estatais administrativas dos governos estaduais da região Norte do Brasil na área do planejamento governamental? Para respondê-la, o presente texto tem como objetivo analisar os PPAs dos governos estaduais da região Norte do Brasil, a fim de explorar e produzir informações acerca das capacidades estatais voltadas à produção do planejamento, especificamente no que tange às capacidades administrativas.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. PPA. Capacidades Estatais. Região Norte.

TITLE: State Capacities for Government Planning: A Study of Multi-Year Plans (PPAs) in Brazil's Northern Region.

Abstract

Government planning is a complex political-administrative process grounded in a systematic analysis of reality and, when effective, provides the foundation for government action to move beyond improvisation (OLIVEIRA, 2006). In Brazil, the operationalization of planning is based on a three-part regulatory and budgetary framework comprising the Pluriannual Plan (PPA), the Budget Guidelines Law (LDO), and the Annual Budget Law (LOA). As both an instrument and a product of the state bureaucracy, the PPA also reflects existing state capacities, particularly administrative capacity. Against this background, the following research question is posed: What are the administrative state capacities of state governments in Brazil's North Region in the field of government planning? To answer this question, this study analyzes the PPAs of state governments in Brazil's North Region in order to explore and produce information on the state capacities mobilized in the planning process, with particular emphasis on administrative capacities.

Keywords: Government Planning. PPA. State Capacities. North Region of Brazil.

Introdução

O planejamento governamental constitui um elemento central na condução da gestão pública contemporânea, figurando como um processo político-administrativo sistemático e indispensável para conferir racionalidade, previsibilidade e efetividade às ações do Estado. No arcabouço normativo-constitucional brasileiro, essa dinâmica apoia-se no tripé orçamentário articulado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Dentre esses instrumentos, o PPA destaca-se como o eixo orientador de médio prazo, responsável por explicitar as prioridades estratégicas, as diretrizes e as metas do governo para um período de quatro anos.

Para além de sua dimensão legal e orçamentária, as peças produzidas pela burocracia estatal refletem o nível e as características das capacidades instaladas no âmbito da administração pública. No cenário do federalismo brasileiro, compreender em que medida tais atributos se consolidam nos governos subnacionais torna-se crucial para avaliar a eficácia do planejamento institucional e a própria qualidade da entrega de políticas públicas. Diante desse contexto, emerge o seguinte problema de pesquisa: como se caracterizam as capacidades estatais administrativas dos governos estaduais da região Norte do Brasil no âmbito do planejamento governamental?

Para responder a essa questão, este estudo tem por objetivo geral analisar os Planos Plurianuais dos sete estados da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), cobrindo uma série temporal de cinco ciclos (2008/2011, 2012/2015, 2016/2019, 2020/2023 e 2024/2027). De modo específico, busca-se investigar a presença e a evolução longitudinal de elementos estruturantes da capacidade administrativa nesses documentos, bem como identificar permanências, fragilidades metodológicas e avanços na confecção e publicidade do PPA ao longo do período analisado.

A justificativa para a realização deste trabalho pauta-se na relevância singular da região Norte, marcada por expressivas disparidades socioeconômicas e complexidades físico-territoriais que exigem uma ação pública consistente, integrada e transparente. Analisar a arquitetura interna dos PPAs estaduais permite não apenas mensurar o grau de maturação técnica e institucional das burocracias locais, mas também lançar luz sobre os desafios pertinentes à articulação entre as diretrizes governamentais e os instrumentos de execução orçamentária no âmbito regional.

O estudo organiza-se em quatro seções principais, incluindo esta introdução: a fundamentação teórica sobre capacidades estatais e planejamento; a apresentação dos aspectos metodológicos que orientaram a coleta e o tratamento dos dados; a análise dos resultados e discussões; e, por fim, as considerações finais.

Metodologia

No que se refere aos procedimentos metodológicos, este estudo adotou uma abordagem de natureza mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos. A investigação foi desenvolvida a partir da verificação do cumprimento dos requisitos formais e essenciais previstos nos PPAs, por meio de pesquisas bibliográfica e documental. Na etapa qualitativa, estruturada como um estudo de múltiplos casos, utilizou-se a análise de conteúdo como principal técnica de codificação, sistematização e interpretação dos dados extraídos dos PPAs dos estados selecionados para a pesquisa.

Delimitou-se como recorte analítico-empírico o conteúdo dos cinco ciclos mais recentes do PPA: 2008/2011, 2012/2015, 2016/2019, 2020/2023 e 2024/2027. A partir desse recorte, realizou-se uma análise longitudinal dos Planos, permitindo a observação das categorias e dos elementos investigados em diferentes momentos temporais, bem como a identificação de permanências, mudanças e tendências ao longo do período analisado. Ademais, recorreu-se à estatística descritiva para sintetizar, organizar e apresentar os dados quantitativos obtidos, subsidiando a análise e a interpretação dos resultados. A periodização eleita também contempla transformações sociais, econômicas, políticas e físico-territoriais nas diferentes escalas espaciais que requerem desse instrumento maior solidez, aderência, capacidade de diálogo e resposta frente às transformações multiescalares que afetam o Estado, a sociedade e o mercado.

Como universo de estudo foram selecionados os sete estados da região Norte do Brasil, a saber: Acre, Amapá, Pará, Tocantins, Roraima, Amazonas e Rondônia. Como recorte os PPAs destes estados para os cinco ciclos citados anteriormente, compondo uma amostra de 35 documentos.

A análise documental baseou-se em procedimento metodológico previamente desenvolvido por Lima et al. (2020), o qual foi originalmente aplicado à realidade da Região Metropolitana de Porto Alegre. Na mesma perspectiva, identificou-se

se os PPAs apresentaram os seguintes elementos: 1) governo responsável pela elaboração; 2) informações relativas à LOA e/ou à LDO; 3) previsão das receitas totais para execução das políticas finalísticas; 4) previsão das receitas para a execução das políticas finalísticas no quadriênio analisado; 5) informações relativas às receitas ou aos recursos disponíveis; 6) previsão de Recursos para os Programas a serem executados; 7) responsável pela elaboração do PPA; 8) diagnóstico; 9) aderência local; 10) regionalização; 11) estratégias; 12) iniciativas; 13) diretrizes; 14) objetivos; 15) metas; 16) indicadores; 17) participação social; 18) modelo de gestão; 19) sistemas para monitoramento de avaliação; e 20) se o documento estava disponibilizado no site do Governo.

A presença dos elementos anteriormente identificados como essenciais à formulação de um planejamento governamental consistente foi sistematizada em um banco de dados próprio. A partir desse banco, realizou-se o cálculo de frequências simples para sintetizar as informações coletadas e mensurar a ocorrência de cada elemento nos documentos analisados, conferindo à pesquisa uma dimensão quantitativa complementar. A análise foi conduzida por ciclo do PPA, considerando, de forma agregada, o conjunto dos estados e para cada ciclo. Por fim, fez-se uso de estatística descritiva para organização e apresentação dos dados, os quais tiveram seu tratamento e manipulação realizados por meio do uso dos Softwares Excel e do R.

Resultados e Discussões

Considerando que a produção dos planos impacta os resultados das políticas públicas, e reflete capacidades institucionais, autonomia administrativa e internalização do planejamento estratégico de gestão pública, inferiu-se a posição do PPA na estrutura administrativa. Ou seja, indicou-se se o plano ocupava papel central ou periférico no planejamento governamental: se era considerado uma peça chave para a atuação da administração pública ou um documento meramente formal. A análise permitiu avaliar a permeabilidade à participação da social, refletindo o quanto essas demandas foram incluídas na definição de objetivos, prioridades e programas.

Os dados obtidos, na região Norte e ao longo do período analisado, revelam que 97,14% (34) dos PPAs identificavam o órgão responsável, o que demonstra a atuação da burocracia estatal, tal informação não foi capturada apenas no plano do Amapá para o ciclo de 2008/2011. Para mais, 82,86% (29) dos documentos informaram os responsáveis pela execução, revelando o modo como os governos estruturam as peças, permitindo identificar se o processo ocorreu por capacidades internas da administração pública ou por consultorias externas.

Além disso, os dados mostram a explicitação da responsabilidade pela elaboração dos PPAs foi maior nos dois ciclos analisados (2008/2011 e 2012/2015), período em que 85,71% (6) dos estados apresentaram tal dado. Nos ciclos seguintes (2016/2019, 2020/2023 e 2024/2027), caindo para 71,43% (5). Essa oscilação levanta questões se a confecção foi executada pelo corpo

governamental ou por consultorias e assessorias externas, impactando a capacidade de adequação às especificidades das realidades locais, tal qual a expertise acumulada pelos técnicos e a experiência institucional ao longo dos anos.

Em relação à participação social na elaboração dos PPAs, 62,86% (22) registraram ações para inclusão da sociedade nos debates construtivos. No Amazonas, a prática faltou nos três últimos ciclos, enquanto no Pará todos os períodos apresentaram alguma medida. Notou-se que, houve com o passar do tempo uma progressão dessa questão: no ciclo 2008/2011, esse fator constava em apenas 28,57% dos planos, saltando para 71,43% no ciclo 2024/2027, conforme representado na Figura 1.

Essa informação reflete a inclusão da sociedade nos debates e na construção dos planos, o que pode ter possibilitado a incorporação de suas demandas e expectativas na definição de objetivos, prioridades e programas governamentais. Mais do que isso, a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, deve incluir audiências públicas, consultas e mecanismos de participação para garantir voz aos diversos grupos sociais, consistindo em uma condição para que o planejamento gere transformações socioeconômicas. Com a abertura participativa, o cidadão pode integrar o processo, acompanhando e demandando ações dos governantes, o que fortalece o controle social. Sob essa ótica, é fundamental compreender os PPAs como componentes das ferramentas de capacidade estatal relacional.

Em relação à menção das metas e prioridades da LDO nos programas finalísticos, verifica-se uma questão crítica. Esse alinhamento fez-se presente em só 14,29% dos planos na totalidade dos ciclos analisados, sendo nulo no período de 2008/2011 e não ultrapassando 28% quando observados os ciclos individualmente. Embora o PPA, a LDO e a LOA constituam instrumentos interdependentes, a baixa vinculação sugere que eles podem estar sendo elaborados e operacionalizados de maneira fragmentada, como peças predominantemente formais, e não como componentes de um sistema integrado de planejamento.

Do mesmo modo, analisou-se se os PPAs trazem dados integrados da LOA e da LDO. Ou seja, se existiam entre eles vinculações reais, definições de prioridades, previsões ou fixações de receita, ou ainda, como se estruturam e funcionam na prática daquela administração pública, não se considerando aceitação isolada desses três normativos no texto da lei. A articulação foi frágil, visto que apenas 22,86% das peças a apresentaram adequadamente. No ciclo 2008/2011, a presença foi nula, atingindo o maior índice do documento no período de 2012/2015, com 42,86%.

Essas conexões demonstram que o PPA está em consonância com as diretrizes orçamentárias e a lei anual. A sua ausência dificulta pactuações necessárias com a LDO e reduz a efetividade do PPA enquanto instrumento de planejamento. Cabe ressaltar, o trio normativo forma um conjunto que orienta a gestão do governo. O PPA define os programas, objetivos e metas de médio prazo; a LDO realiza a ponte entre o plano estratégico e o orçamento anual, priorizando o que

será executado e orientando a aplicação dos recursos (Serafim; Lemos; Martins Neto, 2024). Dessa forma, sem encadeamento entre os três instrumentos, o PPA corre-se o risco de tornar-se uma lista vaga de intenções, carente de compromissos concretos, metas quantificáveis ou critérios para a mensuração de resultados. Para conferir maior eficácia, eficiência e efetividade ao PPA, é fundamental que haja uma associação clara e funcional entre seus diferentes atributos (Garcia, 2012).

No tocante às dimensões financeiras e orçamentárias, verificou-se se os planos detalharam a previsão de recursos para os programas finalísticos. Informações relacionadas à origem das receitas: repasses constitucionais ou emendas parlamentares; entre outras fontes, estiveram constantes em 71,43% dos documentos. Ao analisar os ciclos individualmente, notou-se que nos períodos de 2016/2019 e 2020/2023 esse dado estava presente em 85,71% dos planos. Já nos ciclos de 2012/2015 e 2024/2027, o índice contabilizou 71,43%, apontando uma redução em comparação aos anos anteriores. Embora os resultados demonstrem que a maioria dos PPAs apresenta alguma identificação das fontes de financiamento, a ausência dessa informação limita o entendimento sobre a viabilidade financeira dos programas. A redução observada no ciclo de 2024/2027 merece atenção, pois gera o questionamento sobre o aprendizado institucional ao longo dos anos.

Ao se considerarem os dados relativos às receitas disponíveis para os programas finalísticos, identificando montantes e valores específicos em um determinado período, constatou-se a presença em 57,14% dos planos. Essa foi a média de regularidade na maioria dos ciclos, com exceção do período de 2020/2023, no qual o índice caiu para 28,57%. Isso significa que parte dos PPAs identifica de onde poderão vir as receitas, mas não esclarece quanto estará disponível para financiar as ações. Essa lacuna dificulta avaliar os objetivos, as metas e a capacidade financeira.

Por fim, constatou-se que 82% dos PPAs apresentaram estimativas de receitas para a execução das políticas, indicando nos planos os valores previstos para cada programa e o montante a ser despendido ao longo dos quatro anos de vigência. Se considerado o valor total global, os recursos são mais bem detalhados, figurou em 57,14% dos planos nos ciclos de 2012/2015 e 2016/2019, em 71,43% no período de 2020/2023, e em 85,71% nos demais. Contudo, o desmembramento desses fundos para a realização das ações nos anos subsequentes, foi escasso, aproximadamente 35% dos documentos, conforme disposto na Tabela 1.

Chama-se a atenção para o Amapá, uma vez que essa questão não se fez presente nos três últimos ciclos analisados. O Pará apresentou só o total, sem distribuí-lo ao longo dos anos do ciclo. Já o Amazonas e o Tocantins informaram os valores para o total global e o primeiro ano de vigência , embora, neste último estado, o ciclo de 2024/2027 tenha apresentado os valores para o segundo ano. Notou-se que, nos demais estados da região, houve melhorias na descrição das receitas para os anos subsequentes.

Defende-se a relevância de demonstrar se os planos referenciaram aspectos relativos ao orçamento e aos aportes financeiros. Isso envolve determinar dados sobre as receitas ou a origem dos recursos para a execução das políticas finalísticas e de apoio administrativo, bem como o recorte temporal em que as previsões de receitas foram apresentadas e distribuídas, o que fortalece o planejamento orçamentário e financeiro governamental.

A presente análise considerou que certos elementos são cruciais para compor o PPA como um instrumento efetivo de planejamento, pois permitem que a gestão aprofunde a situação real do ente federativo, colaborando para a tomada de decisão. Esses componentes estruturantes são: diagnóstico, aderência local, regionalização, estratégias, iniciativas, diretrizes, objetivos, metas e indicadores, conforme demonstra a tabela 2.

Esclarece-se que foi considerado como diagnóstico a análise da situação do ente federativo, bem como a identificação de problemas, necessidades ou potencialidades que servem de base para a definição de prioridades e diretrizes, contemplando suas características, desafios, qualidades e pontos fracos. Elementos meramente descritivos, como apresentações históricas, formativas, panoramas econômicos gerais ou cenários socioeconômicos isolados, não foram contabilizados nessa categoria. O diagnóstico permite compreender quais problemas requerem maior atenção, onde estão os principais gargalos e quais oportunidades podem ser aproveitadas. Sem esse panorama, o PPA tende a basear-se em percepções superficiais ou em interesses pontuais, o que leva a uma alocação ineficiente dos recursos públicos.

Essa variável esteve constante em 68,57% dos PPAs analisados. O ciclo de 2024/2027 configurou-se como o período com o maior esforço para apresentar a situação real dos estados nos documentos, constando em 71,43% deles. Em contrapartida, o estado do Amazonas deixou de apresentar tal diagnóstico nos últimos três ciclos, embora seu documento exalte os montantes de investimentos recebidos, conforme ilustrado na Figura 2. Sob a perspectiva das capacidades estatais, o resultado sugere limitações na dimensão capacidade técnico-administrativa. Elaborar diagnósticos exige produção e sistematização de dados, equipes tecnicamente qualificadas, coordenação entre órgãos e habilidade para converter informações em decisões estratégicas.

Quanto à aderência local, investigou-se se o PPA considerou ou está alinhado a diretrizes instituídas por outras políticas ou tratados internacionais, como o atendimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, ou a marcos legais nacionais, como o Estatuto da Cidade e o Estatuto do Idoso. Esse atributo trata da consideração das características específicas de cada território, garantindo que as ações sejam realmente compatíveis com a sua realidade. Essa vinculação foi identificada em 60,00% dos planos analisados, com destaque para o ciclo 2012/2015, no qual esteve constante em 71,43% dos documentos, e para o ciclo 2024/2027, período em que se fez presente em 85,71% das peças. Rondônia configurou-se como o único estado no qual essa aderência constou em todos os ciclos avaliados, conforme ilustrado na Figura 3.

No que se refere à regionalização, analisou-se se o território estadual foi dividido em porções para o direcionamento das ações e dos objetivos a serem cumpridos. Desse modo, foram excluídas as meras apresentações de divisões territoriais administrativas, representações cartográficas do estado ou similares, sem vinculação com as metas. A regionalização possibilita que as políticas públicas sejam desenhadas e implementadas considerando as especificidades locais e as desigualdades internas de cada estado, orientando o PPA para a finalidade de dirimir as disparidades regionais. Essa variável esteve presente em 80,00% dos PPAs analisados, com maior registro no ciclo de 2008/2011, período no qual constou em 85,71% dos documentos. No Amapá, em contrapartida, esse quesito foi nulo em todos os ciclos avaliados, conforme ilustrado na Figura 4. Ainda que o Amapá possua uma extensão territorial inferior aos outros estados da região Norte, ele não é diferente sobre as contradições internas referentes à distribuição populacional, à concentração de serviços e às características econômicas e socioambientais dos municípios. Desconsiderar essas particularidades pode resultar em políticas uniformes para territórios que são assimétricos e consequentemente enfrentam problemas e dispõem de capacidades estatais distintas.

Quanto às metas e aos indicadores, esclarece-se que a primeira variável foi definida como a expressão quantitativa ou qualitativa do que se pretende alcançar para atingir o objetivo, desconsiderando-se a mera menção a programas governamentais. Já os indicadores foram conceituados como as métricas, também qualitativas ou quantitativas, empregadas especificamente para mensurar o alcance dessas metas ou dos objetivos propostos, devendo apresentar medidas claras de acompanhamento. As metas apareceram em 91,43% dos planos analisados. No ciclo de 2012/2015, elas constaram em 100,00% dos documentos, enquanto nos dois últimos ciclos avaliados sua presença foi de 85,71%. Por sua vez, os indicadores constam em 82,86% dos PPAs, registrando o menor índice de ocorrência (57,14%) no período de 2016/2019, ao passo que nos demais ciclos sua presença oscilou entre 71,43% e 85,71%, conforme representado nas Figuras 5 e 6. Vale destacar que a presença das metas nos documentos não assegura que elas sejam suficientemente específicas, mensuráveis e temporalmente delimitadas, a pesquisa verificou esse aspecto. Metas formuladas de maneira genérica ou sem definição de valores de referência podem cumprir uma exigência formal, mas oferecem pouca utilidade na ação governamental. Ou seja, traduz na capacidade de demonstrar objetivos políticos em compromissos que exigem burocracias qualificadas e disponibilidade de dados confiáveis.

Também foram analisadas as estratégias, percebidas como o processo de delinear ações para atingir resultados. Essa variável considera os caminhos escolhidos para transformar o diagnóstico em soluções, mostrando como os objetivos serão alcançados por meio de linhas de atuação coerentes e realistas. As estratégias apareceram em 80,00% dos PPAs analisados. Nos ciclos de 2016/2019 e 2020/2023, o quesito foi registrado em 57,14% e 85,71% dos documentos, respectivamente, ao passo que nos demais períodos a presença foi de 71,43%, conforme ilustrado na Figura 7. Cabe ponderar que a análise documental permite verificar a presença das estratégias, mas não comprova sua utilização na gestão. As capacidades estatais, a formulação de estratégias

consistentes expressa a capacidade técnico-administrativa de interpretar problemas, selecionar alternativas e coordenar recursos e atores para alcançar objetivos coletivos. O que infere sobre informações e equipes qualificadas, articulação entre órgãos.

As iniciativas foram conceituadas como as ações práticas que concretizam as estratégias, devendo detalhar o que será feito, os prazos, os recursos e os órgãos responsáveis, além de estabelecer princípios e orientações gerais que guiam as decisões do governo a partir dos diferentes programas e projetos. Essa variável esteve constante em 71,43% dos PPAs analisados, registrando seu período mais crítico no ciclo de 2016/2019, quando esteve presente em apenas 42,86% dos documentos.

Por sua vez, os objetivos definem o que a gestão pretende alcançar, ou seja, a direção estratégica a ser buscada pela administração. Entende-se que, sem esse elemento, o PPA deixa de se configurar como um instrumento central do planejamento estadual. Os objetivos apareceram em 91,43% dos planos, constando em 100,00% deles no período de 2012/2015 e mantendo-se acima de 71,43% nos demais ciclos, conforme ilustrado na Figura 8.

Verificaram-se casos nos quais não há diferenciação clara entre indicadores, metas e objetivos, o que denota o desconhecimento dessas categorias por parte dos elaboradores dos documentos. Vale ressaltar que o PPA deve ser obrigatoriamente acompanhado de metas para permitir uma mensuração quantitativa e qualitativa das ações públicas.

Cabe analisar, ainda, o modelo de gestão informado nos PPAs, bem como os sistemas de monitoramento e avaliação empregados. O Amapá não apresentou essas estruturas em nenhum ciclo. Roraima indicou tais itens apenas no primeiro ciclo (2008/2011), omitindo-os nos demais. Já no plano do Amazonas, essa descrição foi constante apenas no ciclo de 2012/2015. Diante disso, os modelos de gestão estiveram presentes em 48,57% dos documentos, enquanto os sistemas de monitoramento constaram em 45,71%. Nota-se que esses quesitos, apesar de fundamentais para o aprimoramento metodológico da gestão pública, registram uma presença pífia na região. Elaborar um PPA não se resume a definir programas e recursos, exige também criar rotinas de acompanhamento, produzir informações confiáveis, coordenar atores e utilizar evidências para revisar decisões.

Por fim, indo além da análise do conteúdo textual, considerou-se que, após a sua publicação, o PPA deve ser disponibilizado de modo acessível. Desse modo, qualquer cidadão pode acompanhar as prioridades governamentais, os programas e ações previstas, e a forma como os recursos serão aplicados nos quatro anos subsequentes. Esse formato fortalece o controle social e o princípio democrático de que a população tem o direito de saber como o orçamento público será investido. Ter o PPA disponível de forma online e de fácil acesso nas mídias digitais governamentais facilita o alinhamento dos planejamentos de secretarias estaduais e municipais, permite que as equipes técnicas consultem metas sempre que necessário e promove maior coerência entre PPA, LDO e

LOA. Ademais, a transparência e a publicidade são exigências expressas e previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI).

Em complemento, de acordo com Lima et al. (2020), observa-se que, de forma geral, embora os PPAs sejam disponibilizados nos portais eletrônicos dos governos estaduais, o pesquisador precisa navegar por múltiplos links até ser direcionado ao documento final, o qual, na maioria das vezes, fica restrito aos domínios das Secretarias de Planejamento. Ao não garantir o acesso facilitado aos planos em suas páginas principais, os entes evidenciam uma fragilidade no compromisso com a transparência passiva e ativa. A indisponibilidade dos documentos de forma clara contraria os princípios da transparência pública, uma vez que o Plano Plurianual tem como função primordial oficializar e tornar público o programa de trabalho do governo eleito (Papi et al., 2022). Na sequência, apresenta-se o georreferenciamento da variável referente à disponibilização dos PPAs em páginas governamentais. Assim, ilustrado na figura 9.

Na análise realizada, observou-se que nenhum dos documentos constava na página inicial dos portais governamentais, o que permite questionar o real interesse em sua ampla divulgação, haja vista a necessidade de uma busca mais aprofundada para localizá-los. Todavia, 68,57% dos PPAs foram disponibilizados em algum dos meios citados anteriormente. Apesar de o cenário identificado ainda não ser o ideal, verifica-se que os estados vêm aprimorando seus instrumentos e a respectiva disponibilização, mesmo que isso exija navegar até uma página própria para exposição de dados, como o portal estadual da transparência, um serviço de armazenamento em nuvem (drive) ou o sítio eletrônico da Secretaria de Planejamento.

O estado do Amapá carece de atenção especial quanto a esse quesito, pois foi localizado nas plataformas mencionadas somente o plano referente ao ciclo de 2020/2023. Menciona-se, ainda, que este é um dos estados cujos PPAs apresentaram o maior número de atributos ausentes ou a serem fortalecidos no período analisado, seguido pelos planos dos estados do Amazonas e de Rondônia.

Conclusão

Como vimos, o estudo analisou as capacidades administrativas no planejamento dos estados da região Norte, com base em 35 Planos Plurianuais entre os ciclos de 2008/2011 e 2024/2027. Essa análise longitudinal mostra que os PPAs servem como proxy das capacidades burocráticas para diagnosticar problemas, fixar prioridades, alocar recursos e monitorar ações dos governos.

Os resultados mostram maior consolidação nos elementos do PPAs: objetivos e metas, em 91,43% dos planos, indicadores, em 82,86%, a regionalização e as estratégias, em 80%. Porém, a presença desses atributos não foi linear entre os estados, apresentando oscilações, retrocessos e imprecisões metodológicas na distinção entre objetivos, metas e indicadores.

As principais fragilidades estão nos instrumentos de efetivação da gestão. Os modelos de gestão e os sistemas de monitoramento e avaliação constam em menos da metade dos planos. Destaca-se a fraca articulação entre PPA, LDO e a LOA, da explicitação das metas e prioridades da lei de diretrizes. A ausência ou insuficiência dessas informações enfraquece e dificulta a tradução das diretrizes de médio prazo em prioridades anuais e ações executáveis.

Em contrapartida, na elaboração dos planos, houve avanço gradual na participação social que passou de 28,57% dos PPAs, no ciclo de 2008/2011 para 71,43% em 2024/2027, e na aderência às especificidades locais alcançou 85,71% no ciclo recente. Esses avanços sugerem uma abertura do planejamento às demandas sociais e às particularidades territoriais. Embora a regionalização alcance 80% dos textos, ainda faltam diagnósticos consistentes, capazes de reduzir as desigualdades internas.

A publicidade dos PPAs exige aprimoramento. Apesar de 68,57% deles serem encontrados em portais governamentais, nenhum estava na página inicial. Essa dificuldade de acessá-los limita o acesso da população, compromete a transparência e o controle social. Notou-se, ainda, expressiva diferença de capacidades entre os estados, com limitações destacadas no Amapá, Amazonas e Rondônia.

Assim, conclui-se que as capacidades administrativas na região Norte são heterogêneas. Se, por um lado, os estados produzem PPAs com componentes formais, por outro, enfrentam dificuldades para articular diagnóstico, planejamento territorial, orçamento, gestão, monitoramento, avaliação e transparência. O desafio central é integrar os elementos, em um modelo de planejamento capaz de orientar decisões, coordenar ações e produzir resultados verificáveis.

Por fim, reconhece-se que a pesquisa focou na presença documental dos atributos, sem aferir sua execução. Estudos futuros podem investigar a qualidade qualitativa das metas, o perfil das burocracias e a efetiva execução orçamentária. Ainda assim, os achados oferecem um diagnóstico valioso para aprimorar o planejamento estadual e reforçam a importância de capacitar as burocracias, integrar o PPA, LDO e LOA, institucionalizar o monitoramento e a ampliar a transparência e o engajamento social.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 13 ago. 2026.

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

EVANS, Peter. Autonomia encravada: parceria estatal e transformação industrial. In: EVANS, Peter. Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. p. 27-58.

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

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Capacidades estatais: conceito, desdobramentos e efeitos nas políticas sociais. In: SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini M. (org.). Descomplicando políticas sociais: a Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2023. v. 2, p. 59-76

LIMA, Luciana Leite et al. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 12, e20190161, 2020.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

Anexos

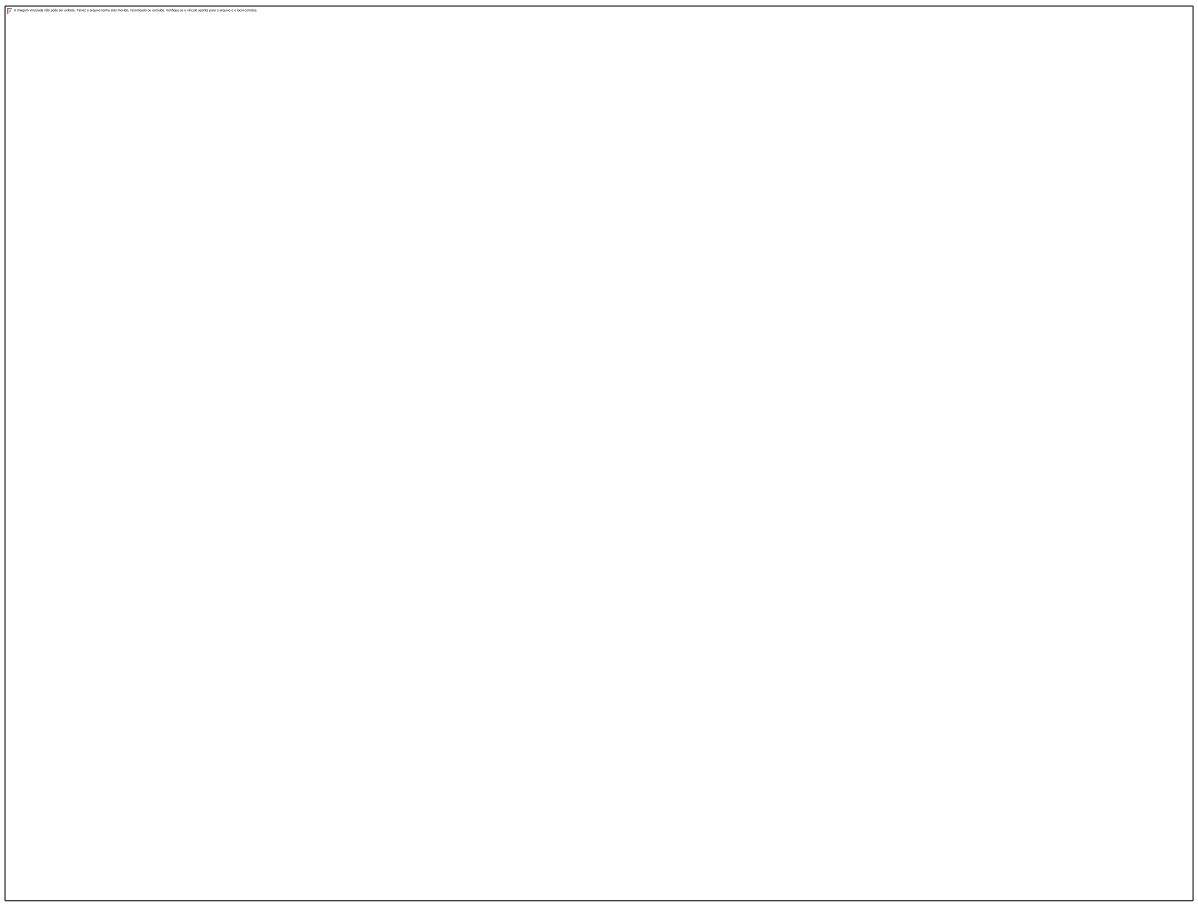


Figura 1 – Presença da Participação Social nos PPAs (2008-2027). Fonte: PPAs estaduais (2008-2027). Confecção gráfica: Yan Machado.

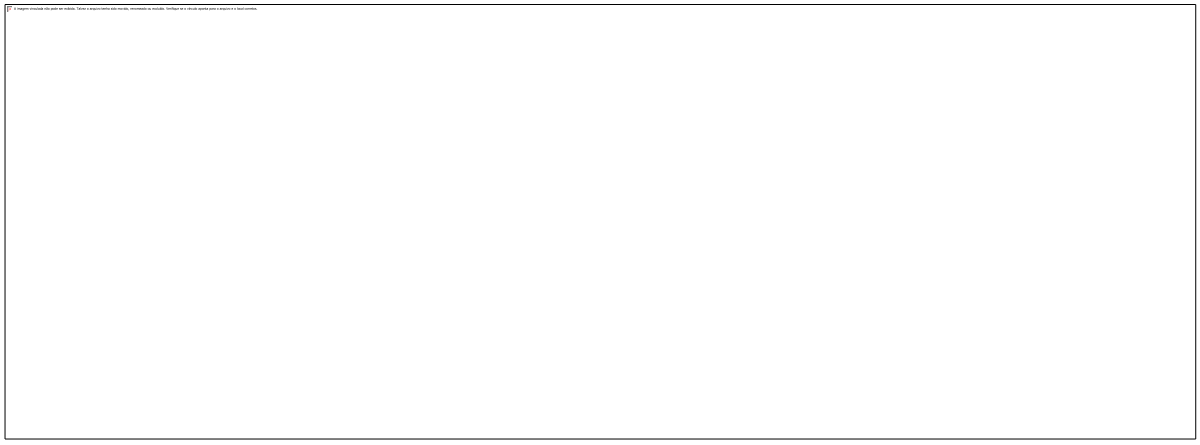


Tabela 01: Informações inerentes aos recursos disponibilizados pelos PPAs. Fonte: PPAs estaduais. Elaborado pelos autores.

