

# **POLÍTICAS PÚBLICAS SOB UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR (VOL.3)**

**Organização**

**Jaqueline Carvalho Quadrado**

**Solange Emilene Berwig**

**Monique Bronzoni Damascena**



# **POLÍTICAS PÚBLICAS SOB UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR (VOL.III)**

Organização

Jaqueline Carvalho Quadrado

Solange Emilene Berwig

Monique Bronzoni Damascena

# POLÍTICAS PÚBLICAS SOB UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR (VOL.III)

Organização

Jaqueline Carvalho Quadrado

Solange Emilene Berwig

Monique Bronzoni Damascena



# FICHA TÉCNICA

## POLÍTICAS PÚBLICAS SOB UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR (VOL.III)

**Reitor:**

Edward Frederico Castro Pessano

**Vice-Reitora:**

Francéli Brizola

**Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:**

Fábio Gallas

**Diretor do Campus:** Valmor Rodhen

**Coordenador Acadêmico:**

Thiago da Silva Sampaio

**Coordenador Administrativo:**

Gustavo de Carvalho Luiz

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Políticas públicas sob uma perspectiva  
interdisciplinar [livro eletrônico] : vol.  
III / organização Jaqueline Carvalho Quadrado,  
Solange Emilene Berwig, Monique Bronzoni  
Damascena. -- 1. ed. -- São Borja, RS :  
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, 2026.  
PDF

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-83164-19-3

1. Assistência social - Brasil - Políticas  
públicas 2. Interdisciplinaridade 3. Mudanças  
sociais 4. Políticas públicas 5. Sociedade  
I. Quadrado, Jaqueline Carvalho. II. Berwig,  
Solange Emilene. III. Damascena, Monique Bronzoni.

26-356249.0 CDD-361.61

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Políticas públicas e práticas sociais 361.61

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Livro financiado por meio de verba captada via Edital AGP/ 2025 -Apoio aos Grupos de Pesquisa-PROPP-  
UNIPAMPA

Direitos desta edição cedidos à Universidade Federal do Pampa:  
Rua Vereador Alberto Benevenuto, 3200 | Bairro Passo |  
São Borja, RS, Brasil | CEP: 97670-000 | Tel.: +55 (55) 3430-9850  
<https://unipampa.edu.br/> [faleconosco.unipampa@edu.br](mailto:faleconosco.unipampa@edu.br)

O conteúdo dos capítulos é de exclusiva responsabilidade dos(as) seus respectivos(as) autores(as).

## **Conselho Editorial**

**Prof. Dr. Jorge Elias Dolzan**  
UFSC

**Msc. Renata Thais Segala Dolzan**  
UFSC

**Marcos André de Siqueira**  
UFPR

**Jornalista Patrícia Blümel**  
Tuiuti

**Paula Franco Batista**  
Universidad Europea del Atlantico e Escuela Internacional de Criminologia - Espanha

**Maria Cristina Teixeira**  
Universidade Tuiuti do Paraná e Universidade de Franca

**Romano Navarro Gabardo**  
Univille

**Elisete Poncio Aires**  
Universidade Tuiuti do Paraná

## **Conselho Internacional**

**Michele Montanucci**  
Università per Stranieri Perugia

**Francesca Malorgio**  
Università di Bologna

**Laura Malorgio**  
Università di Bologna

**Alina Piolanti**  
Università di Bologna

Outras pediam pra ler  
Os versos que eu escrevia

Era papel que eu catava  
Para custear o meu viver  
E no lixo eu encontrava livros para ler  
Quantas coisas eu quiz fazer  
Fui tolhida pelo preconceito  
Se eu extinguir quero renascer  
Num país que predomina o preto

Adeus! Adeus, eu vou morrer!  
E deixo esses versos ao meu país  
Se é que temos o direito de renascer  
Quero um lugar, onde o preto é feliz.

**Carolina Maria de Jesus**

## Apresentação

A coletânea **Políticas Públicas sob uma Perspectiva Interdisciplinar (Vol. 3)** consolida-se como um espaço plural de reflexão crítica e produção de conhecimento, reunindo pesquisadoras e pesquisadores de diferentes áreas e nacionalidades em torno de um eixo comum: a análise das políticas públicas como instrumentos dinâmicos e complexos de transformação social. Este volume, assim como os anteriores, reafirma o compromisso de fomentar o diálogo entre saberes, entendendo que os desafios contemporâneos exigem olhares múltiplos e integrados.

Resultado de investigações rigorosas e de um esforço coletivo de sistematização, esta obra é fruto do apoio institucional e financeiro da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), com recursos públicos destinados ao fomento da pesquisa e à divulgação científica. Esse apoio foi fundamental para a materialização deste projeto, que busca não apenas circular ideias, mas também fortalecer a interface entre a academia e a sociedade.

Os capítulos que compõem este volume perpassam temáticas urgentes – desde a proteção social na velhice e as juventudes em contextos de violência até a participação política feminina, o trabalho das mulheres no sistema de assistência social e a popularização da ciência. Cada contribuição, ancorada em referenciais teórico-metodológicos diversos, evidencia a potência da interdisciplinaridade para desvelar as múltiplas determinações que conformam as políticas públicas em diferentes realidades, com destaque para experiências no Brasil, México, Uruguai e Argentina.

A estrutura desta obra reflete seu compromisso com a interdisciplinaridade, organizando-se em torno de quatro eixos temáticos centrais que dialogam entre si.

Na primeira parte, **“Sujeitos de Direito e Proteção Social nas Fases da Vida”**, os capítulos dedicam-se a analisar as políticas públicas voltadas a grupos etários específicos em sua interface com as desigualdades estruturais. Aqui, são examinadas as políticas para a pessoa idosa no contexto da pobreza estrutural no México e da (des) proteção social no Brasil, as trajetórias de jovens ancorados por violências e barreiras no México, e os processos de formação e acolhimento de estudantes universitários na Argentina.

Um segundo eixo, **“Gênero, Cuidado e Poder”**, agrupa investigações que colocam em foco as relações de gênero que permeiam as políticas públicas. São explorados os desafios da participação política feminina no Brasil, a feminização do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a divisão sexual do trabalho do cuidado, problematizando a naturalização de papéis e a luta por representação e reconhecimento.

Sob o guarda-chuva **“Comunicação, Democracia e Conhecimento”**, são reunidos estudos que tratam da esfera pública e dos mecanismos de construção e disseminação do saber. Este bloco aborda desde a popularização da ciência como política de comunicação pública para o enfrentamento da desinformação, até a análise do pacifismo como técnica de mudança social e o potencial do audiovisual como ferramenta de mediação comunitária.

Por fim, a seção **“Territórios, Mobilidade e Atores Sociais”** concentra-se na dimensão espacial e na dinâmica dos atores na implementação de políticas. Inclui a análise de questões socioambientais em territórios de ocupação urbana, a complexa experiência de ser migrante e sujeito midiático, e os arranjos de parceria entre o poder público e organizações do terceiro setor.

A organização desta obra orientou-se pela convicção de que a análise das políticas públicas deve transcender a simples descrição de programas e normas, problematizando suas bases conceituais, seus processos de implementação, seus limites e suas possibilidades de efetivação como direitos. Os textos aqui reunidos buscam, portanto, contribuir para um debate qualificado e socialmente referenciado, que possa subsidiar tanto a prática profissional quanto a formulação de ações públicas mais densas e emancipatórias.

Convidamos, pois, leitoras e leitores a percorrerem estas páginas, que espelham a riqueza do debate acadêmico e o compromisso ético-político com a construção de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária.

A Organização,

Jaqueline Carvalho Quadrado  
Solange Emilene Berwig  
Monique Bronzoni Damascena

## Sumário

### **CAPÍTULO 01**

**El trabajo social y las políticas públicas de combate a la pobreza estructural en México: enfoque en adultos mayores** **11**

Moises Zenteno López  
Miguel Bautista Miranda

### **CAPÍTULO 02**

**La experiencia docente en la Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de Entre Ríos Argentina: acompañamiento y formación crítica en el primer año de la carrera de Trabajo Social** **26**

Veronica Evangelina Villagra  
Ivón Frank  
Brian Exequiel Gomez

### **CAPÍTULO 03**

**Juventudes Ancladas** **39**

Nemesio Castillo Viveros  
Marcela Claudia Velurtas

### **CAPÍTULO 04**

**“Discursos de odio” en el espacio digital: entre la falta de conocimientos y la ausencia de políticas públicas en Uruguay** **51**

Leonel Del Prado

### **CAPÍTULO 05**

**Gerações e a (Des)Proteção Social no Contexto Neoliberal** **59**

Rosilaine Coradini Guilherme  
Elisângela Maia Pessôa  
Jaina Raqueli Pedersen

## **CAPÍTULO 06**

### **Lei de Cotas e as Mulheres no Parlamento: Desafios e Avanços da Efetiva Participação Democrática Feminina 73**

Nagielly Cigana Mello  
Jaqueline Carvalho Quadrado

## **CAPÍTULO 07**

### **Entre o Cuidado e a Política Pública: o trabalho das mulheres no SUAS do Rio Grande do Sul 85**

Tassiane Lemos Pacheco  
Maria Clara Bueno Fischer

## **CAPÍTULO 08**

### **Pop Ciência: Popularização da Ciência como Política de Comunicação Pública para Democratização do Conhecimento 96**

Maria Clara da Silva Dias  
Tiago Costa Martins

## **CAPÍTULO 09**

### **O Pacifismo como técnica de mudança social: um estudo sobre o legado de Martin Luther King Jr. 109**

Daniel da Rosa Eslabão

## **CAPÍTULO 10**

### **O Audiovisual e sua potencial função mediadora entre os Bares e Restaurantes do Cais do Porto e a Comunidade de São Borja 121**

Ronaldo Barbosa Machado  
Carmen Abreu

## **CAPÍTULO 11**

### **Questões Socioambientais e Suas Implicações no Território de Ocupação Urbana Marly Cabeleira Alvarez no Município de São Borja (RS) 133**

Maria Joselania Augusto Arruda Aquinho  
Roberto Barboza Castanho

## **CAPÍTULO 12**

### **“En Busca Del Sueño”: A Experiência De Ser Ao Mesmo Tempo Migrante, Estudante e Sujeito Midiático 144**

Sáryon da Costa Azevedo  
Veneza Mayora Ronsini

## **CAPÍTULO 13**

### **A participação de atores de políticas públicas de organização do terceiro setor nas parcerias com a Prefeitura de São Borja 157**

Álvaro Roque de Carvalho Luiz  
Ismael Mauri Gewehr Ramadam  
Ronaldo Bernardino Colvero  
Gustavo de Carvalho Luiz

## CAPÍTULO 01

# El trabajo social y las políticas públicas de combate a la pobreza estructural en México: enfoque en adultos mayores

Moises Zenteno López <sup>1</sup>

Miguel Bautista Miranda<sup>2</sup>

### Introducción

Este documento tiene como propósito analizar la contribución de la profesión y disciplina de trabajo social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas orientadas a la población adulta mayor en condiciones de pobreza estructural en México. En términos metodológicos, se realizó un estudio documental de informes institucionales, estadísticas oficiales, instrumentos normativos y literatura especializada sobre los tópicos de pobreza estructural, trabajo social, políticas públicas y el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, los criterios de selección de las fuentes de consulta apelan a la relevancia, pertinencia y actualidad de la información. El análisis se desarrolló con el fin de examinar las funciones, los aportes y desafíos del trabajo social en las políticas públicas.

Los hallazgos dan cuenta que el trabajador social emerge como un profesional estratégico en la atención de la pobreza estructural de los adultos mayores; ya que sus funciones sustantivas permiten generar insumos para la toma de decisiones en el diseño

---

1 Doctor en Estudios Sociales. Profesor de Asignatura en la Universidad Autónoma del Estado de México, Unidad Académica Profesional Chimalhuacán. <https://orcid.org/0009-0000-3839-3143>

2 Doctor en Trabajo Social. Profesor de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de México Unidad Académica Profesional Chimalhuacán. <https://orcid.org/0000-0001-5401-0632>

y retroalimentación de políticas públicas; se destaca la participación de los trabajadores sociales en equipos multidisciplinarios e interdisciplinarios en atención integral de los adultos mayores. Los desafíos históricos y emergentes estriban en la proyección profesional, encarar la limitada participación en el diseño de la política pública, la formación especializada en gerontología social y la incorporación de la perspectiva de género y la interseccionalidad.

## Pobreza estructural en México y población adulta mayor

La noción de pobreza estructural apela a un análisis y conceptualización crítico y complejo, que busca superar las definiciones tradicionales; Boltvinik y Damián (2016), sostienen el argumento que la pobreza estructural es una forma de privación que supera las necesidades materiales inmediatas o la suma de carencias (ingreso, patrimonio, alimentación, vivienda, salud, entre otras), al inscribirse en las relaciones sociales que reproducen desigualdades históricas, económicas, políticas, sociales y culturales.

Cabe señalar que la diferencia entre las nociones “estructural” y “multidimensional” hacen referencia a lo siguiente, la primera, señala condiciones históricas, políticas y económicas que son persistentes y reproductoras, nulifican la movilidad social de los sujetos sistemáticamente, y, la segunda, implica considerar que los métodos de medición que determinan en cuál dimensión o dimensiones los sujetos presentan condiciones de carencia. Dicho de otra forma, es posible identificar lo estructural como las causas que generan la pobreza y lo multidimensional como los efectos objetivados o materializados en las condiciones de vida de los sujetos.

En México, el entonces Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) refiere que “36.3% de la población estaba en pobreza multidimensional [...] y 7.1% en pobreza extrema” (2023, p. 6). De acuerdo con lo anterior, las condiciones sostenidas y prolongadas (no como episodios de crisis) implica reconocer desigualdades sociales e históricas, tales como la incorporación al mercado laboral que permita acceder a la seguridad social y servicios de salud, además, la exclusión social y la distribución desigual de los recursos para ejercer su derecho a la educación y, en consecuencia, obtener mayores ingresos, lo cual genera o impide ciclos de pobreza continua y crónica.

Los grupos etarios que presentan mayor vulnerabilidad son los adultos mayores, quienes afrontan bajos ingresos, enfermedades crónico-degenerativas, falta de cuidados y dependencia funcional y dificultades como el acceso a servicios de salud (Orozco y González, 2021), en esta lógica, se puede decir, que las políticas focalizadas y los programas sociales que se desprenden de ellas, prolongan e incrementan la vulnerabilidad.

Datos del INEGI, muestran una reducción de la pobreza multidimensional del 36.3% en 2022 al 29.6 % en 2024, pero la sostenibilidad, distribución territorial y cambios estructurales siguen siendo cuestionables, particularmente para adultos mayores (El Imparcial, 2025; México ¿Cómo Vamos?, 2025), de acuerdo con lo planteado, no se aclara sí dicha reducción se dio de manera uniforme por marcadores de género, etnia, en zonas rurales o urbanas, la sostenibilidad frente a indicadores como la inflación, además, es importante precisar ¿Cuáles son las carencias que permanecen, incluso en hogares que no son contabilizados como ‘pobres’ bajos, los nuevos umbrales de medición y por último, qué tan confiables son las nuevas mediciones ante el cambio institucional y el decreto de reforma que extingue a Coneval y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) asuman sus funciones?

De acuerdo con lo anterior, México se enfrenta a grandes retos de planeación estratégica, por una parte, se identifica que las estructuras de desigualdad son persistentes, generan vulnerabilidad económica y acumulada, efecto de trayectorias laborales precarias y al no poder resolver necesidades por sí mismos.

En esta lógica, implica evidenciar que el sistema de salud mexicano tiene por atender enfermedades crónicas (hipertensión, diabetes, artritis, obesidad y dificultades con la vista y la audición) y trabajo de cuidados prolongados, relacionados con actividades de la higiene, apoyo y acompañamiento, alimentación, movilidad y traslado por mencionar algunas. Por otra parte, el país se encuentra en un proceso de bono demográfico decreciente, es decir, la proporción de adultos mayores aumentará de modo acelerado, lo cual se articula con lo anterior, al necesitar reformas políticas en tema de pensiones, salud, sistema nacional de cuidados y estrategias de empleo para personas mayores (Guadalajara, 2025). En este sentido, conviene explorar los modelos de la política social en el contexto mexicano.

## Modelos de política social en el contexto mexicano

La justicia social encuentra su origen en la propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del “trabajo decente”, la denominada justicia social es un principio que

rige el actuar de dicha organización en la búsqueda permanente de la paz, que cada individuo sin distinción de religión, raza, etnia o sexo tienen derechos e igualdad de oportunidades, enfatiza el acceso a servicios y recursos a partir de la redistribución de bienes materiales. (OIT, 1919; OIT, 1944; Rawls, 1971); por su parte Sen (2009), refiere que “la justicia social tiene que ver fundamentalmente, con la forma en que vivimos y las oportunidades reales que tenemos para llevar el tipo de vida que valoramos” (p. 18).

En este sentido, las personas adultas mayores y su relación con la justicia social implican el ejercicio de derechos y dignidad en las vejez. De esta manera, para que la política pública lograra su cometido, debió garantizar el trabajo decente a lo largo de la trayectoria laboral de los adultos mayores (con salario digno y prestaciones de seguridad social y proceso de jubilación), de tal modo que al llegar a esa etapa de la vida las personas puedan resolver sus necesidades materiales e inmateriales por sí mismos y no depender de las políticas públicas.

La justicia social se analiza a partir de dos aspectos constitutivos: la redistributiva (persigue distribución justa de recursos y riqueza) y la de reconocimiento (acepta la diferencia de la diversidad identitaria de minoría étnica, raciales, sexuales y de género) (Fraser, 2009). En este sentido, el trabajo social como profesión debe pugnar por la integración de ambas dimensiones para garantizar la redistribución de recursos y el reconocimiento de la participación tanto de las personas adultas mayores, como de otros grupos que históricamente han sido excluidos (López Amador, 2024). De acuerdo con lo anterior, se presentan las formas en las que se ha desarrollado la política social en México.

## Modelos clásicos en la hechura de la política social en México

**Modelo residual.** “In the liberal regime, the state’s role is residual, providing assistance only when the family and the market fail to provide” (Esping-Andersen, 1990, p. 26), este tipo de acciones del Estado se implementan solo cuando hay situaciones emergentes y su finalidad no es la modificación de las condiciones de vida, sino reducir la exclusión de los sujetos.

**Modelo institucional.** Esta propuesta institucional de bienestar social “se caracteriza por la provisión universal de derechos sociales, garantizados por instituciones

como el IMSS y el ISSSTE, que ofrecen cobertura a amplios sectores de la población” (De la Garza y Garfias, 2019, p. 112).

**Modelo de desarrollo social:** este modelo “combina la entrega de transferencias monetarias condicionadas con el fortalecimiento de capacidades humanas y sociales, enfocándose en la educación, la salud y la alimentación” (Dávila, 2018, p. 4566).

El primer modelo, encuentra su actividad limitada a reducir las condiciones de exclusión sin modificar las circunstancias de los sujetos. El segundo, presenta una evolución en la forma de intervenir que articula institucionalmente las actividades para permitir el acceso universal (considerando que encuentra su origen en el denominado trabajo “formal”) y el tercero, centrado en la educación social y la promoción de derechos para implementar estrategias de intervención directa la potenciación de capacidades.