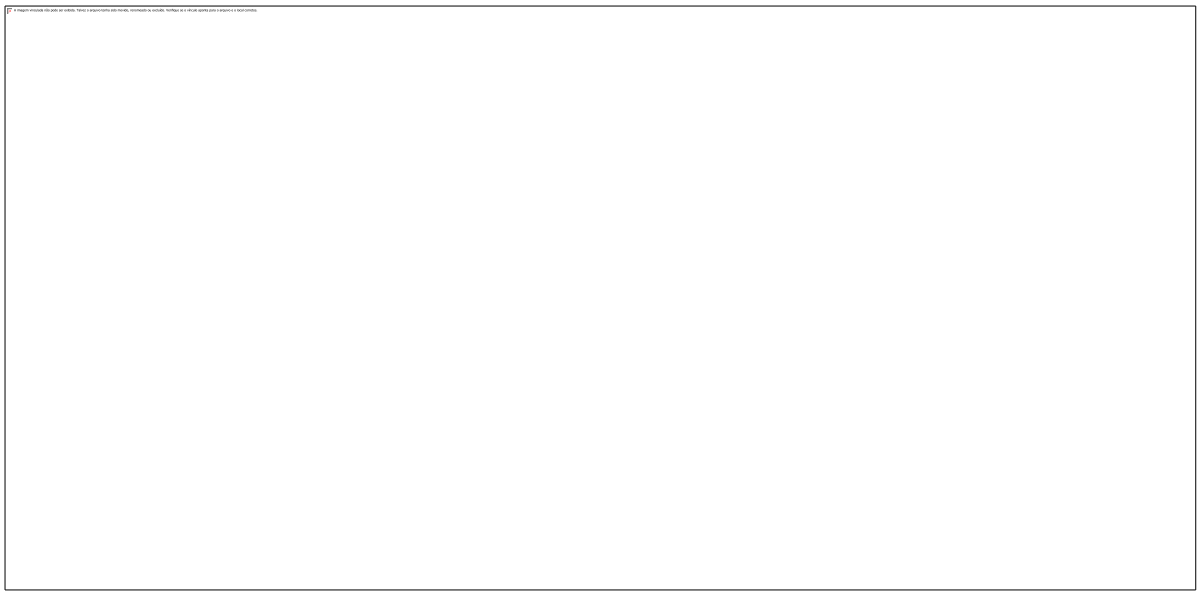


Tabela 02: Informações Elementos Centrais ao PPAs. Fonte: PPAs estaduais. Elaborado pelos autores.

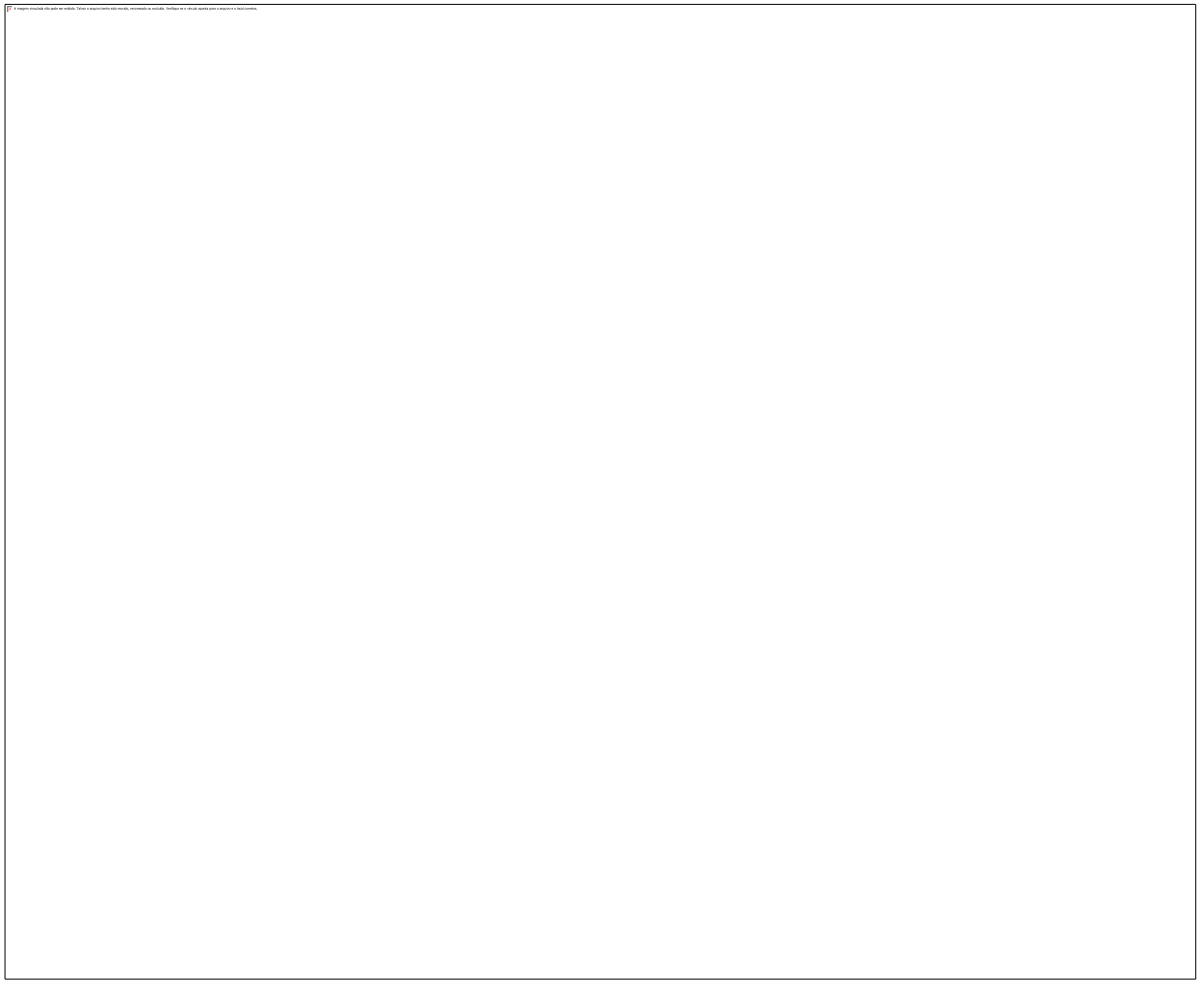


Figura 2 – Presença de Diagnóstico nos PPAs (2008-2027). Fonte: PPAs estaduais (2008-2027). Confecção gráfica: Yan Machado.

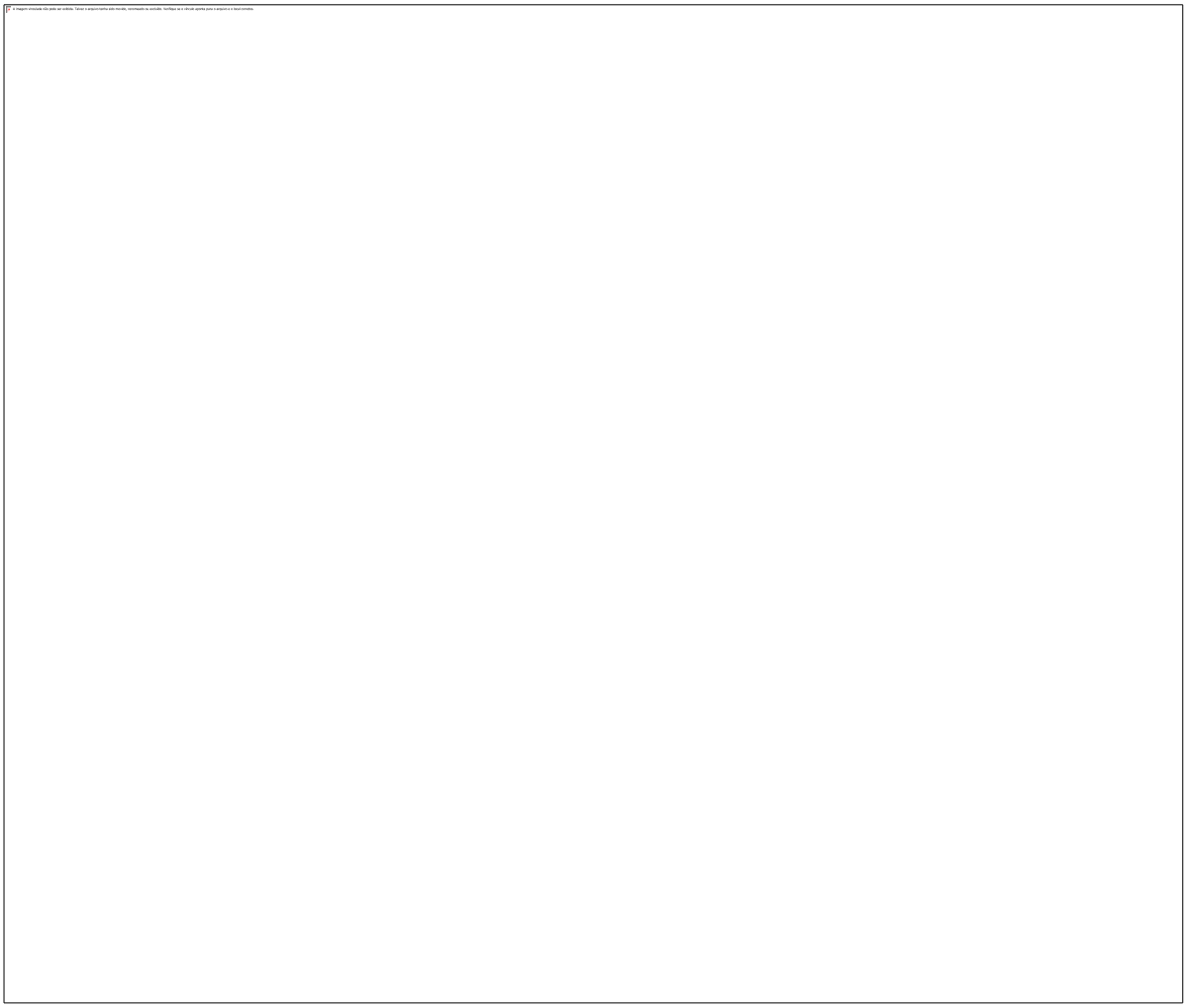


Figura 3 – Presença da Aderência Local nos PPAs (2008-2027)Fonte: PPAs estaduais (2008-2027). Confecção gráfica: Yan Machado.

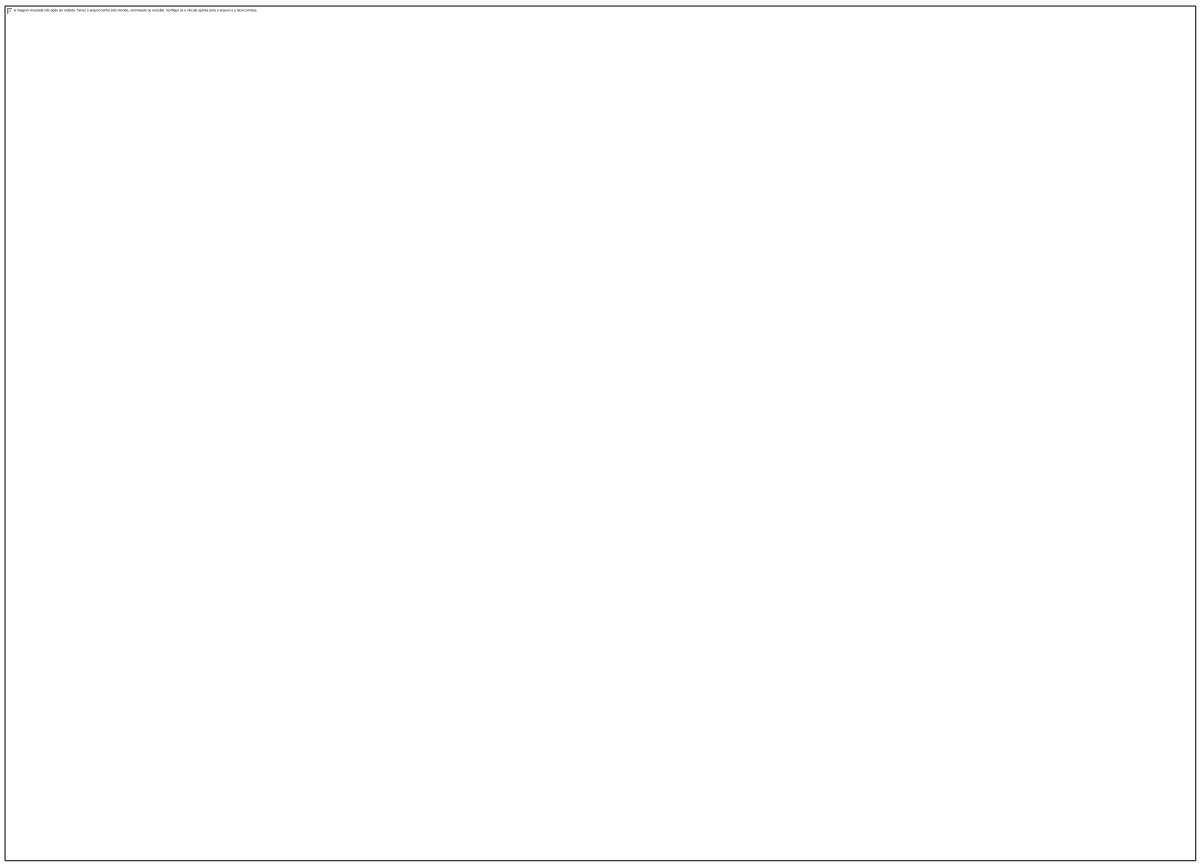


Figura 4 – Presença da Regionalização nos PPAs (2008-2027). Fonte: PPAs estaduais (2008-2027). Confecção gráfica: Yan Machado.

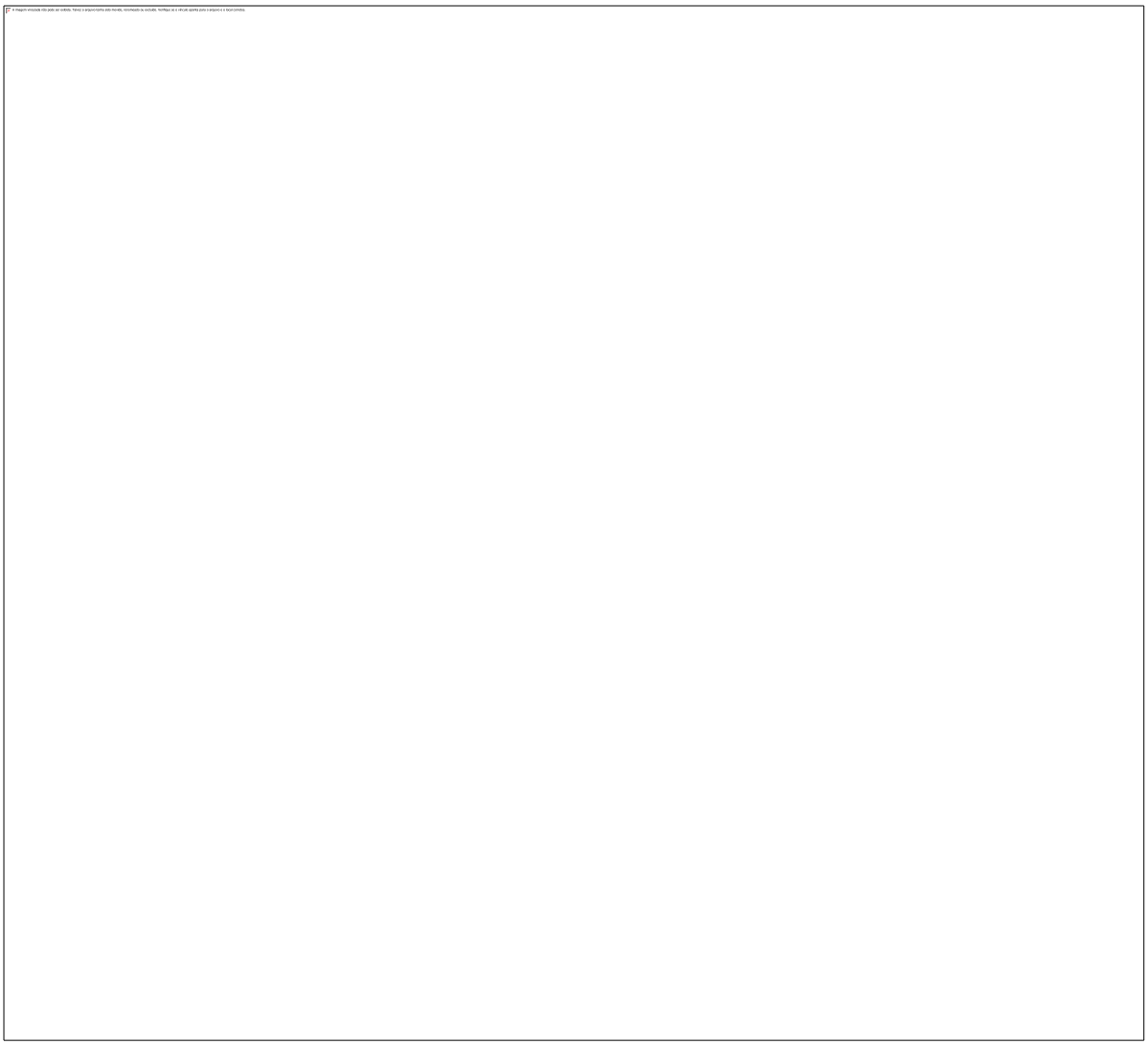


Figura 5 - Informações disponíveis no site do governo nos PPAs estaduais (2008-2027).
Fonte: PPAs estaduais (2008-2027). Confecção gráfica: Yan Machado.

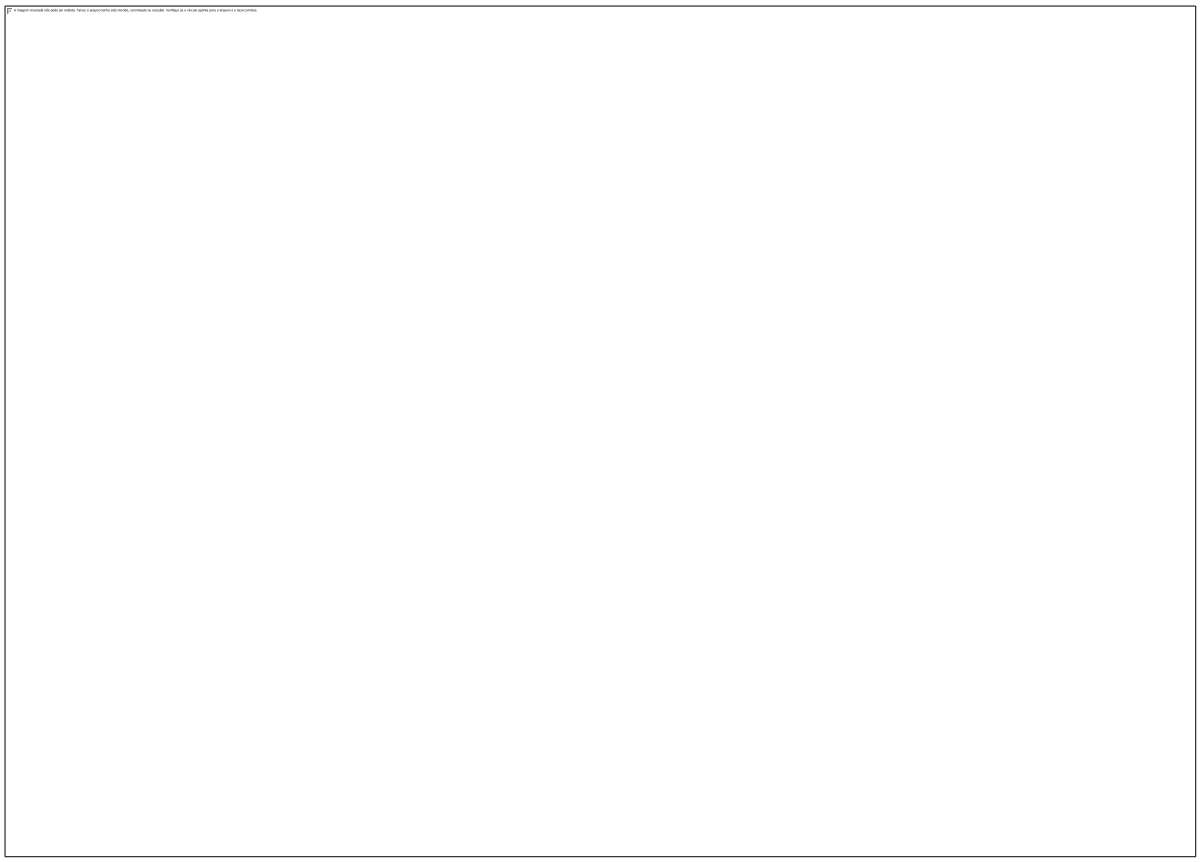


Figura 6 – Presença dos Indicadores nos PPAs (2008-2027). Fonte: PPAs estaduais (2008-2027). Confecção gráfica: Yan Machado.

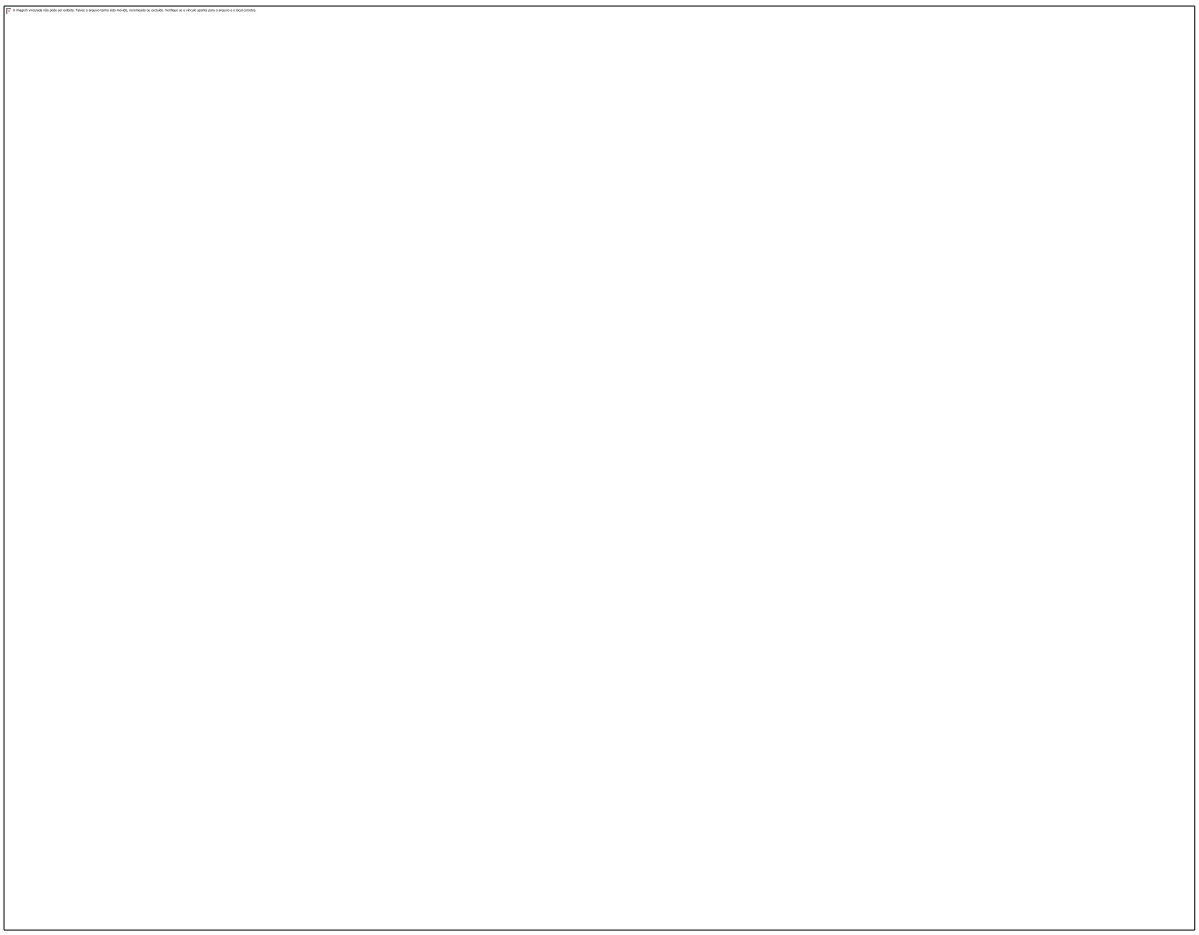


Figura 7 – Presença de estratégias nos PPAs (2008-2027). Fonte: PPAs estaduais (2008-2027). Confecção gráfica: Yan Machado.

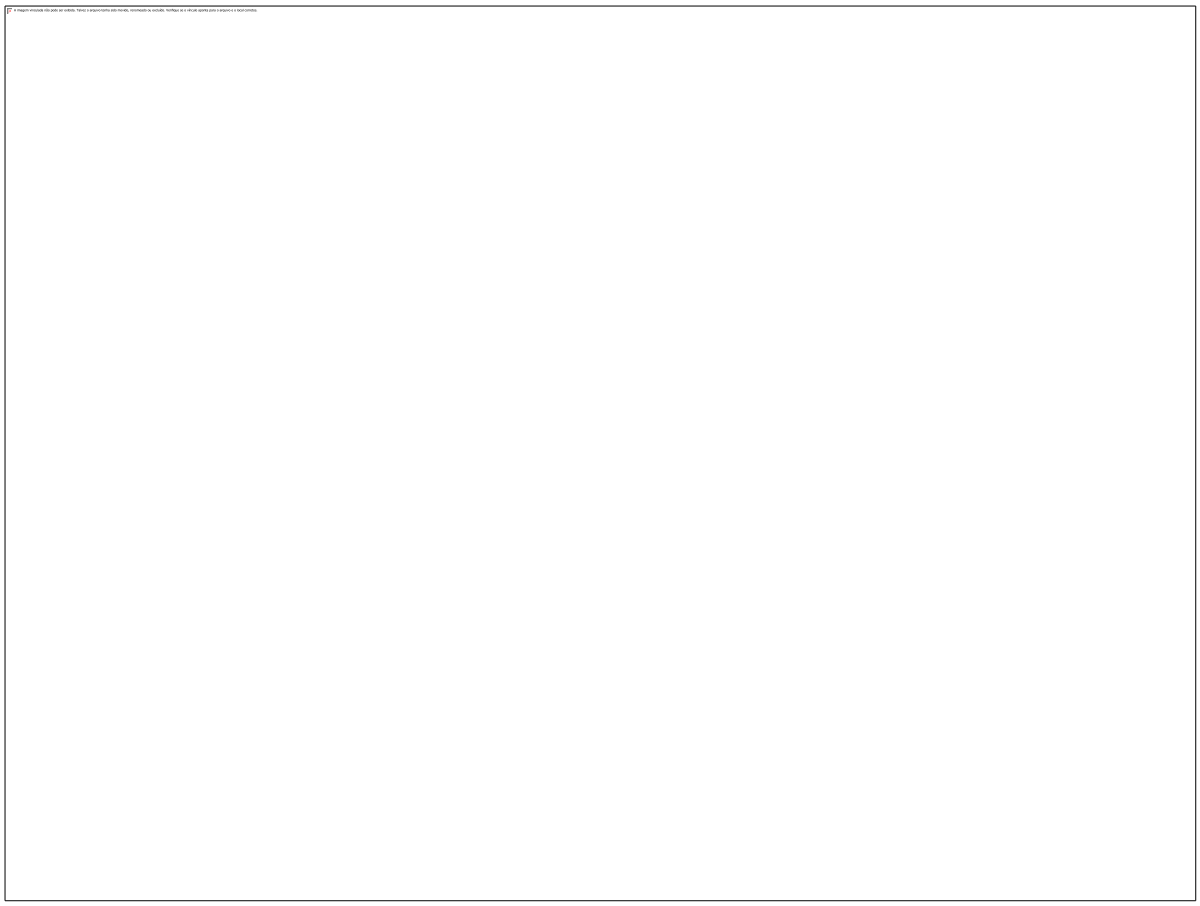


Figura 8 – Presença de iniciativas nos PPAs (2008-2027).Fonte: PPAs estaduais (2008-2027). Confecção gráfica: Yan Machado.

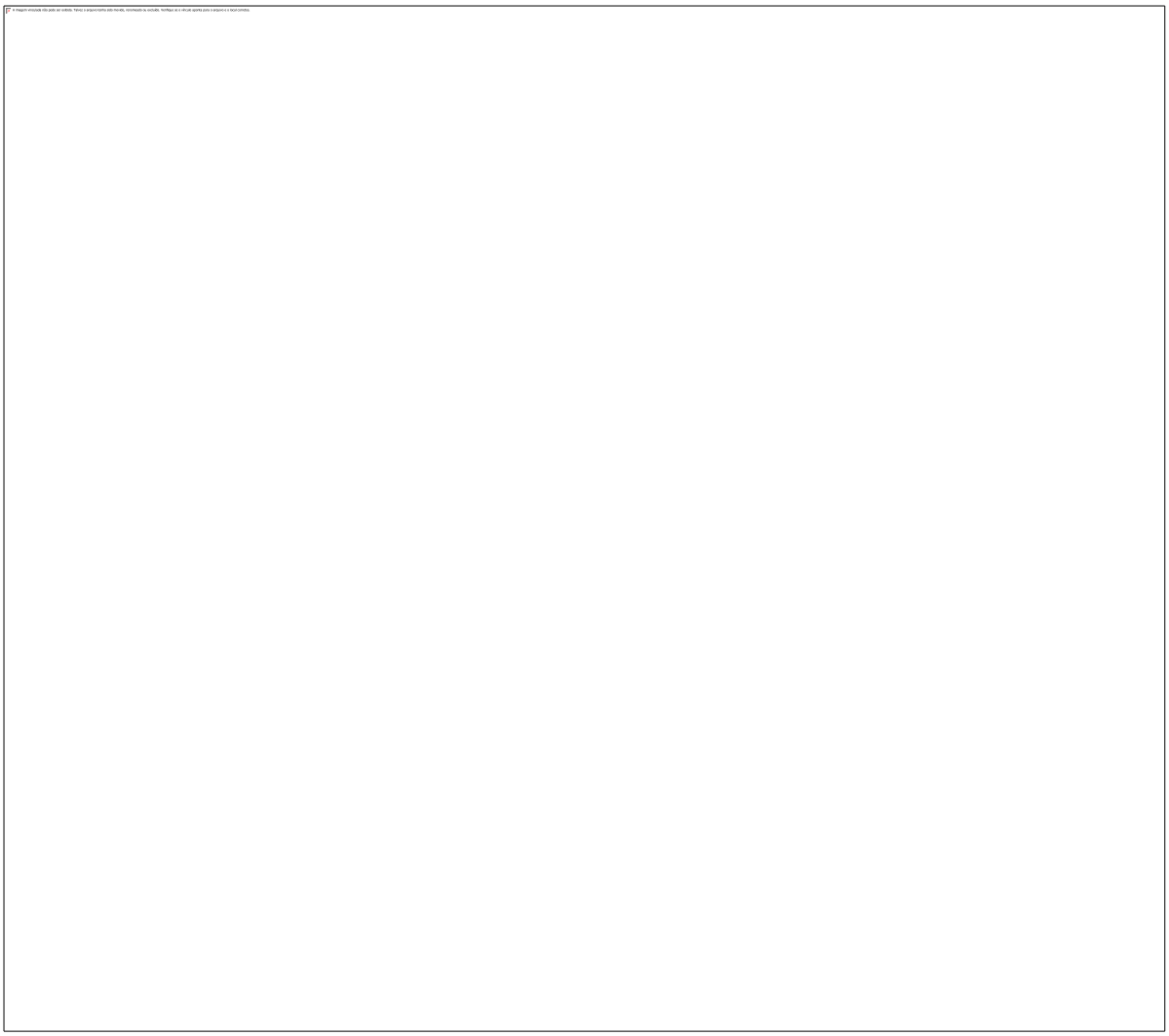


Figura 9 - Informações disponíveis no site do governo nos PPAs estaduais (2008-2027).
Fonte: PPAs estaduais (2008-2027). Confecção: Yan Machado.

CÓDIGO: HS1407

AUTOR: GEOVÁ MARCELINO DA ROCHA

ORIENTADOR: ZORAIDE SOUZA PESSOA

TÍTULO: MONITORAMENTO DE DESASTRES E POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS NO NORDESTE DO BRASIL ENTRE 2015-2025

Resumo

A Região Nordeste do Brasil apresenta elevada recorrência de desastres socioambientais e climáticos, especialmente aqueles associados à estiagem, à seca e às chuvas intensas, o que evidencia importantes desafios para a gestão de riscos e para a formulação de políticas públicas voltadas à adaptação climática. Nesse contexto, o presente trabalho, vinculado ao projeto de pesquisa Sustentabilidade, Adaptação Climática, Energias e Sociodiversidade dos Territórios: Uma Análise Comparativa de Estudos de Casos de Governos no Contexto do Nordeste Brasileiro (PVC18326-2020/UFRN), teve como objetivo monitorar e analisar os desastres socioambientais e climáticos registrados nos nove estados da região no período de 2015 a 2025. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem de natureza quantitativa, com coleta, organização e análise de dados secundários disponibilizados pelo Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD). Os resultados evidenciam que a estiagem e a seca constituem os desastres de maior recorrência, ao passo que as chuvas intensas representam o segundo fenômeno mais frequente, revelando a coexistência de diferentes extremos climáticos no Nordeste brasileiro. Conclui-se que os dados obtidos reforçam a importância do monitoramento sistemático dos desastres socioambientais como instrumento indispensável para a compreensão das vulnerabilidades territoriais e para o aperfeiçoamento das políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas e de gestão de riscos na região.

Palavras-chave: Região Nordeste; Mudanças climáticas; Monitoramento de desastres

TITLE: MONITORING OF DISASTERS AND SOCIO-ENVIRONMENTAL POLICIES IN NORTHEASTERN BRAZIL FROM 2015-2025

Abstract

Brazil’s Northeast Region experiences a high frequency of socio-environmental and climate-related disasters, particularly those associated with droughts and heavy rains, which highlight significant challenges for risk management and the formulation of public policies aimed at climate adaptation. In this context, this study linked to the research project “Sustainability, Climate Adaptation, Energy, and Sociodiversity of

Territories: A Comparative Analysis of Government Case Studies in the Context of the Brazilian Northeast (PVC18326-2020/UFRN), aimed to monitor and analyze the socio-environmental and climate-related disasters recorded in the region's nine states from 2015 to 2025. Methodologically, a quantitative approach was adopted, involving the collection, organization, and analysis of secondary data provided by the Integrated Disaster Information System (S2iD). The results show that droughts and dry spells are the most recurrent disasters, while heavy rains represent the second most frequent phenomenon, revealing the coexistence of different climate extremes in northeastern Brazil. It is concluded that the data obtained reinforce the importance of systematically monitoring socio-environmental disasters as an indispensable tool for understanding territorial vulnerabilities and for improving public policies on climate change adaptation and risk management in the region.

Keywords: Northeast Region; Climate change; Disaster monitoring

Introdução

A Região Nordeste do Brasil apresenta elevada recorrência de desastres socioambientais e climáticos, especialmente, os eventos associados à escassez hídrica, como as estiagens e as secas prolongadas, quanto aqueles relacionados ao excesso de precipitação, a exemplo das chuvas intensas e das inundações. Essa realidade reflete a diversidade climática da região e as vulnerabilidades socioambientais historicamente acumuladas em seu território, fatores que tendem a assumir maior relevância diante das projeções de intensificação dos eventos climáticos extremos decorrentes das mudanças climáticas globais. Nesse contexto, a gestão dos riscos e a formulação de políticas públicas voltadas à prevenção, à mitigação e à adaptação aos desastres tornam-se elementos fundamentais para a redução dos impactos sobre as populações e os territórios mais vulneráveis. Assim, compreender a dinâmica e a distribuição dos desastres socioambientais e climáticos constitui um importante objeto de investigação, na medida em que a produção de conhecimento sistematizado sobre esses eventos fornece subsídios para o planejamento, a implementação e o aprimoramento das políticas públicas destinadas ao enfrentamento desses fenômenos.

Apesar da existência de um conjunto relevante de instrumentos normativos e programas voltados ao enfrentamento dos desastres climáticos no Brasil, como: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) e a Política Nacional de Combate à Desertificação (Lei nº 13.153/2015), o monitoramento sistemático e a análise comparativa dos desastres ocorridos nos estados da Região Nordeste permanecem fundamentais para ampliar o conhecimento sobre a dinâmica desses eventos e sobre as vulnerabilidades territoriais existentes. Nesse sentido, estudos como o presente contribuem para a produção de informações que podem fundamentar a formulação, o acompanhamento e o aperfeiçoamento das políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas e de gestão de riscos, favorecendo a construção de territórios mais resilientes e menos vulneráveis aos impactos dos desastres socioambientais e climáticos.

Diante desse contexto, este trabalho é resultado do Plano de Trabalho: MONITORAMENTO DE DESASTRES E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, AMBIENTAIS, CLIMÁTICAS, DAS ENERGIAS E DOS RECURSOS HÍDRICOS NO NORDESTE DO BRASIL ENTRE 2015 - 2025 (PVC18326-2020), vinculado ao

Projeto de Pesquisa: PVC18326-2020 - SUSTENTABILIDADE, ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA, ENERGIAS E SOCIODIVERSIDADE DOS TERRITÓRIOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE ESTUDOS DE CASOS DE GOVERNOS NO CONTEXTO DO NORDESTE BRASILEIRO.

Assim, este trabalho tem como objetivo monitorar e analisar os desastres socioambientais e climáticos ocorridos nos nove estados da Região Nordeste do Brasil no período de 2015 a 2025. A metodologia adotada é de natureza quantitativa, com aplicação de pesquisa exploratória, cujos dados foram obtidos junto ao Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), produzido pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) (BRASIL, 2025). Esses dados permitiram identificar os tipos de eventos mais recorrentes em cada estado e contribuir para a compreensão das vulnerabilidades territoriais da região. A partir desses dados, procedeu-se ao cruzamento com dados de pesquisa documental, a fim de identificar quais políticas públicas incidem sobre esses cenários de desastres.

Metodologia

O presente trabalho de iniciação científica caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, desenvolvido a partir do levantamento e da análise de dados secundários de fontes oficiais. Este plano de trabalho é vinculado ao projeto de pesquisa Sustentabilidade, Adaptação Climática, Energias e Sociodiversidade dos Territórios: Uma Análise Comparativa de Estudos de Casos de Governos no Contexto do Nordeste Brasileiro (PVC18326-2020/UFRN).

No âmbito do presente plano de trabalho concentrou suas atividades nas seguintes etapas de pesquisas: A primeira fase consistiu na realização de revisão bibliográfica sobre a temática da pesquisa, por meio da consulta à literatura científica pertinente, incluindo livros, artigos científicos e demais publicações especializadas, com a finalidade de construir o referencial teórico que orienta as análises subsequentes.

Na segunda fase consistiu na coleta de dados secundários em sítios oficiais nacionais, com destaque para o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), vinculado à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), posteriormente, os dados foram interpretados de forma descritiva e analítica, com o objetivo de caracterizar os desastres socioambientais e climáticos ocorridos na região Nordeste do Brasil, que constitui o recorte territorial de aplicação empírica da pesquisa, compreendendo os nove estados da região: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. E o recorte temporal abrangeu o período de 2015 a 2025, correspondendo à última década, intervalo considerado suficientemente representativo para a identificação de padrões e tendências nos fenômenos investigados. O Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), trata-se de uma base de dados oficial, de acesso público, que reúne registros sistematizados sobre ocorrências de desastres em todo o território nacional.

E a terceira fase, referente à produção dos relatórios científicos, envolveu a elaboração de relatórios parciais e finais, bem como de artigo científico, sintetizando os resultados obtidos nas fases anteriores.

Resultados e Discussões

As projeções climáticas para o Brasil indicam cenários preocupantes para as próximas décadas. Nobre (2001) sinalizava que, em um cenário de crescimento contínuo das emissões de gases de efeito estufa, modelos climáticos computacionais projetavam um aumento da temperatura entre 4 e 6 °C em partes do país, especialmente na Amazônia, até o final do século XXI. O autor também destaca as incertezas relacionadas às alterações nos regimes de precipitação e ao aumento da frequência de eventos climáticos extremos, como secas, inundações, tempestades severas, vendavais e granizo. Embora essas projeções se apliquem ao território brasileiro em sua totalidade, seus impactos tendem a afetar significativamente áreas mais vulneráveis, caracterizadas por maior sensibilidade aos impactos climáticos, como o Nordeste brasileiro, recorte espacial desta pesquisa.

A vulnerabilidade do Nordeste brasileiro aos eventos climáticos extremos possui raízes históricas profundas. Campos (2014) analisa a evolução das políticas públicas de combate às secas na região desde o período colonial e propõe uma periodização em cinco fases: o defrontamento com as secas; a busca do conhecimento; a hidráulica da solução; a política do desenvolvimento em bases regionais; e, por fim, ao gerenciamento das águas e as políticas sociais. Essa proposta permite compreender como as estratégias de enfrentamento das secas foram sendo transformadas ao longo do tempo, acompanhando mudanças institucionais, políticas e sociais.

Campos (2014) demonstra que a gravidade dos desastres climáticos no semiárido nordestino esteve historicamente associada não apenas à irregularidade das chuvas, mas, sobretudo, à ausência de políticas públicas preventivas e às desigualdades socioeconômicas estruturais da região. Nesse sentido, as projeções de intensificação dos eventos extremos apontadas por Nobre (2001) incidem sobre um território que, embora tenha avançado institucionalmente ao longo do século XX e início do século XXI, ainda enfrenta desafios significativos na gestão dos recursos hídricos e na redução das vulnerabilidades sociais, o que reforça a importância da análise sistemática dos desastres socioambientais e climáticos ocorridos na última década, conforme proposto nesta pesquisa.

A literatura especializada aponta que o conceito de desastre é multidimensional, não havendo um consenso pleno sobre sua definição. Nesse sentido, o termo pode ser compreendido como “o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (Castro, 1998, p. 52 apud Marchezini, 2009). O que diferentes abordagens têm em comum, no entanto, é o reconhecimento de que desastres não resultam exclusivamente de fenômenos naturais, mas emergem da interação entre ameaças ambientais e condições de vulnerabilidade socialmente produzidas em um dado território (Marchezini, 2009).

Sob essa perspectiva, eventos como secas prolongadas, chuvas intensas e inundações só se convertem em desastres quando incidem sobre populações e territórios que carecem de capacidade institucional, material e social para absorver seus impactos e se recuperar deles. Essa distinção é fundamental para compreender o panorama dos desastres socioambientais no Nordeste brasileiro, onde as vulnerabilidades historicamente acumuladas amplificam os efeitos de fenômenos climáticos recorrentes, tornando a análise sistemática desses eventos, como a proposta nesta pesquisa, um instrumento relevante para subsidiar políticas públicas de prevenção e adaptação.

Diante desse contexto, a atuação do Estado assume papel central na formulação de políticas públicas capazes de reduzir as vulnerabilidades socioambientais e promover ações de prevenção, mitigação e adaptação aos efeitos dos desastres, especialmente entre as populações expostas aos eventos climáticos extremos.Entre essas iniciativas, merece destaque a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, instituída pela Lei nº 13.153/2015, que constitui um importante instrumento da política ambiental brasileira voltado para prevenir, controlar e recuperar áreas suscetíveis à desertificação. A legislação define a desertificação como o processo de degradação das terras em zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, decorrente da interação entre fatores climáticos e atividades humanas (Brasil, 2015).

Além das ações voltadas ao enfrentamento da desertificação, a política hídrica brasileira passou a incorporar programas destinados à ampliação da segurança hídrica nas áreas mais suscetíveis aos efeitos da seca. Nesse contexto, foram implementados programas e projetos destinados a ampliar o acesso à água para consumo humano, fortalecer a infraestrutura hídrica e aumentar a capacidade de enfrentamento das populações diante da escassez desse recurso. Destacam-se, nesse cenário, o Programa Água para Todos, instituído pelo Decreto nº 7.535/2011, voltado à ampliação do acesso à água para consumo humano e produção de alimentos por meio da construção de cisternas e pequenos reservatórios para populações em situação de vulnerabilidade no semiárido (Brasil, 2011), e o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, concebido para ampliar a segurança hídrica e reduzir os impactos da irregularidade das chuvas sobre as populações das áreas mais suscetíveis à escassez de água (Brasil, 2006). Embora distintos em sua abrangência, ambos integram uma estratégia mais ampla de convivência com a semiaridez, reconhecendo que a segurança hídrica no Nordeste exige tanto ações localizadas quanto intervenções estruturais de grande porte (Campos, 2014).

No âmbito da gestão de riscos e desastres, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608/2012, representa um dos principais marcos normativos brasileiros para a organização das ações de proteção e defesa civil. A política estabelece diretrizes voltadas à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação diante dos desastres, devendo ser articulada com outras políticas públicas, como as de desenvolvimento urbano, ordenamento territorial, meio ambiente, recursos hídricos e mudanças climáticas (Brasil, 2012). Para viabilizar sua implementação, a legislação organiza o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), integrado por órgãos e entidades dos diferentes níveis de governo, responsáveis pelo planejamento, coordenação e execução das ações de proteção e defesa civil (Brasil, 2012). Dessa forma, a PNPDEC e o SINPDEC constituem os principais instrumentos institucionais que orientam a atuação do poder público na prevenção e na gestão dos

desastres socioambientais e climáticos registrados no território brasileiro, incluindo a Região Nordeste, objeto desta pesquisa.

No contexto do Nordeste brasileiro, marcado pela recorrência de eventos como estiagens, secas, chuvas intensas e inundações, tal formulação de políticas públicas voltadas à prevenção, mitigação, adaptação e gestão de riscos torna-se elemento essencial para a redução dos impactos sobre a população. Nesse cenário, a análise dos registros oficiais de desastres ocorridos entre 2014 e 2024 permite compreender a dinâmica desses eventos na região e oferece subsídios para avaliar a importância das políticas públicas destinadas ao fortalecimento da gestão de riscos e da resiliência territorial.

A análise dos dados obtidos junto ao Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), para o período de 2015 a 2025, revela o panorama da ocorrência de desastres socioambientais e climáticos nos nove estados da Região Nordeste do Brasil. Os resultados evidenciam que a estiagem e a seca constituem os fenômenos de maior recorrência na região, sendo os desastres predominantes em oito dos nove estados analisados, com exceção do Maranhão, onde as chuvas intensas lideram os registros. Esses resultados mostram-se consistentes com a literatura especializada, que aponta para a intensificação dos eventos climáticos extremos no território brasileiro (Nobre, 2001) e evidencia a histórica vulnerabilidade do Nordeste brasileiro, bem como a evolução das políticas públicas destinadas ao enfrentamento desses problemas (Campos, 2014).

Além da predominância da estiagem e da seca, observa-se que as chuvas intensas ocupamcomo o segundo desastre de maior recorrência na maioria dos estados nordestinos, evidenciando que a região convive com extremos climáticos distintos, caracterizados tanto pela escassez prolongada de água quanto pela ocorrência de episódios de precipitação intensa. Esse comportamento é compatível com as projeções apresentadas por Nobre (2001), que apontam para o aumento da frequência de eventos climáticos extremos.

Em termos absolutos, conforme demonstrado na Tabela 1 e detalhado nos Gráficos 1 a 9 (Anexos), Bahia concentra o maior número de registros de estiagem e seca no período analisado, com 2.018 ocorrências, seguida pela Paraíba, com 1.938 registros, seguida pelo Rio Grande do Norte, com 1.304, e por Pernambuco, com 1.216. Os estados do Piauí, Ceará e Alagoas também apresentaram quantitativos expressivos dessas ocorrências. Sergipe, embora apresente o menor número de registros de estiagem e seca entre os estados predominantemente afetados por esse fenômeno, com 185 ocorrências, distingue-se por apresentar as doenças infecciosas como o segundo desastre mais recorrente, com 75 registros. Esses dados, quando cruzados com os instrumentos normativos estaduais levantados no Quadro 1 (Anexos), permitem observar que os estados com maior incidência de desastres dispõem de um conjunto de políticas e legislações específicas voltadas ao enfrentamento desses fenômenos, evidenciando tanto os avanços institucionais alcançados quanto os desafios ainda existentes para a redução efetiva das vulnerabilidades territoriais.

Em contrapartida, o Maranhão constitui uma exceção ao padrão observado nos demais estados da região, apresentando predominância de desastres hidrológicos, especialmente chuvas intensas, que totalizaram 184 registros. Esses resultados reforçam que a dinâmica dos desastres socioambientais e climáticos no Nordeste brasileiro não é homogênea, refletindo as diferentes condições climáticas e territoriais existentes na região.

Esses resultados, considerados em conjunto, indicam que os desastres socioambientais e climáticos no Nordeste brasileiro não se distribuem de forma homogênea entre os estados, mas apresentam padrões territoriais relativamente consistentes, que refletem tanto as condições físico-climáticas de cada estado quanto às vulnerabilidades sociais e institucionais historicamente acumuladas.

A predominância da estiagem e da seca em oito dos nove estados analisados, com volumes que chegam a mais de 2.000 registros no período de apenas dez anos, levanta questionamentos relevantes acerca da suficiência e da efetividade das políticas públicas voltadas ao enfrentamento desse fenômeno na região. Instrumentos normativos como a Política Nacional de Combate à Desertificação (Lei nº 13.153/2015), o Programa Água para Todos (Decreto nº 7.535/2011) e o Projeto de Integração do Rio São Francisco (Decreto nº 5.995/2006) estavam vigentes e em implementação ao longo de todo o período analisado (2015-2025), representando o principal conjunto de políticas públicas disponível para o enfrentamento da estiagem e da seca na região. Da mesma forma, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) constituíam os principais marcos institucionais voltados à gestão dos riscos de desastres durante esse mesmo período.

No entanto, a persistência de elevados volumes de registros de estiagem, seca e chuvas intensas ao longo dos dez anos investigados sugere que, embora essas políticas representem avanços importantes, ainda não foram suficientes para reduzir de forma estrutural a vulnerabilidade climática das populações nordestinas, levantando questionamentos relevantes acerca de sua efetividade e alcance territorial.

De forma semelhante, a recorrência das chuvas intensas como o segundo desastre de maior recorrência na maioria dos estados indica que os mecanismos de prevenção, preparação e resposta previstos na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) e no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) ainda enfrentam desafios significativos para se consolidarem como instrumentos efetivos de redução dos riscos climáticos no Nordeste brasileiro.

Nesse sentido, os dados desta pesquisa não permitem avaliar conclusivamente a efetividade dessas políticas, o que exigiria uma análise mais aprofundada de indicadores de implementação e impacto, mas apontam para a necessidade de monitoramento contínuo dos desastres socioambientais na região como importante subsídio para a formulação e o aprimoramento das políticas públicas de adaptação climática.

Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo analisar a ocorrência dos desastres socioambientais e climáticos nos estados da Região Nordeste do Brasil, buscando contribuir para a compreensão das vulnerabilidades territoriais da região e para as reflexões acerca das políticas públicas voltadas ao enfrentamento desses eventos. A partir da análise dos dados obtidos junto ao Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), referentes ao período de 2015 a 2025, foi possível alcançar os objetivos propostos e responder à questão central que orientou esta pesquisa.

Os resultados obtidos confirmam que a estiagem e a seca constituem os fenômenos de maior recorrência na Região Nordeste, prevalecendo em oito dos nove estados analisados e alcançando volumes expressivos, especialmente na Bahia, na Paraíba, no Rio Grande do Norte e em Pernambuco. Paralelamente, a recorrência das chuvas intensas como o segundo desastre de maior frequência na maioria dos estados evidencia que a região convive simultaneamente com diferentes extremos climáticos, aspecto que, conforme discutido ao longo deste trabalho, tende a tornar-se ainda mais relevante diante das projeções de intensificação desses eventos nas próximas décadas. Esses resultados mostram-se coerentes com o referencial teórico adotado na pesquisa, ao evidenciar a histórica vulnerabilidade do Nordeste brasileiro aos desastres socioambientais e climáticos e reforçar a importância de políticas públicas estruturantes voltadas à prevenção, à adaptação e ao fortalecimento da capacidade de resposta dos territórios mais vulneráveis.

Embora o Brasil disponha de um conjunto relevante de instrumentos normativos e programas voltados ao enfrentamento dos desastres climáticos, como a Política Nacional de Combate à Desertificação (Lei nº 13.153/2015), o Programa Água para Todos, o Projeto de Integração do Rio São Francisco e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), a persistência de elevados volumes de registros de desastres ao longo do período investigado sugere que esses instrumentos podem não ter sido suficientes, até o momento, para reduzir de forma estrutural a ocorrência desses desastres na região. Nesse sentido, o monitoramento sistemático dos desastres socioambientais, como o realizado nesta pesquisa, configura-se como um importante instrumento de apoio ao acompanhamento e ao aperfeiçoamento dessas políticas públicas, bem como para a identificação das populações e dos territórios mais vulneráveis.

Por fim, é importante destacar que esta pesquisa apresenta limitações decorrentes do recorte metodológico adotado. A análise restringiu-se aos dados secundários disponíveis no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), sem abranger indicadores relacionados à implementação das políticas públicas ou dados socioeconômicos complementares que permitissem uma avaliação mais abrangente das vulnerabilidades territoriais. Recomenda-se, para pesquisas futuras, a ampliação da análise por meio

Referências

NOBRE, Carlos A. Mudanças climáticas globais: possíveis impactos nos ecossistemas do país. Parcerias Estratégicas, v. 6, n. 12, p. 239-258, 2001.

CAMPOS, José Nilson B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. Estudos Avançados, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 65-88, 2014.

MARCHEZINI, Victor. Dos desastres da natureza à natureza dos desastres. In: VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano Costa (orgs.). Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p. 36-39.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD). Brasília: SEDEC, 2025. Disponível em:https://s2id.mi.gov.br. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015. Institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos; prevê a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 jul. 2015. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13153.htm. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – "Água para Todos". Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jul. 2011. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7535.htm. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 5.995, de 19 de dezembro de 2006. Institui o Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional — SGIB e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5995.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de abril. 2012. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 29 jun. 2026.

Anexos

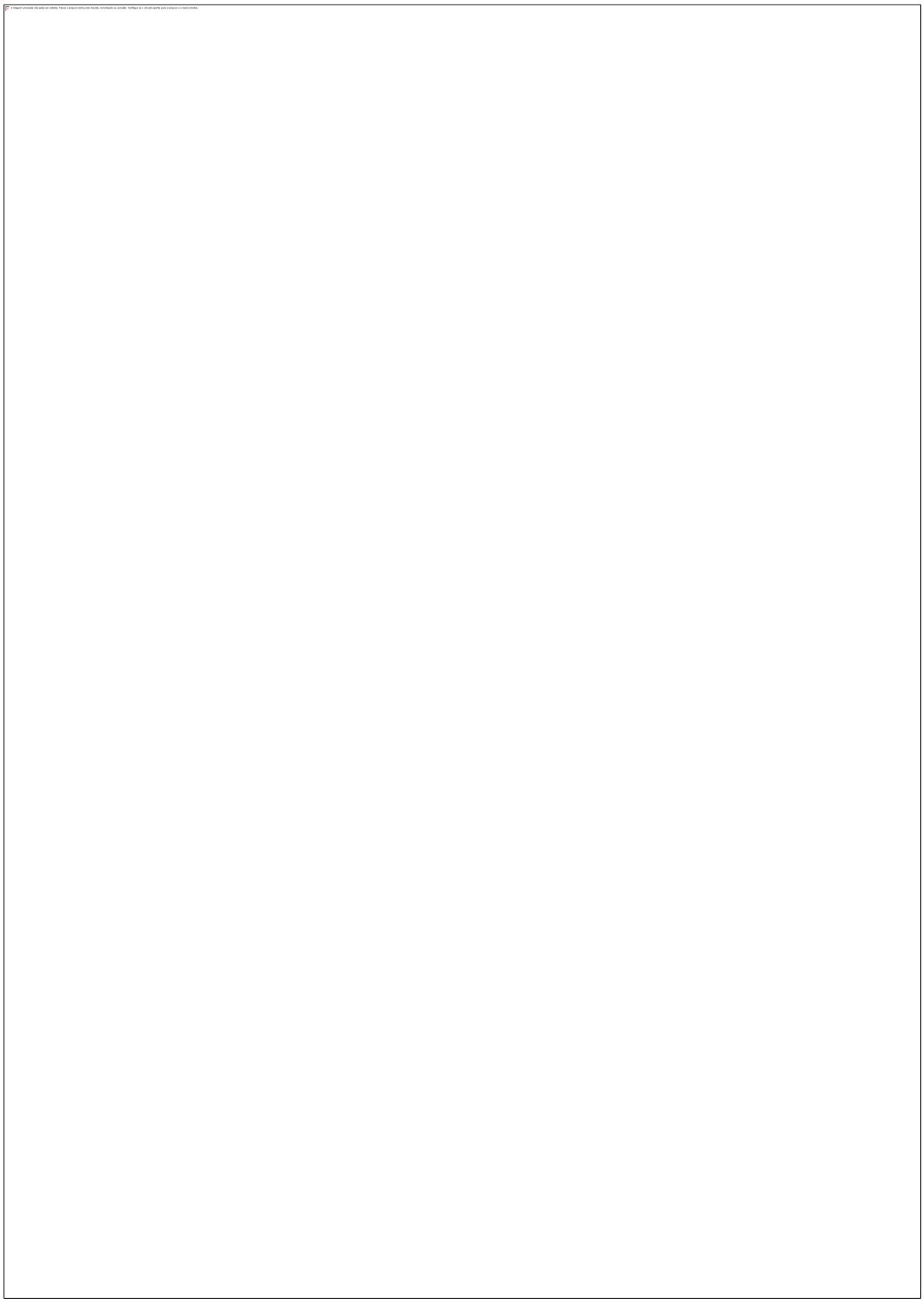


Tabela 1 – Os desastres mais recorrentes nos estados da Região Nordeste do Brasil (2015-2025). Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).



Quadro 1 – Instrumentos normativos de todos os estados no período de 2015-2025.
Fonte: Elaboração própria (2026), com base em legislação estadual coletada nos portais oficiais dos governos estaduais e assembleias legislativas (2015-2025).



Gráfico 1 – Desastres socioambientais registrados no estado de Alagoas (2015-2025).
Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).

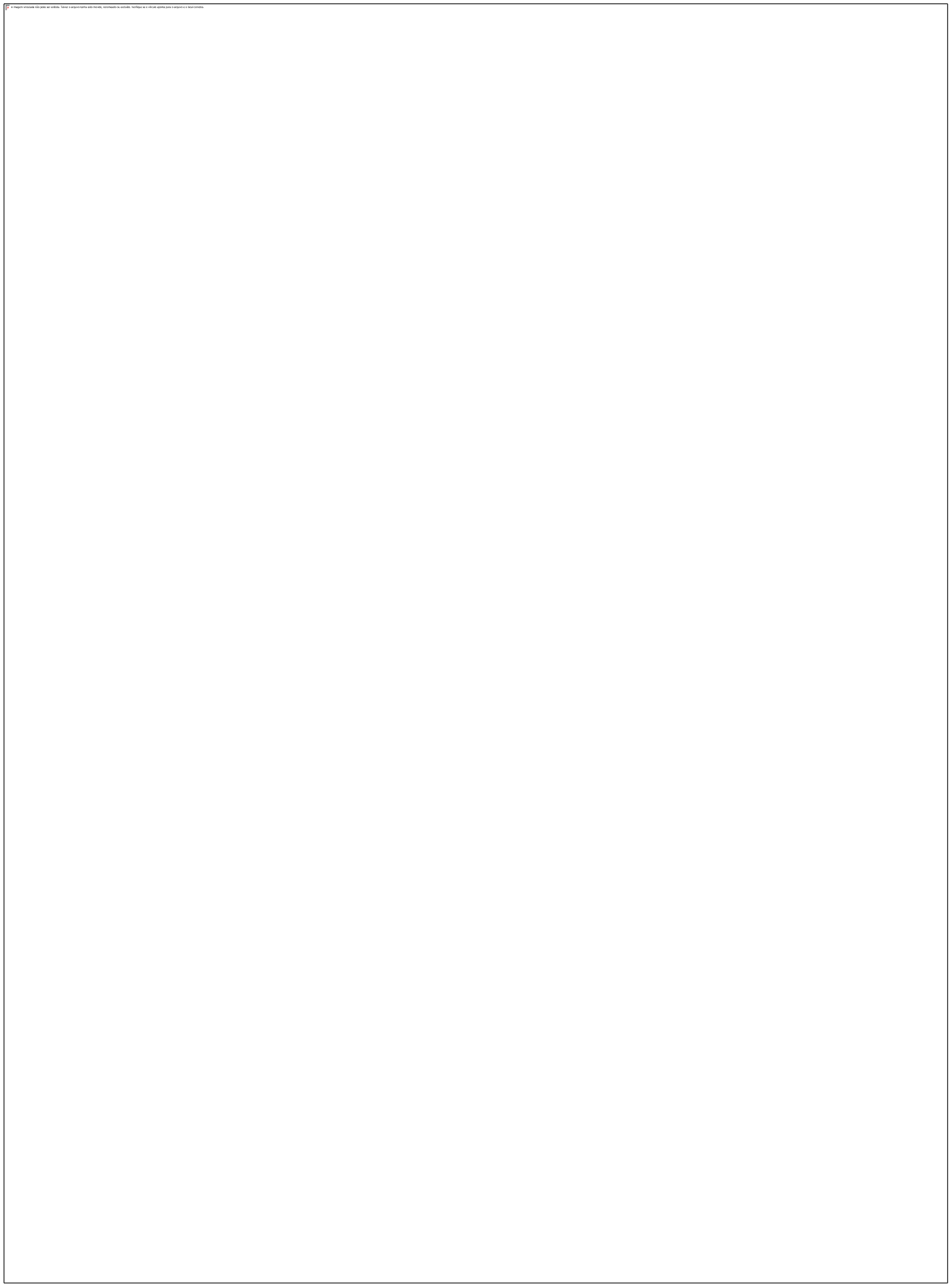


Gráfico 2 – Desastres socioambientais registrados no estado da Bahia (2015-2025).
Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).



Gráfico 3 – Desastres socioambientais registrados no estado do Ceará (2015-2025).
Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).



Gráfico 4 – Desastres socioambientais registrados no estado do Maranhão (2015-2025).
Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).

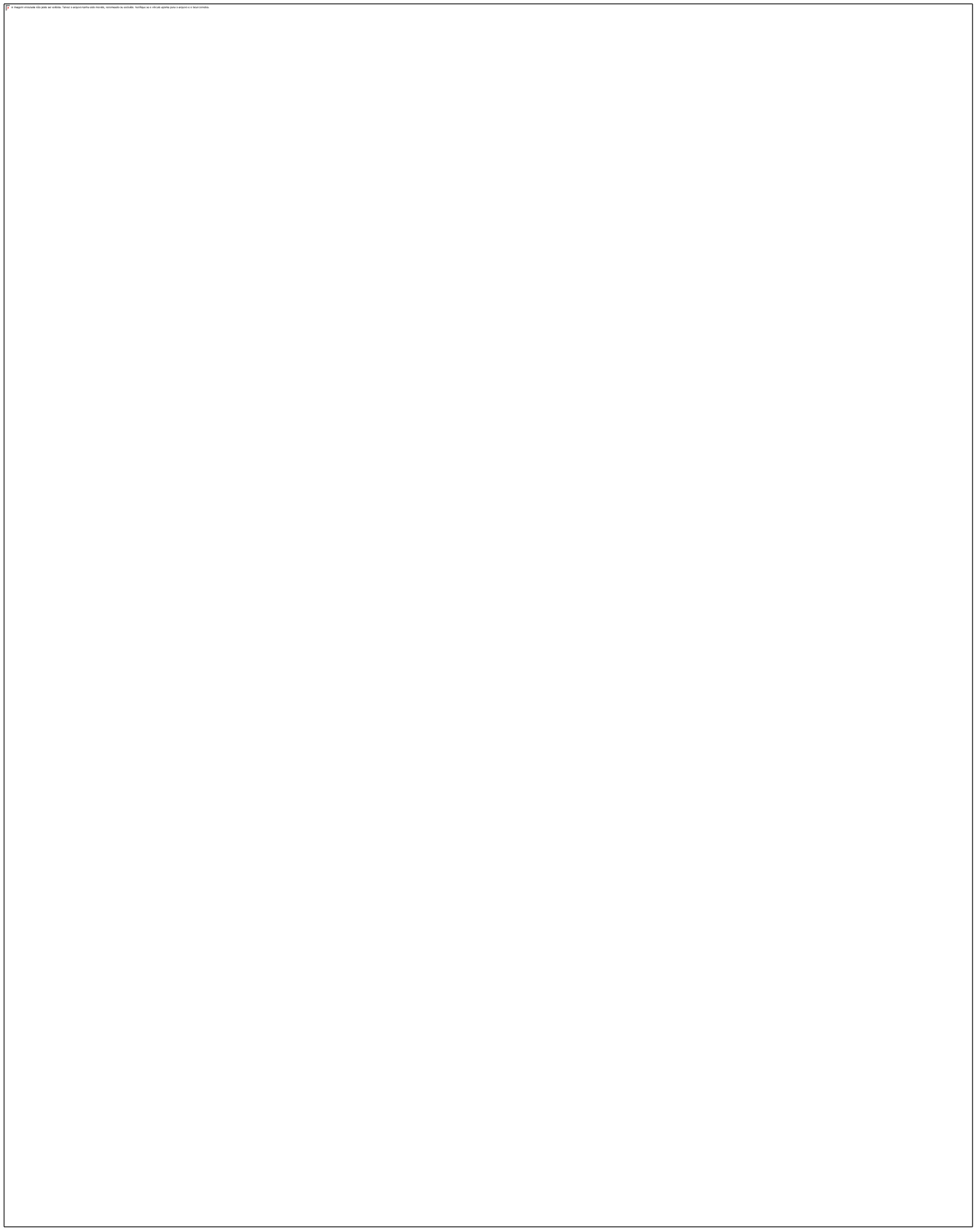


Gráfico 5 – Desastres socioambientais registrados no Estado da Paraíba (2015-2025).
Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).



Gráfico 6 – Desastres socioambientais registrados no Estado de Pernambuco (2015-2025). Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).



Gráfico 7 – Desastres socioambientais registrados no Estado do Piauí (2015-2025).
Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).

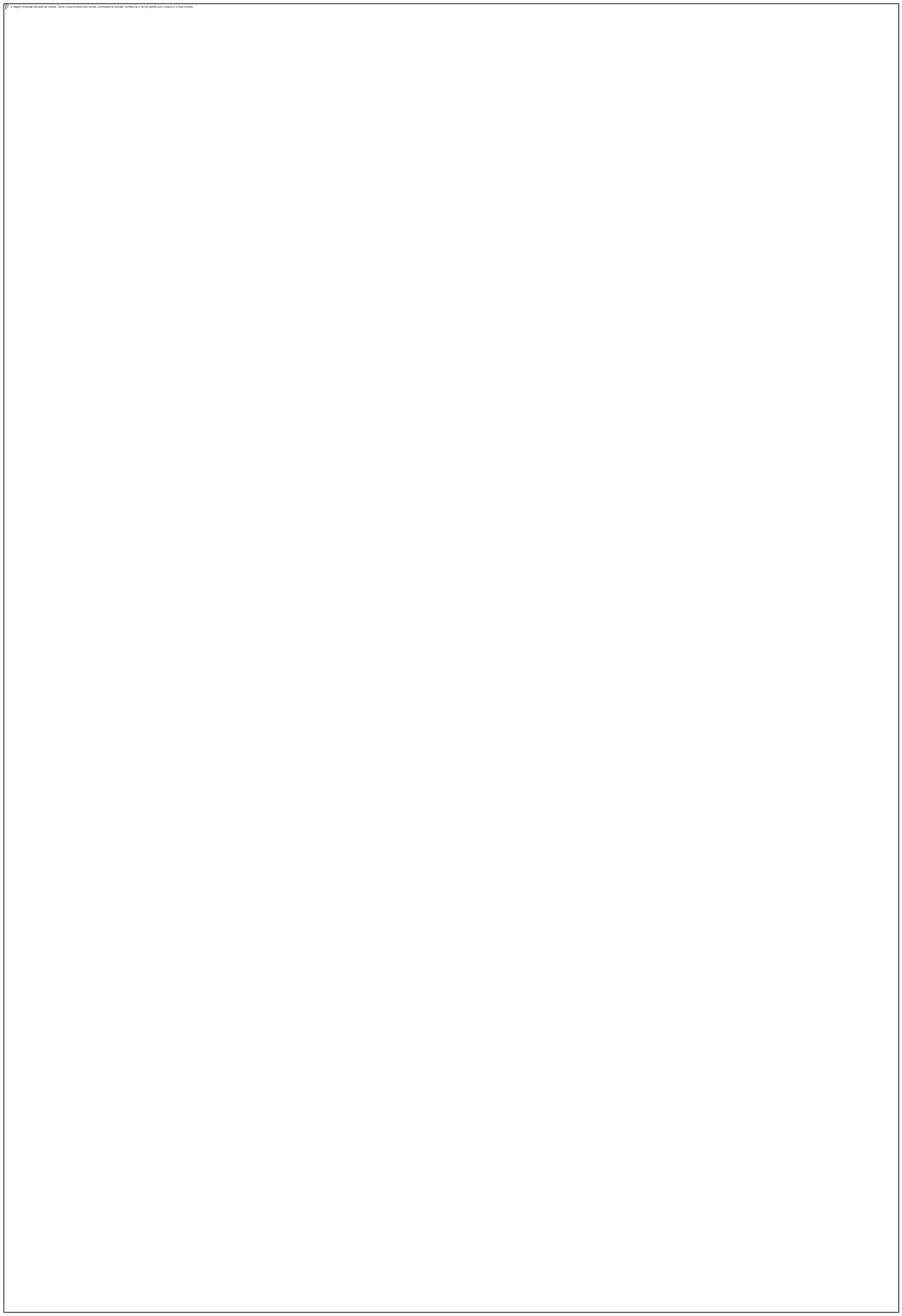


Gráfico 8 – Desastres socioambientais registrados no Estado do Rio Grande do Norte (2015-2025). Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).