## Modelos contemporáneos en el diseño de la política social en México

La política social en México combina una serie de estrategias con énfasis entre la redistribución del ingreso, el acceso a servicios sociales (la universalidad de los programas), “la política focalizada se dirige a grupos sociales específicos, seleccionados a partir de indicadores de pobreza o vulnerabilidad, con el propósito de canalizar de manera eficiente los recursos públicos hacia quienes más lo necesitan” (Coneval, 2010, p. 22). Es decir, la focalización que implica dividir a la población en segmentos de acuerdo con ciertas características para reducir el gasto social, en términos neoliberales, hacer un uso racional y eficiente de los recursos.

De acuerdo con los argumentos esgrimidos, las denominadas políticas de combate a la pobreza se entienden como las acciones de política pública/social que se encuentran dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza, y se instrumentaliza a través de transferencias monetarias directas y programas sociales focalizados.

Las características de este tipo de acciones gubernamentales según Campos, Delgado y Medina (2020) son: transferencias monetarias (apoyo económico directo), cobertura parcial (la parcialidad de las personas que viven condiciones de pobreza), focalización geográfica (propicia regresividad en algunos programas, es decir, cuando hay mayor impacto en hogares de mayores ingresos que en los de menor ingreso), acceso limitado a programas (los criterios de selección son excluyentes, es decir, sí la persona es beneficiario de un programa

automáticamente puede quedar excluido de otros programas que podrían complementarse entre sí y generar un impacto positivo en las condiciones de vida de las personas).

Un aporte reciente a este tipo de políticas públicas es la digitalización, no obstante, la población que experimenta pobreza estructural también se enfrenta a dificultades en el uso de tecnologías de la información. Particularmente, las personas adultas mayores son quienes requieren apoyo de personal capacitado para acceder a la información, convocatorias, inscripciones y trámites que cada vez se han digitalizado más.

Esto no significa que se perciba de manera totalmente negativa la digitalización puesto que se reconoce que puede mejorar la eficiencia y agilizar los trámites, pero los servicios digitales deben ofrecerse como una opción, no como la única forma de acceso. Con el fin de garantizar el acceso e inclusión a todos los ciudadanos. Dicha situación pone en evidencia problemas relacionados con la pobreza estructural, toda vez que, debido a la edad, al acceso limitado a la conectividad y al nivel de instrucción educativa, coloca a los adultos mayores en condiciones de exclusión acentuando la brecha y el analfabetismo digitales.

A modo de debate entre las políticas focalizadas y las universales, se identifica que las primeras son acciones tendientes para reducir y hacer eficiente el gasto público y las segundas se orientan a disminuir las desigualdades, ante este argumento Cornia y Stewart (1995), refieren que “si bien los subsidios universales tienen altos errores de inclusión (EI), esos se compensan por los casi nulos errores de exclusión (EE), que además mejoran la distribución del ingreso” (p. 5) y que hayan una mayor probabilidad en incidir en la pobreza y la desigualdad. Estos referentes en torno al diseño de la política social en México, permite el análisis del programa: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

## Una política concreta de combate a la pobreza: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

A continuación, se detallan los elementos constitutivos del Programa, haciendo explícito que tiene su fundamento en los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y que en su diseño elabora los objetivos, la población objetivo, las estrategias a desarrollar, define las metas e indicadores que pretende lograr y el método de evaluación y seguimiento:

**Marco normativo:** el Programa se fundamenta en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en la Ley de Planeación y determina cuáles son las obligaciones de evaluación y resultados.

**La naturaleza o justificación:** reconoce el papel del Estado como garante de derechos universales que identifica a las personas adultas mayores como un grupo en condiciones de vulnerabilidad y que requiere de actividades directas que atiendan sus condiciones de vida.

**Población objetivo:** de acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores son aquellas que son mayores de 65 años y se consideran como variables o criterios de pobreza estructural al género, la raza o etnia, el lugar de residencia, la situación socioeconómica y el acceso limitado a servicios.

El objetivo general del programa pretende garantizar bienestar y reducir desigualdades, a través de apoyos monetarios directos y apoyo al acceso de servicio para reducir las brechas económicas.

Los objetivos prioritarios del programa se articulan en tres ejes generales: promoción de la cultura del envejecimiento activo (con perspectiva de género, derechos humanos y no exclusión), la reducción de la brecha de desigualdad (acceso a servicios de cuidado, cultura de inclusión social y económica) y mecanismos de coordinación interinstitucional.

El programa establece cuatro estrategias prioritarias y cada una contiene un conjunto de actividades desarrolladas.

- a. Estrategia prioritaria 1.1: capacitación a servidores públicos en contenidos gerontológicos (cultura del envejecimiento y vejez con bienestar), asesoría a instituciones, entidades y municipios.
- b. Estrategia prioritaria 1.2: incorporación de la temática gerontológica en la currícula de instituciones educativas.
- c. Estrategia prioritaria 1.3: campañas de difusión de los derechos de las personas adultas mayores, diseño y establecimiento de protocolos para la prevención y atención de violencia, promoción de la capacitación de personas y organizaciones de la sociedad civil.
- d. Estrategia prioritaria 1.4: propuestas para el ejercicio de sus derechos.

**Las metas e indicadores:** se presentan metas con línea base y diseño de indicadores en términos de capacitación, prestación de servicios de cuidado, convenios firmados con instituciones, indicadores de eficacia y cobertura del programa.

**La evaluación y seguimiento:** diseño de informes anuales, evaluación de indicadores y metas, conformación de comités de contraloría social y participación ciudadana, la evaluación es realizada por instituciones como Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Congreso (Inapam, 2022).

## Trabajo Social y su labor en las políticas públicas

El trabajo social como profesión ha desempeñado un trabajo clave en la articulación entre las políticas públicas, las necesidades y problemas sociales, históricamente se ha vinculado con programas de corte asistencial con énfasis en la atención directa de la cuestión social, no obstante, es necesario señalar que esto ha sido motivo de análisis críticos, particularmente, por el lugar histórico que ha ocupado en dichas políticas.

En este orden ideas, Paulo Netto, señala que los gobiernos burgueses capitalistas “requieren agentes técnicos para la implementación de las políticas sociales a través de las cuales enfrenta la cuestión social” (Robles, 2013, p. 32), incorporando a los profesionales de manera subordinada en la división sociotécnica del trabajo.

Lo anterior indica un papel relegado y limitado de su quehacer profesional a la parte operativa, práctica y ejecutoria de la política pública sin llegar a ser partícipes del diseño. Además, Martinelli enfatiza el argumento de considerar al trabajo social como una práctica operativa que surgió con claras funciones políticas de control e integración de los individuos (Martinelli, 1992).

De esta manera, el trabajo social asume el rol mediador entre los sujetos sociales (el Estado y los individuos, grupos o comunidades), poniendo en práctica sus saberes con el fin de ejecutar políticas efectivas que atiendan las necesidades para las que fueron diseñadas.

En lo que respecta a la evaluación de las políticas públicas López Amador (2024), señala que una función fundamental es la evaluación de los programas y proyectos sociales, al considerarlos como elementos fundacionales de la intervención, de esta manera trabajo social realiza sus acciones evaluadoras con apego a los marcos normativos y legales con los que se implementa la política pública en México, además, considera es un tipo de trabajo altamente calificado y especializado que requiere de compromiso social, ya que encuentra su importancia en poner a discusión y en la agenda política la prioridad de los problemas sociales.

El trabajo social realiza funciones sustantivas, tales como la investigación, el diagnóstico, la programación, la evaluación y la sistematización, y funciones secundarias (gestión, educación, administración, capacitación y organización social) (Galeana, 2004), sin embargo, resulta necesario señalar la particularidad de su materialización en el grupo etario de los adultos mayores (ver cuadro I).

Cuadro I. Cuadro comparativo de las funciones de trabajo social en adultos mayores

Función	Casas Torres (2008)	Sánchez Delgado (2013)	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2017)
Investigación/diagnóstico	Situaciones sociales que experimentan los adultos mayores	Conocimientos de la situación del adulto mayor	Establece criterios, principios y normas
Programación	Intervención a nivel individual y familiar: autonomía y participación, prevención social, entornos inclusivos y promoción intergeneracional y del envejecimiento activo	Diseño de estrategias de acompañamiento, capacitación social, autonomía, prevención (primaria, secundaria y terciaria), recreación y actividades lúdicas	Planes de estudio que integren conocimientos gerontológicos y acciones que garanticen los derechos y responsabilidades
Ejecución	De políticas sociales y educativas	Dimensión operativa y reflexiva del quehacer profesional	Ejecución de las políticas públicas, programas que de ella emanan y acciones coordinadas
Gestión	Espacios educativos inclusivos, análisis de las residencias, referencia y vinculación institucional	Coordinación interinstitucional y generación de redes de apoyo	Coordinación y articulación por los estados y municipios y sectores privado y social
Evaluación	Considerar impacto en la persona, su problema y limitaciones, modelos de intervención y de las residencias	De tipo integral y personalizada, multidimensional (aspectos médicos, psicológicos y sociales), evaluación continua	Orientación acorde a las prioridades, los objetivos y metas
Sistematización	Generación de conocimientos sobre vejez diversas que fortalezcan a la disciplina	Sistematización de modalidades de intervención (individual, grupal, familiar y comunitaria), recolección de experiencias de envejecimiento, redes de apoyo y políticas sociales	Identificación de vacíos entre la normatividad y la aplicación en la realidad social, reflexión del impacto de las políticas públicas y en su ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores

Fuente: elaboración propia con base en Casas (2008); Sánchez (2013) y Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2017).

En el cuadro I. Se presenta un desarrollo teórico-metodológico sustentado en prácticas institucionalizadas y formalizadas legalmente por el gobierno, las instituciones

educativas y la disciplina y profesión, se logra identificar una progresión que va de la investigación diagnóstica hacia procedimientos multidimensionales.

En cuanto a la programación, la normatividad vigente demanda la necesidad de planes de estudios con enfoque geriátricos y gerontológicos, que se encuentran orientados a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas adultas mayores. Lo anterior sitúa a las instituciones educativas y a trabajo social particularmente a tomar responsabilidades más allá de la operatividad de proyectos sociales que se desprenden de las políticas públicas. Por tanto, si el trabajo social se enfoca de manera exclusiva a la implementación de las políticas, se enfrenta al riesgo de reproducir el orden socialmente establecido como elemento instrumental del Estado. Por el contrario, la reestructuración de los planes de estudio abre la posibilidad no solo a una participación activa en el diseño de políticas, sino a politizar su quehacer profesional y mostrar un compromiso ético-político.

En consonancia con lo anterior, la ejecución propuesta enfatiza la función estructural de implementación, mientras que Sánchez (2013), plantea una mirada crítica y reflexiva que problematice la práctica profesional que dé paso a la resignificación del quehacer profesional más allá de la operatividad.

La función evaluadora es sin lugar a dudas un aspecto en el que trabajo social colabora y aporta información a las políticas públicas, considerando a la persona (objetivo de las políticas) en el centro del análisis, es decir, existe la posibilidad de que el mayor aporte que realiza trabajo social hacia las políticas públicas son precisamente los insumos, la materia prima para los tomadores de decisiones, retroalimentar a las políticas, es inclusive ir más allá de dar cuenta de los resultados obtenidos, sino también mostrar las brechas, desigualdades y efectos no siempre previstos en las intervenciones. Por lo tanto, la función evaluadora trasciende la consecución de objetivos y cuantificación de metas y se torna un recurso metodológico que fortalece el enfoque de derechos y la conveniencia de las políticas públicas de combate a la pobreza estructural.

Las funciones hasta aquí mencionadas se instrumentalizan dentro equipos multidisciplinarios e interdisciplinarios en la gerontología social, puesto que trabajo social se incorpora, integra y aporta al conocimiento de médicos, geriatras, enfermeras, psicólogas, terapeutas ocupacionales, fisioterapeutas, nutriólogas, por mencionar algunas, para ofrecer atención de manera integral y coordinada entre las diversas disciplinas.

La multidisciplinariedad, por una parte, implica reconocer la coexistencia de saberes y conocimientos de cada una de las disciplinas que constituyen el equipo, por otra parte, la interdisciplinariedad involucra la comunicación continua, interacción activa entre los miembros del equipo, transmisión y retroalimentación de conocimientos entre disciplina, con la finalidad de comprender el envejecimiento como un fenómeno complejo y construir de manera conjunta conocimiento que permita su abordaje (Casas, 2008 y Sánchez, 2013).

## Desafíos y aportes del trabajo social en la política pública

Los desafíos a los que se enfrenta el trabajo social en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, encuentran su génesis en la visibilidad profesional, puesto que no se menciona a trabajo social como elemento del equipo, de igual manera, no se hace mención si participa en el diseño y aun cuando se alude a las estrategias comunitarias se reconoce que el trabajo social enfrenta retos para ser una profesión visible, reconocida y participe del diseño de políticas de esta índole.

La participación en la reducción de las brechas entre la política pública escrita y la realidad social que viven los sujetos en su vida cotidiana y las relaciones sociales que establecen con su entorno.

La falta de formación especializada, la actualización de planes de estudios en instituciones de educación en trabajo social que aborde temáticas relacionadas con la gerontología, las vejeces, el envejecimiento activo y saludable que permitan a los egresados incorporarse al mercado de trabajo.

La participación en la conformación de los comités ciudadanos, las contralorías y espacios en los que se toman decisiones de las personas adultas mayores, representan áreas en los que trabajo social puede demostrar su trabajo con las colectividades que permitan consolidar mecanismos de incidencia.

En lo que respecta a los aportes que puede realizar el trabajo social como disciplina y profesión a partir de las funciones sustantivas, son:

Con respecto al diseño de programas: la incorporación de metodologías participativas, el diseño de diagnósticos sociales y comunitarios que aporten elementos que no fueron

considerados por el Programa para Mejorar el Diseño de Estrategias, por lo tanto, el impacto en el bienestar de los sujetos de la política pública.

Con relación a la intervención comunitaria: la conformación y fortalecimiento de redes de apoyo, que permitan visibilizar la participación en proyectos intergeneracionales, cooperativas de economía solidaria, constitución de redes de voluntariado, la capacitación en tecnologías digitales que reduzcan la brecha y el analfabetismo digitales.

Referente a la evaluación: que promueva además del diseño de indicadores de seguimiento y evaluación, elementos cualitativos a partir de las narrativas, relatos autobiográficos e historias de vida, desde el trabajo social regional identificación de desigualdades regionales y necesidades emergentes que no son contempladas en el Programa.

Con relación al género e interseccionalidad: los programas basados en el enfoque de derechos no pueden soslayar el enfoque de género y la interseccionalidad que permita ofertar políticas públicas diferenciadas para la diversidad poblacional, mujeres, población de grupos originarios, afrodescendientes, de comunidades rurales, miembros de la comunidad LGBTI+ y personas con discapacidad.

En torno a la incidencia política: apela a la visibilidad del trabajo social en los procesos de diseño, ejecución y evaluación, como disciplina y profesión reconocida, capaz y habilitada para realizar su quehacer profesional, desde el trabajo social la promoción del envejecimiento como proceso social, psicológico y no solo desde el ámbito biológico, además, tal como se mencionó, la crítica del rol operativo, implica realizar procesos sociales que logren facilitar que las personas adultas mayores transiten de sujetos beneficiarios a sujetos políticos que impulsen su organización y representación como sujetos de derechos.

## Reflexiones finales

El análisis de la actuación del trabajo social en las políticas públicas de combate a la pobreza estructural en México con énfasis en las personas adultas mayores permite examinar tanto los avances disciplinares y profesionales como las limitaciones en las prácticas de intervención. Tal como se sugirió, la pobreza estructural no es solamente la carencia de ingresos, sin embargo, la principal estrategia radica en realizar transferencias monetarias, lo cual ya muestra un error de análisis e implementación, puesto que ignora las dimensiones históricas, económicas y sociales de la pobreza estructural que van más allá

de las necesidades materiales próximas, esto reproduce desigualdades y vulnerabilidades acumuladas, específicamente, en la población objetivo que presenta trayectorias laborales precarias y por consiguiente, acceso limitado a los servicios de salud y retiro.

No obstante, la reducción de la pobreza en los últimos años, los datos muestran la persistencia de brechas sustantivas por cuestiones de género, étnica, lugar de residencia y nivel de instrucción escolar, lo anterior hace evidente la necesidad de diseñar políticas que incidan realmente en la problemática. En conclusión, las políticas públicas de combate a la pobreza estructural muestran avances sustantivos, sin embargo, no inciden en la cronicidad y persistencia de las desigualdades.

En este contexto, el trabajo social se muestra como un agente clave en la articulación de las políticas públicas y las necesidades. Las funciones sustantivas (investigación, diagnóstico, programación, ejecución, evaluación y sistematización), permiten construir los insumos fundamentales para la toma de decisiones, además, generan la retroalimentación de los programas para su mejora. Destaca la participación en los equipos multi e interdisciplinarios que proporcionan atención integral a la población.

A pesar de ello, permanecen desafíos pendientes, como el consolidar la proyección profesional, es decir, el reconocer la crítica que hace referencia a la participación limitada o nula en el diseño de políticas y la escasa capacitación especializada en gerontología social constriñen la potencial incidencia del trabajo social en la modificación de las condiciones de vida de los adultos mayores. Si bien, la digitalización de los servicios públicos representa una modernización y eficiencia, también pone en evidencia la exclusión de los sujetos que carecen de conocimientos o experimentan limitado acceso a las tecnologías, esto representa un espacio de desarrollo para la profesión, especialmente en la capacitación y educación social. Por último, la perspectiva de género es una herramienta de análisis y planeación, la interseccionalidad provee un abordaje complejo e integral que exige incorporarse de manera sistemática en la planeación y evaluación de los programas sociales.

Los aportes más significativos del trabajo social se hallan la habilidad de hacer visibles las brechas entre las políticas de escritorio y la realidad social vivida por los sujetos, la promoción e impulso a la participación comunitaria para incorporar estrategias de envejecimiento activo y sano.

El trabajo social en la aplicación de saberes teóricos, metodológicos y técnicos, constituyen un recurso estratégico para incidir en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas, propugnando por la inclusión y el reconocimiento de las vejeces como

sujetos de derechos. De esta manera, es necesario fortalecer la formación disciplinar y profesionalmente, consolidar y ampliar la participación en espacios de poder, de decisión y fortalecer la participación interdisciplinaria.

## Referências

BARAÑANO, M. *Historia del trabajo social en México*. México: UNAM, 2015.

BOLTVINIK, J.; DAMIÁN, J. *Pobreza y desigualdad en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

CAMPOS, R.; DELGADO, V.; MEDINA, E. Política social y combate a la pobreza en México: análisis de la Cartilla Social. *Gestión y Política Pública*, v. 29, n. 2, p. 355–386, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.29265/gyp.v29i2.777>. Acesso em: 27 set. 2025.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). *La focalización de los programas sociales en México*. México: CONEVAL, 2010.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). *Anexo estadístico de pobreza en México 2016–2022*. México, 2025. Disponível em: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPDS/IEPDS\\_2024\\_Resumen.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPDS/IEPDS_2024_Resumen.pdf). Acesso em: 20 set. 2025.

CORNIA, G.; STEWART, F. Two errors of targeting. In: VAN DE WALLE, D.; NEAD, K. (org.). *Public spending and the poor: theory and evidence*. Washington, DC: Banco Mundial, 1995. p. 459–496.

DÁVILA, M. El proceso de recertificación: ¿apoteosis del programa Progres-a-Oportunidades-Prospera? In: HERNÁNDEZ LICONA, G. et al. (org.). *El Progres-a Oportunidades-Prospera a 20 años de su creación*. México: CONEVAL, 2018. p. 456–482.

DE LA GARZA, E.; GARFIAS, F. *Política social en México: enfoques y perspectivas*. México: Siglo XXI Editores, 2019.