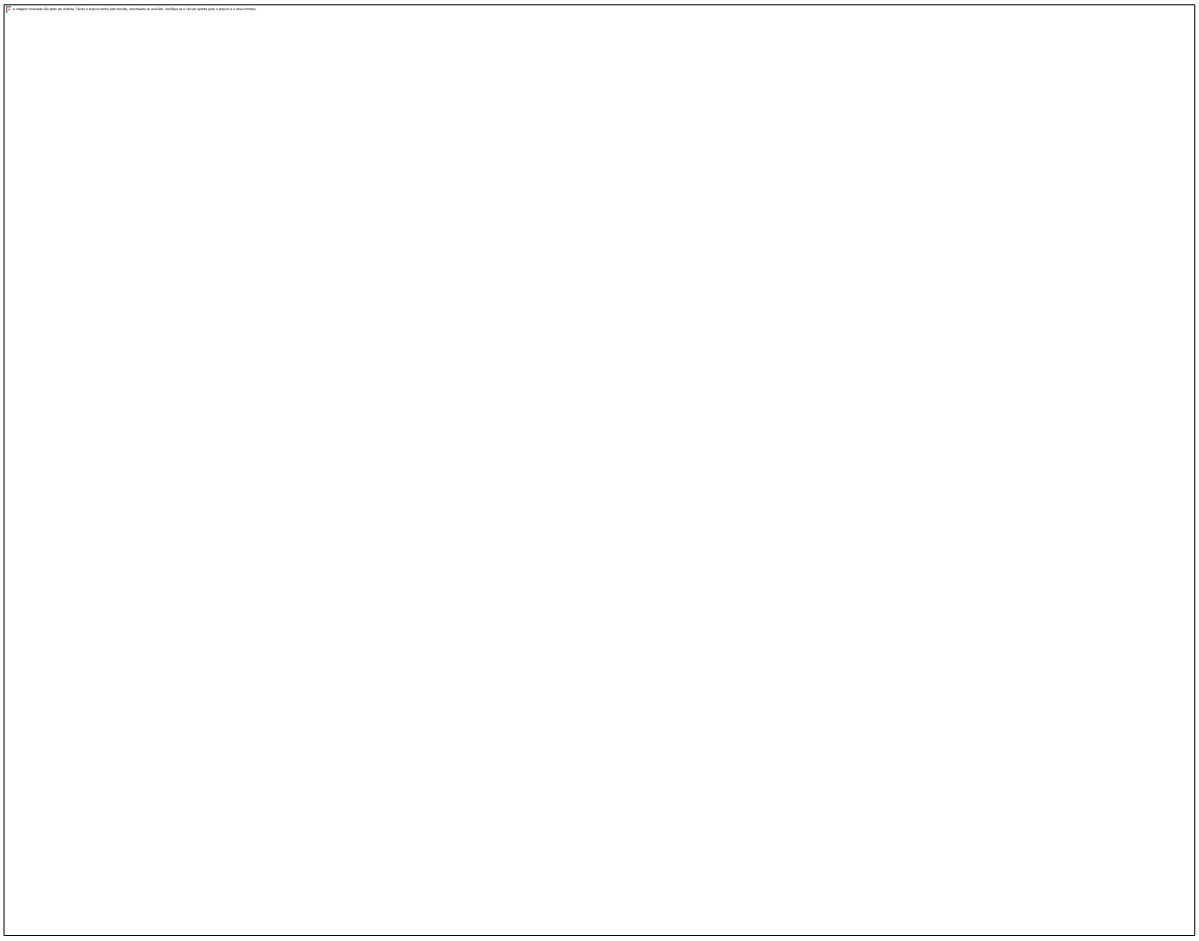


Gráfico 9 – Desastres socioambientais registrados no Estado de Sergipe (2015-2025) Fonte: Elaboração própria (2026) a partir dos dados do S2iD (2015-2025).

CÓDIGO: HS1411

AUTOR: LARA PEREIRA MARQUES

ORIENTADOR: FABIO FONSECA FIGUEIREDO

TÍTULO: Análise de estratégias para o transporte não motorizado em Natal/RN e Fortaleza/CE

Resumo

A presente pesquisa buscou compreender as estratégias municipais de incentivo ao uso da bicicleta em Natal/RN e Fortaleza/CE por meio da análise do arcabouço normativo, visando entender como as duas cidades adotaram a agenda da política de ciclomobilidade. A pesquisa documental permitiu a identificação das leis, normas e portarias vigentes, para análise das dinâmicas legislativas. Através disso, constatou-se duas abordagens distintas na condução da mobilidade ativa por bicicleta.

Palavras-chave: Bicicleta; Mobilidade; Ciclomobilidade; Legislação

TITLE: Analysis of strategies for non-motorized transport in Natal (RN) and Fortaleza (CE)

Abstract

This research sought to understand municipal strategies for encouraging bicycle use in Natal (RN) and Fortaleza (CE) by analyzing the regulatory framework, aiming to understand how both cities adopted the cycle-mobility policy agenda. Documentary research enabled the identification of current laws, regulations, and ordinances to analyze legislative dynamics. This analysis revealed two distinct approaches to managing active mobility via bicycle.

Keywords: Bicycle; Mobility; Cycling mobility; Legislation

Introdução

A mobilidade urbana corresponde às necessidades de deslocamentos de pessoas dentro de uma cidade, esses deslocamentos podem ser em diferentes modos de locomoção, a

pé, em veículos motorizados ou não motorizados. Logo, o planejamento urbano torna-se necessário para que as dinâmicas territoriais e o acesso a cidade seja uma realidade para toda a população, sem reprodução de desigualdades (Nakamori et al., 2023).

Ao longo dos anos, o Brasil conseguiu avançar no arcabouço legal, e estabelecer diretrizes de uma política de mobilidade urbana. Por meio da Lei Federal n° 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, foi estabelecido as diretrizes gerais para a política urbana, que tem como um de seus objetivos garantir o direito a cidades sustentáveis. Anos depois, foi criada a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), pela Lei Federal nº 12.587/2012, que teve como objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, e estabeleceu a priorização dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados.

O aumento da frota de veículos automotores tem um grande impacto ambiental, isso porque veículos movidos a queima de combustíveis fósseis emitem gases de efeito estufa. No Brasil, o setor de transporte alcançou 44% do total nacional dessas emissões. Diante disso, é necessário a transformação no modo em que as políticas de mobilidade são desenhadas, uma vez que, descarbonizar as cidades torna-se uma medida de urgência devido aos efeitos da crise climática (Mendes et al., 2025).

No Brasil, a capital do Ceará, Fortaleza, vem se destacando por suas políticas de ciclomobilidade e expansão de infraestrutura cicloviária. Segundo dados do Observatório da Bicicleta (2020), a política voltada para a ciclomobilidade fez a malha ciclável aumentar 249% em cinco anos, passando de 68 quilômetros em 2013 para 240 quilômetros em 2018. Atualmente, a cidade conta com 502,8 km de extensão de infraestrutura voltada para as bicicletas. Enquanto Natal/RN, em 2025, foi a capital brasileira que mais ampliou a infraestrutura cicloviária, registrou o maior crescimento percentual de 69,3% em ciclovias e ciclofaixas, totalizando 63,5 km (NATAL, 2025).

Segundo Arretche (2004), a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que eles adotem uma agenda própria, independente do executivo federal. As leis federais precursoras da chamada política de mobilidade urbana sustentável, reflete essencialmente na política de ciclomobilidade, e traz diretrizes para adoção dessa agenda nos estados e municípios brasileiros. Porém, entre os níveis de governo há interferência na capacidade de coordenação das políticas.

Nesse sentido, a justificativa deste estudo está na necessidade de entender as lacunas presentes no avanço das políticas públicas de ciclomobilidade no Brasil. Partindo de um recorte menor entre duas capitais nordestinas, Fortaleza/CE e Natal/RN. Diante do exposto, surge a seguinte pergunta norteadora do estudo: Quais as principais diferenças e similaridades entre Natal/RN e Fortaleza/CE na adoção da agenda da política de ciclomobilidade? A pesquisa tem como objetivo geral analisar os aspectos relativos à lei de mobilidade ativa em Natal e Fortaleza. Para o objetivo específico pretende-se mapear e analisar a legislação municipal relacionada a ciclomobilidade dos dois municípios nordestinos.

Metodologia

Para a realização desta pesquisa utilizou-se a abordagem documental, buscando identificar e analisar a legislação existente sobre ciclomobilidade na esfera municipal de duas capitais do nordeste. Os dados coletados foram organizados em quadros por cidade, ano, número da lei, e principais pontos abordados em cada norma.

O estudo combinou a revisão bibliográfica e a pesquisa documental. Os dados foram coletados a partir de fontes oficiais governamentais, e analisados por método qualitativo. Para manter a organização foram criados dois quadros, como acima citado, inicialmente foi delimitado o recorte temporal de 2000 a 2026, no decorrer da busca fez-se necessário ampliar o recorte temporal devido ao achado de leis relevantes das décadas de 1970 e 1990, as quais agregam maior consistência à pesquisa

As buscas pelas leis de cada município foram feitas por sites da Câmara Legislativa, Diário Oficial e pelo site Leis.org, em todas as plataformas foram utilizados os seguintes filtros: “bicicleta”, “ciclomobilidade”,”mobilidade ativa”, “ciclovias”. No total foram coletados 24 documentos, entre eles portaria, decreto e leis. A legislação das duas cidades coincidiram na mesma quantidade, 12 normas para cada, de acordo com a temática discutida e recorte.

Resultados e Discussões

A análise da legislação revelou ritmos e maturidades distintas no processo de institucionalização das políticas cicloviárias em ambas as capitais. Em Fortaleza, foi possível identificar uma linha do tempo de longo prazo iniciada na década de 70. A lei ordinária n° 4.854/1977 representa um marco precursor ao autorizar o financiamento subsidiado de bicicletas para funcionários e servidores públicos municipais. Embora de caráter corporativo, essa medida já sinalizava a bicicleta como alternativa de transporte sustentável.

Na década de 90, com a Lei Ordinária n° 7.449/1993, foi autorizado a construção de ciclovias nas vias principais do município, sendo essa, o início da trajetória de expansão cicloviária que permanece até hoje na capital cearense. Desde então, Fortaleza manteve uma produção legislativa contínua, passando pela regulamentação de estacionamentos nos anos 2000, criação do Sistema Cicloviário em 2010, e culminando em instrumentos integrados de planejamento nos últimos anos.

O desenvolvimento técnico-político na legislação do município de Fortaleza, caracterizou-se pela Lei Ordinária n° 10.303 de 2014, que instituiu a Política de Transporte Cicloviário e aprovou o Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI). O PDCI tornou-se a principal agenda de planejamento operacional para a expansão da malha cicloviária. Além disso, a Lei n° 11.390/2023, definiu a Política Municipal Sustentável e instituiu o Plano de Acessibilidade e Mobilidade Urbana Sustentável de Fortaleza (PlanMob), integrando definitivamente a bicicleta à rede geral de transporte de massa e acessibilidade urbana.

Além disso, o principal diferencial do arranjo institucional de Fortaleza está em sua sustentabilidade financeira estabelecida pela Lei Ordinária n° 10.752 de 2018, que determinou que os recursos provenientes do Sistema de Estacionamento Rotativo (Zona Azul) fossem aplicados, exclusivamente, na Política Cicloviária do município. Este modelo resolve um dos principais gargalos de políticas cicloviárias no Brasil, que consiste na ausência de receitas vinculadas para a manutenção e expansão da infraestrutura, medidas como essa, garantem fluxo financeiro contínuo proveniente do próprio sistema de tráfego de automóveis motorizados individuais.

Por outro lado, Natal inicia a regulamentação sistemática da mobilidade ativa em 2009, com a aprovação da Lei n° 5.939, que normatiza a oferta de vagas para estacionamento de bicicleta na cidade. Em seguida, a Lei Promulgada n° 349 de 2011 dispõe sobre o Sistema Cicloviário do Município do Natal, formalizando a base legal para concepção de vias destinadas ao tráfego de bicicletas. Através da Lei n° 7.267 de 2021 foi instituída a Política de Mobilidade Sustentável e de incentivo ao uso de bicicletas, um marco importante para alinhar a capital potiguar com as diretrizes de descarbonização e sustentabilidade ambiental que marcam o planejamento urbano contemporâneo.

Uma inovação característica na legislação de Natal é a criação de canais de colaboração com o setor privado para financiar e incentivar a infraestrutura, uma forma de suprir em determinado momento a carência de recursos orçamentários. A Lei Municipal n° 6996 de 2020 instituiu a campanha “Vou de Bike” e criou o Selo Empresa Amiga do Ciclista, iniciativas que estimulam o uso de bicicleta entre os funcionários e clientes.

Outra medida de fomento à ciclomobilidade foi por meio da Lei n° 7.174 de 2021 que dispôs sobre o projeto “Transporte Parceiro do Ciclista”, que buscou integrar o uso de bicicletas com o transporte coletivo. Outrossim, a Lei n° 7.716 de 2024 regulamentou o projeto “Adote um Bicicletário”, programa que permite que entes privados, comércios e comunidade civil participem de iniciativas de instalação, conservação e melhoria de bicicletários públicos, associando sua imagem de marca ou responsabilidade socioambiental a estes equipamentos.

Ainda sobre leis que incentivam o uso da bicicleta como meio de transporte, Natal estruturou um calendário oficial com campanhas contínuas objetivando adequar a conduta e comportamento no trânsito dos motoristas de veículos automotores. Essa medida é determinada em cinco normas, uma delas que institui a semana municipal do ciclismo é a Lei n° 6.946 de 2019, e a mais recente Lei Ordinária n° 7.497 de 2023 dispõe sobre a campanha permanente de educação e conscientização a respeito dos benefícios do uso da bicicleta como meio de transporte e recreação, no âmbito do Município do Natal.

Na análise da legislação das duas capitais, foi possível observar dois modelos distintos de incentivo à mobilidade ativa pelo poder público. Um que vamos caracterizar como o modelo estrutural financeiro em Fortaleza/CE, que chama atenção pelo desenvolvimento de leis que financiam o próprio sistema cicloviário, e o outro modelo que corresponde a mobilização social e parcerias (Natal), que foca numa legislação marcada por datas comemorativas e na busca por parcerias com o setor privado e a sociedade civil

A diferença mais significativa entre os dois municípios está na fonte de financiamento da política de ciclomobilidade. Enquanto Fortaleza criou uma estratégia e teve êxito ao vincular os recursos do Estacionamento (Zona Azul), para o projeto de expansão de ciclovias, Natal focou em parcerias com o setor privado nos Programas Adote um Bicicletário, e Selo Amiga do Ciclista para viabilizar investimentos secundários. O modelo de Fortaleza tem maior previsibilidade orçamentária para a infraestrutura, já em Natal parte da responsabilidade de expansão dos equipamentos urbanos de suporte ao uso da bicicleta é transferida para uma terceira via.

Fortaleza apresentou um arcabouço voltado para a estrutura das vias e regulamentação econômica. A bicicleta é tratada como um modo de transporte integrado por planos diretores consolidados, um exemplo disso é o PDCI 2014 e o PlanMob, ambos aprovados na Lei Ordinária Municipal. Em contrapartida, Natal apresenta uma vasta legislação cultural e comemorativa. O incentivo ao uso da bicicleta é baseada na criação de datas oficiais e calendários cívicos em vários meses do ano (Dia Municipal do Ciclista, Semana do Ciclismo, Semana da Mobilidade Ativa, Mês do Respeito ao Ciclista), isso demonstra a construção de uma cultura cicloviária de forma institucionalizada.

Conclusão

A presente pesquisa buscou compreender as estratégias municipais de incentivo ao uso da bicicleta em Natal/RN e Fortaleza/CE por meio da análise do arcabouço normativo, visando entender como as duas cidades adotaram a agenda da política de ciclomobilidade. A pesquisa documental permitiu a identificação das leis, normas e portarias vigentes, para análise das dinâmicas legislativas ao decorrer de quase 50 anos. Através disso, constatou-se duas abordagens distintas na condução da mobilidade ativa por bicicleta.

Embora as duas capitais compartilhem de leis que instituem o sistema cicloviário, Fortaleza avançou na consolidação de um modelo estrutural financeiro mais centralizado, com a garantia de recursos orçamentários, priorizando instrumentos de planejamento a longo prazo, essa medida reflete na posição de destaque nacional em extensão de malha cicloviária e a continuidade de expansão.

Paralelamente, Natal buscou criar um modelo centrado na mobilização social, apostando em campanhas de conscientização, e redes alternativas de incentivo financeiro apoiado nas relações com o setor privado. Os dois modelos apresentam vantagens e limites operacionais que devem ser revistos, principalmente Natal, que demonstra vulnerabilidade em financiamento e investimentos para maior expansão de ciclovias, sistemas de compartilhamento de bicicletas e fiscalização.

Por fim, para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos para identificar as políticas públicas derivadas da legislação, avaliação da efetividade dos programas e projetos na rotina dos ciclistas, bem como análises comparativas sobre o financiamento de fato investido e o previsto nas resoluções de cada município.

Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

MOBILIZE BRASIL. Fortaleza conclui ciclovia no Centro, e supera 500 km de vias para bicicleta. Mobilize Brasil, 9 mar. 2026. Disponível em: https://www.mobilize.org.br/noticias/14552/fortaleza-conclui-ciclovia-no-centro-e-supera-500-km-de-vias-para-bicicleta.html. Acesso em: 20 ago. 2026

NAKAMORI, Silvana; SILVA, Christian Luiz da; SAAVEDRA FILHO, Nestor Cortez. Ciclomobilidade: uma análise da legislação no Brasil, estados brasileiros e municípios do estado do Paraná. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 17, p. e20240036, 2025.

NATAL. Prefeitura Municipal. Natal lidera ranking nacional de expansão cicloviária, aponta Aliança Bike. Prefeitura Municipal do Natal, 5 dez. 2025. Disponível em: https://www.natal.rn.gov.br/news/post2/43948. Acesso em: 20 ago. 2026.

OBSERVATÓRIO DA BICICLETA. Exemplo de Fortaleza: a revolução da ciclomobilidade. Observatório da Bicicleta, 6 out. 2020. Disponível em: https://observatoriodabicicleta.org.br/a-revolucao-da-ciclomobilidade/. Acesso em: 20 ago. 2026.

SALES, Andrea Leandra Porto; MENDES, Mariana Fernandes; MELO, Ricardo Almeida. Cidades cicláveis e adaptação climática: uma revisão teórico-metodológica para análise da ciclomobilidade urbana no Brasil. Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU, v. 11, n. 21, p. 301-332, 2025.

CÓDIGO: HS1495

AUTOR: DARIANA JUSTINO PLINIO

ORIENTADOR: JOANA TEREZA VAZ DE MOURA

TÍTULO: Agência do Movimentos dos Atingidos pelas Renováveis (MAR) e as percepções sobre as mudanças climáticas

Resumo

O debate sobre energias renováveis tem se intensificado como alternativa ao modelo baseado em combustíveis fósseis. Embora as fontes solar e eólica sejam apresentadas como soluções sustentáveis, sua expansão no Sul Global tem gerado processos de desterritorialização. No Brasil, esse cenário impulsionou, em 2023, a criação do Movimento dos Atingidos pelas Renováveis (MAR), que defende uma transição energética justa e popular. Este artigo busca compreender a atuação do MAR diante das mudanças climáticas e questões ambientais, por meio do mapeamento de suas entidades e da análise de suas narrativas e estratégias. A pesquisa adotou abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica, acompanhamento de reuniões, entrevistas, visitas de campo e aplicação de questionário a integrantes do movimento. Os resultados evidenciam uma organização heterogênea, descentralizada e intersetorial, com predominância no Rio Grande do Norte e na Bahia. Conclui-se que o MAR constitui uma rede de resistência que articula denúncias locais, incidência política e produção de conhecimento na luta por justiça social e climática.

Palavras-chave: Energias Renováveis. Impactos Socioambientais. MAR.

TITLE: The Movement of People Affected by Renewable Energy and the Expansion of Wind and Solar Energy in Northeast Brazil: The Struggle for a Just and Popular Energy

Abstract

The debate on renewable energy has intensified as an alternative to the fossil fuel-based model. Although solar and wind energy are presented as sustainable solutions, their expansion in the Global South has generated processes of deterritorialization. In Brazil, this context led to the creation of the Movement of People Affected by Renewable Energy (MAR) in 2023, which advocates for a just and popular energy transition. This article seeks to understand the activities of MAR in relation to climate change and environmental issues by mapping its member organizations and analyzing its narratives and strategies. The research adopted a qualitative approach, including a literature review, monitoring of meetings, interviews, field visits, and a questionnaire

administered to members of the movement. The results reveal a heterogeneous, decentralized, and intersectoral organization, with a geographical predominance in Rio Grande do Norte and Bahia. It is concluded that MAR constitutes a network of resistance that combines local denunciations, political advocacy, and knowledge production in the struggle for social and climate justice.

Keywords: Renewable Energy. Socio-environmental Impacts. MAR.

Introdução

O debate sobre as energias renováveis nos últimos anos tem se intensificado em aliança às questões ambientais que vêm fazendo frente aos modelos de desenvolvimento pautados pelos países. As energias solar e eólica têm sido colocadas como as alternativas mais viáveis na produção de energia. Dentro de um discurso em prol do meio ambiente e da sustentabilidade, diversas organizações da sociedade civil, representantes de setores do mercado nacional e internacional e agentes políticos vêm popularizando os benefícios dessas fontes energéticas. O impulsionamento dessa proposta baseia-se numa narrativa que aponta a necessidade da transição energética desde uma perspectiva do desenvolvimento sustentável. Entretanto, os avanços das torres de energias eólicas e das placas solares, especialmente nos países de terceiro mundo, têm caracterizado a desterritorialização de diversos povos desses espaços. Conforme destacam Bringel e Svampa (2023, p.01), “a transição energética, impulsionada principalmente por grandes corporações, fundações e governos do Norte global e dos países emergentes em direção à energia supostamente “limpa”, está exercendo uma pressão cada vez maior sobre o Sul global”, com grande ênfase em países da América Latina e África. No caso do Brasil, mais especificamente, o Nordeste tem sido a região mais afetada por esse processo. A partir disso, diversos grupos e entidades da sociedade civil, criaram, em 2023, o Movimento dos Atingidos pelas Renováveis (MAR), com o objetivo de pautar uma cosmovisão alternativa ao desenvolvimento capitalista, levando em consideração as dinâmicas das comunidades afetadas pela chegada dos empreendimentos. De acordo com o Manifesto elaborado pelo movimento (2023, p.01), busca-se construir e defender uma “proposta de transição energética justa e popular que considere processos politicamente democráticos, economicamente solidários, culturalmente dialógicos e ecologicamente sustentáveis”. Neste sentido, compreender sua atuação torna-se fundamental. O artigo busca avançar no debate sobre diferentes formas de organização coletiva que enfrentam modelos hegemônicos de desenvolvimento sustentável, contribuindo com a literatura mais recente sobre os movimentos sociais, sobre questões ambientais e mudanças climáticas. O principal objetivo, portanto, é compreender a atuação do MAR em diálogo com as pautas das mudanças climáticas e das questões ambientais. Buscamos realizar uma categorização através do mapeamento das entidades e grupos que conformam o movimento e compreender as narrativas e estratégias produzidas pelo MAR para pensar uma transição energética justa e inclusiva.

Metodologia

A metodologia adotada neste estudo fundamenta-se em uma abordagem qualitativa, contemplando a revisão de artigos científicos que falam sobre os impactos das energias

renováveis, além de notícias sobre o mesmo, acompanhamento de reuniões dos componentes que fazem parte do MAR, realização de entrevistas semi estruturadas e visita de campo. O acompanhamento das reuniões ocorreu entre setembro de 2025 e março de 2026, por meio da plataforma Google Meet, o que possibilitou a observação das discussões e das pautas apresentadas pelas lideranças das organizações que compõem o MAR. As entrevistas foram realizadas com o coordenador do SAR, com o objetivo de compreender a relação entre ambas as organizações e a forma como atuam frente à resistência à instalação de novas usinas. As visitas de campo foram realizadas em dois momentos, ambos no litoral do Rio Grande do Norte: em Areia Branca, em dezembro de 2025, e em Ponta do Mel, onde foi possível acompanhar um ato contra a instalação de plataformas offshore na região. Além disso, foi realizado o acompanhamento sistemático das interações e atividades do grupo de WhatsApp do MAR, como forma de complementar a coleta de dados e formação de um quadro (Quadro 01) das organizações que compõem o mesmo. A coleta de dados utilizada para a elaboração do Quadro 01 foi realizada por meio de um questionário estruturado, composto por questões de caráter informativo destinadas à identificação dos membros que integram o grupo de WhatsApp do MAR. O questionário foi encaminhado individualmente, por meio de mensagens privadas no aplicativo WhatsApp, a cada participante, com o objetivo de identificar as organizações que compõem o MAR. O quadro apresenta um panorama dos integrantes e das organizações que compõem o MAR, contendo informações como nome, estado de origem, organização vinculada, atuação como pesquisador(a), universidade de afiliação e participação no encontro realizado em Lagoa Seca/PB. A análise desse arranjo permitiu compreender a dinâmica de participação e mobilização interna do movimento e caracterizar sua configuração. O questionário foi enviado a 120 integrantes do grupo de WhatsApp do MAR entre os meses de setembro e outubro de 2025, obtendo-se retorno de 88 pessoas. A partir dos dados coletados, observou-se uma atuação expressiva de organizações, sendo que, em alguns casos, mais de uma pessoa vinculada à mesma instituição respondeu ao questionário. Destacou-se também a participação do meio acadêmico e, por fim, a presença de indivíduos que não possuíam vínculo direto nem com organizações nem com universidades. Em relação à distribuição geográfica, verificou-se a predominância de estados da região Nordeste, com destaque para o Rio Grande do Norte, onde o MAR foi criado, seguido pela Bahia e pelos demais estados.

Resultados e Discussões

Segundo Porto-Gonçalves, (2011): A sociedade moderna tem a energia como um dos seus principais elementos porque ela é necessária no processo de trabalho em que são criadas mercadorias a partir dos recursos naturais, além de fornecer muitos serviços por meio dos quais nos utilizamos. Assim surgem as energias renováveis, que aparecem como um “sonho” no imaginário popular, especialmente a energia eólica. A mesma há muito integra o imaginário social e o campo dos interesses científicos, associado à perspectiva de uma produção energética capaz de conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental. A transição energética pode ser compreendida como a mudança de um modelo de produção e consumo (Pereira; Vital; Fonseca, 2024). Durante anos, essas fontes foram apresentadas como alternativas promissoras para impulsionar o desenvolvimento dos estados e do país de forma mais sustentável. Entretanto, com a crescente materialização e a expansão dos empreendimentos eólicos, emergem também novos desafios e problemas decorrentes de sua implantação e

funcionamento. De acordo com Martínez-Alier (2007), nas últimas décadas os conflitos socioambientais vêm ganhando destaque, com maior ênfase, pela academia e movimentos sociais, pois esses conflitos estão relacionados ao uso e preservação dos bens comuns. O incentivo às energias renováveis em estados do Nordeste do Brasil não considera as mudanças climáticas e suas ameaças, tornando a diversificação da matriz energética de base renovável vulnerável aos riscos climáticos, conforme destaca Teixeira (2023). Nesse cenário de transição energética e impactos socioambientais, surgem o MAR - Movimento de Atingidas e Atingidos pelas Renováveis, um marco da luta e organização das populações atingidas, decididos a somar forças e buscar unidade com outros movimentos irmãos para dar continuidade à luta por justiça social e climática, em defesa da vida, dos territórios, das comunidades, do verdadeiro e legítimo desenvolvimento humano, social e sustentável, e do bem comum para todas as vidas humanas e não humanas na Terra (MAR, 2026, p. 1). De acordo com o Manifesto elaborado pelo Movimento (2023, p. 01), busca-se construir e defender uma "proposta de transição energética justa e popular que considere processos politicamente democráticos, economicamente solidários, culturalmente dialógicos e ecologicamente sustentáveis". Com isso surge a necessidade da caracterização dos integrantes do Movimento dos Atingidos pelas Renováveis (MAR), conforme apresentado no quadro-síntese, verificou-se que o movimento constitui-se como um arranjo heterogêneo e descentralizado. A composição envolve organizações da sociedade civil, movimentos sociais do campo, coletivos ambientalistas e integrantes do meio acadêmico, o que evidencia sua natureza intersetorial e articulada. A atuação do MAR se evidencia na forma como a percepção crítica dos sujeitos que participam dos movimentos sociais é aguçada, contribuindo para a construção de uma compreensão mais crítica sobre as transformações presentes em seus territórios. A trajetória de Rita de Cássia, integrante do movimento de pescadores e pescadoras e participante da articulação nacional, demonstra como a participação coletiva ajudou a construir a percepção sobre os impactos em seu território. "Minha trajetória nos movimentos sociais foi como eu tirei a venda dos meus olhos, porque a política contradiz, mas quando você chega mesmo nos movimentos sociais é que você tira a sua venda dos seus olhos e como hoje eu tirei a venda dos meus olhos e faz 10 anos que estou no movimento de pescadores e pescadoras do Brasil e na articulação nacional da NP [...]" Presidente da Associação das Marisqueira e ostrocultora de Macau. A aplicação do questionário a 120 integrantes do grupo de WhatsApp do MAR, permitiu dimensionar essa pluralidade. Observou-se uma concentração significativa de respondentes vinculados à mesma organização, indicando que determinadas entidades possuem uma participação mais ativa e mobilizada no interior do movimento. Paralelamente, a presença expressiva de pesquisadores vinculados às universidades demonstra que o MAR tem se consolidado também como um espaço de produção e disputa de conhecimento, aproximando militância e academia. Outro dado relevante refere-se à existência de participantes sem vínculo institucional formal, o que reforça o caráter de base e de engajamento civil do movimento. Essa configuração sugere que o MAR extrapola a lógica organizacional tradicional, operando como uma rede de apoio e resistência que agrega tanto sujeitos coletivos quanto individuais afetados direta ou indiretamente pela expansão dos empreendimentos renováveis. No que se refere à distribuição geográfica, os dados apontam para uma predominância de integrantes oriundos da região Nordeste, com destaque para o Rio Grande do Norte, estado onde o movimento foi criado, seguido pela Bahia. Tal concentração é coerente com a própria dinâmica de expansão das energias eólica e solar na região, que tem gerado maior número de conflitos territoriais e, consequentemente, maior organização social. A predominância nordestina, portanto, não se trata apenas de

uma questão de origem, mas reflete a territorialização dos impactos e a necessidade de articulação regional frente ao avanço desses empreendimentos. "Estão roubando o nosso vento, estão roubando o nosso sol. Isso não é brincadeira". (Nêgo Bispo, 2023, p. 99 - A terra dá, a terra quer). Compreender essa composição é fundamental para analisar a importância dos movimentos sociais na luta por direitos territoriais. A presença simultânea de organizações sociais, academia e sociedade civil confere ao MAR uma atuação mais ampla e qualificada, capaz de articular denúncias locais com estratégias de incidência política, produção de dados e mobilização pública.

Conclusão

A pesquisa mostra que a transição energética, apesar de necessária, não é neutra. No Nordeste, a expansão eólica e solar tem gerado desterritorialização e conflitos socioambientais, reproduzindo lógicas extrativistas sob o discurso do "limpo", como apontam Bringel e Svampa (2023). Neste cenário surge o MAR, em 2023, como resposta organizada das populações atingidas. Os dados do questionário (88 respostas) revelam um movimento heterogêneo, descentralizado e intersetorial, que reúne movimentos sociais, coletivos ambientalistas, pesquisadores e atingidos sem vínculo formal, com predominância no RN e na Bahia. Essa configuração em rede permite ao MAR articular denúncias locais, produção de conhecimento e incidência política. Assim, o MAR não apenas contesta os impactos das renováveis, mas defende uma transição energética justa e popular, como propõe seu Manifesto (2023), centrada na defesa dos territórios e do bem comum.

Referências

REFERÊNCIAS LIMA, José Auricélio Gois. A natureza contraditória da geração de energia eólica no Nordeste do Brasil. Fortaleza: Ed. UECE, 2022. MARTÍNEZ-ALIER, Joan. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: contexto, 2007. MOVIMENTO DE ATINGIDAS/OS PELAS RENOVÁVEIS - MAR. Manifesto Vozes do Território. Natal: SAR/MAR, 2023. Disponível em: < https://www.sarrn.org.br/cartilhas>. MOVIMENTO DE ATINGIDAS E ATINGIDOS PELAS RENOVÁVEIS (MAR). Carta de Lagoa Seca na Paraíba – Brasil. Lagoa Seca, PB, 2026. Disponível em: <https://www.ccj.ufpb.br/domquixote/wp-content/uploads/sites/106/sites/346/2026/03/CARTA-DE-LAGOA-SECA-NA-PARAIBA-versao-atualizada.pdf>. PLEYERS, Geoffrey. Álvarez-Benavides La producción de la sociedad a través de los movimientos sociales. Revista Española de Sociología (RES), n. 28, 01, p. 141-149, 2019. POLLETTA, Francesca; AMENTA, Edwin. Changing the narrative. The Cultural Impacts of Social Movements, Polletta and Amenta, editors, Mobilization 27 (4): 381- 388, 2023. PEREIRA, Lorena Izá; VITAL, Miriam Moura; FONSECA, Roberta Oliveira da. Impactos territoriais e a instalação de projetos eólicos na comunidade tradicional pesqueira de Enxu Queimado (Pedra Grande/RN): transição energética ou uma nova fronteira para a acumulação do capital? Revista NERA, Presidente Prudente, SP, v. 27, n. 3, e10314, 2024. PORTO-GONÇALVES, C. W. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006 PEREIRA, Lorena Izá. Do litoral ao semiárido: o Nordeste brasileiro como região de expansão do acaparamiento do território: o caso da

apropriação privada dos ventos. São Paulo/Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Rede DATALUTA/The Land Matrix, 2021 SANTOS, Antônio Bispo dos. A terra dá, a terra quer. São Paulo: Ubu Editora/PISEAGRAMA, 2023. SVAMPA, Maristella. Movimientos Sociales, matrices socio-políticos y nuevos escenarios en América Latina . OneWorld Perspectives, n. 1, CLACSO, 2010. SVAMPA, Maristella. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. OSAL Observatorio Social de América Latina, Año XIII, nº 32, nov. 2012.

CÓDIGO: HS1556

AUTOR: DIAGORAS GABRIEL DE LACERDA SILVA

ORIENTADOR: ZORAIDE SOUZA PESSOA

TÍTULO: DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DA SOCIODIVERSIDADE, DOS IMPACTOS E DOS CONFLITOS SOCIAMBIENTAIS NOS ESTADOS PRODUTORES DE ENERGIAS RENOVÁVEIS NO NORDESTE BRASILEIRO

Resumo

A emissão de gases nocivos na atmosfera por meio de atividades humanas como o uso da terra para geração de energia elétrica altera as temperaturas do planeta ameaçando a manutenção de sistemas físicos, ecológicos e sociais. Diante disso, uma transição energética de fontes tradicionais para fontes renováveis tornou-se tendência global. No Brasil, a região Nordeste se destaca na produção de eletricidade por meio das fontes eólica e solar. Entretanto, essa produção vem acompanhada de impactos negativos em territórios tradicionalmente ocupados e áreas de relevância ambiental, gerando tensões entre comunidades e empresas de energia eólica. Por isso, este estudo elaborou um diagnóstico situacional dos impactos e conflitos socioambientais nos nove estados do Nordeste brasileiro. A metodologia quali-quantitativa esteve dividida em cinco etapas de imersão bibliográfica, mapeamento de dados e informações, diagnóstico de políticas públicas e análises dos achados. Como resultado, a expansão da energia eólica na região corresponde a necessidade de diversificação energética, mas não impediu a replicação de seus impactos negativos em oito dos nove estados, afetando territórios com forte presença de povos tradicionais. Em conclusão, torna-se necessário um aprimoramento desse atual modelo de desenvolvimento, com mais transparência e participação popular.

Palavras-chave: Energia eólica; impactos; conflitos; sociodiversidade.

TITLE: SITUATIONAL ASSESSMENT OF SOCIO-DIVERSITY, SOCIO-ENVIRONMENTAL IMPACTS, AND CONFLICTS IN WIND ENERGY-PRODUCING STATES IN NORTHEAST BRAZIL

Abstract

The emission of harmful gases into the atmosphere through human activities—such as land use for electricity generation—alters global temperatures, threatening the sustainability of physical, ecological, and social systems. In light of this, an energy transition from traditional to renewable sources has become a global trend. In Brazil, the Northeast region stands out in electricity production through wind and solar sources.

However, this production is accompanied by negative impacts on traditionally occupied territories and areas of environmental significance, generating tensions between communities and wind energy companies. Therefore, this study developed a situational analysis of socio-environmental impacts and conflicts in the nine states of the Brazilian Northeast. The qualitative-quantitative methodology was divided into five stages: literature review, data and information mapping, public policy analysis, and analysis of findings. As a result, the expansion of wind energy in the region addresses the need for energy diversification, but has not prevented the replication of its negative impacts in eight of the nine states, affecting territories with a strong presence of traditional peoples. In conclusion, it is necessary to improve the current development model, with greater transparency and public participation.

Keywords: Wind energy; impacts; conflicts; sociodiversity.

Introdução

As mudanças climáticas são responsáveis por alterações significativas de longo prazo nas temperaturas do planeta. A queima de combustíveis fósseis como carvão e petróleo, além do uso da terra para geração de energia elétrica e desmatamento de florestas, provoca a emissão de gases nocivos à atmosfera como o dióxido de carbono e metano, os quais atuam como um grande cobertor que retém o calor do sol.

Desde a Revolução Industrial, no século XVIII, a emissão de gases tem aumentado e, consequentemente, as temperaturas globais têm se elevado, colocando em risco o sustento da vida com a degradação de sistemas físicos, ecológicos e sociais do planeta (ONU, 2026). Por isso, uma transição energética de fontes tradicionais para fontes renováveis tornou-se tendência global. O risco a manutenção das usinas hidrelétricas, bem como os apagões nacionais e racionamento no consumo de energia relatados em 2001, conhecido como crise energética, impulsionaram a diversificação energética no Brasil. Esse cenário desencadeou uma descentralização da matriz energética que possibilitou o avanço de empreendimentos renováveis em regiões como o Nordeste brasileiro (Abbud e Montalvão, 2003; Srour, 2005).

A localização geográfica privilegiada dos estados nordestinos e suas vantagens naturais proporcionam a instalação de parques eólicos, formados por aerogeradores (ou turbinas eólicas) semelhantes a cata-ventos gigantes que convertem a energia mecânica, fornecida pela movimentação de pás com a força dos ventos, em energia elétrica. No entanto, autores como Hofstaetter e Pessoa (2022), entre outros, não descartam impactos negativos, como desmatamento e disputas territoriais que ocasionam conflitos entre populações e empresas de energia eólica.

Segundo Santos (2023), os conflitos são divergências que saem da esfera privada e tornam-se públicas diante das insatisfações e problemas de grupos sociais ou indivíduos. Uma vez identificados diversos casos de impactos decorrentes da produção de energia eólica no RN, foi necessário ampliar a pesquisa para os demais estados da região Nordeste, pressupondo que a

presença dos aerogeradores em outras localidades também esteja gerando mudanças significativas na rotina de comunidades tradicionais e na preservação de áreas de relevância ambiental.

À vista disso, o objetivo geral desta pesquisa foi desenvolver um estudo exploratório e diagnóstico dos impactos e conflitos socioambientais existentes nos estados com empreendimentos de energias renováveis no Nordeste e que atingisse a sociodiversidade dos territórios, comunidades, povos e populações. Para isso, a pesquisa contou com a realização de objetivos específicos: mapear a sociodiversidade, através das comunidades tradicionais, assentamentos agrários e outras áreas de relevante interesse ambiental, ecológico e social que coexistem em territórios com empreendimentos renováveis nos estados do Nordeste, caracterizar os conflitos socioambientais decorrentes dos impactos e diagnosticar as políticas energéticas e climáticas existentes.

A metodologia de pesquisa estabelecida no plano de trabalho contou com abordagens quali-quantitativas estruturadas em cinco etapas de imersão bibliográfica, mapeamento de dados e informações, diagnóstico de políticas públicas e análises dos resultados. As atividades de pesquisa contaram com o apoio de softwares R Studio, Google Planilhas, Excel e Google Docs para organização dos dados e elaboração de recursos visuais.

O relatório encontra-se estruturado em quatro tópicos: introdução, com breve explicação da temática e os objetivos do trabalho; metodologia, com os procedimentos adotados para realização da pesquisa; resultados e discussões, apresentando os principais achados, conceitos e debates atuais; e conclusões, com a análise dos resultados e as recomendações para o aprimoramento de futuras pesquisas e gestão no setor energético brasileiro.

Metodologia

O estudo contou com uma pesquisa multidisciplinar, unindo conceitos e teorias do diálogo entre as ciências sociais, as ciências ambientais, o planejamento urbano e a gestão de políticas públicas para a utilização de abordagens metodológicas quantitativas e qualitativas presentes no plano de trabalho. Segundo Silveira e Córdova (2009), os procedimentos científicos quando alinhados aos objetivos e inseridos em um processo sistemático permitem a construção de resultados diagnósticos acerca da realidade de um determinado local.

Inicialmente, foram estabelecidos tipos de coleta de dados e informações relevantes ao estudo, como nos procedimentos exploratórios, documentais e de análise de conteúdo. Esses conceitos foram baseados no texto de Silveira e Córdova (2009), onde os autores destacam ser indispensável a seleção de métodos de investigação científica integrando o quantitativo ao qualitativo para a definição clara de sua abordagem metodológica.

Diante disso, a seguinte metodologia buscou possibilitar o alcance de resultados almejados, tais como: conhecer a realidade dos territórios produtores de energias renováveis, tendo como recorte empírico o Nordeste do Brasil por estados produtores de fontes renováveis, em particular a eólica. Para guiar os passos desta pesquisa, foi elaborada uma síntese metodológica apresentada no Quadro 1 com cinco etapas baseadas nos objetivos geral e específicos, seu tipo de abordagem (quali e/ou quantitativa), as atividades necessárias para sua realização, o tipo de pesquisa (exploratória, documental e/ou de análise) e as ferramentas utilizadas.

A primeira etapa consistia na realização de uma pesquisa exploratória de imersão bibliográfica para aprofundamento da temática. Por meio das plataformas Scopus e Web Of Science foram mapeados os artigos, teses e dissertações que continham as palavras-chave “energia eólica”, “conflitos” e “impactos”. Esse mapeamento foi realizado com o apoio do software R Studio, programa especializado em análise de dados estatísticos e produção de gráficos.

Em seguida, uma filtragem manual dos trabalhos encontrados nestas plataformas possibilitou a construção de uma revisão teórica sobre mudanças climáticas, transição energética, impactos e conflitos socioambientais para introdução ao tema. Uma vez aprofundado o debate teórico e percebido quais caminhos de investigação seriam necessários para o diagnóstico na região, foi iniciada a construção de dados de pesquisa nas três etapas posteriores. A segunda etapa da pesquisa consistiu no mapeamento de áreas com relevância social e ambiental. Essa etapa buscou identificar a coexistência de diferentes grupos sociais e culturais como formas de organização e modos de vidas diferentes em um determinado espaço, bem como territórios com características naturais importantes para o equilíbrio de ecossistemas vitais, apontados nas referências deste trabalho como principais afetados pela instalação de aerogeradores próximos às suas comunidades e territórios.

Uma pesquisa exploratória na Plataforma de Governança Territorial (PGT), no último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Painel de Unidades de Conservação Brasileiras do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima gerou a criação de bases dados do quantitativo de assentamentos, localidades indígenas, quilombolas e unidades de conservação por estado do Nordeste. Esses dados possibilitaram identificar nos locais de origem dos conflitos encontrados posteriormente a presença dessas comunidades tradicionais e áreas de relevância ambiental.

Para caracterizar os possíveis conflitos socioambientais decorrentes da exploração de energia eólica nessas áreas, foi realizada uma terceira etapa com consulta à matriz elétrica brasileira e nordestina até o primeiro semestre de 2026 por meio do Sistema de Informações de Geração da ANEEL (SIGA). Além de consultas em portais de notícias, artigos e questionários aplicados por pesquisadores do Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT) em audiências públicas no ano de 2024 para a criação de base de dados dos conflitos envolvendo empresas de energia eólica e

comunidades e a percepção dos moradores sobre os impactos após a instalação dos parques eólicos.

A quarta e penúltima etapa tratou de um diagnóstico de políticas públicas, buscando identificar a existência de políticas energéticas e climáticas nos estados do nordeste brasileiro com critérios para conter o avanço dos impactos provocados pelos empreendimentos eólicos. Para isso, foi elaborado um quadro das leis e dispositivos legais encontrados em portais oficiais dos governos estaduais e legislativo com o propósito de assegurar comunidades e unidades de conservação durante o processo de instalação dos parques eólicos, informando sua esfera de atuação (estadual ou nacional), seu local de origem, tipo de documento, ementa, critérios estabelecidos e seu grau de impacto.

A última etapa foi pensada para o tratamento de dados e análise de conteúdo e comparativos dos resultados com a literatura consultada. Para a organização e apresentação dos dados encontrados, foram gerados quadros e gráficos por meio de softwares como Google Planilhas e Excel. Além da elaboração de mapas da localização dos estados e conflitos com a plataforma QGIS, utilizando os dados do SIGA juntamente com as malhas territoriais do IBGE. Por fim, a geração de recursos visuais com base nas etapas anteriores possibilitou a criação deste relatório científico, com o intuito de oferecer um panorama situacional da dinâmica de expansão dos empreendimentos eólicos na região Nordeste.

Resultados e Discussões

A região Nordeste é a maior do país em número de estados, com nove unidades federativas: Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE). Com um total de 54.658.515 habitantes, cerca de 30% da população brasileira, sendo a Bahia o estado mais populoso (14.141.626), de acordo com dados do último censo demográfico (IBGE, 2022). O Mapa 1 apresenta a localização da região no Brasil e seu número de habitantes por estado.

O texto de Araújo (2011) buscava apresentar as características do Nordeste brasileiro com o intuito de expor o potencial de desenvolvimento econômico e sustentável do semiárido nordestino, desconstruindo mitos da falta de recursos naturais para uso planejado. Para o autor, a região precisava de uma alternativa de desenvolvimento além da exploração de suas reservas minerais, que preservasse suas espécies e diminuísse a desertificação. Com a demanda global por alternativas limpas de geração de energia, o Nordeste encontrou uma nova oportunidade. Sua localização geográfica favoreceu a instalação de parques eólicos e solares, explorando suas altas temperaturas e ventos fortes para o desenvolvimento econômico e progresso tecnológico na região (Morais & Baiardi, 2025).

A Figura 1 apresenta um infográfico da matriz elétrica brasileira e nordestina no primeiro semestre de 2026, informando o significado de “energias renováveis” e os tipos de combustíveis conhecidos juntamente com os principais dados do setor em geral e dos empreendimentos eólicos na região. Os dados nacionais mostram a permanência da dominação da fonte hídrica com metade do número total de empreendimentos (50,3%) e de potência outorgada (kW), isto é, o total de potência autorizada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para ser operada. No entanto, percebe-se que as demais fontes estão dividindo a outra metade, apontando uma potencial expansão a nível nacional. Já na região Nordeste, a participação de fonte hídrica cai para apenas 18% enquanto a força matriz regional passa a ser de fonte eólica com 48% dos empreendimentos e da potência outorgada.

Essas dados pressupõem que a produção massiva de energia eólica avança sem grandes impedimentos com o propósito de garantir segurança energética e fomentar o desenvolvimento socioeconômico sustentável na região, como destacam os autores Morais & Baiardi (2025, p. 2951): A energia eólica destaca-se como uma das principais fontes de energia renovável no Nordeste brasileiro, uma região privilegiada por suas condições climáticas favoráveis, onde os ventos são constantes. O desenvolvimento de parques eólicos no Nordeste fortalece a segurança energética do Brasil e impulsiona o crescimento econômico regional, gerando empregos e estimulando a infraestrutura local.

No Gráfico 1, podemos observar um comparativo do IDH estadual da Região Nordeste nas últimas três décadas (referente a dados dos anos 2000, 2010 e 2021). O gráfico mostra a transformação de uma região que beirava o baixo desenvolvimento se consolidando ao longo dos anos. Esse crescimento pode estar ligado indiretamente ao investimento na exploração de energias renováveis, conforme apontado no texto de Morais & Baiardi (2025). No entanto, a PNUD destaca que o IDH não é suficiente para definir profundamente as condições de vida de uma região, principalmente em aspectos como democracia e sustentabilidade. Essa contradição é abordada em estudos como o de Hofstaetter (2016), que aponta impactos negativos da instalação de aerogeradores, os equipamentos usados para geração de energia eólica, em territórios de preservação ambiental e ocupados por povos tradicionais no Rio Grande do Norte.

A dissertação de Santos (2023) também aponta as alterações no modo de vida de comunidades rurais do município de São Miguel do Gostoso-RN, que ocasionaram em disputas territoriais. A escolha do município justificou-se pela percepção de duas realidades: a expansão da energia eólica na região e a presença de diversas comunidades em locais próximos a territórios de interesse para produção de energia elétrica de matriz renovável. Ademais, essa ligação entre parques eólicos e comunidades motivou a pesquisa de Hofstaetter (2016). Por essa razão, torna-se primordial investigar um possível padrão estrutural em escala regional, explorando a sociodiversidade dos nove estados e os impactos da instalação de aerogeradores já identificados nessas áreas.

Diante disso, o Gráfico 2 expõe o número de assentamentos rurais por Unidade Federativa do nordeste brasileiro no primeiro semestre de 2026. A informação foi extraída do Sistema de Gestão Fundiária do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A Bahia conta com cerca de 88 mil lotes ou parcelas de unidades agrícolas existentes no maior estado produtor de energia eólica. Em suma, os nove estados possuem um total de 308.532 assentamentos rurais, deixando o alerta da possibilidade de conflitos fundiários decorrentes da expansão dos parques eólicos.

Segundo o Incra, um assentamento rural é um conjunto de unidades agrícolas presentes em um imóvel rural delimitado pelo órgão em parcelas ou lotes. O assentamento é destinado a uma família de agricultores ou trabalhadores rurais beneficiados, devendo residir no lote e desenvolver atividades produtivas. O lote pertence ao Incra até que os moradores possuam um título de domínio, estando impedidos de serem vendidos ou alugados. As localidades indígenas ou Terras Indígenas (TIs) também são alvos de estudos sobre os impactos dos parques eólicos inseridos em seus territórios. De acordo com a Constituição Federal de 1988, uma TI deve ser demarcada por órgãos competentes, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), e entregue para uso exclusivo de povos indígenas, preservando cultura, tradições e recursos naturais. Esses territórios podem ser classificados como Terras Tradicionalmente Ocupadas, Reservas Indígenas ou Terras Dominiais (Funai, 2024).

O Gráfico 3 apresenta o número de localidades indígenas demarcadas nos estados do nordeste brasileiro. Segundo o último censo, a população indígena no Brasil possui 1.694.836 pessoas, aproximadamente 1% da população total do país. Já a região Nordeste concentra 528.800 pessoas autodeclaradas indígenas, a segunda maior do país (IBGE, 2022). Parte dessa população encontra-se distribuída em 1.764 localidades reconhecidas como Terras Indígenas. O estado do Maranhão aparece em primeiro lugar com 750 localidades, seguido por Pernambuco com 416. Bahia e Ceará aparecem quase empatados com 202 e 200 respectivamente, enquanto o Rio Grande do Norte registra apenas 23 localidades.

O Gráfico 4 mostra uma grande concentração de localidades quilombolas nos estados do Maranhão e da Bahia, ambas com mais de 800 territórios registrados. Enquanto isso, o Rio Grande do Norte conta com o menor número, cerca de 35 localidades. Em suma, a região possui um total de 2.253 localidades quilombolas reconhecidas pelo Incra. Eles são reconhecidos pelo Incra por meio de titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos e pela política de regularização fundiária (Incra, 2026).

Segundo autores como Barros et al. (2024), toda forma de produção de energia será causadora de impactos ambientais devido a sua interferência no meio em que ocupa, sendo necessário reconhecer e minimizar os danos causados em áreas de relevância ambiental. Como exemplo, as Unidades de Conservação (UCs), áreas e recursos naturais protegidos pelo poder público com uso da terra limitado por meio de categorias estabelecidas (MMA, 2026a). O Nordeste

conta com um total de 556 unidades de conservação, com boa parte concentrada no estado da Bahia, que abriga 237 das unidades. O estado baiano possui vasta extensão territorial, abrangendo biomas importantes: a Caatinga, o Cerrado e a Mata Atlântica. As demais unidades encontram-se distribuídas de forma variável entre as demais unidades federativas.

Em 2020, a Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica), representante da indústria de parques eólicos no país, realizou um estudo dos impactos socioeconômicos e ambientais dos empreendimentos em parceria com a GO Associados. O estudo aponta diversos benefícios como o impulsionamento na economia regional das regiões Sul e Nordeste por meio de investimentos na expansão da energia eólica, gerando a criação de quase 500 mil empregos e um impacto fiscal no recolhimento de impostos. O texto ainda afirma que a instalação dos parques eólicos acelera a regularização fundiária das terras implantadas, permitindo que o proprietário siga com suas plantações e criação de gado e tenha melhores condições de vida e de renda por meio dos arrendamentos para colocação das torres. Ademais, no âmbito ambiental, reduz a emissão de gases do efeito estufa (GEEs) como o Dióxido de carbono (“CO2”) e contribui para a manutenção das UCs (Oliveira, 2020).

O estudo é contraditório quando comparado às descobertas de autoras como Hofstaetter e Pessoa (2022) ao não mencionar nenhum impacto negativo, promovendo um discurso de sustentabilidade pouco realista. O impacto social trata-se da alteração (boa ou ruim) nas condições de vida de uma população por meio de uma ação conhecida, enquanto o impacto ambiental provoca mudanças no meio ambiente colocando em risco a qualidade de recursos naturais para a sustentação da vida (Hofstaetter e Pessoa, 2022). As autoras Hofstaetter e Pessoa (2022) destacam ainda que os impactos sociais e ambientais podem ser divididos por dimensões e consequências diferentes, sendo diretos ou indiretos, de curto ou longo prazo, positivos ou negativos, irreversíveis ou não, locais ou regionais. Como os impactos apresentados no Quadro 2.

Desse modo, podemos observar que os impactos sociais estão muito ligados a mudanças na qualidade de vida dos moradores de comunidades próximas aos parques eólicos. A construção dos parques danifica estradas e moradias, aumenta seus impostos diminuindo o poder de compra local e contamina água e solo prejudicando a criação de gado e o cultivo. Esse processo de contaminação configura-se também como um impacto ambiental que contribui para o aumento da mortalidade de animais. A instalação dos aerogeradores altera a paisagem prejudicando o turismo local. Além do desmatamento e destruição da fauna e da flora, promovendo a emissão de GEEs e a perda da biodiversidade.

Os impactos socioambientais podem gerar ou não conflitos quando começam a ser reconhecidos e discutidos pela população atingida (Hofstaetter e Pessoa, 2022). Os conflitos territoriais são tensões sociais que colocam o território como objeto de disputa quando uma ação promove a reconfiguração do espaço colocando em debate o uso e as dimensões imateriais e simbólicas como valores éticos e identidades culturais. Enquanto os conflitos ambientais nascem

da interação humana com o meio ambiente para a sua sobrevivência, colocando em questão como os recursos naturais devem ser explorados ou conservados (Santos, 2023).

Desse modo, o Quadro 3 apresenta os conflitos identificados em municípios de toda a região Nordeste no primeiro semestre de 2026. A análise do quadro mapeia um total de 39 municípios distribuídos em 8 dos 9 estados do Nordeste. Nesses municípios, cerca de 75 territórios (em sua maioria, comunidades rurais, litorâneas, quilombolas ou indígenas) estão sendo afetados pela instalação de 45 parques eólicos. O quadro especifica o nome da comunidade ou área afetada, sua classificação, o nome do parque eólico localizado próximo ao território, a empresa responsável e a data de início da sua operação.

Os impactos em uma comunidade autodeclarada indígena no RN, pertencente ao povo Potiguara e intitulada Mendonça do Amarelão, localizada na zona rural do município de João Câmara. Mais da metade dos moradores afirma não ter notado benefícios socioeconômicos reais promovidos pela chegada dos parques eólicos. Além disso, problemas já existentes na região como a escassez de água foram ignorados pelo poder público e pelas empresas geradoras de energia, expondo a ausência de compensações ambientais (Silva e Galvão, 2022).

No Ceará, as transformações na zona costeira do estado após a chegada dos empreendimentos eólicos ocasionou em conflitos socioambientais entre as comunidades tradicionais Espraiado e Volta do Rio com as empresas Cemig e Brasil Ventos no município de Acaraú. As populações afirmam não terem recebido redução nas tarifas de energia elétrica e se mobilizaram contra o licenciamento ambiental do projeto Central Eólica Araras com a utilização do lema "Não queremos essa energia limpa que chega de jeito sujo", contestando as “boas intenções” do projeto em audiências públicas (Silva, 2014).

Esse movimento ocorreu também em um assentamento rural no município Itapipoca, no Ceará, onde os moradores conseguiram impedir a construção do Complexo Eólico Baleia que ameaçava a biodiversidade local (Viana, 2016). Desse modo, a ocorrência de impactos negativos semelhantes em diversas localidades, sociais e/ou ambientais permite pensar na capacidade do poder público de desenvolver mecanismos de prevenção, adaptação e mitigação (redução dos impactos), além da promoção ao diálogo para resolução de conflitos por meio da criação de políticas energéticas e climáticas regulamentadas por dispositivos legais como lei e decretos. Essas políticas devem ser capazes de gerir uma implementação estratégica dos parques eólicos, alinhando benefícios sociais à sustentabilidade ambiental e contribuindo para o desenvolvimento mais equilibrado possível (Morais & Baiardi, 2025). À vista disso, este estudo buscou investigar possíveis estratégias dos governos estaduais para o controle dos impactos socioambientais com empreendimentos eólicos.

O Quadro 4 apresenta leis, decretos, resoluções e modelos de relatórios encontrados em 5 dos 9 estados da região Nordeste. Esses dispositivos apresentam algumas diretrizes que podem contribuir para a prevenção ou

minimização dos impactos nas fases de licenciamento, construção ou operação dos parques eólicos. Por isso, o quadro encontra-se dividido em cinco colunas: esfera de atuação do documento encontrado; local de origem ou de atuação; o tipo ou título do instrumento; a ementa ou descrição do documento; e seu grau de impacto na produção de energia eólica. No Rio Grande do Norte, a Lei nº 10.338/2018 fomenta a Política Estadual de Geração Distribuída com Energias Renováveis (GDER). Por meio do artigo 2, incisos II e IV, ela determina os objetivos de criar alternativas de emprego e renda, além de prevenir ou mitigar impactos negativos ao meio ambiente (RN, 2018). Para os impactos socioambientais em comunidades locais, consideramos seu grau de impacto baixo, pois não menciona proteção aos territórios tradicionalmente ocupados.

Na Bahia, estado com o maior número de empreendimentos eólicos, encontramos o Decreto Nº 24.443/2026, que institui a Política de Transição Energética do Estado da Bahia. O artigo 2, inciso VII determina o "Consentimento Livre, Prévio e Informado: direito fundamental de povos indígenas e comunidades tradicionais de serem consultados antes de projetos que afetem suas terras e culturas". Portanto, o grau de impacto do decreto é considerado alto por reforçar que o tratamento preferencial para renováveis não dispensa o cumprimento de salvaguardas socioambientais (BA, 2026).

O estado do Ceará simplifica a atualização dos procedimentos, critérios e parâmetros aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental por meio da Resolução COEMA nº 07/2018. O Art. 3 §2º estabelece a realização de uma Reunião Técnica Informativa, às expensas do empreendedor, sempre que houver conflitos socioambientais e/ou comunidade significativa afetada. Com isso, possui um grau de impacto médio, pois apesar das menções a conflitos em comunidades tradicionais, o empreendimento eólico é visto como potencial poluidor, permitindo licenciamentos simplificados (CE, 2018). Os estados de Pernambuco e Piauí adotaram um Relatório Ambiental Simplificado (RAS) com o objetivo de subsidiar o licenciamento ambiental de projetos e atividades consideradas e definidas como de pequeno porte e menor impacto.

O relatório tem um grau de impacto médio, uma vez que possibilita a participação social no processo, pois estabelece a realização da Reunião Técnica Informativa, momento destinado à apresentação do projeto à população a ser impactada pelo empreendimento. No entanto, pode acabar tratando os efeitos apenas como casos isolados ao não considerar a construção de diversos parques eólicos em uma mesma região (PI, 2024; PE, 2026).

Não foram encontradas políticas ou dispositivos com mecanismos de adaptação ou mitigação aos impactos em outros estados produtores de energia eólica no nordeste brasileiro. Muitas dessas ações são reconhecidas e incentivadas pelo Ministério Público Federal (MPF) com o auxílio de um documento intitulado "Salvaguardas Socioambientais", um conjunto de mecanismos de controle e monitoramento de risco e de cumprimento de direitos desenvolvido por mais de 30 entidades ligadas a povos tradicionais do Nordeste (Nordeste Potência, 2024). Desse modo, faz-se necessário analisar

os achados dessa pesquisa por meio das considerações finais deste estudo sobre o atual cenário da transição energética no Nordeste brasileiro.

Conclusão

Este estudo buscou traçar um diagnóstico situacional dos impactos e conflitos socioambientais existentes em municípios produtores de energia elétrica por fonte eólica nos nove estados do Nordeste brasileiro. Para isso, foi necessário explorar inicialmente a matriz energética nacional e regional, a fim de verificar sua expansão acelerada e os principais estados produtores. Ademais, explorar o atual cenário de sociodiversidade dos estados por meio de dados sobre povos tradicionais, agricultores e unidades de conservação, grupos vulneráveis aos impactos da instalação de parques eólicos.

Após a análise dos resultados, tornou-se evidente que a expansão da energia eólica corresponde à demanda por diversificação da matriz energética do país, uma vez que as fontes eólica e solar já representam mais de um terço dos empreendimentos a nível nacional. Essa consolidação mostra como a região Nordeste é fundamental na transição energética ao aproveitar o seu principal potencial climático (ventos e raios solares fortes e constantes), diminuindo a dependência de grandes reservatórios de água, cruciais em uma região semiárida. Entretanto, a pesquisa evidencia uma contradição presente nesse modelo de desenvolvimento e replicada em todos os estados da região: a produção de energia elétrica por fonte eólica enriquece o setor nacional e as corporações envolvidas, mas pouco representa para a melhoria dos indicadores sociais, sendo acompanhada de impactos negativos que desconstroem a sua narrativa de energia justa e limpa.

Os impactos sociais afetam moradores em territórios habitados por povos tradicionais e agricultores familiares após a chegada das torres e são percebidos até mesmo em estados com poucos parques eólicos, como no caso do Maranhão. Essa situação preocupa diante de uma região tão diversificada, com forte presença de comunidades indígenas e quilombolas. As áreas de relevância ambiental também são fragilizadas e acendem o alerta de cientistas e acadêmicos para as diversas unidades de conservação do Nordeste, inseridas no bioma predominante da caatinga. As políticas públicas de salvaguardas para a instalação de parques eólicos não são suficientes, pois tratam os impactos como casos isolados e não estão presentes em todos os estados.

Em conclusão, a gestão dos empreendimentos no Nordeste brasileiro acontece de forma fragmentada e desigual com pouca participação popular diante da ausência de políticas específicas para a sua implementação em alguns estados, tornando-se necessário adotar um conjunto de ações integradas: estabelecer novas distâncias mínimas entre as torres e as residências, constante fiscalização do poder público e um aprimoramento dos relatórios ambientais. Desse modo, promovendo uma maior transparência e mais participação popular em todo o processo de construção e operação dos parques eólicos.

Referências

ABBUD, Omar Alves; MONTALVÃO, Edmundo. A crise de energia de 2001 deveu-se à reestruturação do setor elétrico? Para onde seguir após a crise?. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40, n. 157, p. 131-151, jan./mar. 2003. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/840. Acesso em: 25 maio. 2026.

ANEEL. Sistema de Informações de Geração da ANEEL. [s.l.]: Agência Nacional de Energia Elétrica, 2026. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNGE3NjVmYjAtNDFkZC00MDY4LTliNTItMTVkZTU4NWYzYzFmIiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOjR9. Acesso em: 23 nov. 2025.

ARAÚJO, S.M.S. A região semiárida do Nordeste do Brasil: Questões Ambientais e Possibilidades de uso Sustentável dos Recursos. Rios Eletrônica – Revista Científica da FASETE, n. 5, p. 89-98, 2011.

BA. Decreto nº 24.443 de 25 de março de 2026. Regulamenta a Lei nº 14.889, de 24 de abril de 2025, que institui a Política de Transição Energética do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências. Palácio do Governo do Estado da Bahia, Salvador, 25 mar. 2026. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-24443-2026-bahia-regulamenta-a-lei-no-14-889-de-24-de-abril-de-2025-que-institui-a-politica-de-transicao-energetica-do-estado-da-bahia-na-forma-que-indica-e-da-outras-providencias. Acesso em: 23 maio. 2026.

BARROS, Antônio Soares et al. Impactos sociais e ambientais na implantação de parques eólicos: uma análise crítica. Revista Políticas Públicas & Cidades, [s.l.], v. 13, n. 2, p. e915, 2024. DOI: 10.23900/2359-1552v13n2-105-2024. Disponível em: https://journalppc.com/RPPC/article/view/915. Acesso em: 27 maio. 2026.

CE. Resolução COEMA nº 07, de 06 de setembro de 2018. Dispõe sobre a simplificação e atualização dos procedimentos, critérios e parâmetros aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE para os empreendimentos de geração de energia elétrica por fonte eólica no estado do Ceará. Conselho Estadual do Meio Ambiente, Fortaleza, 06 set. 2018. Disponível em: https://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/46/2019/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Coema-n%C2%BA-07-de-06-de-setembro-de-2018-E%C3%B3lica.pdf. Acesso em: 23 maio. 2026.

FUNAI. Terra Indígena: o que é? Ministério dos Povos Indígenas, Brasília, DF, 21 ago. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas/terras-indigenas-o-que-e. Acesso em: 23 maio. 2026.

HOFSTAETTER, Moema. Energia eólica: entre ventos, impactos e vulnerabilidades socioambientais no Rio Grande do Norte. 2016. 160f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

HOFSTAETTER, Moema; PESSOA, Zoraide Souza. Evolução dos modelos de energias renováveis tradicionais para os alternativos e a expansão das eólicas no nordeste do Brasil. In: PESSOA, Zoraide Souza (Org). Energia eólica: perspectivas e desafios no Rio Grande do Norte. São Paulo: Livraria da Física, 2022.

IBGE. Censo Demográfico. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/. Acesso em: 10 maio. 2026.

IBGE. Censo Demográfico. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: 10 maio. 2026.
IBGE. Censo Demográfico. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9663-censo-demografico-2000.html. Acesso em: 10 maio. 2026.
IBGE. Malhas Territoriais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2025. Disponível em: ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais. Acesso em: 12 maio. 2026.
IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html. Acesso em: 10 maio. 2026.
INCRA. Assentamentos. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, DF, 7 maio. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos. Acesso em: 23 maio. 2026.
INCRA. Quilombolas. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, DF, 23 maio. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/quilombolas. Acesso em: 23 maio. 2026.
MDA. Sistema de Gestão Fundiária. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://sigef.incra.gov.br/. Acesso em: 15 abr. 2026.
MMA. Áreas Protegidas. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Brasília, DF, 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protegidas. Acesso em: 26 maio. 2026.
MMA. Painel de Unidades de Conservação Brasileiras. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Brasília, DF, 2026b. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDNmZTA5Y2ItNmFkMy00Njk2LWI4YjYtZDJlNzFkOGM5NWQ4IiwidCI6IjJiMjY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNlNCIsImMiOjF9. Acesso em: 13 abr. 2026.
MORAIS, Fábio Tadeu Côrtes; BAIARDI, Amilcar. Uma brisa de mudança: os desafios da energia eólica no Nordeste brasileiro em busca de um futuro sustentável. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [s. l.], v. 11, n. 5, p. 2947–2963, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i5.19208. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19208. Acesso em: 25 maio. 2026.
NORDESTE POTÊNCIA. Salvaguardas Socioambientais para Energia Renovável. Organização Nordeste Potência, [s.l.], jan. 2024. Disponível em: https://nordestepotencia.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Salvaguardas-para-renovaveis.pdf. Acesso em: 24 maio. 2026.
OLIVEIRA, Gesner et al. Impactos socioeconômicos e ambientais da geração de energia eólica no Brasil. ABEEolica, São Paulo, julho de 2020. Disponível em: https://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2022/04/ABEEolica_GO-Associados-V.-Final.pdf. Acesso em: 27 maio. 2026.
ONU. Climate Change. United Nations, [s.l.], 2026. Disponível em: https://www.un.org/en/global-issues/climate-change. Acesso em: 24 maio. 2026.
PE. Relatório Ambiental Simplificado – RAS. Agência Estadual de Meio Ambiente, Recife, 2026. Disponível em: https://www2.cprh.pe.gov.br/publicacoes-e-transparencia/relatorio-ambiental-simplificado-ras/. Acesso em 23 maio. 2026.
PI. RAS - Relatório Ambiental Simplificado. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Coronel José Dias, 11 abril. 2024. Disponível em: https://siga.semar.pi.gov.br/media/uploads/2024/04/07/793311f3-6c02-4bf4-902d-5978af54e9cc.pdf. Acesso em: 23 maio. 2026.