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

FERNÁNDEZ, R. Digitalización y políticas sociales en México. *Revista Mexicana de Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, p. 55–78, 2023.

FRASER, N. La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. In: HONNETH, A.; FRASER, N. (org.). *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate filosófico-político*. Madrid: Editorial Morata, [s.d.]. p. 83–99.

GALEANA, S. Campos de acción del trabajo social. In: SÁNCHEZ, M. (coord.). *Manual de trabajo social*. México: Plaza y Valdés, 2004. p. 139–158.

GARCÍA, L.; PÉREZ, M. Fragmentación institucional y políticas sociales en México. *Revista Mexicana de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 15–38, 2022.

GONZÁLEZ, A.; LÓPEZ, C. *Trabajo social y participación comunitaria*. México: UNAM, 2022.

GUADALAJARA, J. ¿Qué le deparan a México los próximos años en materia demográfica? *Otros Diálogos*. México: El Colegio de México, 2024. Disponível em: <https://otrosdialogos.colmex.mx/que-le-deparan-a-mexico-los-proximos-anos-en-materia-demografica>. Acesso em: 15 ago. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES. *Informe de avance y resultados 2022*. México: Secretaría de Bienestar, 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). *Indicadores de pobreza y bienestar*. México, 2025.

LÓPEZ, M. El marco de la evaluación de programas y proyectos sociales. *Trabajo Social UNAM*, n. 29–30, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/ents.20075987p.2021.29-30.86732>. Acesso em: 28 out. 2025.

MARTINELLI, M. *Servicio social: identidad y alienación*. São Paulo: Cortez Editora, 1992.

MARTÍNEZ, M. Política social y pobreza en la 4T. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 85, e60448, 2023.

MÉXICO ¿CÓMO VAMOS? *Informe sobre pobreza y vulnerabilidad*. México, 2025.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Constitución de la OIT*. Ginebra, 1919. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_087041.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_087041.pdf). Acesso em: 20 out. 2025.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Declaración de Filadelfia*. Ginebra, 1944. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/ilo-and-the-united-nations/declaration-of-philadelphia/lang--es/index.htm>. Acesso em: 20 out. 2025.

OROZCO, K.; GONZÁLEZ, C. Vulnerabilidad de salud y económica de los adultos mayores en México antes de la COVID-19. *Novedades en Población*, v. 17, n. 33, 2021. Disponível em: [https://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1817-40782021000100061&script=sci\\_arttext](https://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1817-40782021000100061&script=sci_arttext). Acesso em: 20 out. 2025.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

REYES, A.; LÓPEZ, C.; HERRERA, M. Reconocimiento y justicia social en políticas públicas mexicanas. *Revista Latinoamericana de Estudios Sociales*, v. 12, n. 1, p. 88–110, 2024.

ROBLES, C. *Trabajo social como elección profesional*. Buenos Aires: Editorial Espacio, 2013.

SEN, A. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

## CAPÍTULO 02

# La experiencia docente en la Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de Entre Ríos Argentina: acompañamiento y formación crítica en el primer año de la carrera de Trabajo Social

Veronica Evangelina Villagra<sup>3</sup>

Ivón Frank<sup>4</sup>

Brian Exequiel Gomez<sup>5</sup>

## Introducción

Este artículo se refiere a la experiencia docente de la cátedra “Fundamentos de Trabajo Social” en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina, centrada en el desafío de acompañar a estudiantes ingresantes desde una perspectiva crítica y descolonial.

Iniciamos con algunas líneas acerca de la UNER como parte del sistema universitario público en la Argentina y la educación superior como derecho y allí enmarcamos la Facultad

---

3 Licenciada en Trabajo Social (Docente, extensionista e investigadora (FTS -UNER)- Especializanda en Especialización en Políticas Públicas de Niñez Adolescencia y Familia (FTS UNER) [veronica.villagra@uner.edu.ar](mailto:veronica.villagra@uner.edu.ar) ORCID iD: 0009-0007-3969-9460

4 Licenciada en Trabajo Social (Docente, extensionista e investigadora FTS-UNER)-Post. en Gestión Educativa y Práctica Docente (UADER). Maestranda en Maestría en Evaluación de Políticas Públicas (FTS-UNER) [ivon.frank@uner.edu.ar](mailto:ivon.frank@uner.edu.ar) -ORCID iD: 0009-0004-1113-6787

5 Licenciado en Trabajo Social (Docente y extensionista FTS-UNER) [brian.gomez@uner.edu.ar](mailto:brian.gomez@uner.edu.ar)

de Trabajo Social para situarnos en la cotidianeidad de los procesos formación en una relación estrecha con las propuestas de formación en Trabajo Social en el país.

Apostamos a introducir reflexiones y problematizaciones en torno a las dimensiones y elementos presentes en la elección de la carrera en un contexto adverso como es el gobierno liberal, como así también la centralidad de la construcción del vínculo docente-estudiante. Nos preguntamos ¿quiénes son los estudiantes que llegan a nuestras aulas? ¿Qué expectativas y desafíos los habitan? ¿Qué significaciones están presentes en la elección de una carrera profesional que tiene como centralidad la mirada en el otro y la defensa de los derechos humanos?

Aquí, nos permitimos, ante un contexto signado por el individualismo, la racionalidad neoliberal y la deshumanización, poner en valor la elección de una carrera del campo de las ciencias sociales, con una fuerte impronta en acercar derechos a los ciudadanos y construir colectivamente una sociedad más justa e igualitaria. Un contexto en el cual la lógica del mercado aparece nuevamente en escena incluyendo a la educación superior. La educación pública sigue siendo una responsabilidad del Estado “para sostener la posibilidad efectiva y cierta de todos sus ciudadanos de transitar con éxito por el sistema educativo en todos sus niveles” (Rinesi, 2020, pág. 22).

Por último, es importante quienes compartimos estas que el lenguaje que se utilice no es inocente, da cuenta de un posicionamiento ético-político: incluye o excluye. Consideramos pertinente explicitar que, acordando con el uso de un lenguaje no sexista que no reproduzca estereotipos ni discrimine por razón de género propuesto por el CIN (2021), para esta propuesta específica, optamos por utilizar el masculino plural como una convención que abarca a todos los géneros y sus diversidades. Esta decisión responde a la necesidad de facilitar la comunicación en el contexto actual, reconociendo que, aunque el lenguaje no sexista es fundamental para avanzar hacia una mayor equidad, en ciertos casos, el uso del masculino plural sigue siendo una herramienta práctica para englobar a todos los individuos sin distinción.

## La Universidad pública como derecho

La UNER fue fundada por Ley Nacional N° 20.366 el 10 de mayo de 1973. Debido a que la misma fue dictada bajo el gobierno de facto del Gral. Lanusse, recién en diciembre de 1973, durante la presidencia del Dr. Héctor Cámpora, se aprobó definitivamente el

funcionamiento de la misma. Forma parte de las construcciones identitarias de la mayoría de los entrerrianos y entrerrianas desde la fecha de su creación en el año 1973. En el marco de las Celebraciones por sus 50 años desde la creación, el actual Rector expresaba que la historia de UNER es parte de la vida de miles de personas que encontramos en la universidad pública la oportunidad de crecer, desarrollarnos y trabajar por un mejor país. En su discurso, y a 40 años del regreso de la democracia, nos convocó a que sigamos construyendo con diálogo y consensos la universidad que nuestra sociedad necesita: pública, gratuita, de calidad e inclusiva.

Euardo Rinesi (2015) recupera la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES), celebrada en junio de 2008, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia que *“define a la Educación Superior con una expresión que ya se ha vuelto una verdadera consigna, como “un bien público y social, un derecho humano universal y una responsabilidad de los Estados”*. Un bien público, una cosa pública del bien común del conjunto de los hombres, es decir para todos, todas y todes. Debe haber libertad para ejercer el derecho y garantías efectivas, activas que permitan su ejercicio. En palabras del autor se debe *“sostener que existe “un derecho a la Universidad” significa postular que la universidad tiene la obligación de reconocer en sus estudiantes a los sujetos de ese derecho”*. Y nos aporta para pensar y pensarnos en esta gran empresa de la educación superior que la universidad solo es buena si es para todos y la universidad solo es para todos si es buena para todos de la más alta calidad.

El autor, nos interpela y nos invita a pensar la universidad como un derecho entendiendo que el pueblo pagando sus impuestos sostiene el trabajo investigativo de la universidad y por ello tiene que poder beneficiarse con los resultados de ese trabajo, de la producción del conocimiento social. Y además la universidad debe tener sus puertas abiertas y una relación permanente con los problemas, demandas, exigencias, reclamos y tensiones del medio social en el cual pertenece.

En este orden de ideas, Wursten A. (2023) expone que *“la universidad pública es una institución clave en la consolidación y fortalecimiento de la democracia en la región. Desde sus funciones sustantivas –docencia, investigación y extensión-, es un actor relevante en la promoción cultural y científica, la formación de la ciudadanía crítica y la generación de conocimiento que contribuya al bienestar social”*.

Desde este encuadre la Facultad de Trabajo Social en su propuesta de formación se plantea desde hace ya casi 60 años seguir construyendo acciones que den sustento y

fundamento a una política educativa universitaria que sea laica, inclusiva, crítica-decolonial, gratuita y de calidad y también feminista en tanto esa crítica a los postulados modernizantes que aún persisten.

En este marco al pensar la labor como docente, es imperativo mantener una práctica reflexiva constante, conscientes que en búsqueda de transformaciones reales es necesario que las prácticas subyacentes experimenten modificaciones sustanciales. Como señala Álvarez Méndez (2001:7), “*un pensamiento no se convierte en crítico por el mero hecho de ponerse esa etiqueta, sino en virtud de su contenido*”;. De este modo, la reflexión y coherencia entre nuestros discursos y acciones son esenciales para edificar una universidad verdaderamente democrática e inclusiva, que promueva un cambio auténtico.

## Acerca del oficio de ser docente en la Universidad: enseñar, aprender y evaluar.

La cátedra Fundamentos de Trabajo Social se inscribe en el Ciclo Básico de la estructura curricular del Plan de Estudios 2001 M, en el primer año de la Carrera Licenciatura en Trabajo Social. La problemática teórica que aborda se centra en la comprensión de los aspectos constitutivos y constituyentes de la disciplina desde un proceso de reconstrucción histórica, centrada en los nudos de tensión epistemológicos, teóricos e ideológicos de la disciplina Trabajo Social en su proceso de constitución en la relación con las diferentes configuraciones de lo social.

Los contenidos están orientados a lograr que los estudiantes puedan comprender e incorporen otros modos de pensar, iniciando un proceso en que la percepción o visión que traen consigo sobre la carrera en particular y diferentes situaciones y aspectos de la realidad en general, a modo de imaginario social hecho cuerpo, puedan exponerlo, visibilizar y problematizar, desde un espacio académico, que aporta otras lecturas, otros interrogantes y otros modos de relacionarse con el conocimiento. Así la práctica pedagógica como práctica social que constituye e interpela a los sujetos, los integra a un orden simbólico, define cánones de lectura, posibilita la transición y recreación de cultura.

El hecho educativo se configura como campo problemático, entendiéndolo como espacio dinámico configurado multidimensionalmente y la enseñanza como un proceso de mediación social y pedagógica. Por ello crear condiciones, un clima áulico y disponer de dispositivos institucionales que faciliten y jueguen como potenciadores,

estimulantes para convocar a los estudiantes a incorporar otros modos de pensar, otros saberes, es parte del desafío docente.

Una primera clave en el primer año de la carrera es comprender lo que Coulon (2013) plantea como proceso de “afiliación”, tanto institucional como intelectual, es decir que el estudiante transita por un proceso de interacción social mediante el cual adquiere un nuevo estatus social como estudiante universitario. Este proceso de afiliación y adquisición de competencia es particularmente desafiante al comienzo del año académico basándose en la idea de que entrar a la universidad no es sinónimo de ser estudiante.

Haciendo referencia a procesos la segunda clave es la llamada *pedagogía de los inicios* (Mancovsky, 2017) aparece como relevante en su concepción de pedagogía “*como una posibilidad de encuentro con la alteridad y como un ejercicio reflexivo que no borra ni excluye las diferencias. No invalida ni descalifica todo aquello que sorprende por ser nuevo o desconocido.*” (p.778) es decir que por un lado se reconoce una perspectiva temporal más amplia sobre la transición “escuela media-universidad”, y por otro, propone un “plural” que contempla la diversidad de experiencias estudiantiles referidas a puntos de partida diferentes e historias singulares de los sujetos, de esta manera permite comprender la heterogeneidad de los y las estudiantes que ingresan a estudiar una carrera universitaria para el caso nuestro Trabajo Social.

Desde estas claves enunciadas entendemos que aprender a enseñar en la universidad exige un compromiso, dedicación y esfuerzo que parte de entender que el ejercicio docente es un ejercicio profesional pero que sin dudas confluyen en dos campos: el de la docencia y el de las profesiones de origen. Entonces, nuestra práctica docente tiene que estar conformada por ambos campos integrando una formación didáctica-pedagógica específica y conocimientos disciplinares específicos.

Ser docente universitario se presenta como un enorme desafío que incluye procesos de formación permanente, defensa y resistencia constante frente al sistemático ataque , sospecha, descalificación y desfinanciamiento que sufre la universidad pública argentina y en particular quienes integramos el campo de las ciencias sociales. Asimismo, implica sostener más de un empleo ya que no resulta posible-en la mayoría de las situaciones- vivir del salario docente y además cada vez cuesta más-frente a las exigencias y competencias del sistema universitario- permanecer en nuestros puestos de trabajo. Entonces, ser docente hoy es una elección, una apuesta ético-política, una defensa de lo público, una convicción en tanto un camino posible para motorizar la lucha y esperanza de un

mundo mejor. Ser docente universitario hoy implica visitar permanentemente nuestras estrategias didácticas-pedagógicas a la luz de un mundo digitalizado, mediado por las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial.

Coincidiendo con Carlos Skliar (2002), los escenarios actuales en los que transcurren los procesos educativos, nos desafían en pensar la tarea del educador/a como un oficio, ligándose con el plano artesanal más que con un mandato técnico de época. Oficio emparentado con una tarea específica, pensado siempre por hacerse, por reelaborar, por esa impronta artesanal que nunca está determinada, acabada sino que se reinventa, expuesto a transformaciones, movimiento, dinámicas.

## Miradas, diálogos y saberes que habitan el vínculo pedagógico en el primer año de la carrera

En la comprensión de las implicancias de la formación en un primer año, el reconocer que nosotros como docentes transcurrimos por esa experiencia es un ejercicio importante y nos habilita algunas preguntas como: ¿qué marcas dejó en mí ese primer año? ¿Cuánto de la estructura universitaria está pensada para acompañar? ¿Qué rituales validan el verdadero estudiante universitario? ¿La educación superior es un terreno neutro o reproduce desigualdades sociales?

En este sentido Fernando Barcerra (2012) nos introduce acerca de aquello que implica “el recién llegado” en tanto posee la capacidad de empezar algo nuevo y desde este lugar es que entiende que la educación es la relación con los que nacen, con la novedad, con las vidas nuevas y las nuevas vidas. A partir de allí, pone en valor que la educación tiene que ver con la manera como recibimos a los nuevos y a la novedad que traen consigo y a esa relación entre generaciones, entre los viejos y los nuevos, entre los que ya estamos en el mundo y los que vienen al mundo. Para la mayoría de los estudiantes ingresantes a la carrera de Licenciatura en Trabajo Social, ésta constituye su primera experiencia en la formación de grado universitario.

En coincidencia con Carlino (2003) este comienzo les exige un cambio de su identidad como pensadores y analizadores de textos. Los textos académicos que los estudiantes han de leer en este nivel educativo suelen no ser derivados de textos científicos no escritos para ellos sino para conocedores de las líneas de pensamiento y de las polémicas internas de cada campo de estudios. Son textos que dan por sabido lo que los estudiantes no saben.

Asimismo, en la universidad se les suele exigir pero no enseñar a leer como miembros de las comunidades discursivas de sus respectivas disciplinas” (Carlino, 2003).

En este orden de ideas es que entendemos que nuestras propuestas pedagógicas deben contener las estrategias necesarias para acercarnos a nuevos modos de vincularse con la lectura y la escritura. En este sentido, hablar del oficio del estudiante, del aprendizaje de este oficio, de la transición de alumno a estudiante, de la construcción de un proceso de doble afiliación intelectual e institucional es un tema que atraviesa cada texto seleccionado, cada guía de preguntas construida, cada propuesta de desarrollo de un tema. Aquí recae la especificidad de un docente y un estudiante de 1º año: artesanalmente y laboriosamente construir una pedagogía de la afiliación (Gómez, Alzate, 2010).

Al respecto Gago (2019) nos plantea que el pensar situado está caracterizado como un pensar desde dentro de la dinámica organizativa y abierto a los procesos que van aconteciendo y que justamente la potencia del pensamiento siempre tiene cuerpo ensamblando el mismo experiencias, expectativas, recursos, trayectorias y memorias. En este sentido, recuperar esas trayectorias de estudiantes es una tarea que debe estar atravesando nuestras propuestas curriculares.

El estudiante de primer año quiere saber qué es el trabajo social, que hace, como interviene, como lo hace, cuáles son sus miedos, obstáculos. Viene atravesado por eso que podríamos ubicarlo en el plano de la vivencia, la experiencia, la acción, la práctica. De alguna referencia más o menos cercana acerca del Trabajo Social y sobre ello se debe trabajar en el marco de un proceso de recuperación de trayectos previos del estudiante. En este sentido, el desafío es no descartar lo previo, tomarlo, abordarlo y volver sobre ello. En este punto, debemos darnos las estrategias para acercar los conceptos, las categorías, los conocimientos nuevos a esos saberes previos entendiendo que conocer y producir conocimiento es un modo de vincularse con el mundo, con los otros y ser parte de la sociedad. A lo largo de estos años, ha sido un aporte sustancial la generación de propuestas basadas en la integralidad de funciones de la universidad (docencia-investigación-extensión). En esta línea, la extensión crítica en tanto nos invita a intervenir el aula en el marco de la curricularización de la extensión.

La apuesta en el vínculo pedagógico está orientada a hacer accesible, generar condiciones para aprender y enseñar en primer año requiere de una especificidad en la mirada centrada en generar las condiciones de posibilidad para que dichos procesos sucedan. La construcción de vínculos cuidadosos, amorosos, respetuosos y de reconocimiento es

fundamental en tanto estamos formando futuros profesionales que van a desarrollar su ejercicio profesional con sujetos y pretendemos que lo hagan desde un posicionamiento ético político que centre su mirada en una perspectiva de derechos humanos. Entonces, una formación que nos encuentre en una mirada que humanice, que nos recuerde aquello que no une y encuentra como humanidad no puede estar por fuera.

Construir el territorio-aula desde una mirada centrada en propuestas didáctico-pedagógicas desde integralidad de funciones y la importancia de la escritura y producción escrita viene siendo una apuesta en el acompañamiento del proceso de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, el ejercicio de la escritura y la documentación de aquello que hacemos deben estar presente en nuestro ejercicio del oficio y ser transmitido en “el enseñar a aprender” con los estudiantes. Aquí, nos permitimos compartir que el arte de enseñar y de aprender se nos presenta como una receta a construir y descubrir. Donde reconocemos ingredientes y condimentos siempre presentes y necesarios, pero pueden aparecer otros que el arte de la didáctica docente y de la cocina, nos habilitan a proponer, integrar y compartir para mejorar las mismas.

En la misma línea que venimos explicitando, advertimos la necesidad de un diálogo permanente entre las prácticas académicas (suponen los procesos de reflexión acción que desarrollan los integrantes de la cultura académica) y las prácticas de enseñanza (refiere a los procesos que despliegan profesores y estudiantes para que estos puedan apropiarse de los saberes legitimados por las institución académica en función de los perfiles específicos de cada disciplina). En este sentido nos preguntamos ¿nuestras propuestas didáctico-pedagógicas construyen diálogos entre las prácticas académicas y las prácticas de enseñanza?

## Acerca del acompañar como categoría que se construye

La categoría acompañar se hace presente en muchos recorridos profesionales y es un desafío epistemológico y político poder definirla y llenar de contenido. En este sentido iniciar la reflexión a partir de una pregunta ¿Cómo pensamos el acompañamiento a estudiantes del primer año de Trabajo social? Es necesario que en el transcurso de la práctica de la docencia también pongamos en tensión esta categoría, que es transversal desde nuestro punto de vista, al momento de pensar el Trabajo Social en acción. En este

sentido, tomamos los aportes de Esther Raya Díez y Neus Caparrós Civera (2014), quien nos proponen pensarla como una categoría metodológica del Trabajo Social, es así que sostienen que hablar de acompañamiento es hablar de Trabajo Social y toman los aportes de Funes y Raya (2001) quienes definen que acompañar es avanzar “al lado de”. Avanzar al lado es compartir un proyecto en común. Es una forma de trabajar utilizando los recursos, métodos y técnicas, desde un pluralismo metodológico, con la finalidad de facilitar el desarrollo personal y la promoción de la autonomía del sujeto en un proceso de cambio.

A partir de estos aportes sostenemos que el acompañar es pensar en “algo común”, en ese proyecto colectivo. En este sentido, tensionar las trayectorias universitarias, ese proyecto común, que puede ser diverso, tal como, aprobar los parciales, aprobar los Trabajos Prácticos, aprobar la materia, construir conocimiento crítico, apropiación de las categorías centrales de la unidad curricular, entre otros, pero sobre todo aportar a la formación de un profesional crítico y con una perspectiva descolonial, de género y derechos humanos.

Es el acompañamiento, un lugar, un espacio donde el docente desarrolla un rol de facilitador del proceso, generando y proponiendo diferentes estrategias planificadas conjuntamente con los estudiantes, es a través de esta formación y construcción colectiva que se comienza a construir una “mochila o caja de herramientas” para el tránsito en la vida universitaria.

En la actual coyuntura muchos estudiantes frente a la crisis económica y social se orientan a tomar decisiones que priorizan lo laboral, ya sea en el plano formal como informal. En estos escenarios es indispensable generar, planificar y ejecutar estrategias que acompañen las trayectorias singulares y colectivas de los estudiantes. Así mismo nos atraviesan interrogantes como ¿Qué es lo esperable, lo deseado y lo obtenido de los equipos de docentes? ¿hacia dónde dirigimos el acompañamiento? Y en este sentido recuperamos como en los primeros años, se hacen presentes diferentes sentimientos, temores, ideas, miradas que se unificaban en un solo espacio “el aula” el cual sostiene y abraza las diferentes trayectorias e historias que se entrecruzan. Allí el acompañamiento se dirige hacia una relación de ayuda que oriente y guíe al estudiante en el proceso de cambio. Esto refuerza la idea del diseño conjunto de las acciones a realizar; y la coproducción de la atención, tanto en el establecimiento de tareas y acciones a realizar en el plan de trabajo personal, como valorando la aportación que estudiantes pueden hacer a su propio proceso, al de otros y a la colectividad. En este sentido apostar a la construcción de estudiantes que comiencen a caminar en una universidad pública y en ella dejen marcas, pero no solamente como

estudiantes, sino como sujeto activos en la lucha de los derechos humanos, haciéndose protagonista de la construcción colectiva de una facultad democrática/popular, inclusiva, feminista, descolonial, que respete las diversidades y sobre todo que no llegue a algunos sino que llegue a todes.

Aquí cobra importancia la perspectiva del interaccionismo socio discursivo (Bronckart J. P, 1997) Es una perspectiva teórica y metodológica dentro de las ciencias sociales que estudia cómo las personas construyen significado, identidad y realidad social a través del lenguaje y la interacción comunicativa. Se centra en el análisis de los discursos (es decir, las formas de hablar, escribir y comunicar) como prácticas sociales que no solo reflejan la realidad, sino que la construyen y transforman. Este enfoque nos permite analizar cómo las personas negocian sentidos, acuerdos y conflictos en situaciones cotidianas, y cómo los discursos moldean y son moldeados por las estructuras sociales.

Ahora bien nos preguntamos ¿Cómo ubicamos este enfoque en un primer año de Trabajo Social? En una clase y/o espacio de intercambio el/la docente y les estudiantes interactúan constantemente mediante el diálogo, el debate y la reflexión sobre casos prácticos. Desde el enfoque socio discursivo, podemos observar cómo estas interacciones no solo transmiten conocimientos, sino que también construyen colectivamente el significado de conceptos clave como derechos, justicia social, femicidios, sociedad, política pública, entre otros.

Pensando en un momento práctico, por ejemplo, al analizar un caso de intervención social, les estudiantes no solo aprenden teorías, sino que a través de sus discusiones van negociando qué significa realmente los aportes teóricos que les autores nos brinda para el análisis de la sociedad. Cada estudiante aporta desde su experiencia y contexto, y el/la docente guía la conversación para que se reconozcan diferentes voces y perspectivas.

Estos momentos nos permiten prestar atención a cómo se usan los discursos para posicionar a sujetos (por ejemplo, cómo se habla de las personas en situación de pobreza: ¿como víctimas, como sujetos activos, como problemáticas?). Así, comenzamos a contribuir a perfiles profesionales críticos con los discursos que circulan en la sociedad y en la disciplina, entendiendo que esas formas de hablar influyen en las prácticas de intervención.

En síntesis, la enseñanza desde el interaccionismo socio discursivo en un primer año de Trabajo Social, apuesta a fomentar el diálogo abierto y la co-construcción del conocimiento, a cuestionar y reflexionar sobre los discursos que dan sentido a la realidad

social, así mismo, desarrollar en estudiantes una mirada crítica sobre cómo el lenguaje puede reproducir o transformar desigualdades.

## A modo de conclusión

Creemos que muchos de los interrogantes compartidos en el marco de esta producción escrita, nos habitan a quienes formamos parte de los primeros tramos de los trayectos de estudio en la universidad. En este sentido, consideramos necesario hacer hincapié en la apuesta como docentes en un trabajo eminentemente político en el ámbito de la Universidad Pública, en tanto la implicancia del espacio universitario como formador de conocimientos, pensamiento crítico, compromiso, responsabilidad ética frente a las expresiones de la sociedad en la que estamos insertos. Sobre todo en esta época tumultuosa o “cruel” como la que vivimos, en los que la Universidad pública, las ciencias sociales, el espacio de lo público están siendo desacreditados a la luz de parámetros liberales de eficiencia y eficacia.

Sin lugar a dudas, quienes formamos parte de las universidades públicas tenemos una gran responsabilidad y deber con el conjunto de la sociedad. Asumiendo dicho compromiso, debemos dirigir nuestros esfuerzos en una política educativa que permita y sostenga el ingreso-la permanencia-el egreso y que ese egreso sea de buenos profesionales dispuestos y comprometidos con la producción de conocimiento social, con el pueblo, con las instituciones y organizaciones que forman parte de la vida en sociedad. Es decir, fortaleciendo los lazos y tendiendo puentes entre el pueblo y la universidad; apostando a la función social de la misma.

Entendemos que la universidad pública es protagonista de las múltiples interconexiones entre el Estado, la sociedad y el mercado. Nosotros formamos parte de este tiempo, de esta universidad y debemos enseñar, aprender y evaluar potenciando las diferentes funciones de la misma (docencia, extensión e investigación) desde la idea rectora de integralidad de funciones.

Algunos interrogantes son nuestro horizonte de búsquedas ¿Quiénes llegan a la universidad hoy? ¿Quiénes son nuestros estudiantes? ¿Qué sueños persiguen? ¿Qué

---

6 Retomado del conversatorio "Tiempo Cruel. Ciencias Sociales, crítica y democracia" desarrollado el 30 de mayo de 2024 en el marco de las actividades que se desarrollan dentro del XLI Encuentro Plenario de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (CODESOC) del que participaron Atilio Boron, sociólogo y politólogo, María Pía López, socióloga y Eduardo Rinesi, filósofo y politólogo, quienes disertaron sobre el rol de las ciencias sociales frente a los gobiernos de extrema derecha. Actividad transmitida en coproducción entre el Instituto del Conurbano, el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y UNITV. [https://www.youtube.com/live/vVhhoGtRyCY?si=zt2em8hZhOXWg\\_LN](https://www.youtube.com/live/vVhhoGtRyCY?si=zt2em8hZhOXWg_LN)

esperan de nosotros? ¿Qué representación tienen acerca del Trabajo Social? ¿Qué ideas habitan acerca del conocimiento y de la universidad? ¿Por qué eligieron la carrera? ¿Qué los convocó –en este tiempo signado por la hostilidad y el individualismo-a elegir Trabajo Social?

En nuestra facultad algo sucede, nos habita la experiencia de haber llegado y nunca volvemos a ser los mismos. Aquí, la experiencia es algo que nos atraviesa y modifica la relación que tenemos con el mundo, el conocimiento, los otros, los escenarios. Persiste sobre todo a la construcción colectiva de un mundo menos indiferente, más justo, inclusivo y vivible para todos.

## Referências

ÁLVAREZ MÉNDEZ, Juan Manuel. *Evaluar para conocer, examinar para excluir*. Madrid: Morata, 2001. Cap. 1: El campo semántico de la evaluación. Más allá de las definiciones; Cap. 2: Naturaleza y sentido de la evaluación en educación.

BARCERRA, Fernando. *El aprendiz eterno: filosofía, educación y el arte de vivir*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2012.

BRONCKART, Jean-Paul. *La actividad de lenguaje, los textos y los discursos: hacia un interaccionismo sociodiscursivo*. Neuchâtel: Delachaux et Niestlé, 1997.

CARLINO, Paula. Pensamiento y lenguaje escrito en universidades estadounidenses y australianas. *Propuesta Educativa*, Buenos Aires: FLACSO Educación, año 12, n. 26, p. 22–33, jul. 2003b.

CARLINO, Paula. Reescribir el examen: transformando el “epitafio” en una llamada al pie de página. *Cultura y Educación*, v. 15, 2004.

COULON, Alain. *El oficio del estudiante: la entrada a la vida universitaria*. Paris: Anthropos, 2005. Traducción y síntesis de las ideas principales: Viviana Mancovsky. Difusión interna. Universidad Nacional de Lanús. Programa de Docentes Orientadores.

GAGO, Verónica. *La potencia feminista: o el deseo de cambiarlo todo*. I. ed. Buenos Aires: Tinta Limón, 2019.

GÓMEZ, M.; ALZATE, M. V. El “oficio” de estudiante universitario: afiliación, aprendizaje y masificación de la universidad. 2010. Disponible em: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/751839/mod\\_folder/content/0/Gomez%20y%20Alzate%20%282010%29%20El%20oficio%20de%20estudiante%20universitario.pdf](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/751839/mod_folder/content/0/Gomez%20y%20Alzate%20%282010%29%20El%20oficio%20de%20estudiante%20universitario.pdf). Acceso em: 28 out. 2025.

MANCOVSKY, Viviana. Por una pedagogía de “los inicios”. In: *Séptima Conferencia Latinoamericana sobre el Abandono en la Educación Superior*. Córdoba: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 2017.

RAYA DIEZ, Esther; CAPARRÓS CIVERA, Nuria. Acompañamiento como metodología de trabajo social en tiempos de cólera. *Cuadernos de Trabajo Social*, v. 27, 2014.

RINESI, Eduardo. La universidad como bien público y derecho universal. Conferencia presentada en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, en el marco del centenario de la institución, 22 out. 2019.

RINESI, Eduardo. Introducción. In: RINESI, Eduardo. *Universidad y democracia*. Buenos Aires: CLACSO, 2020.

SKLIAR, Carlos. *¿Y si el otro no estuviera ahí? Notas para una pedagogía (improbable) de la diferencia*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2002.

WURSTEN, A. Universidad, extensión e integralidad: claves para la democracia. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, v. 13, n. 19, e0005, 2023. DOI: 10.14409/extension.2023.19.

## CAPÍTULO 03

# Juventudes Ancladas

Nemesio Castillo Viveros<sup>7</sup>

Marcela Claudia Velurtas

8

## Introducción

El estado de Veracruz, México, está marcado por profundas transformaciones sociales y políticas, donde la juventud enfrenta un panorama complejo. A pesar de la histórica alternancia en el poder, el último gobernador del PRI, Javier Duarte de Ochoa, su período fue de 2010 hasta que solicitó licencia en octubre de 2016 por acusaciones de corrupción. Fue sucedido brevemente por su copartidario, Flavino Ríos Alvarado, como gobernador interino hasta noviembre de 2016, quien después fue detenido por presuntamente ayudar en la fuga de Duarte. Posteriormente, Miguel Ángel Yunes Linares, de la coalición PAN-PRD, ganó la elección para un periodo especial de dos años, gobernando de diciembre de 2016 a noviembre de 2018. Finalmente, Cuitláhuac García Jiménez, del partido Morena, asumió el cargo el 1 de diciembre de 2018 tras ganar las elecciones, y actualmente se el estado es gobernado por Norma Rocío Nahle García para el sexenio de 2024 al 2030, por el partido de Morena, esta dinámica política generó altas expectativas de cambio, sin embargo, no hubo cambios estructurales, aún persisten y se agudizan diversas formas de violencia, vulnerabilidad y exclusión que afectan directamente a las y los jóvenes de entre 12 y 24 años. En este contexto los factores económicos, políticos y socioculturales han

---

7 Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Docente del departamento de Ciencias Sociales en el Programa de Licenciatura en Trabajo Social, Ciudad Juárez, México. E-mail: nemesio.castillo@uacj.mx (0000-0001-9254-0183).

8 Doctora en Trabajo Social, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Docente de Universidad de La Plata, Facultad de Trabajo Social, La Plata, Buenos Aires, Argentina. E-mail: mvelurtas@yahoo.com (0000-0002-7905-3724).

debilitado las trayectorias de vida de los jóvenes, mientras que las soluciones públicas y los programas de la sociedad civil han resultado insuficientes, a menudo mermados por la corrupción o la falta de cobertura. La juventud veracruzana se enfrenta a un entorno de violencia intrafamiliar, acoso escolar y sexual, desempleo, precariedad laboral y una notable falta de participación en organizaciones y procesos electorales. En este escenario, surgen interrogantes fundamentales que guían esta investigación: ¿Qué tipo de jóvenes está produciendo este contexto de violencia y exclusión social? ¿Cómo resisten estos procesos y de qué manera participan en ellos?. El interés principal es conocer las narrativas y estrategias que utilizan los jóvenes para confrontar las diversas violencias.

Para profundizar en las percepciones y experiencias de los involucrados, se utilizó un enfoque metodológico cualitativo, la observación participante y las técnicas fueron grupos focales y entrevistas individuales semiestructuradas. Los resultados de esta investigación confirman que la juventud se encuentra atrapada por un anclaje social, que las denominamos un conjunto de barreras estructurales, económicas y simbólicas que limitan d sus oportunidades y proyectos de vida. Frente a este escenario, la investigación busca conocer las narrativas y estrategias de los jóvenes para confrontar estas violencias, con el objetivo de contribuir al diseño de políticas públicas locales que, basadas en evidencia científica.

## Anclaje social

Existe una situación de desventaja estructural entre grupos sociales favorecidos y aquellos que no lo están dentro del sistema económico. Las condiciones materiales y simbólicas en un territorio influyen directamente en las oportunidades sociales de quienes lo habitan. No es lo mismo crecer en un espacio donde los servicios básicos (como educación, salud, vivienda digna y servicios públicos) están garantizados, que hacerlo en un espacio territorio donde los servicios básicos y complementarios son limitados o inexistentes. Este conjunto de factores estructurales, que configuran posiciones de ventaja y desventaja de infraestructura social y oportunidades de movilidad, será conceptualizado como “anclaje social”.

Se plantea que el anclaje social es el conjunto de marcos normativos, narrativas culturales y estructuras de poder que operan de forma implícita para moldear nuestra realidad social y económica. Esta ancla delimita el horizonte de lo que considera real,

lógico o valioso en contexto territorial. Su poder no reside en la coacción directa, sino en su capacidad para hacer que las construcciones sociales (como nuestras ideas sobre el éxito personal, profesional, el consumo y las tendencias en redes sociales) parezcan obvias e inevitables. Pero, este entramado no es puramente social; se entrelaza de manera fundamental con lo institucional, especialmente con el papel del Estado. Si bien el anclaje social condiciona las percepciones sociales, el Estado tiene la capacidad y la responsabilidad de modificar las condiciones estructurales que perpetúan la desventaja en el territorio. En lo particular, se trata de una relación correlacional: lo social y lo institucional se condicionan mutuamente. Por ello, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar una infraestructura social (educación, salud, oportunidades, etc.) que activamente transforme las condiciones sociales, desafiando así los límites impuestos por el ancla sistémica y abriendo nuevas posibilidades de desarrollo y bienestar. Ya que, crecer en contextos de desigualdad implica hacerlo en los márgenes del sistema social. En tales condiciones, las posibilidades de integrarse plenamente al entramado social y económico son reducidas. Factores como los bajos ingresos, un nivel educativo limitado y la falta de redes sociales sólidas restringen las oportunidades de movilidad social. Aunque algunas personas deciden marginarse del sistema, lo más común es que el propio sistema establezca criterio de inclusión y exclusión.

En consecuencia, jóvenes provenientes de un contexto de marginación enfrentarán mayores obstáculos para acceder y concluir estudios universitarios en comparación con alguien que cuenta con infraestructura, apoyos familiares y servicios de calidad que facilitan esa trayectoria. La estructura social, como señala Bourdieu (1986), reproduce desigualdades a través del acceso desigual al capital económico, social y cultural, lo que limita las posibilidades de transformación de la posición social.

De esta manera, la desigualdad territorial y estructural no solo condiciona el presente de las personas, sino que también condiciona el futuro. La marginalidad, como plantea Wacquant (2007), no es únicamente económica, sino también espacial y simbólica: vivir en territorios segregados restringe el acceso a recursos y refuerza un sentimiento de exclusión social. Por ello, la capacidad de los individuos para “entrar” o “permanecer” en el sistema no depende únicamente de su esfuerzo personal, sino de la red de oportunidades y condiciones estructurales e institucionales.

En el mismo orden de ideas, es necesario problematizar el contexto y el territorio desde una perspectiva crítica. Para ello, propongo introducir el concepto de “anclaje social” desde un enfoque de capacidades y libertades, entendido como los mecanismos

estructurales que limitan o posibilitan la movilidad social de los sujetos en función de su lugar de origen y de los recursos de oportunidades a los que pueden acceder.

Desde la perspectiva de Amartya Sen (1999), el proceso de superar la pobreza no se reduce al incremento del ingreso, sino a la expansión de capacidades y libertades: es decir, de las oportunidades reales que las personas tienen para elegir y llevar una vida que valoran. Sin embargo, sostengo que esas capacidades están profundamente condicionadas por el contexto territorial. La disponibilidad o ausencia de infraestructura pública en el territorio (por ejemplo: escuelas, hospitales, transporte, servicios básicos) constituye un factor central en la posibilidad de desarrollar dichas capacidades.