PNUD. O que é o IDH. United Nations Development Programme, [s.l.], 2026. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-e-o-idh. Acesso em: 24 maio. 2026.

RIBEIRO, Carolina Silva; OLIVEIRA, Gilca Garcia de. Conflitos socioambientais no meio socioeconômico: o caso de Brotas de Macaúbas, Bahia. Revista Brasileira de Energia, v. 26, n. 4, p. 19-29, 4º trim. 2020. Disponível em: https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/577. Acesso em: 23 maio. 2026.

RN. Lei nº 10.338, de 16 de janeiro de 2018. Modifica a Lei nº 10.163, de 21 de fevereiro de 2017, para acrescentar diretrizes ao fomento da Política Estadual de Geração Distribuída com Energias Renováveis – GDER, no Estado do Rio Grande do Norte. Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Norte, Natal, 16 de janeiro de 2018. Disponível em: https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2021/k4m5ma9gpf0o37grujflo6lnuzt698.pdf . Acesso em: 23 maio. 2026.

Anexos



Quadro 1 - Síntese metodológica



Mapa 1 - Localização e número de habitantes das Unidades Federativas da região Nordeste no Brasil



Figura 1 - Infográfico da Matriz Elétrica Brasileira e Nordestina no primeiro semestre de 2026

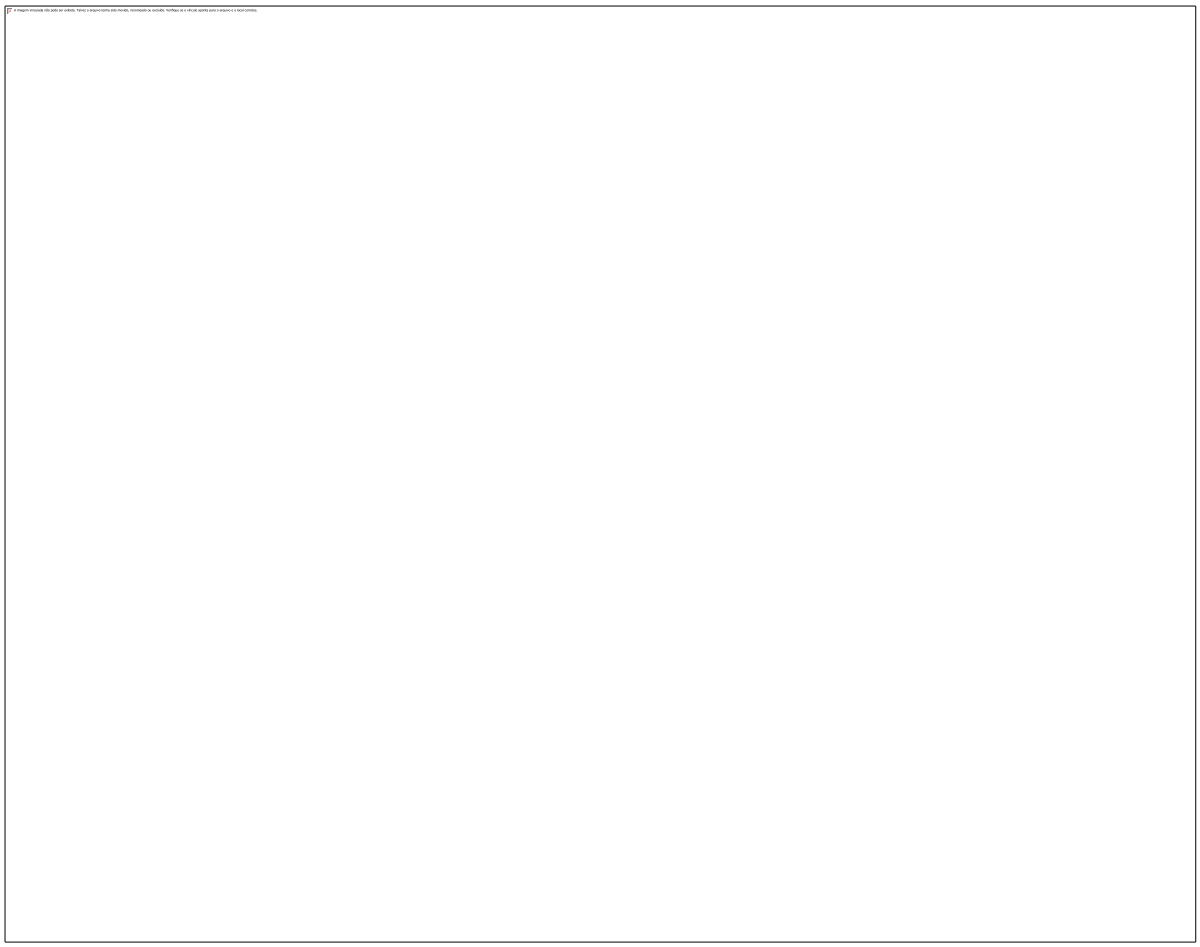


Gráfico 1 - Comparação do IDH dos estados do nordeste em 2000, 2010 e 2021

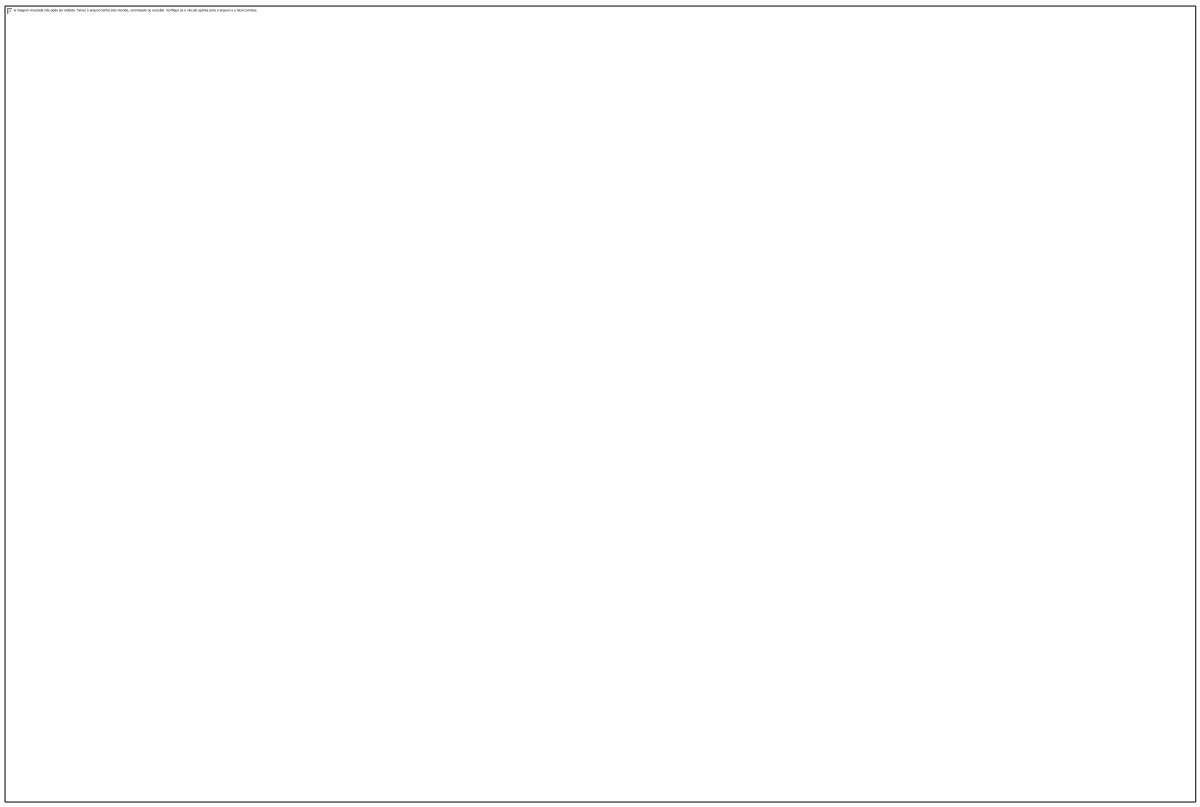


Gráfico 2 - Número de assentamentos rurais por Unidade Federativa no nordeste brasileiro no primeiro semestre de 2026

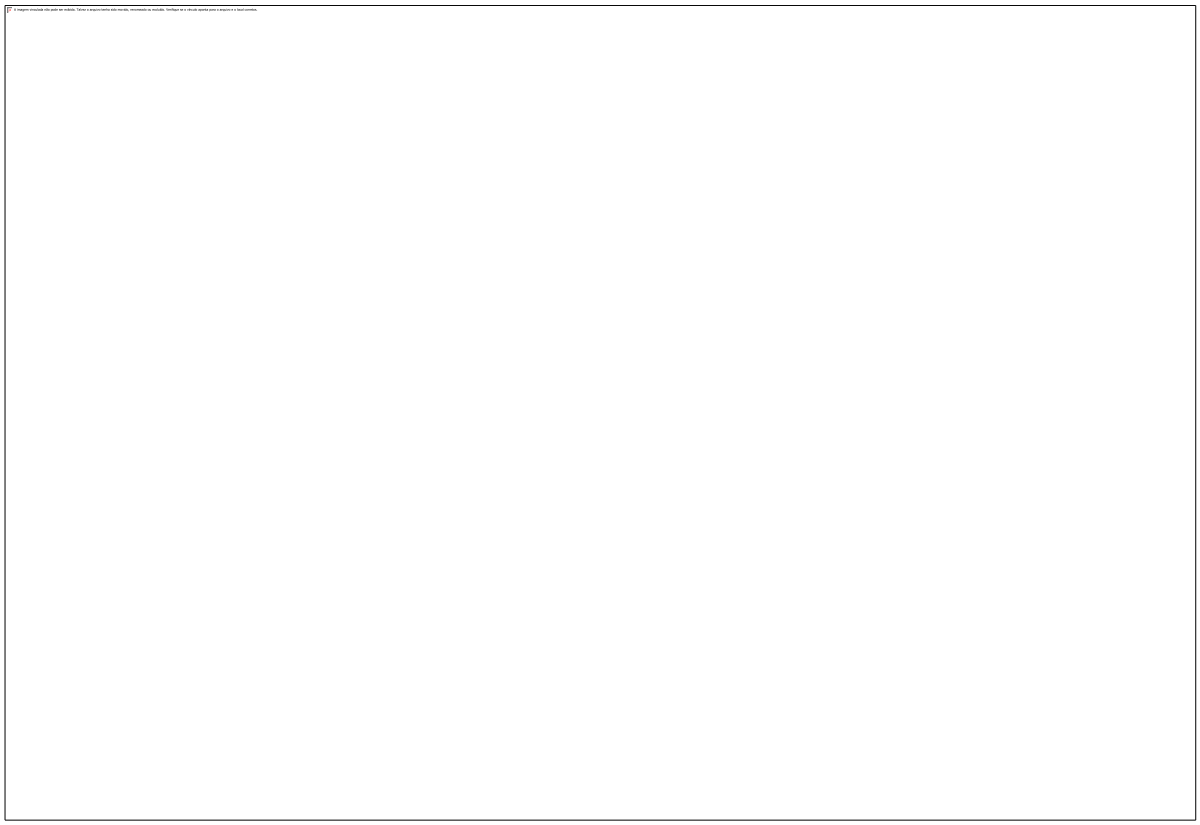


Gráfico 3 - Número de localidades indígenas por Unidade Federativa no nordeste brasileiro no primeiro semestre de 2026

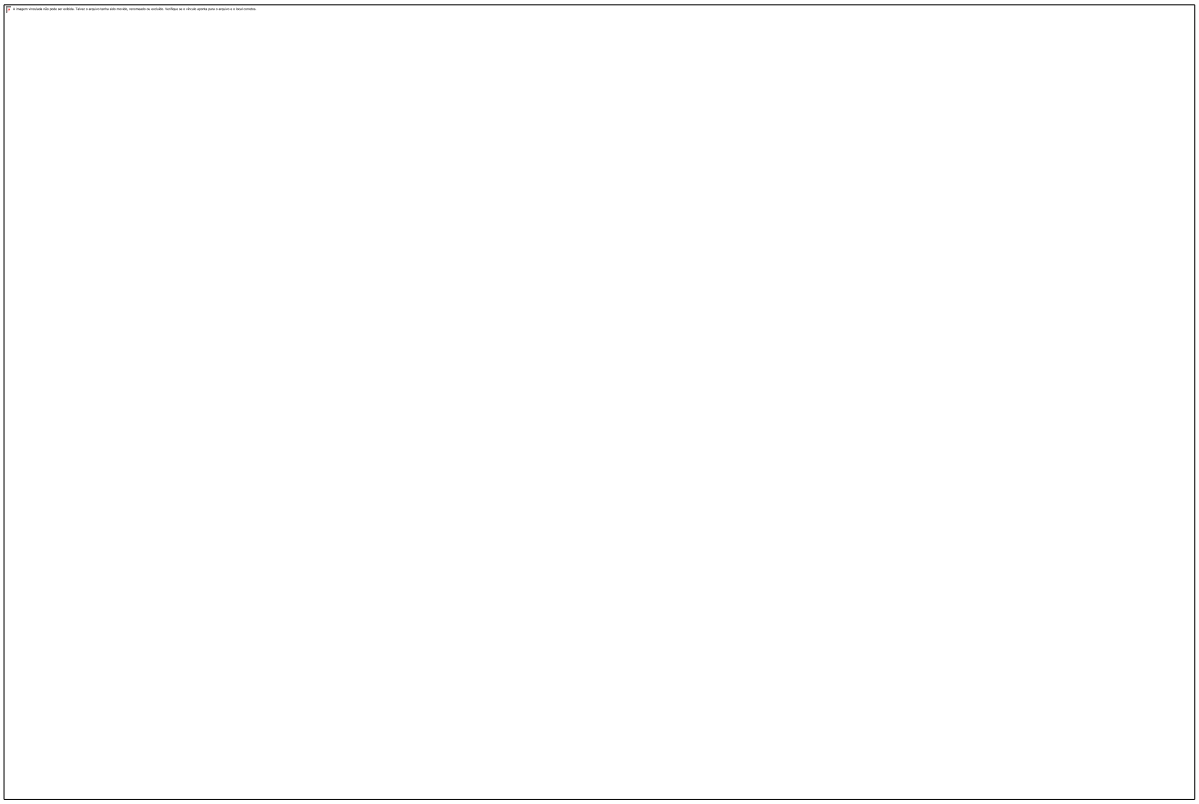


Gráfico 4 - Número de localidades quilombolas por Unidade Federativa no nordeste brasileiro no primeiro semestre de 2026

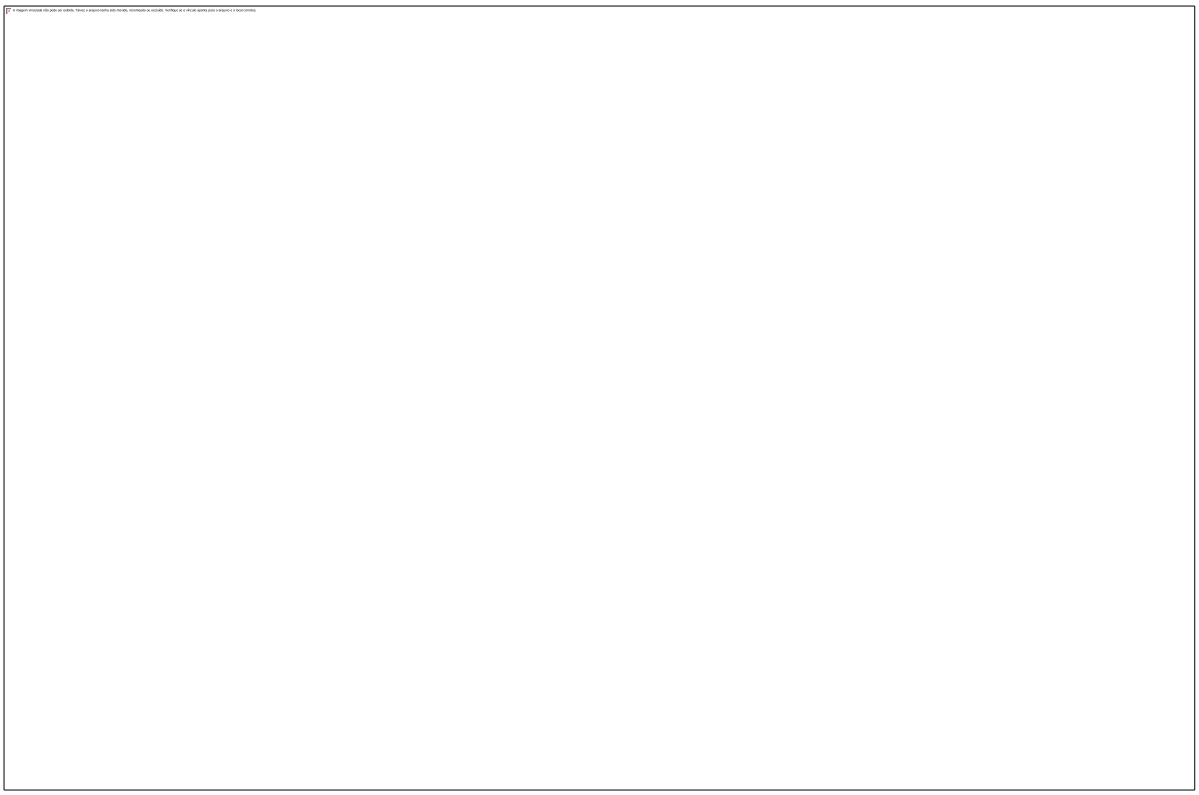
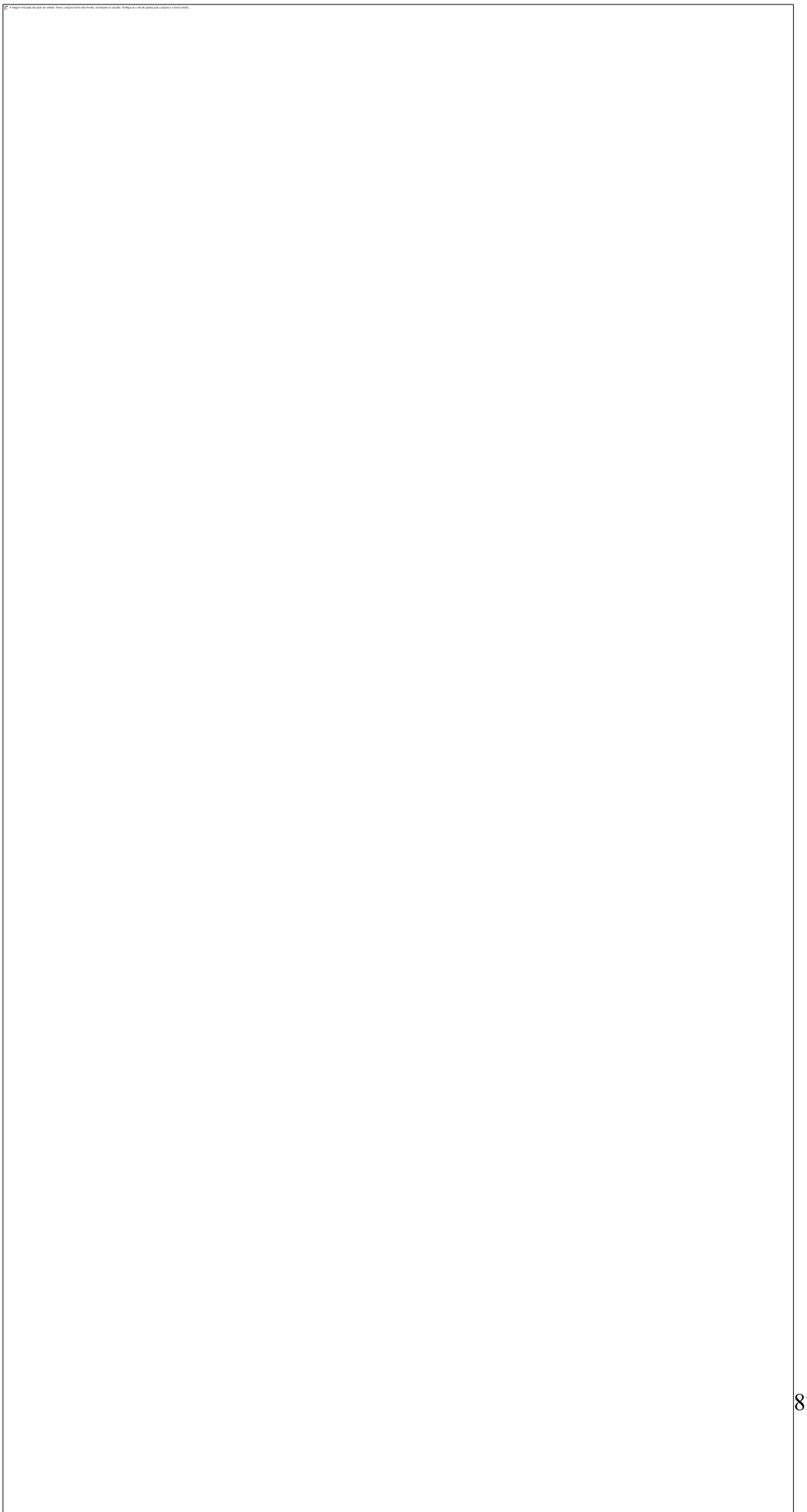


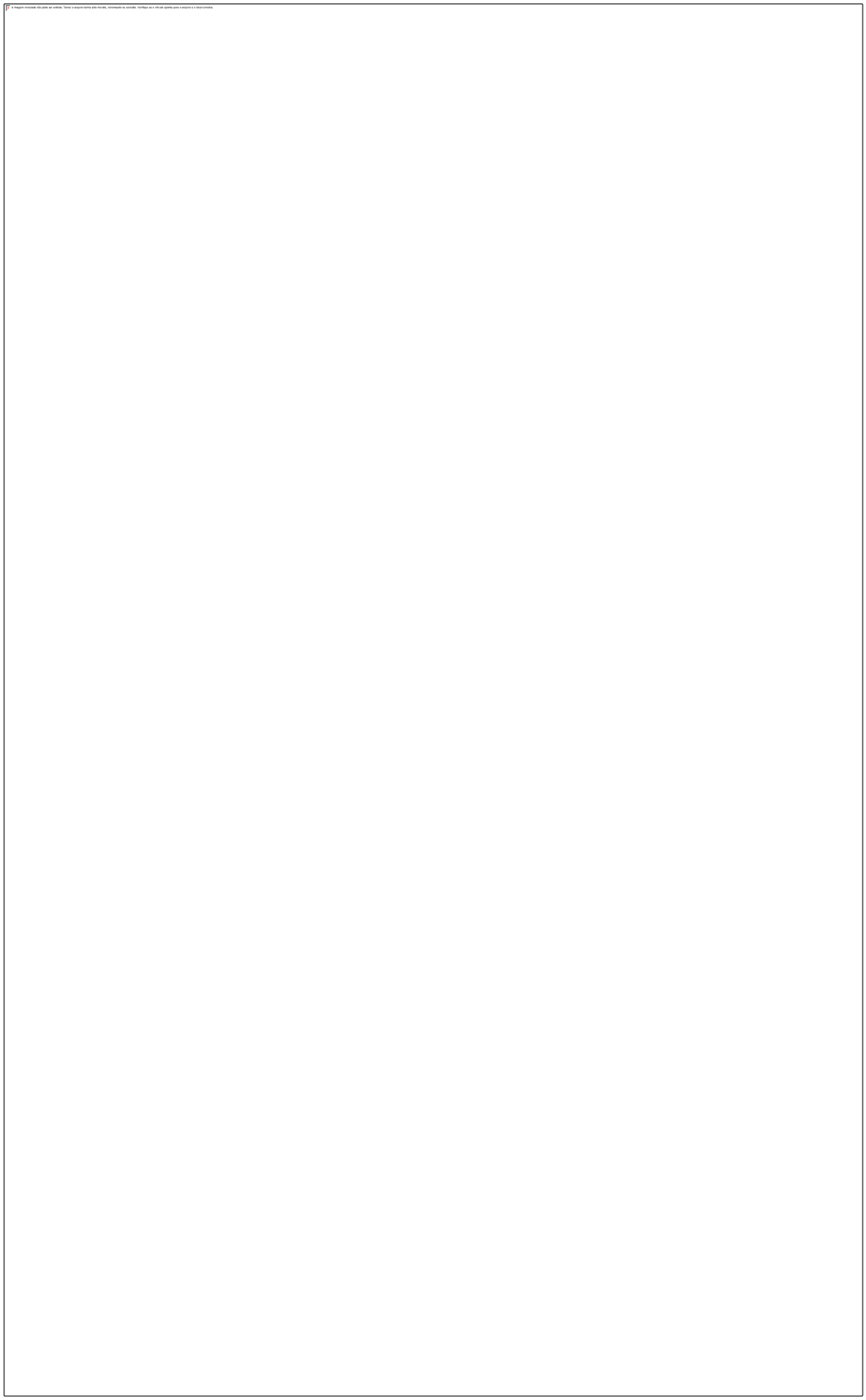
Gráfico 5 - Número de unidades de conservação por Unidade Federativa no nordeste brasileiro no primeiro semestre de 2026



Quadro 2 - Impactos sociais e ambientais identificados após instalação de aerogeradores nos municípios dos estados do nordeste brasileiro no primeiro semestre de 2026



Quadro 3 - Conflitos socioambientais com energia eólica nos municípios das Unidades Federativas da região Nordeste brasileira até o primeiro semestre de 2026



Quadro 4 - Leis, decretos, resoluções e relatórios de controle dos impactos socioambientais dos empreendimentos eólicos nos estados do Nordeste até o primeiro semestre de 2026

CÓDIGO: HS1693

AUTOR: ALEXANDRA DE OLIVEIRA GONCALVES MARTINS

ORIENTADOR: LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

TÍTULO: Tecnopolítica na formação de gestores públicos: uma análise dos cursos de Gestão de Políticas Públicas no Brasil

Resumo

Este trabalho analisa a presença da tecnopolítica na formação de gestores públicos, considerando as transformações digitais e seus impactos sobre a gestão pública. A pesquisa compara os cursos de Gestão de Políticas Públicas da UFRN, USP, UnB e UFC, investigando a incorporação de tecnologias, inovação e competências digitais em suas estruturas curriculares. Busca-se compreender se a formação acadêmica prepara futuros gestores para os desafios contemporâneos da administração pública e da transformação digital.

Palavras-chave: Tecnopolítica; Gestão Pública; Tecnologia; Formação.

TITLE: Technopolitics in Public Management Education: An Analysis of Public Policy Programs in Brazil

Abstract

This paper analyzes the presence of technopolitics in the education of public managers, considering digital transformations and their impacts on public management. The research compares Public Policy programs at UFRN, USP, UnB, and UFC, investigating the incorporation of technology, innovation, and digital skills into their curricula. It seeks to understand whether academic training prepares future managers for contemporary challenges in public administration and digital transformation.

Keywords: Technopolitics; Public Management; Technology; Education

Introdução

A formação de profissionais para atuação no Estado brasileiro envolve o desenvolvimento de capacidades que articulam conhecimentos técnicos, compreensão institucional e leitura das dimensões políticas dos problemas públicos. No Campo de Públicas, constituído por cursos como Gestão de Políticas Públicas, Administração Pública e Gestão Pública, essa formação está relacionada à tomada de decisão e à ação governamental, aproximando ciência,

conhecimento profissional e realidade política (FREITAS; ALMEIDA; MARTINS, 2025). As Diretrizes Curriculares Nacionais também estabelecem a necessidade de considerar os contextos político, econômico, social e institucional nos quais se desenvolve a administração pública (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, torna-se relevante discutir a formação tecnopolítica dos gestores públicos. O conceito de tecnopolítica possui diferentes sentidos na literatura e não deve ser reduzido ao uso de tecnologias digitais. No Campo de Públicas, sua compreensão envolve a articulação entre conhecimentos, métodos e as condições concretas em que ocorre a ação governamental, especialmente nos processos de gestão, planejamento, formulação, implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas (FREITAS; ALMEIDA; MARTINS, 2025).

Essa perspectiva encontra importante referência no Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido por Carlos Matus. Em contraposição a modelos que tratam a realidade como objeto passível de controle predominantemente técnico, Matus (1993) compreende o planejamento como uma prática situada, na qual o ator que planeja está inserido em uma realidade compartilhada com outros atores, portadores de interesses, capacidades e projetos distintos. O planejamento governamental envolve, portanto, a explicação da realidade, a definição de objetivos, a construção de estratégias e a análise da viabilidade da ação.

A dimensão política, nesse sentido, está presente na própria construção das alternativas e nas condições de implementação. As relações entre os atores, os conflitos existentes e as diferentes capacidades de intervenção influenciam diretamente os resultados das ações governamentais. A literatura sobre o PES destaca, assim, a importância de considerar esses elementos no planejamento público, sobretudo diante de problemas complexos que não possuem soluções previamente determinadas (RIVERA, 1992; MATUS, 1993).

É a partir dessa abordagem que este estudo compreende a tecnopolítica como uma perspectiva de formação e atuação pública na qual conhecimentos e instrumentos de gestão são mobilizados considerando as condições políticas, sociais e institucionais que conformam a ação governamental. Essa compreensão aproxima-se da discussão de Freitas, Almeida e Martins (2025), para quem a formação tecnopolítica envolve a capacidade de atuar profissionalmente sem desconsiderar as questões políticas presentes na gestão e nas políticas públicas.

Diante disso, este estudo tem como objetivo analisar como essa dimensão está incorporada à formação dos gestores públicos nos cursos de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A análise comparativa busca compreender não apenas a presença de conteúdos relacionados à gestão e ao planejamento nos currículos, mas também de que modo os processos formativos preparam os estudantes para interpretar contextos, lidar com diferentes atores e atuar diante da complexidade dos problemas governamentais.

Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de análise documental e abordagem comparativa. O estudo tem como objeto a formação tecnopolítica nos cursos de Gestão de Políticas Públicas (GPP) de quatro instituições públicas brasileiras: Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A seleção das instituições considerou a existência de cursos de graduação especificamente denominados Gestão de Políticas Públicas, permitindo observar diferentes experiências institucionais de formação profissional no Campo de Públicas.

A análise documental foi escolhida por possibilitar o exame sistemático dos documentos que orientam e estruturam os processos formativos. Foram considerados como fontes primárias os Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPCs), as estruturas curriculares e as ementas dos componentes curriculares disponibilizados oficialmente pelas instituições. A utilização desses documentos permite identificar não apenas a organização formal dos cursos, mas também os conhecimentos, competências e perspectivas formativas que orientam a preparação dos futuros gestores públicos.

O conceito de tecnopolítica constitui a categoria teórica central da análise. A pesquisa não o compreende como sinônimo de tecnologia ou de digitalização da administração pública, mas como a articulação entre dimensões técnicas e políticas presentes na ação governamental. Essa compreensão fundamenta-se especialmente na literatura sobre o Planejamento Estratégico Situacional, segundo a qual o planejamento público não pode ser reduzido à aplicação de métodos e instrumentos técnicos, pois envolve atores, interesses, conflitos, capacidades e condições de viabilidade política (MATUS, 1993). Dialoga, ainda, com a produção do Campo de Públicas que compreende a formação tecnopolítica como aquela capaz de articular conhecimento técnico e questões de ordem política nos processos de gestão, planejamento, formulação, avaliação e monitoramento das políticas públicas (FREITAS; ALMEIDA; MARTINS, 2025).

A partir desse referencial, foi realizada uma leitura dos documentos curriculares buscando identificar conteúdos e competências relacionados à articulação entre técnica e política. Para evitar que a análise se restringisse à presença de determinadas palavras nos títulos das disciplinas, foram consideradas as ementas e demais informações curriculares disponíveis, observando-se o conteúdo formativo proposto por cada componente.

A codificação dos documentos foi organizada em dimensões analíticas derivadas do conceito adotado. Foram consideradas: (a) planejamento governamental e gestão pública; (b) formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas; (c) tomada de decisão e análise de problemas públicos; (d) relações entre Estado e sociedade; (e) participação, democracia e governança; (f) atores, interesses, conflitos e relações de poder; (g) instrumentos, métodos e capacidades técnicas de gestão; e (h) informação, dados, inovação e tecnologias, quando articulados às dimensões políticas da ação pública. Essa última dimensão foi incluída de forma relacional, não sendo considerada, isoladamente, evidência de formação tecnopolítica.

A análise também considera a posição dos componentes curriculares na estrutura dos cursos, distinguindo-se, quando possível, disciplinas obrigatórias e optativas, bem como sua carga horária e inserção nos diferentes momentos da formação. Essa informação permite discutir a centralidade ou a posição periférica de determinadas dimensões na trajetória formativa, sem pressupor que a obrigatoriedade de um componente, isoladamente, determine a existência ou inexistência de formação tecnopolítica.

Após a leitura e codificação dos documentos, os dados serão sistematizados em tabelas e representações gráficas comparativas. A comparação entre as quatro instituições buscará identificar convergências, diferenças e especificidades na maneira como a articulação entre técnica e política aparece nos currículos. Os resultados serão interpretados à luz do referencial teórico, especialmente das contribuições sobre tecnopolítica, planejamento governamental e formação no Campo de Públicas.

Por fim, a análise será confrontada com as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de Administração Pública, instituídas pela Resolução CNE/CES nº 1, de 13 de janeiro de 2014, considerando as competências e os princípios formativos estabelecidos para a atuação profissional no setor público (BRASIL, 2014). Esse procedimento permite observar em que medida os currículos analisados apresentam elementos compatíveis com uma formação capaz de articular conhecimentos técnicos, compreensão do contexto político-institucional e atuação orientada para os problemas públicos.