Desde la perspectiva de Reygadas las capacidades que parecen ser puramente personales en realidad están profundamente arraigadas en el contexto social, lo que limita o posibilita el desarrollo de un individuo. Esto apoya directamente la idea de que las personas están “ancladas” por condiciones que escapan a su control. Una cita que lo ilustra claramente es: “Los atributos individuales tienen un origen social. Las capacidades personales, aunque tengan un componente genético, son resultado de procesos históricos y su adquisición no depende sólo del esfuerzo o de la tenacidad de las personas, sino también de condiciones y procesos colectivos” (Reygadas, 2004, p. 10). Lo anterior, desmiente la idea de que el éxito o el fracaso dependen únicamente del mérito individual, en realidad el espacio, el territorio y la infraestructura social son determinantes en la configuración de las oportunidades de una persona.

Los barrios y colonias poseen dinámicas propias, moldeadas por prácticas sociales, culturales y simbólicas. Estas dinámicas producen y reproducen estructuras sociales que colocan a los jóvenes en una situación ambivalente: por un lado, reproducen las condiciones de desigualdad heredadas; por otro, intentan generar nuevas formas de organización y significación. No obstante, estas iniciativas suelen situarse en los márgenes del sistema, pues tanto el mercado como el Estado imponen límites estructurales al cambio profundo de las desigualdades sociales. Así, las oportunidades y las capacidades no son universales ni neutras, sino que están determinadas por el espacio y el territorio. En este sentido, el territorio actúa como un ancla sistémica: fija, restringe y en ocasiones impide la posibilidad de movilidad social, reproduciendo desigualdades intergeneracionales. Por ello, la ampliación de infraestructura social y de bienes públicos no debe entenderse únicamente como inversión material, sino como condición indispensable para generar capacidades y romper con la reproducción de la desigualdad.

## Cadenas de violência

Un concepto que complementa y amplía la idea de anclaje social es el de cadenas de violencia de Auyero y Berti (2013), utilizado para describir la articulación y la continuidad de las prácticas violentas dentro de un sistema o espacio social, a menudo asociadas a la reproducción del maltrato y la impunidad. Los autores plantean que las cadenas de violencia visibilizan el papel del Estado, que, a pesar de estar destinado a prevenir la violencia, incide en su conformación y perpetuación.

La lógica detrás del concepto implica una secuencia de acciones y reacciones donde la violencia circula y se transforma de manera dinámica. Un aspecto crucial es la transformación victimario-víctima, mediante la cual un individuo que sufre violencia en un contexto determinado puede, a su vez, convertirse en productor de violencias en otros espacios, perpetuando así el ciclo. Este fenómeno se reproduce con particular intensidad en contextos marginalizados, donde las cadenas de violencia se entrelazan con las tensas relaciones entre la policía y la población, creando dinámicas como la venganza. En estos escenarios, se evidencia una articulación de violencias, donde las fronteras entre los distintos tipos de agresión son porosas y se remiten unas a otras en una lógica de sobredeterminación, permitiendo que una forma de violencia predomine sobre las demás. En un marco más amplio, especialmente en países como México, esta complejidad da lugar a la formación de cadenas de violencia e impunidad que, al retroalimentarse, erosionan las bases de la justicia y obstaculizan severamente la construcción de un auténtico estado de derecho (Auyero, Berti, 2013).

El concepto de “cadenas de violencia” dialoga y se articula con otros marcos teóricos que analizan la reproducción cíclica del sufrimiento y el conflicto social. La contribución fundacional de Auyero y Berti (2013) enfatizan cómo un individuo victimizado en un ámbito puede transformarse en perpetrador en otro, dinámicas que sus estudios localizan en barrios marginalizados. Esta idea de circulación y transformación de la violencia lo plante de manera similar Luis Carlos Restrepo R. (1995), quien, describe “cadenas del maltrato, la sumisión y la impotencia”, argumenta que el intento de resarcir una ofensa, mediante la venganza o la exhibición de comportamientos guerreros, establece un equilibrio precario que genera nuevas ofensas, perpetuando así el ciclo. Esta perspectiva añade una capa de profundidad al mostrar cómo la búsqueda de dignidad puede, paradójicamente, alimentar la misma cadena que la vulneró.

Por su parte, Zavaleta Betancour (2015) toma el concepto de Auyero y Berti y lo integra en una propuesta más amplia: el “campo de la violencia”. Su aportación clave es la de “articulación o cadena de violencias”, sugiriendo que el análisis empírico debe focalizarse en cómo estas se entrelazan en torno a una forma predominante. Además, su formulación de “cadenas de violencia e impunidad” vincula explícitamente la perpetuación del daño con la falla estructural de la justicia, ampliando el marco hacia el ámbito socio-político. En su caso, Kaplan y Szapu (2020) aportan una dimensión crucial al dirigir la mirada hacia las repercusiones subjetivas.

## Estrategia metodológica

Este proyecto de investigación denominado “Promover espacios para la participación cívica, la inclusión y la reducción de la Violencia” tuvo un respaldo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. Para la recolección de datos se empleó una metodología cualitativa, diseñada para profundizar en las percepciones, narrativas y experiencias de los distintos actores sociales involucrados en las problemáticas estudiadas. La base empírica del estudio se sustenta en la aplicación de un total de 32 instrumentos, los cuales se dividieron en tres técnicas principales: se realizaron seis grupos focales, dos entrevistas colectivas y veinticuatro entrevistas individuales semiestructuradas.

Los grupos focales y las entrevistas colectivas se utilizaron para explorar los discursos compartidos y las dinámicas de interacción entre pares. Estos encuentros se llevaron a cabo principalmente con jóvenes estudiantes de distintos niveles educativos, incluyendo alumnos de telesecundaria y primaria. Esta aproximación permitió capturar las tensiones grupales y las narrativas colectivas en torno a los temas de interés. Finalmente, las veinticuatro entrevistas individuales de tipo semiestructurado buscaron obtener testimonios detallados y perspectivas personales. Para lograr una visión multifacética del fenómeno, se seleccionó a un amplio espectro de informantes, incluyendo a: jóvenes y estudiantes de todos los niveles educativos; personal docente y directivo de escuelas primarias y telesecundarias; actores sociales y comunitarios, como un Agente Municipal; y representantes de distintas organizaciones civiles (OC) que trabajan en la zona, quienes aportaron una valiosa perspectiva institucional.

## Anclaje social

Los testimonios confirman las barreras estructurales y la negación de la subjetividad que atraviesa la experiencia escolar de los jóvenes de sectores populares, donde la educación se convierte en un campo donde confluyen el deseo de movilidad social y las limitaciones impuestas por el entorno.

La perspectiva de los jóvenes sobre la educación como una opción de movilidad social a la precariedad laboral refleja la comprensión de la desigualdad como un ordenamiento económico y sociocultural que reduce las capacidades humanas y cercena las expectativas.

El sistema educativo, a pesar de sus esfuerzos de expansión e inclusión coexiste con múltiples brechas socioeconómicas que hacen que la condición juvenil está marcada por la desigualdad (Kaplan & Szapu, 2019). La educación es vista como una oportunidad de cambio social. El testimonio que afirma que la motivación principal es “terminar una carrera y ser alguien en la vida para no sufrir tanto” (Entrevistado 12, Xalapa Veracruz) confirma que la escuela sigue siendo percibida, aun en contextos adversos, como un territorio simbólico que “abre horizontes y renueva esperanzas” (Kaplan; Szapu, 2020). Este deseo de “ser alguien” es una búsqueda de reconocimiento y de afirmación en un mundo que constantemente desvaloriza a las juventudes (Kaplan, 2016).

Encontramos narrativas en los participantes, donde se dan cálculos de prioridades la necesidad económica inmediata y la formación a largo plazo evidencia cómo las condiciones materiales limitan las aspiraciones sociales. El joven que expresa: “me gustó más el trabajo que la escuela, entonces dejé la escuela y me puse a trabajar, pero primero estaba trabajando y estaba estudiando, pero después me ganó el dinero, me quedé trabajando y dejé la escuela tirada y me arrepiento porque ahorita ya fuera más avanzado” (Entrevistado 11, Xalapa Veracruz) ilustra que, para apropiarse de las estructuras de oportunidades educativas, los jóvenes necesitan “contar con recursos que en muchos hogares en situación de pobreza resultan insuficientes” (Tuñón, 2011). La deserción escolar, en este caso por presión laboral, es vivida como una “falta o error personal, a pesar de tener razones estructurales” (Martuccelli, Singly, 2012), y el arrepentimiento refleja la conciencia de las oportunidades perdidas que el sistema educativo prometía.

La correlación entre la adicción y la imposibilidad de generar un plan a futuro es clara. La observación de que “nosotros hemos notado que los chavos que no están captados por una adicción, si tienen posibilidades de hacer un plan de vida y de generar, de pensar

por lo menos metas a corto plazo, de qué van a ser en su vida, pero los que están captados por alguna adicción, cualquiera que sea, les cuesta como más y esos son los que van como al día” (Entrevistado 2, Xalapa Veracruz) refleja que la adicción es un factor que incide fuertemente en el comportamiento de los estudiantes. Estudios de caso han mostrado que el 75% de los estudiantes encuestados en contextos de violencia intrafamiliar y factores sociales tienen un proyecto de vida no pensado o truncado. El consumo de sustancias psicoactivas o la adicción son comportamientos que buscan proporcionar sentidos que no se obtienen o resultan insuficientes (Korinfeld, 2013), llenando un “vacío existencial que es producto de la negación de la subjetividad y el sufrimiento social” (Kaplan & Szapu, 2019).

La falta de comunicación y la ausencia de figuras de apoyo adulto, tanto en el hogar como en la escuela, es un factor común en el dolor social que padecen las juventudes (Kaplan; Szapu, 2019). El testimonio: “Yo pienso que también los padres tienen la culpa de eso porque pues como dicen ‘si te vas a poner a explicar a los hijos’ porque también no están tan chiquitos si no se ponen a explicar esto a decirles cómo prevenir este tipo de problemas de jóvenes pues obviamente ellos nada más saben que te embarazas y ya pero no saben cómo prevenirlo” (Entrevistado 17, Xalapa Veracruz), se subraya la ruptura de los vínculos intra e intergeneracionales y la necesidad de contención y escucha que los adultos deben ofrecer (Kaplan; Szapu, 2020). La falta de comunicación y la ausencia de expresiones de afecto y autoridad positiva son factores que alteran el comportamiento de los jóvenes en el sistema familiar (Morales González, 2021), y esta omisión de los padres, ya sea por bajo nivel educativo o por problemas de orden estructural, dificulta el desarrollo de habilidades sociales e intelectuales para enfrentar los problemas de la vida.

Al describir la condición de los jóvenes de la colonia, establece que, a pesar de tener acceso a la educación, la falta de oportunidades económicas y recreativas los empuja a la vulnerabilidad, validando la idea de que la exclusión se inscribe en la subjetividad juvenil en el territorio y prácticas sociales (Kaplan; Szapu, 2020). El funcionario sostiene que “Los jóvenes de la colonia yo creo que son unos chicos de vulnerabilidad, porque pues a pesar de que tienen acceso a servicios básicos de educación, pues las fuentes pobres de empleo, las escasas actividades recreativas los orillan a esta población a empezar a acercarse a cuestiones de alto riesgo como consumo de alcohol, tabaco, drogas, incluso algunas otras de alto riesgo como delincuencia u otras” (Entrevista a funcionario, 10, Veracruz). La desigualdad urbana actúa como un mecanismo de expulsión que, al negar a los jóvenes los recursos legítimos para la agencia y la inclusión sociocultural, canaliza su búsqueda de

identidad y pertenencia al anclaje social. Este proceso no es meramente económico, sino una violenta restricción de sus capacidades humanas fundamentales, que los sitúa en el punto de partida de las cadenas de violencia: ya sea como víctimas de un sistema que los excluye, o como potenciales eslabones en la reproducción de nuevas violencias al intentar reclamar un lugar y un sentido de existencia en un contexto marginalizado.

La carencia de “muchacha educación en, yo digo en educación sexual en las, en las primarias, con las niñas a temprana edad, de, de proyectar ese panorama de que, si tú te enganchas con una situación sentimental y no ves a futuro de que, pues no te vas a encontrar, ya no existen los príncipes azules” (Entrevista funcionario, Xalapa, Veracruz) se subraya que la “poca orientación para la sexualidad responsable y las carencias afectivas en el hogar de origen” (Morales González, 2021, p. 235) son problemas estructurales ancladas en el espacio social que afectan las aspiraciones educativas y profesionales de la juventud. La falta de educación en estos temas se suma a la “ignorancia acerca de los límites estructurales, que prometen la igualdad de oportunidades sin considerar los límites generados por la estratificación social (Carrizosa Umaña, 2007, p. 39).

Otro de los testimonios demuestra cómo la violencia y la inseguridad generan una retracción en el uso del espacio público y fomentan la auto-organización ciudadana como mecanismo de supervivencia. La afirmación de que “la gente ya no sale a ciertas horas, yo salgo a las ocho de la noche y aquí te encuentras en la avenida, que es la avenida principal ya a las seis de la tarde, no, no se ve gente moviéndose como en la ciudad de México, yo cuándo me iba a imaginar que íbamos a vivir como en esas ciudades, grandes ciudades, donde o sea, que en un poblado pequeño, ya después de las seis de la tarde, ya es un riesgo salir a la calle” (Entrevista funcionario, Xalapa, Veracruz) refleja que la “percepción del miedo altera el funcionamiento de la sociedad e inhibe el uso del espacio urbano lo que incide en la “movilidad del ciudadano, resultando en un uso restringido del espacio urbano” (Valenzuela Aguilera, 2021, p. 268).

El concepto de anclaje social, como se menciona, se refiere a las condiciones estructurales, materiales y simbólicas que limitan las oportunidades de las personas y perpetúan una situación de desventaja. Las siguientes citas son testimonios directos que ilustran cómo opera este anclaje en la vida cotidiana, convirtiendo las construcciones sociales en barreras que parecen naturales e inevitables. Dentro del trabajo de campo se encuentran testimonios como “Pues lo principal es lo económico, porque pues la mayoría de las personas tienen que salir fuera, de hecho tenemos muchas bajas, hay ciclos escolares

que hay muchas bajas por lo mismo de que tienen que salir. Salen para buscar empleo fuera y pues si hay mucha necesidad” (Entrevista directora de Primaria, Xalapa, Veracruz). Lo que refleja directamente el del anclaje social: la influencia de las condiciones materiales en las oportunidades. El territorio de origen carece de la infraestructura económica necesaria para garantizar el sustento, obligando a sus habitantes a salir para buscar empleo. Esto no es una elección libre, sino una consecuencia directa de las desventajas estructurales. El anclaje se muestra en la falta de oportunidades locales, lo que limita las posibilidades. La consecuencia más grave es la interrupción de la educación, y por ende, limita la movilidad social. En este caso, el anclaje no solo limita el futuro, sino que activamente despoja a los jóvenes de las herramientas para construir uno diferente, perpetuando el ciclo de la desventaja.

Por otro lado, se encuentra, en las entrevistas que “La gran mayoría de los jóvenes y adolescentes que dejan la escuela o que no están estudiando vienen a buscar trabajo a Xalapa y principalmente las mujeres son quienes encuentran trabajo en los establecimientos, los centros comerciales de zapatos, ropa, algo así donde tienen un salario muy por debajo de lo que se espera, regresan con 700 (35 Dlls) pesos a la semana” (Entrevista activista social, Xalapa, Veracruz). Es así, como el sistema establece criterios de inclusión y exclusión. Los jóvenes son incluidos en el sistema económico, pero en sus márgenes, en condiciones de alta precariedad y explotación un salario muy por debajo de lo que se espera. El anclaje social determina que, incluso al intentar integrarse, las posiciones que pueden ocupar son las de desventaja. La mención específica de las mujeres y los trabajos en centros comerciales subraya cómo el género también puede ser un factor que intensifica los efectos del anclaje. Su participación económica no se traduce en movilidad social, sino que refuerza su posición de vulnerabilidad, demostrando que el sistema limita activamente sus posibilidades de desarrollo.

Se hace referencia a proyectos de vida limitados, trancos o proyectados, “En lo personal conozco muchos jóvenes que, se han quedado con ganas de estudiar su carrera universitaria porque sus padres no tienen, el dinero suficiente incluso para cubrir lo más básico que son las inscripciones o los pasajes y muchos de ellos han dejado de estudiar por que se meten a trabajar semana” (Entrevista joven, Xalapa, Veracruz). Lo que refuerza la incapacidad o la falta de acción del Estado para garantizar una infraestructura social básica como la educación. El hecho de que costos básicos como la inscripción o el transporte sean barreras insuperables evidencia un fallo estructural. El Estado no está cumpliendo su responsabilidad de modificar las condiciones estructurales que perpetúan la desventaja

social. Como resultado, los jóvenes se ven forzados a abandonar sus aspiraciones se quedan con ganas de estudiar para satisfacer necesidades inmediatas, lo que elimina las posibilidades de movilidad social.

## Conclusiones

Una de las conclusiones a las que se puede llegar es que la juventud en las colonias periféricas de Veracruz se encuentra atrapada en una compleja interacción entre el “anclaje social” y las “cadenas de violencia”. Los testimonios recabados confirman que el anclaje social, entendido como las barreras estructurales económicas, territoriales y simbólicas, limita drásticamente sus proyectos de vida. La falta de oportunidades laborales, la precariedad económica que fuerza la deserción escolar y la ausencia de redes de apoyo familiares e institucionales no son fracasos individuales, sino la manifestación de un sistema que reproduce la desigualdad social y económica.

Este contexto de exclusión y marginación social se convierten parte de las cadenas de violencia. La investigación demuestra que la violencia estructural no es un acto aislado, sino un ciclo que se perpetúa y transforma. La vulnerabilidad empuja a los jóvenes hacia conductas de alto riesgo como el consumo de sustancias o la delincuencia, que más que una elección, son intentos desesperados por mitigar un dolor insoportable generado por la exclusión. De esta manera, las víctimas de la violencia del sistema se convierten en potenciales reproductores de otras violencias, cerrando un círculo vicioso que erosiona tanto el tejido social como la subjetividad de los propios jóvenes.

Finalmente, el estudio subraya la responsabilidad ineludible del Estado. La insuficiencia de servicios básicos, la falta de una infraestructura social básica y complementaria y la incapacidad para garantizar seguridad y justicia perpetúan las condiciones de desventaja. Para romper con la reproducción de la desigualdad, es indispensable diseñar políticas públicas locales que, basadas en la evidencia, trasciendan el asistencialismo y se enfoquen en ampliar las capacidades y libertades reales de la juventud, eliminando las anclas sociales y cadenas de violencia que reducen su movilidad social en el futuro.

## Referências

- AUYERO, J.; BERTI, M. F. *La violencia en los márgenes: una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Katz, 2013.
- BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. (ed.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood, 1986. p. 241–258.
- CARRIZOSA UMAÑA, J. Mente, ambiente y paz. *Gestión y Ambiente*, v. 10, n. 1, p. 43–51, 2007.
- KAPLAN, C. V.; SZAPU, E. Jóvenes y subjetividad negada: apuntes para pensar la intervención socioeducativa sobre prácticas autolesivas y suicidio. *Psicoperspectivas*, v. 18, n. 1, p. 1–11, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue1-fulltext-1485>. Acesso em: 24 out. 2025.
- KAPLAN, C. V.; SZAPU, E. *Conflictos, violencias y emociones en el ámbito educativo*. Buenos Aires: Nosótrica Ediciones, 2020.
- KORINFELD, D. Espacios e instituciones suficientemente subjetivizados. In: KORINFELD, D.; LEVY, D.; RASCOVAN, S. (org.). *Entre adolescentes y adultos en la escuela: puntuaciones de época*. Buenos Aires: Paidós, 2013. p. 51–68.
- MARTUCCELLI, D.; DE SINGLY, F. *Las sociologías del individuo*. Santiago de Chile: Ediciones LOM, 2012.
- MORLEZ GONZÁLEZ, N. *Violencia intrafamiliar y factores sociales en el contexto educativo: estudio de caso Corporación Colegio Amor a Bolívar*. 2021. Dissertação (Mestrado) — Universidad de Cartagena, Cartagena, 2021.
- RESTREPO, R. L. C. Democracia vivencial y cultural de la convivencia. *Nómadas (Colombia)*, n. 2, 1995.
- REYGADAS, L. Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*, n. 22, p. 7–25, 2004.
- SEN, A. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- TUÑÓN, I. *Situación de la infancia a inicios del bicentenario*. Serie del Bicentenario (2010–2016). Buenos Aires: Fundación Universidad Católica Argentina, 2011.
- VALENZUELA AGUILERA, A. Los espacios violentados: evaluando la percepción del miedo en la ciudad. In: ZAVALA BETANCOURT, J. A. et al. (ed.). *Violencia, seguridad ciudadana y victimización en México*. Xalapa: Universidad Veracruzana, 2021. p. 23–48.
- WACQUANT, L. *Los condenados de la ciudad: gueto, periferia y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.
- ZAVALA BETANCOURT, J. A. El concepto de campo de la violencia. *Sociológica (México)*, v. 30, n. 87, p. 151–178, 2015.

## CAPÍTULO 04

# “Discursos de odio” en el espacio digital: entre la falta de conocimientos y la ausencia de políticas públicas en Uruguay

Leonel Del Prado<sup>9</sup>

### Introducción

En la actual sociedad digital, las redes sociales se han consolidado como un espacio de interacción central donde circulan no solo ideas, opiniones y formas de sociabilidad (Van Dijck, 2019), sino también expresiones de violencia simbólica. Entre estas, los discursos de odio han adquirido una visibilidad y un alcance sin precedentes, afectando la convivencia democrática, debilitando los lazos sociales y legitimando formas de discriminación hacia diversos colectivos excluidos.

Desde el campo de las ciencias sociales, Castells (2001) caracteriza este período como una “sociedad informacional”, marcada por los profundos cambios derivados de la creación, expansión y uso cotidiano de internet a escala global. Es en este entorno de uso intensivo de la conectividad donde el “discurso de odio” encuentra un terreno fértil. En Uruguay, el acceso a internet alcanza el 93.0% de la población, y el uso de redes sociales digitales asciende a un 76.2% (DataReportal, 2025). Este uso intensivo se evidencia también en datos globales: el informe Digital 2020. Global Digital Overview (DataReportal; 2020) señala que, a nivel mundial, las personas de entre 16 y 64 años destinan en promedio 6 horas y 43 minutos diarios al uso de internet; el 52% de la población mundial utiliza redes

<sup>9</sup> Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), Argentina. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales, Centro Universitario Regional Litoral Norte, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: [leonelts@hotmail.com](mailto:leonelts@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1330-6642>

sociales y el tiempo promedio en estas plataformas asciende a 2 horas y 24 minutos, con un uso aún más intensivo entre adolescentes y jóvenes. Las redes más frecuentadas –Facebook, YouTube, Instagram y WhatsApp– no solo median la vida cotidiana, sino que también se configuran como escenarios clave donde emergen y se amplifican las expresiones de intolerancia y violencia simbólica que constituyen el “discurso de odio”.

Aunque la problemática ha sido reconocida por organismos internacionales (ONU, 2019; Unesco, 2022) y en países europeos y norteamericanos cuenta con un desarrollo más sistemático en términos de investigación y regulación, en Uruguay y en gran parte de América Latina el fenómeno sigue siendo escasamente estudiado y abordado. Existen marcos normativos generales, como la Ley 17.677 en Uruguay, que penaliza la incitación al odio, el desprecio o la violencia; en dicha Ley, es explícita que la misma es en función de: color de piel, raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual e identidad sexual. Ahora, estas disposiciones resultan insuficientes frente a la complejidad, viralización y masividad del espacio digital.

A lo que se suma un déficit de información sistemática, es decir, que no existen diagnósticos o análisis situacionales nacionales ni regionales que permitan dimensionar la prevalencia y las características específicas de los discursos de odio en contextos locales, como el desarrollado en Argentina por Ipar (2021). Esta ausencia no es solo académica, sino también política, ya que la falta de producción de conocimientos limita la formulación de políticas públicas orientadas a la prevención y la educación ciudadana frente al odio.

El objetivo de este artículo es contribuir al debate teórico sobre los discursos de odio, analizando su conceptualización, su impacto en la democracia y la ciudadanía, y los vacíos que se evidencian en Uruguay y la región en materia de políticas públicas e información.

## Aproximaciones conceptuales al discurso de odio

El concepto de “discurso de odio” carece de una definición única y consensuada, que funcione como un paradigma, es más bien un concepto polisémico que permite realizar distintas aproximaciones. Desde el campo filosófico, la española Adela Cortina (2017) lo entiende como cualquier expresión orientada a propagar o justificar el odio hacia determinados grupos sociales desde una posición de intolerancia, estigmatizándolos y habilitando su hostilidad. Desde las ciencias sociales, Ipar (2021) desde Argentina lo define

como un discurso que busca promover o legitimar la discriminación, la deshumanización y/o la violencia hacia personas o grupos.

Por su parte, los organismos internacionales han puesto el foco en el mismo, y la Organización de las Naciones Unidas (2019) lo conceptualiza como toda forma de comunicación que ataque o utilice un lenguaje peyorativo o discriminatorio contra un grupo en función de atributos de identidad como religión, origen étnico, género u orientación sexual. El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo de Argentina (2020, 2021) eliminado de la estructura burocrática por el gobierno ultraderechista de Javier Milei, enfatiza la difusión de estos discursos en redes sociales digitales, donde encuentran condiciones de anonimato y amplificación algorítmica que potencian su circulación.

Más allá de estas definiciones, es necesario adoptar una perspectiva crítica que evite reducir la complejidad del fenómeno. Basándonos en la perspectiva de Pierre Bourdieu (1997), entendemos que los discursos, en sentido amplio, no solo reflejan actitudes de odio; sino que sobre todo construyen realidades, las cuales legitiman desigualdades y contribuyen a naturalizar prácticas discriminatorias. En América Latina, además de las formas de odio más visibilizadas globalmente (xenofobia, islamofobia, antisemitismo, homofobia), adquieren relevancia otras expresiones como la aporofobia y la misoginia, que se inscriben en contextos de desigualdad histórica y estructural.

## La ausencia de políticas públicas

En Uruguay, el marco normativo existente (Ley 17.677) ofrece una tipificación general de la incitación al odio, pero carece de especificidad para el ámbito digital. No existen planes nacionales orientados a la prevención, la educación digital ni la promoción de ciudadanía en redes. A diferencia de experiencias europeas, como el Código de Conducta de la Unión Europea contra el discurso de odio ilegal en línea (2016), las iniciativas locales son limitadas.

En el entorno digital, además, según lo que explicita la escasa bibliografía que se dedica al tema, es que se agregan factores específicos, a saber: el anonimato, la viralización algorítmica, la lógica de la controversia como motor de visibilidad y la internacionalización de las plataformas; todos estos factores dificultan la regulación a escala nacional. Estos elementos configuran un escenario donde los discursos de odio no solo proliferan, sino que encuentran condiciones óptimas para su expansión.

Esta ausencia de políticas públicas integrales contribuye a la naturalización del odio en los espacios digitales. La falta de regulación y de programas educativos orientados a la alfabetización mediática y digital deja a la ciudadanía desprovista de herramientas críticas para enfrentar el fenómeno. Es importante, destacar que a nivel Uruguay, es la UNFPA quien si posee interés en estas temáticas y ha abordado temas específicos de discriminación, estrictamente en lo que refiere a la población afrodescendiente. También han desarrollado en conjunto con investigadores sistematizaciones como la de investigaciones sobre discriminación racial 2009-2023 (Aniotz, 2024), este documento fundamental en la actualidad, se concentra en la dimensión de la discriminación estructural, pero no aborda el tema de la expresión hostil. Es decir, se investiga extensamente cómo la discriminación afecta a las personas, lo que es un buen punto de partida y/o un complemento para analizar cómo el discurso de odio se produce, se propaga y crea el ambiente de hostil que nutre dicha discriminación; conocimientos fundamentales para avanzar en la construcción de políticas públicas enfocadas en la prevención y la alfabetización mediática.

## El déficit de información y producción académica

El segundo vacío es el del conocimiento científico respecto del tema. En Uruguay, las investigaciones sobre discursos de odio son incipientes y dispersas, con escasas publicaciones académicas en revistas nacionales de ciencias sociales y humanidades. Esta carencia dificulta no solo el diseño de políticas públicas, sino también la producción de un debate académico situado en el sur global.

En relación a los debates en torno a los “discursos de odio” se realizó una búsqueda bibliográfica con el objetivo de conocer antecedentes en la región. Se tomó información de las revistas académicas más utilizadas en Latinoamérica indexadas en: Latindex, Redalyc y Scielo. La revisión bibliográfica da cuenta que, a nivel regional, el análisis de este tema ha sido abordado principalmente en Brasil, desde diversas disciplinas como la filosofía, la lingüística, y la comunicación, con algunas conexiones al entorno digital (Da Silva, M. y Da Silva, L., 2021; Lo Guercio, 2021; Lima, 2021; Franco, M. y Saint, E; 2019, Teixeira, 2019). Posteriormente se realizó una búsqueda en las revistas del campo de las ciencias sociales y las humanidades de Uruguay, y al analizar los diferentes números y artículos se concluye que hay un vacío teórico sobre la temática del “discurso de odio” y de dichos discursos en el ámbito digital; para realizar dicha afirmación se analizaron la totalidad de artículos

de las siguientes revistas del Uruguay: Revista de Ciencias Sociales; Revista Fronteras; Revista Psicología Conocimiento y Sociedad; Cuadernos del CLAEH Revista Uruguaya de Ciencias Sociales; Revista Inmediaciones de la Comunicación.

La comparación regional muestra una situación similar, con la excepción de los estudios de discurso de odio en Argentina por Ipar (2021) y su equipo; y algunos avances en Brasil donde se han desarrollado estudios desde la comunicación y la filosofía, no existe aún un campo consolidado de investigación sobre “discursos de odio” en redes sociales en América Latina. Esto refuerza la necesidad de investigaciones empíricas que permitan dimensionar el fenómeno y caracterizarlo desde contextos locales.

La bibliografía producida en torno al “discurso de odio” proviene prioritariamente de Europa y Estados Unidos (Assimakopoulos, Baider, y Millar 2017; Baez 2013; Brown 2015; Demaske 2020; Kang *et al.* 2020; Pejchal 2020; Walker 1994; Weber y Europe 2014) y se enfoca principalmente en fenómenos como la xenofobia, la islamofobia, el antisemitismo y la homofobia.

Reafirmamos que en Uruguay esta temática ha sido escasamente estudiada, tanto los discursos de odio como los mismos en el mundo digital.

## Discusión: ¿Qué hacer?

En esta doble ausencia que acabamos de destacar, es importante relevar que no hay políticas públicas que aborden el tema de modo global, y son escasos los estudios; para responder cómo se puede avanzar en este sentido nos remitimos a la bibliografía actual que destaca diversas acciones posibles (Article 19, 2015; Cabo Isasi y García Juanatey, 2017; Megías, 2021; Unesco, 2024), entre las que podemos destacar:

- a. Producción académica: incentivar investigaciones interdisciplinarias que permitan construir diagnósticos y categorías analíticas desde Uruguay, y desde América Latina; destacando las particularidades de dicho discurso, los colectivos a los cuales se dirige y las motivaciones que llevan a las personas a manifestarse de dicho modo en las redes, un abordaje interdisciplinarios que incluya desde la sociología, las ciencias políticas hasta la psicología.
- b. Construcción de una estrategia de educación digital global: es decir, promover la alfabetización mediática y el pensamiento crítico en escuelas, universidades y espacios comunitarios, que permitan desestimar el uso de discursos de odio y

neutralizarlos colectivamente a través de campañas y prácticas cotidianas en las redes sociales e internet.

- c. Participación de la ciudadanía organizada: fomentar redes de resistencia al odio y de promoción de narrativas alternativas, basadas en derechos humanos y convivencia democrática.
- d. Regulación: avanzar en marcos legales adaptados al espacio digital que incluyan responsabilidad de las empresas de redes sociales, estableciendo límites que garanticen los derechos humanos.

Estas estrategias de acción no son excluyentes, sino complementarias, y requieren voluntad política, recursos y articulación entre Estado, academia y sociedad civil.

## Conclusiones

El fenómeno de los discursos de odio en el espacio digital constituye un desafío urgente para la ciudadanía y las democracias contemporáneas. En Uruguay y en América Latina, el vacío de políticas públicas y la falta de información sistemática dificultan su abordaje, generando un riesgo de naturalización que atenta contra la convivencia y los derechos humanos.

Este artículo ha buscado aportar brevemente a la discusión teórica, destacando la necesidad de definir, problematizar y comprender los discursos de odio desde una perspectiva crítica y situada, basada en conocimientos científicos sólidos. También plantea la necesidad de la construcción participativa de políticas públicas integrales, investigaciones que trasciendan los límites disciplinares y prácticas educativas que contribuyan a desalentar el odio y fortalecer las bases democráticas de nuestras sociedades, lo que es sin duda un camino de largo aliento.

En esta línea, y reflexionando sobre las democracias de principios de siglo, Avritzer y de Sousa Santos (2003) plantean tres tesis esenciales para el avance hacia una democracia participativa: “fortalecimiento de la demodiversidad”; “fortalecimiento de la articulación contrahegemónica entre lo local y lo global”, y “ampliación del experimentalismo democrático”. La implementación de estas tesis se vuelve crucial para enfrentar el discurso de odio en las redes, pues demanda la creación de espacios plurales que acojan la diferencia (demodiversidad), una acción coordinada que trascienda fronteras (articulación) y, fundamentalmente, la audacia, innovación y creatividad para experimentar con nuevos

formatos de convivencia y regulación democrática en el entorno digital (experimentalismo). Sin dudas prácticas que son eminentemente colectivas y nos colocan como intelectuales con una responsabilidad ético-política para comprender dicho fenómeno y delinear posibles estrategias para combatir este fenómeno que se expande cada día más.

## Referências

ANIOTZ, Y. *Sistematización de investigaciones sobre discriminación racial 2009–2023*. Montevideo: UNICEF Uruguay, jul. 2024. 16 p. Disponível em: [https://bibliotecaunicef.uy/opac\\_css/index.php?lvl=notice\\_display&id=303](https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=303). Acesso em: set. 2025.

ARTICLE 19. *Discurso de odio: manual*. Londres: Article 19, 2015. Disponível em: <[www.article19.org](http://www.article19.org)>. Acesso em: mar. 2022.

ASSIMAKOPOULOS, S.; BAIDER, F. H.; MILLAR, S. *Online hate speech in the European Union: a discourse-analytic perspective*. [S.l.]: Springer, 2017.

AVRITZER, L.; SOUSA SANTOS, B. de. Para ampliar el canon democrático. *Eurozine*, 3 nov. 2003. Disponível em: <https://www.eurozine.com/para-ampliar-el-canon-democratico/>. Acesso em: jun. 2006.

BAEZ, B. *Affirmative action, hate speech, and tenure: narratives about race and law in the academy*. New York: Routledge, 2013.

BOURDIEU, P. *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama, 1997.

BROWN, A. *Hate speech law: a philosophical examination*. New York: Routledge, 2015.

CABO ISASI, A.; GARCÍA JUANATEY, A. *¡Contrólate en las redes! El discurso de odio en las redes sociales: un estado de cuestión*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2017.

CASTELLS, M. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. v. 1: *La sociedad red*. Madrid: Alianza, 2001.

COMISIÓN EUROPEA. *EU Code of Conduct on countering illegal hate speech online*. Bruxelas: Comisión Europea, 2016. Disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en). Acesso em: set. 2025.

CORTINA, A. *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós, 2017.

DATAREPORTAL. *Digital 2020: global digital overview*. 2020. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2020-global-digital-overview>. Acesso em: mar. 2022.

DATAREPORTAL. *Digital 2025: Uruguay*. 2025. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2025-uruguay>. Acesso em: jul. 2025.

DEMASKE, C. *Free speech and hate speech in the United States: the limits of toleration*. New York: Routledge, 2020.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *UNFPA en Uruguay*. Montevideo: UNFPA, 2025. Disponível em: <https://uruguay.unfpa.org/es/unfpa-en-uruguay>. Acesso em: 9 out. 2025.

FRANCO, M.; SAINT, E. Por uma genealogia do ódio online: contágio, viralização e ressentimento. *Matrizes*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 133–147, 2019.

INADI. *Haters: la cultura del odio que parece no tener límites*. Buenos Aires, 2020. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/haters-la-cultura-del-odio-que-parece-no-tener-limites>. Acesso em: mar. 2023.

INADI. *Discurso de odio*. Buenos Aires, 2021. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/discursos-de-odio>. Acesso em: mar. 2023.

IPAR, E. *Informe Leda I: discursos de odio en Argentina*. Buenos Aires: UNSAM, 2021.

INTERNET WORLD STATS. *Usage and population statistics*. 2019. Disponível em: <https://www.internetworldstats.com>. Acesso em: mar. 2023.

LIMA, P. Antissemitismo digital: o paradigma tecnológico nas modulações da discriminação dos judeus. *Revista Internacional Consinter de Direito*, v. 12, 2021.

LO GUERCIO, N. Peyorativos de grupos y discurso de odio. *Kriterion: Revista de Filosofía*, Belo Horizonte, n. 150, p. 747–776, 2021.

MEGÍAS, I. *Romper cadenas de odio, tejer redes de apoyo: los y las jóvenes ante los discursos de odio en la red*. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud; Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, 2021.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *La estrategia y plan de acción de la ONU para la lucha contra el discurso de odio*. Nueva York: ONU, 2019. Disponível em: [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action\\_plan\\_on\\_hate\\_speech\\_ES.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf). Acesso em: mar. 2023.

PEJCHAL, V. *Hate speech and human rights in Eastern Europe: legislating for divergent values*. New York: Routledge, 2020.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. *Ley n. 17.677, de 20 de mayo de 2003*. Ley de incitación al odio, desprecio o violencia o comisión de estos actos contra determinadas personas. Montevideo, 2003.

SILVA, M. da; SILVA, L. da. Disseminação de discursos de ódio em comentários de notícias: uma análise a partir de notícias sobre o universo LGBT em cibermeios sul-mato-grossenses no Facebook. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 137–155, 2021.

TEIXEIRA, F. O discurso de ódio: análise comparada das linguagens dos extremismos. *Revista NuestrAmérica*, v. 7, n. 13, 2019.

UNESCO; OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL GENOCIDIO Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER. *Combatir el discurso de odio a través de la educación: una guía para los responsables de la formulación de políticas*. París: UNESCO, 2024.

VAN DIJCK, J. *La cultura de la conectividad: una historia crítica de las redes sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2019.