Resultados e Discussões

A análise dos Projetos Pedagógicos dos Cursos, estruturas curriculares e ementas dos cursos de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) evidencia que a formação tecnopolítica não se organiza, nas instituições analisadas, como um campo disciplinar isolado. Ao contrário, ela aparece de forma transversal, por meio da articulação entre conhecimentos técnicos, instrumentos de gestão e conteúdos relacionados ao Estado, à sociedade, à democracia, aos atores, aos conflitos e aos processos decisórios.

A análise confirma, inicialmente, que a compreensão de tecnopolítica adotada neste estudo não pode ser reduzida à presença de conteúdos relacionados às tecnologias digitais. A literatura mobilizada compreende a tecnopolítica como uma articulação entre dimensões técnicas e políticas da ação pública, especialmente relevante para o planejamento governamental e para os processos de formulação, implementação, avaliação e monitoramento das políticas públicas (FREITAS; ALMEIDA; MARTINS, 2025). Desse modo, a análise dos currículos considerou a presença de instrumentos e conhecimentos técnicos em conjunto com conteúdos que permitissem compreender as condições políticas, sociais e institucionais nas quais esses instrumentos são mobilizados.

A partir desses critérios, foram identificadas diferentes dimensões relacionadas à formação tecnopolítica nos quatro cursos analisados. A Tabela 1 apresenta uma síntese comparativa dessas dimensões, considerando a presença de conteúdos relacionados ao planejamento governamental, ao ciclo das políticas

públicas, às relações entre Estado e sociedade, à participação democrática, aos processos decisórios e aos conhecimentos técnicos necessários à atuação na gestão pública.

Entre os quatro cursos analisados, a USP apresenta a formulação mais explícita dessa articulação em seu próprio Projeto Político-Pedagógico. O documento estabelece como objetivo formar profissionais com competências técnicas, críticas e atitudinais para atuar nas diferentes etapas das políticas públicas e analisar as realidades política, econômica, social e tecnológica nas quais estão inseridos. O perfil do egresso também associa conhecimentos técnicos e humanísticos, compreensão das relações Estado-Governo-Sociedade, análise de disputas e conflitos e capacidade de desenvolver atividades de natureza estratégica e técnica.

A estrutura curricular da USP reforça essa orientação. Entre os componentes obrigatórios encontram-se Análise de Políticas Públicas I, II e III, Poder Legislativo e Gestão de Políticas Públicas, Teorias da Democracia e Instituições Políticas Brasileiras, Orçamento Público, Métodos de Pesquisa, Elaboração de Projetos no Setor Público e Social, Comunicação Pública e Cidadania e Governança Pública. A estrutura também oferece optativas como Ética, Política e Políticas Públicas, Planejamento no Setor Público, Sociedade e Estado, Poder Local e Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública Participativa e Modelos Analíticos para a Formulação de Políticas Públicas.

A combinação desses componentes evidencia uma formação que procura aproximar instrumentos de análise e gestão de conhecimentos sobre poder, instituições, democracia e relações entre Estado e sociedade. O aspecto mais relevante, entretanto, não está simplesmente na quantidade de componentes identificados, mas na própria concepção curricular expressa no PPC: o egresso deve analisar políticas públicas considerando dimensões sociais, políticas e econômicas, compreender disputas e conflitos e, simultaneamente, produzir dados, elaborar indicadores, realizar diagnósticos e desenvolver atividades técnicas e estratégicas.

Na Universidade Federal do Ceará, a articulação entre técnica e política também aparece de maneira explícita no perfil profissional. O curso define o egresso como profissional capaz de atuar em processos de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas em diferentes contextos políticos, econômicos e sociais. O documento institucional afirma ainda que a formação deve desenvolver a compreensão da importância dos contextos político, social e econômico para a formulação de estratégias e para o desenho, implementação e avaliação das políticas, integrando as dimensões política, técnica e ética.

Essa concepção encontra correspondência na estrutura curricular da UFC, que inclui Estado, Governo e Políticas Públicas; Administração e Gestão Pública; Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas I e II; Instrumentos de Planejamento e Gestão Pública; Métodos de Pesquisa e Análise Qualitativa; e Métodos de Pesquisa e Análise Quantitativa. O currículo também disponibiliza componentes relacionados ao controle social, participação, indicadores, monitoramento e avaliação, movimentos e conflitos sociais e planejamento público.

As ementas reforçam essa articulação. A disciplina Políticas Públicas no Brasil aborda processos de descentralização e democratização, participação, atores

sociais e controle social, relacionando-os à gestão local e à cidadania. Já Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas I contempla o papel do Estado, grupos de interesse, atores, demandas e necessidades no processo de formulação. Dessa forma, os conteúdos técnicos relacionados ao ciclo das políticas públicas são acompanhados da análise dos atores e das relações políticas que interferem nesse processo.

A Universidade de Brasília apresenta outro modo de construção da formação tecnopolítica. O currículo do Departamento de Gestão de Políticas Públicas reúne componentes diretamente relacionados ao planejamento governamental, à gestão e governança pública, ao processo decisório, à participação social, à implementação, à avaliação e à democracia. Entre os componentes identificados encontram-se: Planejamento Governamental, Gestão e Governança Pública, Processo Decisório e Políticas Públicas, Participação Social e Políticas Públicas, Implementação de Políticas Públicas, Avaliação de Programas Governamentais e Democracia e Políticas Públicas.

A organização desse conjunto é significativa porque aproxima diretamente capacidades técnicas de gestão de dimensões políticas da ação pública. O planejamento aparece associado à governança; a formulação e implementação são acompanhadas de conteúdos sobre decisão; e a gestão pública é articulada à participação e democracia. A existência de componentes como Teorias Marxistas do Estado e Política Fiscal e Sociedade amplia ainda mais a possibilidade de compreensão das estruturas políticas, econômicas e institucionais que condicionam a ação governamental.

A presença de conteúdos relacionados à ciência, tecnologia e inovação na UnB também merece atenção. O currículo inclui Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação e Inovação no Setor Público, além de componentes que aproximam democracia, governança e políticas públicas. Entretanto, esses conteúdos não foram considerados isoladamente, como evidência de formação tecnopolítica. Sua relevância para a presente análise decorre da inserção em uma estrutura curricular que simultaneamente trabalha planejamento, decisão, participação, democracia e gestão pública.

Na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a formação apresenta uma configuração distinta. A estrutura curricular vigente possui forte flexibilidade, com grande participação de componentes optativos, além de Ateliês de Gestão de Políticas Públicas de 120 horas. Nesse desenho, a dimensão política aparece em componentes como Estado e Sociedade, Atores Políticos e Sociais, Cultura Política e Engajamento Cívico, Poder, Política e Gestão, Estado de Direito e Cidadania, Atores Sociais, Democracia e Participação e Gestão Participativa.

Paralelamente, a estrutura disponibiliza componentes associados à dimensão técnica, como Análise e Representação de Dados e Informações, Estatística Aplicada para o Gestor de Políticas Públicas, Metodologia e Técnicas de Pesquisa, Orçamento e Financiamento do Setor Público Brasileiro e Gestão Municipal e Metropolitana. A característica observada na UFRN, portanto, é menos marcada pela explicitação direta da expressão “técnica e política” e mais pela possibilidade de integração entre diferentes núcleos formativos.

A sistematização dos componentes curriculares identificados nas quatro instituições permite visualizar, de forma comparativa, como os elementos associados às dimensões técnica e política se distribuem entre os cursos. A Tabela 2 reúne exemplos representativos desses componentes, sem pretender esgotar a totalidade da estrutura curricular de cada instituição.

A Tabela 2 evidencia que os componentes relacionados à dimensão técnica não se encontram dissociados daqueles voltados à dimensão política. Em diferentes graus, os cursos combinam conhecimentos relativos ao planejamento, à gestão, à análise, à pesquisa e à avaliação com conteúdos relacionados ao Estado, à democracia, à participação, aos atores e às relações de poder. Essa distribuição reforça a compreensão de que a formação tecnopolítica não decorre da presença isolada de uma categoria de componentes, mas da possibilidade de articulação entre diferentes campos de conhecimento ao longo da formação.
A comparação entre as quatro instituições demonstra, assim, que a formação tecnopolítica pode assumir diferentes configurações curriculares. Na USP, a articulação aparece explicitamente formulada nas competências do egresso e na organização das disciplinas. Na UFC, ela é expressa de maneira direta pela integração das dimensões política, técnica e ética. Na UnB, manifesta-se pela aproximação entre planejamento, decisão, governança, participação e democracia. Na UFRN, evidencia-se principalmente pela coexistência de componentes voltados ao domínio técnico da gestão e de outros dedicados à compreensão de atores, poder, política, democracia e participação.
As principais características identificadas em cada instituição são sintetizadas na Tabela 3.

Essa diferença de configuração é relevante porque impede que a formação tecnopolítica seja mensurada apenas pela existência ou quantidade de disciplinas consideradas “técnicas” ou “políticas”. O que importa, à luz da concepção adotada, é a possibilidade de articulação entre essas dimensões. A técnica fornece instrumentos para diagnóstico, planejamento, análise, monitoramento e avaliação; a política, por sua vez, está presente nos processos de definição de prioridades, disputa entre interesses, participação de atores e construção da viabilidade das decisões. A formação tecnopolítica situa-se justamente na capacidade de relacionar esses elementos.
Nesse sentido, os resultados aproximam-se da concepção de Planejamento Estratégico Situacional associada a Carlos Matus, na qual o planejamento não é entendido como atividade puramente técnica, mas como prática situada em uma realidade composta por diferentes atores, interesses e possibilidades de ação. A formação do gestor público exige, portanto, que o domínio de métodos e instrumentos seja acompanhado da capacidade de interpretar o contexto político no qual as decisões são produzidas e implementadas.
Os dados analisados permitem sustentar, portanto, que os quatro cursos apresentam elementos compatíveis com uma formação tecnopolítica, embora com diferentes graus de explicitação e diferentes estratégias curriculares. Mais do que identificar um modelo único de formação, a comparação revela diferentes maneiras de aproximar conhecimentos técnicos e políticos. Essa diversidade é coerente com o caráter interdisciplinar do Campo de Públicas e indica que a formação tecnopolítica pode ser construída tanto por componentes que explicitamente integram essas dimensões quanto pela articulação entre diferentes áreas de conhecimento ao longo da trajetória acadêmica.

Conclusão

Este estudo teve como objetivo analisar como a formação tecnopolítica se manifesta nos cursos de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), considerando a articulação entre as dimensões técnica e política da ação pública. A análise dos Projetos Pedagógicos dos Cursos, estruturas curriculares e ementas permitiu identificar diferentes formas de construção dessa articulação ao longo da formação.

Os resultados demonstraram que os quatro cursos apresentam elementos compatíveis com uma formação tecnopolítica, embora com diferentes graus de explicitação e distintas configurações curriculares. A análise evidenciou que essa formação não se reduz à presença de conteúdos tecnológicos ou de disciplinas isoladamente classificadas como técnicas ou políticas. Sua principal característica está na possibilidade de articulação entre conhecimentos e instrumentos necessários à ação governamental e a compreensão dos contextos políticos, sociais e institucionais nos quais as decisões públicas são produzidas e implementadas.

A comparação entre as instituições também revelou diferentes estratégias para essa articulação. Enquanto USP e UFC apresentam essa relação de maneira mais explicitamente formulada em seus documentos curriculares, a UnB a constrói de forma particularmente relacionada ao planejamento, à decisão, à governança, à participação e à democracia. Na UFRN, a articulação aparece principalmente pela combinação entre componentes voltados ao domínio técnico da gestão e aqueles dedicados à compreensão de atores, poder, política, democracia e participação.

Nesse sentido, os achados reforçam a importância de compreender a formação do gestor público para além do domínio instrumental das ferramentas de gestão. A atuação sobre problemas públicos envolve não apenas capacidades técnicas de diagnóstico, planejamento, formulação e avaliação, mas também a compreensão dos atores, interesses, conflitos e condições institucionais que atravessam esses processos. A formação tecnopolítica, portanto, pode constituir uma dimensão relevante para a preparação de profissionais capazes de atuar diante da complexidade da ação governamental.

Por fim, a pesquisa não pretende estabelecer um modelo curricular único ou hierarquizar as instituições analisadas. Ao contrário, evidencia que diferentes desenhos formativos podem produzir distintas possibilidades de articulação entre técnica e política. Como limite, destaca-se que a análise esteve concentrada nos documentos curriculares, não contemplando a forma como esses conteúdos são efetivamente desenvolvidos nas práticas pedagógicas ou apropriados pelos estudantes. Pesquisas futuras poderão aprofundar essa discussão por meio da análise das experiências formativas, das práticas docentes e das percepções de estudantes e egressos dos cursos de Gestão de Políticas Públicas.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014. Institui as Diretrizes Curriculares

Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014.
FREITAS, Christiana Soares de; ALMEIDA, Lindijane; MARTINS, Ana Paula Antunes. O conceito de tecnopolítica como ação pública e suas representações no Campo de Públicas. Campo de Públicas: conexões e experiências, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 277-301, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.15701039.
MATUS ROMO, Carlos Tulio. Política, planejamento e governo. Brasília, DF: Ipea, 1993. t. 1. (Série Ipea, 143).
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas. Departamento de Gestão de Políticas Públicas. Projeto pedagógico do curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2018.
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Projeto político-pedagógico do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2023. Atualizado em jul. 2025.
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Projeto pedagógico do curso de Gestão de Políticas Públicas. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2024.
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Projeto pedagógico do curso superior de bacharelado em Gestão de Políticas Públicas na modalidade presencial. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018.

Anexos

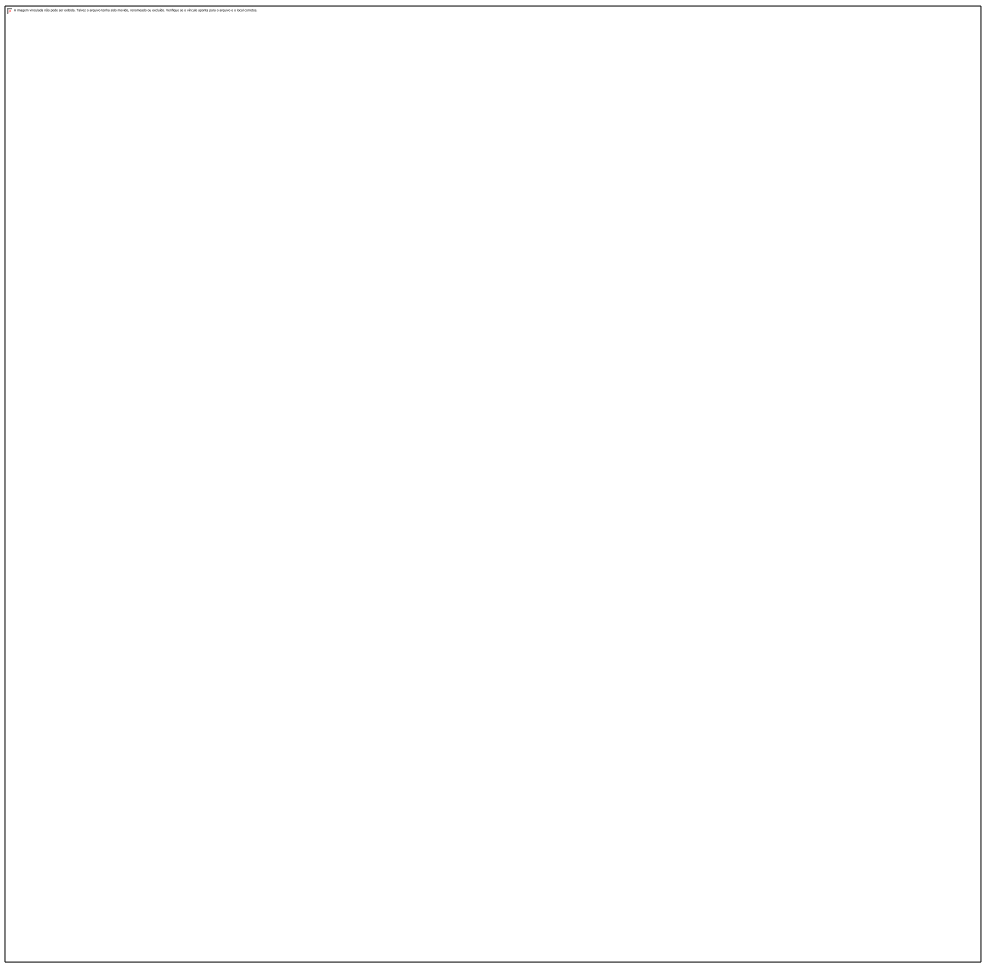


Tabela 3 – Síntese das formas de articulação da formação tecnopolítica nos cursos analisados

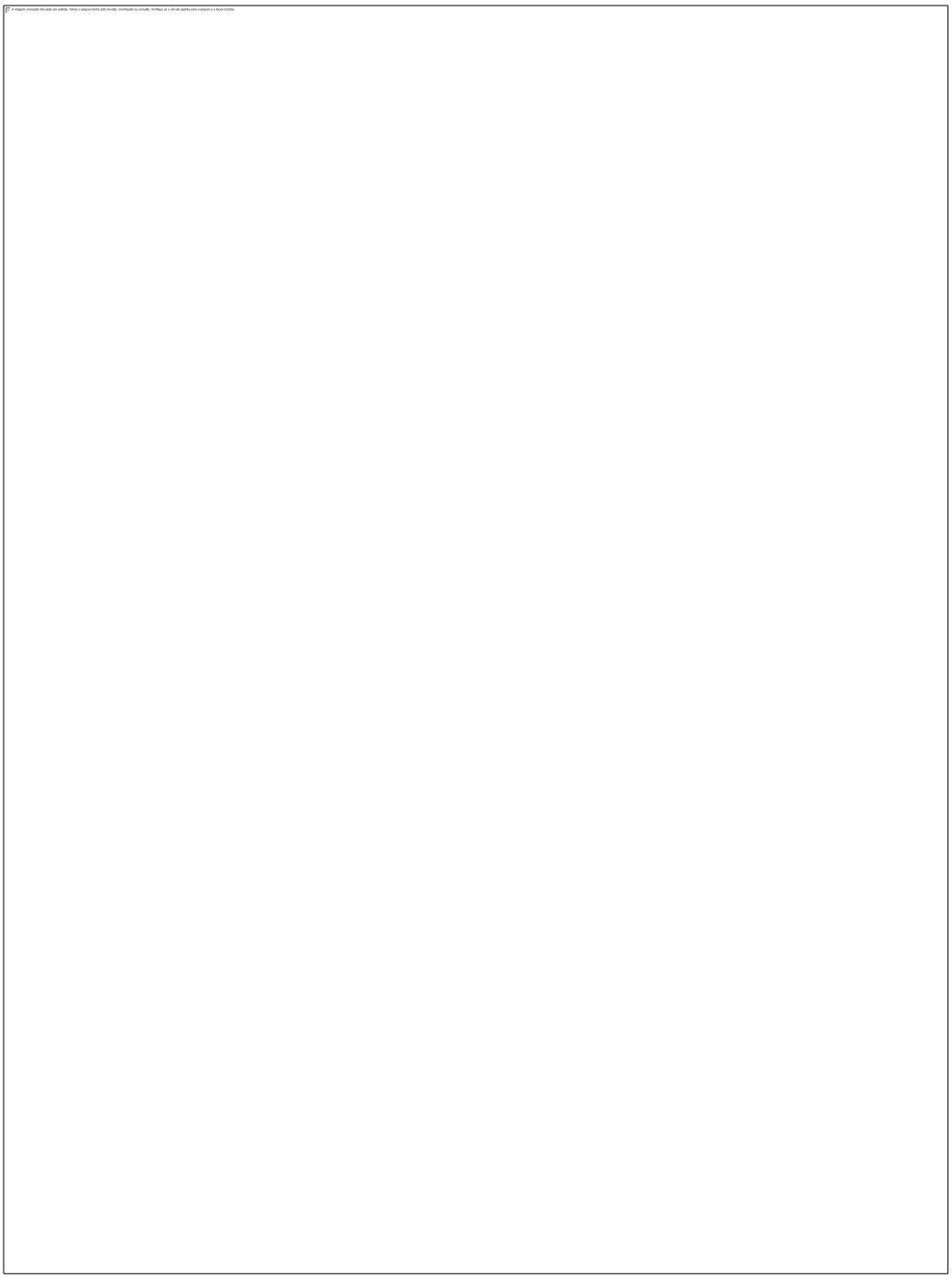


Tabela 2 – Componentes curriculares representativos das dimensões técnica e política da formação:

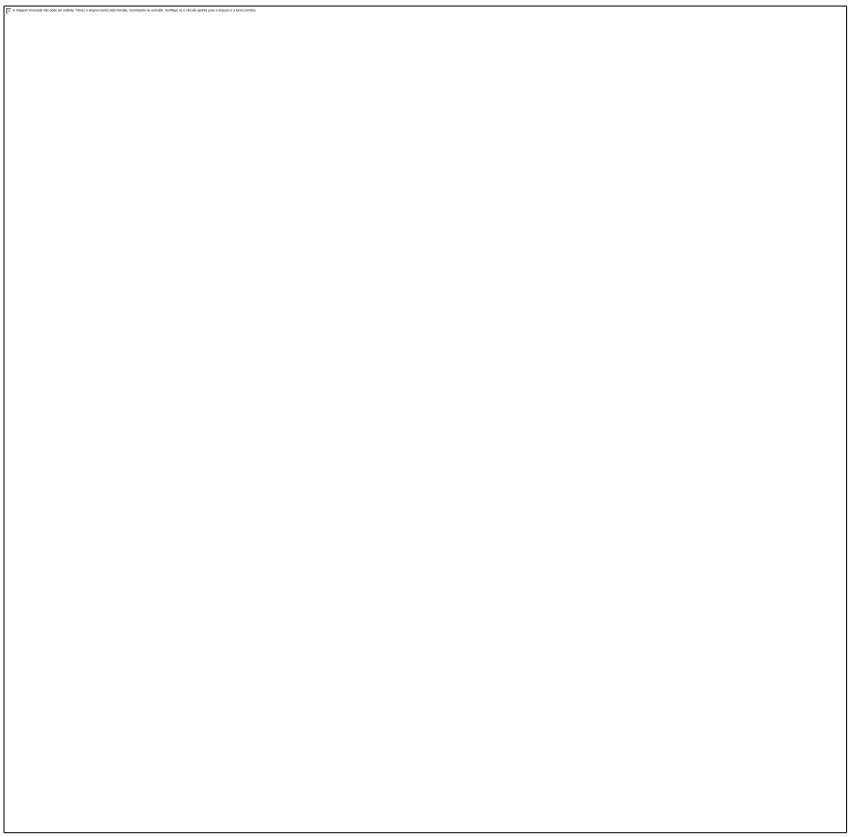


Tabela 1 – Dimensões da formação tecnopolítica identificadas nos cursos de Gestão de Políticas Públicas, pag 1

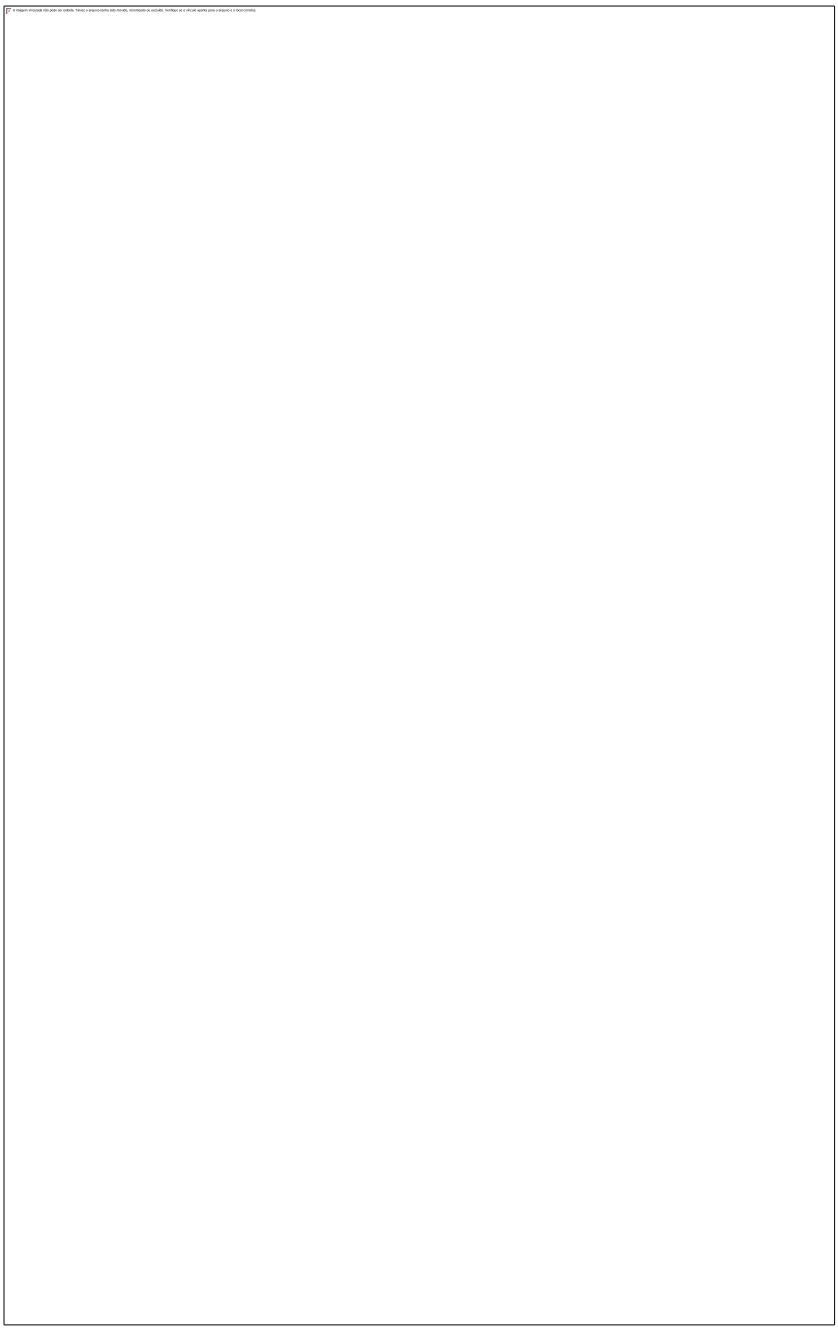


Tabela 1 – Dimensões da formação tecnopolítica identificadas nos cursos de Gestão de Políticas Públicas, pag 2

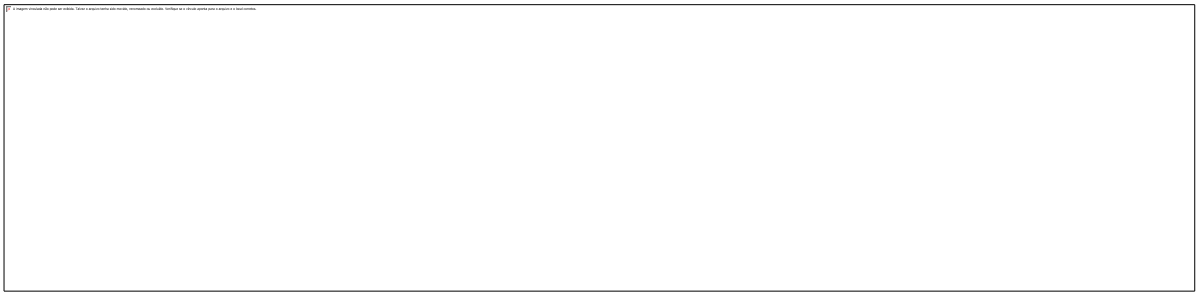


Tabela 1 – Dimensões da formação tecnopolítica identificadas nos cursos de Gestão de Políticas Públicas, pag 3

CÓDIGO: HS1718

AUTOR: NICOLLY ALMEIDA DE MENDONÇA

ORIENTADOR: CLAUDIO ROBERTO DE JESUS

TÍTULO: Levantamento bibliográfico e de documentos sobre Audiência de Custódia

Resumo

O projeto tem como objetivo realizar um levantamento bibliográfico e documental sobre as audiências de custódia no Rio Grande do Norte, tomando como referência o período iniciado com sua implantação, em 2015. Para isso, serão reunidas produções acadêmicas e documentos institucionais relacionados à experiência potiguar, de modo a organizar e sistematizar as informações sobre o desenvolvimento desse instrumento no estado. A partir desse conjunto de fontes, a pesquisa buscará reconstruir sua trajetória ao longo do período analisado, observando as mudanças procedimentais e organizacionais registradas, bem como os avanços, limites e desafios apontados pela literatura e pela documentação disponível. Com isso, pretende-se oferecer uma visão articulada sobre como as audiências de custódia foram sendo incorporadas e estruturadas no Rio Grande do Norte ao longo desses anos.

Palavras-chave: Audiência de custódia; Rio Grande do Norte; justiça criminal

TITLE: Bibliographic and Documentary Survey on Custody Hearings

Abstract

This project aims to conduct a bibliographic and documentary survey on custody hearings in Rio Grande do Norte, focusing on their development since their implementation in 2015. Academic publications and institutional documents related to the state experience will be gathered and systematized in order to organize information on how this mechanism has developed over time. Based on these sources, the research will reconstruct the trajectory of custody hearings in the state, considering the procedural and organizational changes recorded throughout the period, as well as the advances, limitations, and challenges identified in the available literature and documentation. The study therefore seeks to provide an integrated overview of how custody hearings have been incorporated and structured in Rio Grande do Norte over the years.

Keywords: Custody hearing; Rio Grande do Norte; criminal justice.

Introdução

A prisão em flagrante constitui um dos primeiros momentos em que a pessoa detida passa a se relacionar diretamente com o sistema de justiça criminal e, por envolver restrição imediata da liberdade, exige mecanismos capazes de submeter a atuação estatal ao controle judicial. Durante muito tempo, porém, esse primeiro contato ocorreu principalmente por meio dos registros produzidos a partir do flagrante, sem que a pessoa presa fosse apresentada de imediato à autoridade responsável por decidir sobre a continuidade da privação de liberdade. A audiência de custódia altera essa dinâmica ao aproximar temporalmente a prisão e sua apreciação pelo Judiciário, permitindo examinar a legalidade da detenção, a necessidade de sua manutenção e as condições em que ela ocorreu. Embora esse direito já estivesse previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, incorporados ao ordenamento brasileiro em 1992, foi a partir de 2015 que sua realização passou a ser estruturada nacionalmente, com a Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça e, posteriormente, com sua inclusão expressa no Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/2019. A literatura, contudo, ressalta que a existência formal da audiência não elimina, por si só, problemas historicamente presentes no uso das prisões cautelares e no funcionamento da justiça criminal (ÁVILA, 2016; CRUZ, 2018).

No Rio Grande do Norte, a implantação ocorreu em 2015, inicialmente concentrada em Natal, e passou a ser acompanhada por pesquisas voltadas não apenas às decisões, mas também às práticas desenvolvidas nas audiências. Jesus e Suassuna (2019), ao observarem sistematicamente a Central de Flagrantes de Natal, identificaram a coexistência entre uma estrutura formal, organizada pelas funções de magistrados, Ministério Público e defesa, e uma dimensão informal marcada por subjetividades, sujeição criminal e forte valorização das informações produzidas no flagrante. Esses achados mostram que a apresentação da pessoa presa criou uma nova possibilidade de controle, mas passou a operar dentro de práticas institucionais já existentes, de modo que a presença do custodiado não significa, automaticamente, participação efetiva no processo decisório.

Ao longo da década, a própria organização das audiências também se transformou. Em 2020, a Resolução nº 04-TJ instituiu polos regionais em Natal, Mossoró, Caicó e Pau dos Ferros e reconheceu dificuldades relacionadas a transporte, recursos humanos, estrutura e disponibilidade financeira, evidenciando que a apresentação ao Judiciário depende de uma rede administrativa capaz de articular diferentes instituições e territórios. Paralelamente, documentos posteriores passaram a incorporar preocupações com atendimento psicossocial, proteção social, informação e acompanhamento após a decisão. O material da Defensoria Pública do Rio Grande do Norte demonstra, por exemplo, que a necessidade de orientação permanece depois da soltura, pois a pessoa liberada precisa compreender a continuidade do processo, identificar eventuais medidas cautelares e saber onde buscar assistência jurídica.

Diante desse percurso, esta pesquisa busca reconstruir a trajetória das audiências de custódia no Rio Grande do Norte entre 2015 e 2025 por meio de levantamento bibliográfico e documental, articulando produção acadêmica e registros institucionais relacionados ao tema. O objetivo é compreender como esse instrumento foi

incorporado, regionalizado e ampliado ao longo de sua primeira década, sem presumir que sua existência normativa corresponda automaticamente à plena efetividade. Assim, a investigação procura identificar os principais avanços, limites e transformações apontados pelas fontes, considerando tanto o momento da apresentação ao Judiciário quanto as condições institucionais que antecedem e sucedem a audiência.

Metodologia

A pesquisa adota uma abordagem predominantemente qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, tendo como recorte temporal o período compreendido entre 2015 e 2025 e como recorte territorial o estado do Rio Grande do Norte. A escolha desse intervalo permite acompanhar o processo desde a implantação das audiências de custódia na comarca de Natal até o encerramento de sua primeira década, sem pressupor, contudo, que exista uma fonte única capaz de registrar de forma homogênea todas as mudanças ocorridas nesse período. Por essa razão, o levantamento foi construído a partir da aproximação entre diferentes tipos de material, considerando artigos científicos, dissertações, livros e relatórios, juntamente com resoluções, portarias, documentos de orientação, registros institucionais e dados produzidos pelos órgãos envolvidos. A busca e a seleção das fontes não tiveram como finalidade acumular o maior número possível de textos, mas localizar materiais diretamente relacionados ao problema investigado, seguindo a compreensão de Galvão de que um levantamento bibliográfico precisa estar orientado pela delimitação do tema e pela pertinência da informação recuperada, de modo que a sistematização permita reconhecer o conhecimento já produzido, as diferenças existentes entre os estudos e as lacunas que permanecem.