WEBER, A.; COUNCIL OF EUROPE. *Manual on hate speech*. Strasbourg: Council of Europe, 2014.

## CAPÍTULO 05

# Gerações e a (Des)Proteção Social no Contexto Neoliberal

Rosilaine Coradini Guilherme<sup>10</sup>

Elisângela Maia Pessoa<sup>11</sup>

Jaina Raqueli Pedersen<sup>12</sup>

## Introdução

A apreensão crítica das relações sociais na realidade brasileira comporta a necessária articulação do debate de questões étnico-racial, de gênero e sexualidade, de gerações, evidenciando a centralidade de classe social, a fim de explicitar as históricas relações de exploração e opressão contidas, sobretudo, na lógica patriarcal-racista-capitalista. Especificamente em relação aos aspectos que envolvem o trato do tema gerações – infâncias, adolescências, juventudes e envelhecimento – compartilha-se da ideia construída por pesquisadores/as vinculados/as ao Grupo Temático de Pesquisa (GTP) “Serviço Social, Geração e Classes Sociais”, o qual se encontra vinculado a Associação Brasileira

---

<sup>10</sup> Doutora em Serviço Social (PUCRS), Mestra em Política Social (UCPel), Graduada em Serviço Social (UFN). Professora no Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Coordenadora e professora do Mestrado em Serviço Social e Proteção Social-PPG/SSPS, vinculada a linha de pesquisa Serviço Social, Estado, Resistência e Proteção Social. Líder do grupo de pesquisa Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina. E-mail: [rosilaineguilherme@yahoo.com.br](mailto:rosilaineguilherme@yahoo.com.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5492620176007294>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8705-866>

<sup>11</sup> Doutora em Serviço Social (PUCRS). Docente do Curso de Serviço Social e Mestrado em Serviço Social e Proteção Social da Universidade Federal do Pampa. Vice-líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Sociais, Questão Social e Relações de Exploração/Opressão. Linha de Pesquisa: Serviço Social, Direitos Humanos, Identidades e Desigualdades. E-mail: [elisangelapessoa@Unipampa.edu.br](mailto:elisangelapessoa@Unipampa.edu.br). Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3560576146942774>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5583-9597>

<sup>12</sup> Doutora em Serviço Social pela PUCRS, Mestra em Serviço Social pela PUCRS, Graduada em Serviço Social pela Ulbra/Carazinho. Professora Associada no curso de Serviço Social da Unipampa/Campus São Borja, Professora Permanente e Coordenadora substituta do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Proteção Social da Unipampa/Campus São Borja, vinculada a linha de pesquisa: Serviço Social, Direitos Humanos, Identidades e Desigualdades; Líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Sociais, Questão Social e Relações de Exploração/Opressão. Brasil. E-mail: [jainapedersen@Unipampa.edu.br](mailto:jainapedersen@Unipampa.edu.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2603615490605090>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6036-8486>

de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Entre os estudos desenvolvidos pelo GTP, destaca-se a reflexão que alerta para análises que fragmentam a realidade, na medida em que estas se centram em faixas etárias, em detrimento do debate de classes (Scherer *et al.*, 2021). O que corresponde ao ocultamento da gênese da questão social, já que se restringe a lógica da individualização e da fragmentação das relações sociais.

De maneira convergente, Caliri (2022) alerta para o fato de existirem, no campo de estudo das juventudes, das infâncias, das adolescências, das gerações, algumas correntes teóricas que ocultam as origens da questão social. Essa condução analítica a-histórica, de acordo com Caliri (2022), se distancia da realidade concreta, camuflando as contradições inerentes ao modo de produção capitalista – e da gênese da questão social – o que inviabiliza apreender o sujeito como ser social e, com isso, situar as idades como mais um complexo categórico. Em suas conclusões, elenca, por exemplo, que as juventudes, as infâncias, as adolescências e as velhices, sob tal lógica de análise reducionista, são descaracterizadas a partir de uma tipologização centrada em aspectos meramente biológicos, da natureza humana, sem considerar as determinações sociais.

A título introdutório, considera-se, a partir de ambos os estudos apresentados, a centralidade da classe social enquanto mediação fundamental para uma análise crítica acerca das gerações, sendo essas últimas designadas como construções sociais históricas permeadas pelas determinações impostas pela sociabilidade burguesa capitalista. Nessa sociabilidade, a reprodução social das classes sociais perpassa a instância do Estado, o qual, como analisam Marx e Engels (2008), se constitui enquanto comitê da classe burguesa. O que significa dizer que o Estado responde aos interesses do capital, contribuindo para a reprodução das relações de exploração e opressão manifestas em desigualdades sociais, cuja centralidade se encontra na gênese da questão social.

Com base nestes aspectos introdutórios, o capítulo objetiva tecer reflexões sobre o sistema de proteção social brasileiro, a fim de evidenciar os limites e contradições no que diz respeito, especialmente, à proteção social da população idosa, em contexto de avanço do neoliberalismo. O texto é resultado de pesquisa exploratória, com utilização da técnica de pesquisa bibliográfica. Amparado pelo método dialético, o texto analisa o objeto de estudo numa perspectiva histórica, ou seja, como um processo dinâmico e dialético, permeado por contradições.

Para tanto, o primeiro item discorre sobre a categoria proteção social, apresentando elementos históricos que evidenciam a origem, no Brasil, das primeiras medidas de proteção

no início do século XX, quando o Estado passa a considerar a questão social como uma questão política. Desse modo, são criadas políticas trabalhistas e previdenciárias, baseadas na lógica do seguro social. Avanços são percebidos com a promulgação da Carta Magna em 1988, que possibilitou a criação do sistema de seguridade social brasileiro, mas que encontra entraves com o avanço do neoliberalismo.

Na sequência, considerando a debate geracional, o texto delimita a reflexão sobre as medidas de proteção social para as pessoas idosas, evidenciando o quanto as determinações sociais de classe, gênero e raça incidem na forma como as velhices são vivenciadas pelos sujeitos, em condições e qualidades muito heterogêneas. Também evidencia a implementação tardia, por parte do Estado, da proteção social a esta população, que por muito tempo recebeu unicamente atenção de instituições religiosas e filantrópicas. É apenas a partir da segunda metade do século XX que o Estado começa a assumir responsabilidade pública e social com as pessoas idosas, o que é confrontado com a lógica neoliberal que se instaura no Brasil no final deste mesmo século. Por fim, o texto apresenta as considerações finais e as referências utilizadas para a fundamentação do texto.

## Proteção social no Brasil: contradições e tendências

O contexto brasileiro, em termos históricos, comporta um hiato temporal de um século em relação aos países europeus, no que se refere ao reconhecimento da questão social pelo Estado brasileiro. Esse reconhecimento ocorre na Era Vargas, cuja marca predominante é a execução de uma proteção social voltada à reprodução da força de trabalho, especificamente destinada aos trabalhadores urbanos que possuíam relação contratual de trabalho. Para tratar do surgimento e desenvolvimento das políticas sociais na sua relação com os direitos sociais, Behring e Boschetti (2007) destacam as particularidades históricas do processo de formação do capitalismo brasileiro: colonização e escravização; ditadura militar; capitalismo dependente; superexploração do trabalho.

A respeito da instituição dos direitos sociais no Brasil, esses resultam da luta de classes e expressam as correlações de forças em disputa na sociabilidade capitalista. Logo, o campo dos direitos sociais – e das políticas sociais que representam a materialização desses direitos – se configura como contraditório, já que ao mesmo tempo em que

expressa a pauta de reivindicação da classe trabalhadora, por outro lado, representa a busca de legitimação da classe dominante. Em relação ao tema, Couto (2004) pontua que os direitos sociais se gestam nas conflituosas relações entre Estado e sociedade, o que revela o caráter essencialmente histórico e político dessas garantias legais que não se traduzem, de modo imediato, em garantias concretas do acesso e o respectivo usufruto desses direitos.

Cabe referir que no início do século XX, a partir da consolidação do mercado de trabalho no contexto da industrialização e urbanização, a organização política e a subsequente consciência de classe dos trabalhadores livres assalariados se fortalece, mediante a instituição dos sindicatos. É precisamente nesse contexto que se delineiam as primeiras iniciativas de políticas sociais no Brasil, ainda que de maneira fragmentada, já que privilegiam determinadas categorias profissionais, a exemplo dos ferroviários que eram considerados estratégicos no circuito do escoamento da produção. Com isso, alguns direitos vinculados ao exercício do trabalho formal urbano – como os trabalhistas e previdenciários – começam a se materializar por meio de políticas sociais. Cabe dizer que as políticas sociais “são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo” (Behring; Boschetti, 2007, p. 51).

Como amplamente debatido pela literatura vinculada à teoria social crítica, a questão social no Brasil se tornou uma questão política somente a partir da primeira década do século XX, quando ocorreu o reconhecimento do direito à organização sindical dos trabalhadores urbanos mediante a redução da jornada de trabalho. Além dessa conquista, que se situa no campo das políticas trabalhistas e que abrange os trabalhadores urbanos, outro marco histórico se situa no campo da política previdenciária, com a instituição da Lei Eloy Chaves. “O ano de 1923 é a chave para a compreensão do formato de política social brasileira no período subsequente: aprova-se a Lei Eloy Chaves, que institui a obrigatoriedade de criação de Caixa de Aposentadorias e Pensões-CAPs” (Behring; Boschetti, 2007, p. 80).

Entretanto, as CAPs – reconhecidas como as origens da política de previdência social brasileira sob a lógica do seguro social – se delineiam como uma proteção social fragmentada, em razão de contemplar, inicialmente, a categoria dos ferroviários. Logo a implantação dessa política representou uma resposta às greves – em prol da harmonia e coesão social – além de ser estratégica para a manutenção do modelo econômico vigente. Nessa conjuntura, se conformam novas relações entre Estado e sociedade, mediante

o desenvolvimento da industrialização sob o governo de Getúlio Vargas, amplamente conhecido sob o mote de “o pai dos pobres e a mãe dos ricos”, especialmente por introduzir a política trabalhista como a criação da Consolidação das Leis do Trabalho, Ministério do Trabalho e Salário Mínimo.

Na prática, as incipientes iniciativas baseadas na lógica do seguro social – CAPs – se destinam à reprodução da força de trabalho, cujo recorte para o acesso envolve algumas categorias profissionais, por isso não se trata de direitos de cunho universal. Em síntese, a política social no Brasil tem sua gênese no modelo de proteção social Bismarckiano, criado em 1883 na Alemanha. Esse é reconhecido como um sistema de proteção social baseado na lógica do seguro obrigatório, introduzindo caixas estatais de seguro velhice, de acidentes e de trabalho. Ao debater a respeito da seguridade social brasileira, Boschetti (2009) refere o fato de, no Brasil, a lógica do seguro social prevalecer nos critérios de acesso da previdência e saúde desde 1923 até a Constituição Federal de 1988.

De fato, a configuração dos direitos sociais como direito de cidadania expressos na Constituição Federal de 1988, como explica Couto (2004) – contém em si um caráter contraditório. Ou seja, por um lado incorpora princípios de bem-estar desenvolvidos em países europeus – como o modelo de proteção social Beveridgiano criado na Inglaterra em 1942 – por outro lado, depara-se com obstáculos concretos para a materialização dos princípios de um Estado Social, pois se edifica em um contexto de avanço do projeto neoliberal no campo da formulação das políticas econômicas e sociais.

Como tratado por Boschetti (2009), Behring; Boschetti (2007) Couto (2004), o modelo de proteção social inglês denominado Beveridgiano, tem como ponto de partida os anos 1930 nos países capitalistas avançados, período que comporta uma crise mundial com queda da produção que incide no desemprego em massa. Em específico, a proposta se difere em razão de propor um sistema de proteção social não contributivo, com caráter universal, cujo financiamento é proveniente de impostos, compreendendo uma gestão pública estatal. Sob influência Keynesiana, nos marcos do Estado de bem-estar em países da Europa, o sistema protetivo beveridgiano dispõe de provisão social para as eventualidades de perda de renda, tais como o desemprego, doença, velhice, morte, invalidez e acidente.

Cabe contextualizar que tal contexto difere dos acontecimentos no Brasil, já que nos anos 1940, no país, as políticas de proteção social são incipientes, ancoradas na lógica do seguro social. Logo, tem-se que as primeiras iniciativas estatais em sociedades capitalistas

avançadas são datadas no século XIX, especificamente na Alemanha com a lógica do seguro social, seguida da Inglaterra, em 1942. Quanto a isso, nos termos de Boschetti (2012), a constituição das políticas sociais em sistemas de proteção social públicos se coloca historicamente como recente, sendo datada nos marcos do Estado social na Europa. “A composição dos sistemas de proteção social varia de um país para outro, mas a seguridade social (previdência, saúde, assistência social) constituiu o núcleo duro de praticamente todas as nações” (Boschetti, 2012, p. 756).

Nesse sentido, apesar da Constituição Federal de 1988 comportar avanços no campo das políticas de proteção social mediante a instituição da seguridade social – em razão da particularidade da formação social brasileira como a colonização e a escravização – se mantêm aportes teórico-metodológicos conservadores a respeito da interpretação e do enfrentamento das expressões da questão social. Como analisado por Guerra *et al.* (2007), se torna necessário desnaturalizar, tanto as novas, como as antigas expressões da questão social, a fim de se distanciar de interpretações e intervenções que se alinham ao pensamento conservador, na medida em que esse pensamento parte de uma moralização e psicologização das relações sociais. O que recai na subjetivação e na individualização das manifestações da questão social e, com isso, nega a análise assentada no pensamento revolucionário que concebe a gênese da questão social de maneira orgânica à dinâmica da sociabilidade burguesa.

Sob o fio condutor do método materialista histórico dialético – logo de maneira alinhada ao pensamento revolucionário – entende-se que a mediação da formação social brasileira permite identificar as raízes das desigualdades que se perpetuam ao longo da história sob o crivo dos interesses das classes dominantes. Tais interesses se constituem mediante relações de exploração e opressão intrínsecas à lógica patriarcal-racista-capitalista. Esse direcionamento conduz à necessária articulação de categorias como raça/etnia, gerações, gênero e sexualidade, tendo presente a centralidade da classe social, a fim de explicitar os desafios para a formulação e implementação de políticas de proteção social para as gerações.

Nessa linha de raciocínio, no próximo item pretende-se problematizar o tema das gerações no contexto de acirramento do projeto neoliberal no Brasil, no que diz respeito às políticas de proteção social à pessoa idosa, a fim de explicitar as violações de direitos de um segmento geracional marcado pela exclusão do mercado de trabalho.

## Gerações: violações de direitos da pessoa idosa no contexto neoliberal

No que diz respeito ao tema “gerações”, a partir da análise da singularidade da pessoa idosa – tomada aqui como um ponto de reflexão em vista da amplitude do tema – é possível identificar uma homogeneização das velhices pela sociabilidade capitalista (Teixeira, 2008), na medida em que são comumente associadas a termos como “terceira idade”, “melhor idade”, “envelhecimento ativo”, entre outras inúmeras terminologias.

Essa perspectiva ignora que existem pessoas idosas em diferentes camadas, segmentos e classes sociais, principalmente “os trabalhadores envelhecidos que nessa etapa da vida evidenciam a reprodução e a ampliação das desigualdades sociais, constituindo o envelhecimento do trabalhador uma das expressões da questão social na sociedade capitalista (Teixeira, 2008, p. 41).

Tal lógica implica na romantização e na padronização dos processos de envelhecimento, desconsiderando as determinações impostas pela condição de classe social. Comumente, as velhices são tratadas como problemas sociais (Teixeira, 2008), sendo inseridas em estatísticas demográficas que as situam como um fardo nos sistemas de proteção social, na medida em que, teoricamente, a pessoa idosa já estaria usufruindo de algum aparato protetivo provido pelo Estado, como a previdência social ou a assistência social. Teixeira (2009, p. 67) destaca o envelhecimento como problema social, o que se deve ao modo de envelhecer da classe trabalhadora, portanto “[...] não é uma condição inexorável que atinge a todo o grupo etário, indistinta e independentemente do modo como a força de trabalho é expropriada e explorada das condições de produção e reprodução social”.

Quando rapidamente se olha para o histórico brasileiro de proteção social à pessoa idosa percebem-se lacunas e insucessos. A primeira medida de assistência social - sendo que, na década de 1940, se tinha algumas ações filantrópicas e assistencialistas voltadas ao atendimento de pessoas idosas em casas de misericórdias, asilos, manicômios e albergues em uma perspectiva de moralização da questão social - surge em 1970 por iniciativa do Ministério do Trabalho e Previdência Social, porém somente em 1994 se institui lei específica para atendimento ao trabalhador envelhecido - o que não incluiu as mulheres idosas -. Em termos de previdência para pessoas idosas passou-se a utilizar as Caixas de Aposentadorias e Pensões (ferroviários, marítimos e portuários), sendo que em 1972 foi instituído o amparo à velhice (Borges, 2003).

Outro ponto significativo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que apresenta artigos específicos (especialmente o 230 em uma perspectiva familista) de atendimento às necessidades da pessoa idosa. Em 1993, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social abriu margem para a pessoa idosa, assim como para as pessoas com deficiência, à possibilidade de recebimento do benefício de prestação continuada ainda de forma seletiva, restrita e inadequada para garantia de suprimento das necessidades dos mínimos sociais. Em 1994, publica-se a Política Nacional de Atendimento à Pessoa Idosa em uma intenção, não concretizada em sua integralidade, de oportunizar ampliação de serviços, benefícios, projetos e programas equalizados via políticas públicas. Temos ainda a Lei de Diretrizes de Bases da Educação de 1996 (LDB, 1996) que aponta a necessidade de educação permanente voltada para as pessoas idosas, assim como para os jovens (Camarano Pasinato, 2004).

A promulgação da Política de Saúde da Pessoa Idosa (1999), embora tenha sido considerada um avanço, apresenta, até hoje, sérios problemas orçamentários quanto à materialização dos direitos e acessos especializados necessários à saúde de forma ampliada. Mesmo o Estatuto da Pessoa Idosa (2003), destacando uma gama de direitos e proteções, assim como punições para aqueles que cometem violência contra esse segmento e atenção ao processo de envelhecimento e às velhices, ainda constitui um marco que parece longe de ser garantido.

No caso da previdência social – como amplamente argumentado pela lógica neoliberal que pressupõe um Estado mínimo intervencionista no campo das políticas sociais – a pessoa idosa é tipologizada como um fardo que onera o fundo público. Assim, a desvalorização dos/as trabalhadores/as envelhecidos, “quanto a pseudovalorização de uma parcela deles, decorre dessa lógica expansionista do capital” (Teixeira, 2008, p. 41). Logo, é vista como uma geração que, ao mesmo tempo usufrui da longevidade devido ao aumento da expectativa de vida, em razão dos avanços da ciência, igualmente usufrui da previdência social, a qual é alvo de constantes contrarreformas neoliberais.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve sete reformas do sistema previdenciário, sendo a primeira em 1993 e a mais recente em 2019. Essa escala temporal permite relacionar tais “reformas” – entendidas aqui como contrarreformas por figurarem desmonte da seguridade social – ao ideário neoliberal incorporado pelo Estado, a partir dos anos 1990, no campo das formulações das políticas econômicas e sociais.