A produção acadêmica referente diretamente ao Rio Grande do Norte ocupa posição central nessa construção, mas seus limites territoriais e temporais foram preservados. Assim, resultados obtidos por pesquisas realizadas em Natal são tratados como evidências sobre aquela comarca e sobre os períodos efetivamente observados, sem serem generalizados automaticamente para todo o estado ou para toda a década. Os estudos nacionais e aqueles produzidos em outras unidades da Federação cumprem função distinta, sendo utilizados para contextualizar problemas recorrentes, estabelecer categorias analíticas e permitir comparação, mas não para atribuir ao Rio Grande do Norte resultados que não foram produzidos localmente. A pesquisa documental acompanha essa mesma preocupação: os atos do TJRN são utilizados para reconstruir as mudanças formais na organização das audiências, enquanto documentos do CNJ e da Defensoria permitem observar a ampliação dos serviços relacionados à proteção social, ao acesso à informação e à prevenção de tortura. Dessa maneira, normas e pesquisas empíricas não são tratadas como fontes equivalentes, pois cada uma responde a perguntas diferentes: os documentos institucionais mostram aquilo que foi formalmente estabelecido, enquanto a literatura empírica permite verificar como determinados aspectos funcionaram nas situações efetivamente observadas.

Essa articulação tornou-se especialmente necessária porque a organização das audiências foi modificada durante o período analisado. A Resolução nº 04/2020-TJ registrou a regionalização em quatro polos e explicitou dificuldades estruturais que

condicionavam a expansão do serviço, enquanto documentos posteriores do CNJ registraram, no Rio Grande do Norte, a criação de atendimento psicossocial e de fluxos de proteção social.Já em 2024, a Resolução nº 37 do TJRN passou a vincular a realização das audiências à implantação dos Núcleos Regionais das Garantias, prevendo unidades em Natal e Mossoró e incorporando ao desenho organizacional a atuação de profissionais de psicologia, serviço social e pedagogia.Enquanto essa estrutura não estivesse integralmente instalada, a Portaria Conjunta nº 42/2024 manteve os polos existentes, determinou o registro das audiências no BNMP 3.0 e entrou em vigor em 1º de janeiro de 2025, permitindo acompanhar a transição entre diferentes modelos organizacionais sem confundir previsão normativa com efetiva implementação.

Como complemento ao levantamento bibliográfico e documental, foram consideradas as entrevistas semiestruturadas realizadas com policiais militares no âmbito do projeto, porque elas permitem observar uma etapa que aparece de maneira menos detalhada nos documentos administrativos: o momento anterior à chegada da pessoa custodiada ao Judiciário. Essas falas, entretanto, não são tratadas como representação do conjunto da Polícia Militar nem das forças policiais do estado, mas como relatos qualitativos capazes de revelar percepções sobre a prisão em flagrante, a entrega da ocorrência à Polícia Civil, o acesso posterior às decisões da audiência e as alegações de uso da força. Sempre que um entrevistado apresenta uma opinião, interpretação jurídica ou percepção sobre os efeitos das audiências, esse conteúdo é mantido como fala do participante e não convertido em evidência estatística. A mesma cautela orientou o uso dos dados quantitativos: as bases do BNMP anexadas ao projeto foram consideradas, mas não utilizadas para produzir uma série histórica de 2015 a 2025, porque algumas delas se referem a período posterior ao recorte e não permitem, isoladamente, confirmar que todos os filtros territoriais e variáveis correspondem especificamente às audiências de custódia do Rio Grande do Norte. Assim, a análise privilegia informações cuja origem, período e significado possam ser verificados, ainda que isso implique reconhecer a inexistência de uma série estadual completa e homogênea para todos os anos.

Resultados e Discussões

A reconstrução da trajetória revela que a audiência de custódia não permaneceu institucionalmente igual ao modelo implantado em 2015. O primeiro movimento consistiu em transformar a apresentação ao juiz em uma rotina da justiça criminal de Natal, criando uma nova etapa entre a prisão e a decisão sobre sua continuidade. Os estudos produzidos nos primeiros anos mostram, entretanto, que essa mudança formal passou a conviver com práticas anteriores. Jesus e Suassuna observaram que a audiência possuía uma estrutura juridicamente organizada, mas identificaram também padrões informais que influenciavam as interações e decisões, com destaque para a valorização dos documentos e narrativas produzidos durante o flagrante.Esse achado é importante porque permite compreender que a presença do custodiado não deve ser tomada automaticamente como sinônimo de participação efetiva. A pessoa pode estar fisicamente diante do juiz e, ainda assim, encontrar uma narrativa processual já formada antes de sua entrada na sala. Ao mesmo tempo, a própria pesquisa apresenta situações em que informações surgidas durante a audiência modificaram o rumo da decisão, mostrando que o encontro presencial pode produzir efeitos justamente quando

possibilita confrontar ou complementar aquilo que já havia sido registrado. A audiência aparece, assim, não como substituição integral dos documentos policiais, mas como oportunidade de submetê-los a um controle judicial mais próximo da prisão e de inserir outras informações antes que a privação de liberdade seja mantida.

Essa discussão ganha outra dimensão quando se considera quem chega a esse espaço. A literatura reunida ao longo da década mostra que o sistema penal alcança de maneira desigual diferentes segmentos sociais, e as pesquisas realizadas em Natal também chamaram atenção para a seletividade presente no funcionamento das audiências. Embora os resultados de estudos locais não possam ser estendidos mecanicamente para todo o estado, eles ajudam a mostrar que a decisão judicial não ocorre em um vazio social: a pessoa que chega à audiência já percorreu uma sequência de escolhas e intervenções iniciadas antes do encontro com o Judiciário. Por essa razão, interpretar a audiência exclusivamente pela proporção entre prisão e liberdade reduziria um processo muito mais amplo. A coletânea organizada por Prado e Romão evidencia justamente essa ampliação do debate ao reunir pesquisas sobre territorialidade, atores processuais, raça, gênero, tortura, seletividade e produção de prova, enquanto o relatório do IDDD mostra que acesso à defesa, compreensão das informações e condições de realização do ato são elementos indispensáveis para avaliar sua efetividade.Dessa perspectiva, uma audiência não se torna efetiva apenas porque ocorreu dentro do prazo ou porque produziu uma decisão; é necessário observar se a pessoa conseguiu compreender o que estava acontecendo, se teve acesso à defesa, se sua condição física pôde ser verificada e se informações relevantes puderam realmente participar do processo decisório.

Ao mesmo tempo em que essas pesquisas revelavam as dinâmicas presentes no interior da audiência, a própria expansão territorial mostrava que a garantia da apresentação dependia de condições externas à sala. A Resolução nº 04/2020-TJ é particularmente reveladora porque reconhece expressamente a dificuldade de transportar diariamente pessoas presas em diferentes comarcas e relaciona a criação dos polos de Natal, Mossoró, Caicó e Pau dos Ferros à disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros.A regionalização permite perceber que entre a prisão e o juiz existe uma infraestrutura que normalmente permanece invisível quando a audiência é analisada apenas como ato processual. Para que uma pessoa seja apresentada, é necessário que a prisão seja formalizada, que as informações circulem, que haja transporte ou condições tecnológicas adequadas, que os profissionais envolvidos estejam disponíveis e que o fluxo seja compatível com a distância entre municípios. A pandemia de Covid-19 tornou essa dependência ainda mais evidente, ao interromper ou modificar temporariamente a realização presencial das audiências e introduzir novos debates sobre o uso de videoconferência. Em vez de representar apenas uma interrupção excepcional, esse período reforçou a importância de distinguir a existência jurídica do direito das condições concretas necessárias para sua realização.

É nesse contexto que a proteção social começa a aparecer de maneira mais integrada ao funcionamento das audiências no Rio Grande do Norte. O relatório do Justiça Presente registra uma mudança entre um cenário caracterizado pela ausência de atendimento multidisciplinar e de uma rede estruturada de proteção social e outro em que passaram a existir atendimento psicossocial, capacitação de equipes e qualificação da rede de dezesseis municípios, além da ampliação do uso do sistema de registro das audiências.O relatório nacional de seis anos das audiências registra, especificamente para o estado, que as equipes de atendimento social prévio foram implementadas em junho de 2020 e

as de atendimento posterior em dezembro daquele ano, além de mencionar o termo de cooperação firmado entre o TJRN e a Prefeitura de Natal para ações de proteção social destinadas às pessoas custodiadas e, em determinados casos, às vítimas.Essa ampliação altera o modo de compreender o próprio procedimento, pois a audiência deixa de ser vista apenas como local onde se decide se alguém continuará preso e passa a funcionar também como ponto em que determinadas vulnerabilidades podem ser identificadas e encaminhadas. O material da Defensoria Pública reforça essa continuidade ao orientar as pessoas liberadas sobre número do processo, medidas cautelares e necessidade de acompanhamento posterior, demonstrando que a soltura não encerra o vínculo com o sistema de justiça nem elimina a necessidade de informação e apoio.

Essa transformação também se conecta às percepções dos policiais entrevistados, embora seus relatos devam ser compreendidos dentro dos limites da pequena quantidade de participantes. Nas entrevistas, o fluxo aparece dividido entre instituições: a Polícia Militar realiza a abordagem, reúne os elementos iniciais e conduz a ocorrência, mas, depois da entrega à Polícia Civil, o policial que realizou o flagrante frequentemente deixa de acompanhar formalmente o percurso do caso e pode tomar conhecimento do resultado da audiência de maneira indireta. Essa distância ajuda a compreender por que determinadas percepções sobre a audiência se formam fora do espaço judicial. Ao mesmo tempo, os depoimentos não reproduzem uma visão uniforme segundo a qual a audiência necessariamente “solta” quem foi preso; aparecem também referências às exigências legais para manutenção da prisão, às falhas que podem ocorrer durante a formalização do flagrante e à função do Judiciário de avaliar a situação. Quando a questão da violência é introduzida, os entrevistados associam a audiência tanto à possibilidade de apuração de alegações feitas pela pessoa presa quanto à necessidade de produzir registros capazes de demonstrar a atuação policial, revelando que o controle posterior à prisão também repercute na maneira como os profissionais percebem a documentação de sua própria atuação. Essas falas não permitem afirmar que a audiência tenha modificado toda a prática policial do estado, mas ajudam a conectar duas etapas que normalmente aparecem separadas nas pesquisas: a produção do flagrante e o controle judicial que ocorre depois dele.

Ao final da década, essa trajetória institucional apresenta um desenho mais complexo do que aquele existente em 2015. A Resolução nº 37/2024 do TJRN prevê que os Núcleos Regionais das Garantias, sediados em Natal e Mossoró, assumam funções relacionadas à fase investigativa e às audiências de custódia e determina que essas estruturas contem com profissionais de áreas como psicologia, serviço social e pedagogia, além de admitir serviços integrados de identificação, perícia e atendimento à pessoa custodiada.Enquanto essa implantação se processa, a Portaria Conjunta nº 42 mantém os polos e estabelece o registro obrigatório das audiências no BNMP 3.0, mostrando que a institucionalização continua sendo reorganizada.Em escala nacional, o próprio CNJ registra que o BNMP 3.0 passou a operar em agosto de 2024 e que os novos campos de informação não possuem série histórica anterior, uma circunstância importante para compreender por que determinados indicadores recentes não podem ser comparados diretamente com toda a década.Essa limitação aparece igualmente no levantamento estadual: é possível reconstruir com segurança os principais marcos institucionais, identificar problemas revelados pelas pesquisas empíricas e acompanhar a ampliação dos serviços relacionados às audiências, mas não foi localizada uma base homogênea contendo, ano a ano entre 2015 e 2025, as mesmas variáveis sobre decisões, relatos de violência, perfil dos custodiados e encaminhamentos sociais. Longe de invalidar o

estudo, essa ausência delimita seu alcance e mostra que a própria disponibilidade e continuidade dos dados constituem um desafio para avaliar longitudinalmente a política.

Assim, quando os diferentes materiais são colocados em sequência, a primeira década deixa de parecer um conjunto de episódios isolados e passa a revelar um processo contínuo de institucionalização. A audiência chega ao Rio Grande do Norte concentrada em Natal, passa a ser observada por pesquisas que identificam tanto novas possibilidades de controle quanto permanências nas práticas decisórias, expande-se territorialmente diante de limitações logísticas, atravessa a ruptura provocada pela pandemia, incorpora gradualmente serviços de proteção social e termina o período inserida em uma reorganização mais ampla do funcionamento da justiça criminal, relacionada ao juiz das garantias, ao BNMP 3.0 e à atuação multiprofissional. Essa sequência não permite afirmar que todos os problemas inicialmente identificados tenham sido solucionados, mas permite demonstrar que o instituto sofreu mudanças relevantes e que sua efetividade depende de algo mais complexo do que sua simples previsão normativa: depende de como a informação é produzida antes da audiência, de como a pessoa presa consegue participar do ato, de como as instituições se articulam territorialmente e de quais respostas são oferecidas depois da decisão.

Conclusão

A análise da trajetória das audiências de custódia no Rio Grande do Norte entre 2015 e 2025 mostra que sua consolidação ocorreu de forma gradual e acompanhada por mudanças institucionais relevantes. A implantação inicialmente concentrada em Natal criou um novo momento de controle judicial da prisão, aproximando a pessoa custodiada da autoridade responsável por decidir sobre a continuidade da privação de liberdade. Entretanto, as pesquisas realizadas nos primeiros anos demonstram que essa inovação passou a conviver com práticas já existentes no sistema de justiça, como a forte valorização das informações produzidas no flagrante, a presença de subjetividades nas interações e a permanência de padrões de seletividade penal. Dessa forma, a existência da audiência ampliou as possibilidades de controle e participação, mas não significou, por si só, a superação dos problemas anteriormente presentes no processo decisório.

Com o passar dos anos, a própria estrutura das audiências foi sendo modificada. A regionalização instituída em 2020 evidenciou que a garantia de apresentação ao Judiciário também depende de condições administrativas, como transporte, disponibilidade de equipes, estrutura física e articulação entre instituições e diferentes regiões do estado. Ao mesmo tempo, a incorporação de atendimento psicossocial, proteção social e orientações posteriores à soltura ampliou o alcance atribuído à audiência, mostrando que as necessidades identificadas nesse momento não se encerram necessariamente com a decisão judicial. O material da Defensoria Pública reforça essa continuidade ao demonstrar que a pessoa liberada ainda precisa compreender o andamento do processo, eventuais medidas cautelares e os caminhos para manter o acesso à defesa.

Assim, os dez primeiros anos das audiências de custódia no Rio Grande do Norte revelam um processo de institucionalização marcado simultaneamente por avanços e permanências. O estado passou de uma experiência concentrada na capital para uma estrutura regionalizada e progressivamente relacionada a outros serviços, enquanto parte dos desafios identificados nas pesquisas iniciais continuou dependendo da forma como as práticas institucionais são conduzidas. A pesquisa também encontrou como limite a ausência de uma série estadual homogênea que permita comparar, ano a ano, os mesmos indicadores de decisões, relatos de violência, perfil dos custodiados e encaminhamentos sociais. Por essa razão, a principal contribuição do levantamento está em reunir e articular fontes dispersas para reconstruir, com base no que pode ser efetivamente comprovado, a trajetória das audiências no estado. O conjunto analisado indica, portanto, que sua efetividade não depende apenas da existência formal do procedimento, mas também da qualidade da participação da pessoa custodiada, da circulação das informações, da estrutura disponível e da capacidade de articulação entre as instituições antes, durante e depois da audiência.

Referências

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Audiência de custódia: avanços e desafios. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 53, n. 211, p. 301-333, jul./set. 2016.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial. Brasília, DF: CNJ, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Unidades da Federação: Rio Grande do Norte. Brasília, DF: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório de seis anos das audiências de custódia: Rio Grande do Norte. Brasília, DF: CNJ.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Audiências de custódia completam 10 anos com dados inéditos. Brasília, DF, 24 fev. 2025.

CRUZ, Jorge Henrique Tatim da. Prisões cautelares e audiência de custódia: uma análise do impacto no encarceramento provisório. 2018. Dissertação (Mestrado em

Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Passou por uma audiência de custódia? Fique atento! Seu processo não acabou. Natal: DPE/RN.

IDDD – INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. O fim da liberdade: a urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia. Relatório Nacional. São Paulo: IDDD, 2019.

JESUS, Claudio Roberto de; SUASSUNA, Rodrigo Figueiredo. Análise das audiências de custódia realizadas no estado do Rio Grande do Norte, na comarca de Natal. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 193-214, fev./mar. 2019.

PRADO, Alessandra Rapacci Mascarenhas; ROMÃO, Vinícius de Assis (org.). Audiências de custódia no Brasil: a prática em debate. Salvador: EDUFBA, 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. Resolução nº 18/2015-TJ. Disciplina a instalação da Central de Flagrantes e a realização da audiência de custódia na comarca de Natal. Natal: TJRN, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. Resolução nº 04-TJ, de 12 de fevereiro de 2020. Institui polos regionais para a realização de audiências de custódia no Estado do Rio Grande do Norte. Natal: TJRN, 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. Resolução nº 37, de 13 de novembro de 2024. Dispõe sobre a implantação e o funcionamento do juiz das garantias no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. Natal: TJRN, 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. Portaria Conjunta nº 42, de 27 de setembro de 2024. Regulamenta os Polos de Custódia e Flagrantes no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. Natal: TJRN, 2024.

SEREJO, Lucas André Ferreira; FERREIRA, Luma Soares Sabbadini Martins; CASTELO BRANCO, Thayara Silva. Para além das audiências de custódia: análise sobre a importância do Estado Social após a liberdade do indivíduo para evitar a reincidência criminal. International Journal of Scientific Management and Tourism, Curitiba, v. 10, n. 4, p. 1-17, 2024.

CÓDIGO: HS1726

AUTOR: LUDMILLA FONSECA DA SILVA DANTAS

ORIENTADOR: CLAUDIO ROBERTO DE JESUS

TÍTULO: Audiências de custódia e os mecanismos de controle e responsabilização da atividade policial.

Resumo

A presente pesquisa tem como objetivo analisar os impactos das audiências de custódia sobre a atuação e a rotina dos profissionais de segurança pública, com ênfase na perspectiva de policiais militares em relação às audiências de custódia. A pesquisa busca compreender como os policiais percebem esse mecanismo de controle judicial e de que forma sua implementação se relaciona com as práticas desenvolvidas no cotidiano profissional, especialmente nas situações que envolvem abordagens, prisões em flagrante e condução de pessoas custodiadas. Para isso, foi adotada uma abordagem qualitativa, tendo como principal procedimento metodológico a realização de entrevistas semiestruturadas com policiais militares que possuíam experiência em abordagens e prisões em flagrante. A análise inicial das entrevistas permitiu identificar aspectos relacionados à divisão das atribuições entre as instituições envolvidas no fluxo da prisão, à necessidade de fundamentação e documentação das ações policiais e às percepções dos agentes sobre os mecanismos de controle de sua atuação. Os resultados preliminares também apontaram para uma possível redução da participação dos policiais militares nas etapas posteriores à entrega da ocorrência à Polícia Civil, indicando a necessidade de investigar como as informações e os efeitos das decisões tomadas posteriormente retornam, ou não, aos profissionais responsáveis pela atuação inicial.

Palavras-chave: Audiências de custódia; Atuação policial; Segurança Pública;

TITLE: Custody hearings and mechanisms for the oversight and accountability of police activity.

Abstract

This research aims to analyze the impact of custody hearings on the work and routines of public security professionals, focusing on the perspective of military police officers. The study seeks to understand how officers perceive this mechanism of judicial oversight and how its implementation relates to their daily professional practices—particularly in situations involving stops, arrests *in flagrante*, and the transport of individuals in custody. A qualitative approach was adopted, utilizing semi-structured interviews with military police officers experienced in conducting stops and making arrests *in flagrante* as the primary methodological procedure. Preliminary analysis of the interviews identified aspects related to the division of duties among the institutions involved in the arrest process, the requirement to substantiate and document police actions, and the officers' perceptions regarding mechanisms for monitoring their conduct. Preliminary results also suggested a potential reduction in military police involvement in the stages following the handover of the case to the Civil Police, indicating a need to investigate how information and the consequences of subsequent decisions—or the lack thereof—reach the professionals responsible for the initial intervention.

Keywords: Custody hearings; Police conduct; Public security;

Introdução

A audiência de custódia constitui um procedimento processual penal por meio do qual a pessoa presa em flagrante deve ser apresentada diretamente à autoridade judicial, em regra, no prazo máximo de 24 horas. O ato possui dupla finalidade: de um lado, permite ao Judiciário avaliar a legalidade da prisão, bem como a necessidade de sua manutenção ou a possibilidade de concessão de liberdade provisória; de outro, possibilita a verificação de possíveis ocorrências de tortura, maus-tratos ou violência no momento da prisão ou durante a condução da pessoa custodiada. A instituição das audiências de custódia no Brasil está relacionada aos compromissos assumidos pelo país em tratados internacionais de direitos humanos, especialmente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em seu artigo 7º, e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 9º. Apesar desses compromissos, a apresentação imediata da pessoa presa não foi efetivamente implementada durante décadas. A mudança ocorreu em escala nacional a partir de 2015, com a Resolução nº 213 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), editada no contexto das discussões sobre a situação do sistema prisional brasileiro e da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, que reconheceu a existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional” no sistema penitenciário. Inicialmente, a Resolução nº 213/2015 estabeleceu procedimentos voltados principalmente às pessoas presas em flagrante. Posteriormente, no julgamento definitivo da ADPF nº 347, o Supremo Tribunal Federal ampliou a compreensão sobre a obrigatoriedade da audiência de custódia, alcançando diferentes modalidades de prisão. Paralelamente, a Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, incorporou expressamente o instituto ao Código de Processo Penal, promovendo alterações, entre outros dispositivos, nos artigos 287 e 310. No Rio Grande do Norte, as audiências de custódia foram institucionalizadas na Comarca de Natal em setembro de 2015. A Resolução nº 18/2015-TJRN, de 16 de setembro daquele ano, regulamentou a instalação da Central de Flagrantes e o funcionamento das audiências de custódia na capital potiguar,

relacionando sua implementação às garantias previstas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e ao controle judicial da prisão (TJRN, 2015). Além de possibilitar a análise da legalidade e da necessidade da prisão, a audiência de custódia também desempenha importante função de controle da atuação dos agentes estatais envolvidos na captura e condução da pessoa presa. O contato direto entre a autoridade judicial e a pessoa custodiada permite identificar possíveis situações de violência ou maus-tratos e pode contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização e controle da atividade policial. Entretanto, pesquisas empíricas realizadas em diferentes contextos brasileiros apontam que existe uma distância entre os objetivos normativos atribuídos às audiências de custódia e sua realização cotidiana. Fatores estruturais, institucionais e culturais podem limitar a efetividade do procedimento como mecanismo de controle da atuação policial. Entre os aspectos observados estão a permanência de práticas de segurança durante as audiências e a presença ostensiva de agentes policiais armados, elementos que podem influenciar o ambiente em que a pessoa custodiada presta suas declarações. Diante desse contexto, torna-se relevante deslocar a análise para além da sala de audiência e compreender o fluxo institucional que antecede a apresentação ao Judiciário. A prisão envolve uma sequência de ações que começa na abordagem policial e passa pela captura, apreensão de objetos, produção de registros, condução, formalização do flagrante e encaminhamento às instituições responsáveis pelas etapas posteriores. Assim, compreender as audiências de custódia também exige investigar como os profissionais que atuam nas etapas iniciais percebem esse procedimento e suas possíveis.

Metodologia

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, tendo como objetivo compreender, a partir da perspectiva dos policiais militares, os possíveis impactos das audiências de custódia sobre suas práticas profissionais e sobre a rotina de trabalho das instituições de segurança pública. A escolha da abordagem qualitativa esteve relacionada à necessidade de compreender as experiências, percepções e interpretações dos participantes acerca de suas atividades profissionais e das mudanças ou implicações decorrentes da implementação das audiências de custódia.

A principal técnica de produção de dados foi a realização de entrevistas semiestruturadas com policiais militares. O roteiro de entrevistas foi elaborado de modo a contemplar um conjunto comum de questões, possibilitando a comparação entre as experiências dos participantes, ao mesmo tempo em que permitiu o aprofundamento de aspectos específicos relacionados às suas vivências profissionais. As questões abordaram, entre outros aspectos, a atuação dos policiais em ocorrências que resultaram em prisão em flagrante, os procedimentos adotados após a prisão, o contato com o sistema de justiça e as percepções dos participantes sobre as audiências de custódia e seus possíveis efeitos sobre a atividade policial.

Os participantes foram selecionados de forma intencional, considerando a experiência profissional e a possibilidade de contribuição para os objetivos da pesquisa. Inicialmente, foram priorizados policiais militares com experiência em abordagens, prisões em flagrante e procedimentos relacionados à apresentação de pessoas presas ao

sistema de justiça. Essa estratégia de seleção buscou reunir participantes que possuíssem experiências diretamente relacionadas ao objeto investigado, possibilitando a identificação de diferentes percepções sobre a relação entre a atuação policial e as audiências de custódia.

As entrevistas foram realizadas de forma individual, mediante apresentação dos objetivos da pesquisa e autorização dos participantes. Os relatos foram registrados e posteriormente organizados para análise, preservando-se a identidade dos entrevistados e as informações que pudessem permitir sua identificação. A análise do material buscou identificar aspectos recorrentes nos depoimentos, bem como diferenças e particularidades presentes nas experiências relatadas pelos policiais.

Desse modo, a metodologia adotada permitiu aproximar a discussão sobre as audiências de custódia da realidade cotidiana dos profissionais responsáveis pelas abordagens e prisões em flagrante. A partir dos relatos obtidos, buscou-se compreender não apenas os procedimentos formais relacionados às audiências de custódia, mas também como esses profissionais perceberam suas repercussões sobre a rotina de trabalho, os procedimentos policiais e a relação estabelecida entre a Polícia Militar e as demais instituições que integram o sistema de justiça.

Resultados e Discussões

Os resultados obtidos permitiram construir algumas interpretações preliminares sobre a atuação da Polícia Militar do Rio Grande do Norte e, ao mesmo tempo, ofereceram pistas relevantes para orientar o desenvolvimento da pesquisa. Embora os dados ainda não permitam formular conclusões definitivas, a análise da entrevista realizada revelou aspectos importantes sobre o fluxo institucional da prisão, a produção de informações e documentos, a percepção dos policiais sobre a legislação e o papel dos mecanismos de controle na atividade policial.

Um dos aspectos que mais se destacou foi a existência de uma possível ruptura no acompanhamento do fluxo institucional da prisão. Na narrativa do entrevistado, a Polícia Militar participa de maneira intensa das etapas iniciais da ocorrência, envolvendo a abordagem, a prisão, a apreensão de objetos e a condução da pessoa à autoridade competente. Entretanto, após a entrega da ocorrência à Polícia Civil, essa participação tende a diminuir. O entrevistado descreveu essa passagem utilizando a expressão de que, posteriormente, o policial “só encaminha”. Essa afirmação pode ser compreendida não apenas como uma descrição da divisão formal de atribuições entre as instituições, mas também como um possível indício de descontinuidade no fluxo de informações. O profissional responsável por produzir parte significativa dos registros e informações iniciais da ocorrência nem sempre acompanha a forma como esses elementos são posteriormente processados, questionados ou utilizados pelos demais atores do sistema de justiça.

Esse aspecto assume particular relevância para a pesquisa, uma vez que sugere que as repercussões das audiências de custódia sobre a atividade policial podem estar relacionadas à existência, ou não, de mecanismos de comunicação e retorno entre as

instituições. Caso o policial responsável pela prisão não tenha acesso às informações sobre eventuais questionamentos, decisões ou problemas identificados posteriormente no procedimento, a possibilidade de que a audiência de custódia produza processos de aprendizagem e provoque adaptações nas rotinas policiais pode ser limitada. Dessa forma, a questão não se restringe à existência do controle judicial sobre a prisão, mas envolve também a maneira como as informações produzidas a partir desse controle retornam — ou deixam de retornar — às instituições responsáveis pelas etapas anteriores do processo.

Outro elemento relevante identificado na entrevista diz respeito à produção material e documental do flagrante. O entrevistado destacou procedimentos como a realização da busca pessoal, a apreensão e preservação de objetos e a elaboração do relato da ocorrência para apresentação à autoridade policial. A narrativa evidencia que a atividade policial é percebida pelo próprio profissional como um processo que ultrapassa a captura da pessoa suspeita, envolvendo também a construção das condições materiais e documentais necessárias para que a ocorrência tenha continuidade dentro do sistema de justiça. Nesse sentido, a entrevista aproxima-se novamente da questão da circulação das informações, uma vez que os acontecimentos observados inicialmente pelos policiais precisam ser transformados em registros e elementos que possam ser compreendidos e utilizados por outros atores institucionais que não presenciaram diretamente a ocorrência.

A relação entre atuação policial e legislação também apareceu como um aspecto significativo. Ao afirmar que a legislação “restringe muito” a atuação policial e mencionar dificuldades relacionadas à existência de elementos objetivos para determinadas abordagens, o entrevistado apresentou uma percepção sobre os limites jurídicos impostos à atividade policial. Essa fala, contudo, não deve ser interpretada como evidência de que a legislação efetivamente restringe de maneira excessiva a atuação dos policiais. O relato permite, antes, identificar uma percepção profissional acerca da relação entre experiência prática, discricionariedade e necessidade de fundamentação jurídica. Esse contraste apresenta-se como uma questão relevante para as próximas etapas da pesquisa, especialmente para compreender como os profissionais distinguem aquilo que consideram identificar a partir de sua experiência cotidiana daquilo que conseguem justificar e documentar de acordo com as exigências jurídicas.

A discussão sobre o uso de câmeras corporais apresentou, por sua vez, outra dimensão importante relacionada aos mecanismos de controle e responsabilização da atividade policial. Na percepção apresentada pelo entrevistado, o registro audiovisual pode assumir simultaneamente a função de mecanismo de controle e de proteção do próprio policial. Essa dupla interpretação permite compreender a tecnologia de maneira menos simplificada, não apenas como um instrumento externo de fiscalização da conduta policial, mas também como um recurso capaz de produzir evidências que podem proteger o agente diante de acusações, questionamentos ou controvérsias posteriores. A ambivalência identificada nesse relato constitui, portanto, uma categoria relevante para as próximas entrevistas, especialmente para compreender como os policiais interpretam mecanismos contemporâneos de controle, registro e accountability.

Considerados conjuntamente, esses elementos permitem formular uma hipótese analítica preliminar para orientar a continuidade da pesquisa. Os efeitos percebidos do controle judicial sobre a atividade policial podem estar menos relacionados a mudanças

diretas provocadas pelas audiências de custódia e mais associados à ampliação de uma cultura de registro, fundamentação, documentação e possibilidade de revisão posterior da atuação policial. Entretanto, essa hipótese ainda não pode ser confirmada a partir de uma única entrevista. Seu papel, neste momento, consiste em orientar a realização das próximas entrevistas e verificar se os padrões identificados se repetem, assumem diferentes configurações entre os participantes ou são relativizados a partir das experiências de policiais de outras instituições, especialmente da Polícia Civil.

Assim, os resultados obtidos até o momento devem ser compreendidos como achados iniciais da pesquisa, capazes de indicar caminhos para o aprofundamento da investigação. A continuidade da coleta de dados permitirá confrontar essas primeiras interpretações com outras experiências profissionais, contribuindo para uma compreensão mais ampla das relações entre as audiências de custódia, os mecanismos de controle e as práticas cotidianas dos profissionais responsáveis pelas etapas iniciais do fluxo da prisão.

Conclusão

Os resultados obtidos até o momento permitem compreender que as audiências de custódia estão inseridas em um fluxo mais amplo de atuação institucional, no qual a Polícia Militar desempenha papel fundamental nas etapas iniciais da ocorrência, especialmente na abordagem, na prisão e na condução da pessoa custodiada. Após a entrega da ocorrência à Polícia Civil e o encaminhamento ao sistema de justiça, contudo, a participação dos policiais militares torna-se mais limitada, evidenciando uma possível descontinuidade no acompanhamento das etapas posteriores do processo.

As entrevistas também indicaram que os policiais percebem a existência de limites legais cada vez mais definidos para o exercício de suas funções, sobretudo no que se refere às abordagens, às prisões e à necessidade de fundamentação e documentação dos procedimentos realizados. Essa percepção evidencia a importância de analisar como os profissionais compreendem e incorporam as exigências jurídicas em suas práticas cotidianas, bem como de que maneira essas exigências podem influenciar suas decisões e formas de atuação.

Nesse sentido, os resultados preliminares sugerem que as audiências de custódia devem ser compreendidas não apenas como um mecanismo de controle judicial da prisão, mas também como parte de um conjunto mais amplo de práticas de controle, registro, fundamentação e revisão da atuação policial. A análise das entrevistas realizadas até o momento permite levantar questões sobre os possíveis efeitos desse mecanismo sobre as práticas profissionais e sobre a percepção dos agentes de segurança pública, especialmente no que diz respeito à necessidade de justificar e documentar suas ações.

Entretanto, por se tratar de resultados preliminares, essas interpretações ainda não permitem estabelecer conclusões definitivas sobre os efeitos das audiências de custódia na rotina policial. As entrevistas que serão realizadas com outros policiais militares e civis possibilitarão aprofundar essas questões, confrontar diferentes experiências profissionais e identificar possíveis convergências e divergências entre os participantes.

Dessa forma, a continuidade da pesquisa permitirá verificar em que medida as audiências de custódia produzem mudanças efetivas nas rotinas, nos procedimentos e nas percepções dos profissionais envolvidos nas diferentes etapas do fluxo institucional da prisão.

Referências

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, DF: CNJ, 2015. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2234. Acesso em: 24 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME; DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros gerais. Brasília, DF: CNJ, 2020. 185 p. ISBN 978-65-88014-52-3.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. Relatório audiência de custódia: 6 anos. Brasília, DF: CNJ, 2021. 97 p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. 304 p. (Justiça Pesquisa).

JESUS, Maria Gorete Marques de. 'O que está no mundo não está nos autos': a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. 2016. 275 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. DOI: 10.11606/T.8.2016.tde-03112016-162557.

KÜLLER, Laís Boás Figueiredo; DIAS, Camila Nunes. Audiências de custódia e o funcionamento do sistema de justiça criminal: rupturas ou permanências? Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 13, n. 1, p. 234-253, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1045.

SUASSUNA, Rodrigo Figueiredo; JESUS, Claudio Roberto de. Análise das audiências de custódia realizadas no estado do Rio Grande do Norte, na Comarca de Natal. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 13, n. 1, p. 193-214, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1032.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Resolução nº 18/2015-TJ, de 16 de setembro de 2015. Disciplina a instalação da Central de Flagrantes e o funcionamento da audiência de custódia na Comarca de Natal. Natal: TJRN, 2015. Disponível em: https://atos.tjrn.jus.br/files/resolu%C3%A7%C3%A3o%2018-2015%20-%20central%20de%20flagrantes%20e%20audiencia%20de%20cust%C3%B3dia.pdf. Acesso em: 24 ago. 2026.