Ao debater sobre o envelhecimento do/a trabalhador/a na sociedade do trabalho abstrato, Teixeira (2008) menciona que as teorizações na área comumente se detêm em aspectos biológicos, tratando o envelhecimento a partir do declínio, das limitações, das degenerações. Tais considerações permitem inferir que a pessoa idosa passa a ser considerada como improdutiva, na medida em que se encontra, teoricamente, “inativa”. Reitera-se que o “que marca o envelhecimento do trabalhador como expressão da questão social é a vulnerabilidade social em massa dos destituídos de propriedades, principalmente, quando não têm ou perdem o valor de uso para o capital, geradora de desigualdade e pobreza” (Teixeira, 2008, p. 83).

Nitidamente apoiada em análises que incluem a classe social, a autora alerta para o fato do homem – enquanto sujeito social – não viver em estado natural, ou seja, se situa nas relações constituídas pelo trabalho na sua forma abstrata, as quais constroem circunstâncias socioeconômicas que delineiam a posição de classe social ocupada. Sob essa linha de raciocínio, Teixeira (2008) pondera que é, majoritariamente, a posição de classe, associada a fatores psicológicos, culturais, genético-biológicos, que incidem nos distintos processos de envelhecimento ou das velhices. Isto é, a narrativa recorrente do envelhecimento como problema social, de forma alguma se deve ao declínio biológico ou ao crescimento demográfico, embora a mesma concorde que esse último fenômeno corresponde ao crescimento da demanda por políticas de proteção social. Para a autora, a questão se situa exatamente na condição de classe social, que molda as condições de vida da pessoa idosa, isto é, são as condições materiais de existência impostas pela sociabilidade capitalista que determinam a dita problemática do envelhecimento.

O mesmo sistema que considera a pessoa idosa obsoleta, ou seja, inapropriada para o mercado de trabalho, formula as propostas e iniciativas de proteção social que visam à ocupação do “tempo livre” das pessoas idosas, com atividades de lazer, educação, cultura, como medidas de valorização social, de participação social, de inserção social são resultantes de um duplo contraditório movimento: de um lado, as lutas sociais em torno do envelhecimento e suas reivindicações por demandas para além das necessidades de sobrevivência, por direitos sociais, por participação na gestão das políticas públicas, de outro, o movimento do capital (lógica expansionista), que absorve essas demandas, recria-as e transforma em espaços de reprodução social, reconhecendo-as como importantes, mas de responsabilidade de instituições “privadas, da família, do mercado, das organizações sociais, de forma geral para sociedade civil, em que a livre iniciativa pode ditar as regras de inserção e exclusão” (Teixeira, 2008, p. 42).

Outro contraditório reside no fato de que o mesmo país que, recentemente, aumentou a idade para aposentadoria - PEC 287, de 05 de dezembro de 2016 - negligencia o ingresso

e permanência de pessoas idosas no mercado de trabalho. Tal reforma desconsidera as diferenças existentes entre sujeitos da mesma classe social e as desigualdades de gênero e regionais, que incidem na expectativa de vida e na longevidade. Além disso, “há mais desgaste e envelhecimento precoce entre os trabalhadores rurais do que entre os urbanos, e as mulheres trabalhadoras têm dupla jornada de trabalho, no emprego e no lar, o que soma mais horas trabalhadas (Teixeira, 2018, p. 134).

Estudos de Felix (2016) indicam que o aumento dos índices de pessoas com mais de 60 anos de idade no mercado de trabalho não abrange novas contratações, mas pessoas que, mesmo em situação de aposentadoria, estão se mantendo no mercado de trabalho por necessidades econômicas. Produção do mesmo autor, quando busca dados sobre envelhecimento e mercado de trabalho em outros países, aponta três perfis de trabalhadores/as idosos/as : a) o frágil, que exerce uma atividade laboriosa, em sua maioria nas indústrias; b) o desatualizado, é ocupado, sobretudo, no setor de serviços, tem experiência, mas suas competências são fragilizadas pelo avanço tecnológico; e c) o expert, que é especialista em seu campo de trabalho, manuseia com habilidade as ferramentas de alta tecnologia e demanda incentivos para transmissão de competência e financiamento para empreender.

Tal cenário tem levado autores a afirmarem a necessidade de ampliação dos espaços de debate, discussões e manifestações públicas em torno da temática do envelhecimento, de modo a revelar a realidade das pessoas idosas e realizar ações concretas capazes de responder a essa problemática social. Em síntese, as variadas expressões da questão social se alteram conforme as mudanças nos modelos de acumulação do capital, “e as respostas a essas expressões dependem das lutas e das reivindicações da população idosa passam a exigir do Estado um maior compromisso com as políticas públicas sociais” (Cunha; Silva, 2019, p. 132). Nesse sentido, “é preciso ampliar o debate sobre o processo de envelhecimento com todas as gerações num diálogo intergeracional que proporcione a compreensão de limites e possibilidades de cada etapa da existência humana” (Silva, 2018, p. 153), possibilitando, assim, a desconstrução de preconceitos e estigmas que ainda cercam o processo de envelhecimento, principalmente na sociedade capitalista.

Ao tratar sobre a questão da inserção de pessoas idosas no mercado de trabalho, a Política Nacional da Pessoa Idosa (1994, s.p.) determina, em seu artigo 10º, ao se referir à área de trabalho e de previdência social, que o Estado deve: a) garantir mecanismos que impeçam a discriminação da pessoa idosa quanto a sua participação no mercado de

trabalho, no setor público e privado. Inclusive, o Estatuto da Pessoa Idosa (2003) indica que é vedado qualquer tipo de discriminação ou fixação de limite máximo de idade, devendo as empresas privadas estimular a admissão de pessoas idosas não negando trabalho a ninguém por motivo de idade.

Tem-se neste capítulo a premissa dialética de que a categoria trabalho é fundante do ser social, assim como das relações sociais estabelecidas em torno da vida cotidiana, principalmente nas relações entre capital e trabalho, o que pode manifestar-se de forma mais dura quando trata-se de pessoas idosas, pois, “o trabalhador contemporâneo é, em geral, precarizado, e o envelhecimento, por sua vez, tende ao agravamento dessa precarização, uma vez que o Estado, em lugar de premiar o trabalhador idoso, castiga-o, por tornar-se menos produtivo e pela inevitável inatividade” (Tavares, 2019, p. 144).

Nesse sentido, quando trata-se da discussão sobre aspectos geracionais, emergem exclusões de pessoas idosas no mercado de trabalho, tanto para sua inserção – quando em decorrência de dificuldades econômicas ou por empecilhos burocráticos ao galgar a aposentadoria e benefícios buscam retornar ao trabalho – quanto para seu manutenção – quando são considerados obsoletos diante de novas tecnologias, etc. Expressa-se mais uma vez o fator discriminatório em relação à população mais madura, pois, “[...] no modo de produção capitalista, a velhice vincula-se à incapacidade do trabalhador velho para produzir” (Peixoto, 2003 apud Benedito, 2017, p. 5). A desigualdade é ainda mais acentuada quando se refere à mulher idosa, por esse fato, o marcador de gênero torna-se tão relevante, assim como o étnico-racial, uma vez que podem dificultar o ingresso e permanência no mercado de trabalho.

As ponderações realizadas neste item - ao imprimir um recorte de proteção social à pessoa idosa - não vem reforçar a segmentação das necessidades de acesso a direito de um determinado segmento - pois como já ponderado vem na perspectiva de discussão da categoria gerações, no entendimento que o conjunto das desigualdades sociais impressas pelo neoliberalismo atinge a totalidade da realidade social. Porém, há que se ponderar que assim como outros segmentos, a pessoa idosa apresenta necessidades heterogêneas e particulares que precisam ser levadas em consideração.

## Considerações finais

O estudo evidenciou que o sistema de proteção social brasileiro constituiu-se de forma tardia e também excludente, visto que não contemplou o conjunto da classe trabalhadora, que historicamente vivencia diversas relações e condições de trabalho, especialmente, quando se considera a heterogeneidade dessa classe que vive do trabalho, formada por homens e mulheres, brancos e negros, jovens e pessoas idosas. No percurso histórico, observam-se avanços no que diz respeito ao sistema de proteção social, sobretudo com a Constituição Federal de 1988, que criou o sistema de seguridade social. No entanto, mesmo que o Brasil tenha aprovado uma constituição tão importante no campo dos direitos sociais, o país abraçou o neoliberalismo, o que traz vários desafios e consequências no campo das políticas sociais públicas.

Sabe-se que tais políticas têm uma importância fundamental para que famílias e pessoas da classe trabalhadora tenham os seus direitos e necessidades sociais atendidas, desde a infância à velhice. Nesse sentido, considerando o debate geracional, o texto, numa perspectiva pedagógica - sem desconsiderar que as diversas determinações sociais produzem efeitos para o conjunto da sociedade, e portanto, para diferentes gerações - delimitou o debate da (des) proteção social em relação às pessoas idosas. As medidas de proteção para esta população, além de também serem implementadas de forma tardia, foram marcadas pelo tratamento desigual das expressões da questão social, mediadas, neste caso, pelas relações sociais de classe e também pelas relações de sexo/gênero, visto que as mulheres idosas não receberam, imediatamente, a mesma proteção que os homens idosos. A situação se agrava no contexto de aprofundamento do neoliberalismo, em que políticas e direitos sociais são extremamente atingidos. Portanto, lutar e resistir às contrarreformas neoliberais é desafio diário.

## Referências

BENEDITO, Jonorete de Carvalho. Melhor idade para quem? As novas terminologias para designação da velhice. In: TEIXEIRA, Solange Maria (org.). *Envelhecimento na sociabilidade do capital*. Campinas: Papel Social, 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.

BORGES, Maria Claudia Moura. O idoso e as políticas públicas e sociais no Brasil. In: *As múltiplas faces da velhice no Brasil*. Campinas: Editora Alínea, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 754–803, out./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/KpwwS8L8Fs7r3Pj83NZrcj/>. Acesso em: 5 out. 2025.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS; ABEPSS (org.). *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa. Brasília, DF, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm). Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994*. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso. Brasília, DF, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8842.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm). Acesso em: 7 out. 2025.

CALIARI, Hingridy Fassarella. A diversidade, as idades, as gerações: das especializações medíocres aos estudos necessários para a sociologia da juventude. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 146, n. 1, p. 284–304, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/dT7T73kPVF6z7QQKRpGvXvk/>. Acesso em: 5 out. 2025.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

FELIX, Jorge. O idoso e o mercado de trabalho. In: *Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SCHERER, Giovane Antonio et al. Crise e questão social: rebatimentos para infâncias, adolescências, juventudes e envelhecimentos. *Temporalis*, v. 21, n. 42, p. 320–334, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22422/temporalis.2021v21n42p320-334>. Acesso em: 5 out. 2025.

SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Direitos, políticas públicas e acessibilidade da pessoa idosa no Brasil. In: TEIXEIRA, S. M.; PAIVA, S. O. C.; SOARES, N. *Envelhecimento e políticas sociais em contexto de crises e contrarreformas*. Curitiba: CRV, 2019.

TAVARES, Maria Augusta. Envelhecimento e trabalho na sociedade capitalista. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 143–151, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/M4RFYds7dv5mTWhwdG5DVMd/>. Acesso em: 7 out. 2025.

TEIXEIRA, Solange Maria. *Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008.

TEIXEIRA, Solange Maria. O envelhecimento e as reformas no sistema de seguridade social no Brasil contemporâneo. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 127–141, jan./jul. 2018. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/27635/17157>. Acesso em: 7 out. 2025.

TEIXEIRA, Solange Maria. Envelhecimento do trabalhador e as tendências das formas de proteção social na sociedade brasileira. *Argumentum*, Vitória, v. 1, n. 1, p. 63–77, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/13>. Acesso em: 7 out. 2025.

## CAPÍTULO 06

# Lei de Cotas e as Mulheres no Parlamento: Desafios e Avanços da Efetiva Participação Democrática Feminina

Nagielly Cigana Mello<sup>13</sup>

Jaqueline Carvalho Quadrado<sup>14</sup>

### Introdução

A participação feminina nos espaços de poder político no Brasil é um fenômeno ainda bastante recente, marcado por lutas históricas e conquistas graduais. Durante décadas, as mulheres foram sistematicamente excluídas dos processos decisórios, encontrando barreiras culturais, sociais e institucionais que limitavam sua presença nos parlamentos e na formulação de políticas públicas. Apenas por meio de movimentos feministas organizados e da consolidação de bandeiras democráticas foi possível assegurar o direito ao voto feminino e, posteriormente, avançar em direitos correlatos que promovem maior igualdade de gênero na esfera política.

Apesar desses avanços, a sub-representação feminina nas câmaras legislativas permanece evidente, refletindo desigualdades estruturais e estereótipos de gênero que ainda permeiam a sociedade brasileira. Nesse cenário, a Lei de Cotas de Gênero surge como um instrumento jurídico importante para estimular a candidatura de mulheres e ampliar sua participação no processo eleitoral e dentro da democracia. No entanto,

---

<sup>13</sup> Doutoranda em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP/Unipampa. Mestre e Bacharel em Direito pela URI/Santo Ângelo. E-mail: [nagiellymello.aluno@Unipampa.edu.br](mailto:nagiellymello.aluno@Unipampa.edu.br)

<sup>14</sup> Doutora em Sociologia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil. Docente da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [jaquelinequadrado@Unipampa.edu.br](mailto:jaquelinequadrado@Unipampa.edu.br). (0000-0002-5220-3710) - ORCID

embora a legislação tenha garantido maior acesso das mulheres às candidaturas, sua efetividade na ocupação de cadeiras parlamentares ainda enfrenta limitações, exigindo análises críticas sobre seu impacto real e suas lacunas.

Este estudo busca investigar os avanços e desafios da legislação brasileira no que se refere à promoção da participação democrática das mulheres no Parlamento, considerando tanto aspectos jurídicos quanto sociais. Para tanto, utiliza-se o método de raciocínio dedutivo aliado à pesquisa bibliográfica, analisando dados, estudos teóricos e experiências empíricas que evidenciam os obstáculos e conquistas na trajetória das mulheres na política brasileira. A análise apresentada pretende, assim, contribuir para a compreensão dos mecanismos que ainda dificultam a plena participação feminina e apontar caminhos para a consolidação de uma democracia mais igualitária e representativa.

## Lei de Cotas e Participação Democrática Feminina

A participação das mulheres na vida pública no Brasil é uma questão que tem desafiado o país ao longo de sua história. A sub-representação feminina nos espaços de poder e decisão é um fenômeno que reflete desigualdades estruturais, culturais e históricas. Nesta seção são tecidas considerações sobre a Lei de Cotas para candidaturas de mulheres no Brasil, desde sua instituição, buscando compreender o contexto que levou à implementação dessa legislação, seus objetivos e as complexidades associadas à promoção da igualdade de gênero na esfera política.

A naturalização dos papéis tradicionalmente atribuídos aos gêneros masculino e feminino desempenha um fator decisivo ao justificar a permanência das mulheres na esfera privada, enquanto os homens ocupam, predominantemente, a esfera pública. Essa dinâmica se reflete de maneira expressiva na arena política, onde as decisões que regulamentam as relações humanas são tomadas por homens. Nesse contexto, a representação feminina permanece notavelmente limitada, impactando negativamente a criação de direitos destinados à igualdade de gênero e à concretização de diversas outras iniciativas nesse sentido (Busanello; Angelin, 2015). A Lei das Cotas para participação de mulheres no pleito eleitoral para o poder legislativo levanta uma discussão relevante sobre a busca por reconhecimento e uma participação mais próxima da paridade nos Estados Democráticos, promovendo o reconhecimento da identidade das mulheres como cidadãs capazes de ocupar cargos de poder (Angelin; Busanello, 2015).

Antes de explorar a temática envolvendo a política de cotas brasileira, se faz necessário destacar que existe uma classificação para as ações afirmativas em prol das mulheres<sup>15</sup>, com base na sua localização no processo eleitoral. Essencialmente, há dois tipos principais de cotas, cada um associado a uma fase específica do ciclo eleitoral. O processo eleitoral pode ser dividido em duas etapas distintas: a primeira ocorre durante a apresentação das candidaturas para a eleição, enquanto a segunda diz respeito à distribuição dos assentos parlamentares. As cotas podem ser aplicadas em ambas as fases, seja diretamente nas candidaturas, ou por meio da reserva de assentos no parlamento (Rodrigues, 2004).

Além dos mecanismos institucionais específicos destinados às mulheres, há variações relacionadas à iniciativa na implementação dessas medidas. Algumas delas são adotadas voluntariamente por partidos políticos, sem depender de legislação formal, como é observado nos países escandinavos e em diversos países europeus, nos quais os próprios partidos assumem tais políticas. Em contrapartida, existem outros países onde tais mecanismos são aplicados por meio de legislação (Costa, 2011).

Na década de 1990, diversos países da América Latina implementaram leis de cotas como parte de esforços para aumentar a representação feminina na política. A Argentina, em 1991, o México e o Paraguai, em 1996, e a Bolívia, o Brasil, a Costa Rica e o Panamá, em 1997, foram alguns dos países que adotaram essas medidas. Seguiram-se a Venezuela em 1998, a Colômbia e Honduras em 2000, e o Uruguai em 2009 (Archenti; Tula, 2013).

Embora certas nações apliquem medidas afirmativas apenas em termos de candidaturas, isso pode resultar na reserva de vagas para mulheres na prática, especialmente, quando o sistema eleitoral aderiu o voto em lista fechada. Nesse modelo, o eleitor não seleciona um candidato específico, mas sim a lista preestabelecida do partido, e os primeiros colocados são eleitos de acordo com o número de vagas que o partido obtém na eleição. Pelo menos cinco países da América Latina – Argentina, Nicarágua, Costa Rica, Guiana e El Salvador – têm políticas que se limitam a cotas para candidaturas femininas. No entanto, como as mulheres estão incluídas nas listas, intercaladas entre os homens, isso garante a representação feminina nos parlamentos (Spohr *et al.*, 2016).

No Brasil, as cotas para candidaturas femininas são estabelecidas como legislação nacional, reservando vagas nos partidos para candidaturas nas eleições proporcionais,

---

15 Conforme Young, políticas públicas são: “Uma forma importante de promover maior inclusão de membros dos grupos sociais sub-representados se dá por meio de dispositivos políticos destinados especificamente a aumentar a representação de mulheres, pessoas da classe trabalhadora, minorias raciais ou étnicas, castas desfavorecidas etc. Assim, esquemas como cotas em listas partidárias, representação proporcional, cadeiras parlamentares reservadas e delimitação de distritos eleitorais especiais, entre outros, têm sido propostos e implementados para promover a representação de grupos” (2006, p. 170).

em todo o país. Essas cotas têm impacto direto no processo eleitoral ao influenciar as listas de candidatos dos partidos, sendo, assim, aplicadas na fase inicial do ciclo eleitoral (Rodrigues, 2004). É importante salientar que a implementação de políticas pode ocorrer em diversos contextos políticos. Em alguns casos, há estímulos às mulheres em várias esferas políticas, indo além do âmbito da representação. Entretanto, este estudo concentra-se nas experiências de cotas que impactam, especificamente, o espaço da representação política nas casas legislativas.

Com o intuito de atender à “Plataforma de Ação Mundial da IV Conferência Mundial da Mulher”, assinada pelo Brasil em setembro de 1995, foi introduzido um dispositivo de cotas na Lei n.º. 9.100, de 29 de setembro de 1995. Essa legislação estabelecia normas para as eleições legislativas municipais subsequentes, alinhando-se às recomendações da Plataforma que indicava a necessidade de ações afirmativas para acelerar a redução das disparidades relacionadas à exclusão das mulheres dos centros de poder político (Gomes, 2019).

A Lei n.º. 9.100/1995 estipulava que, no mínimo, 20% (vinte por cento) da lista de cada partido ou coligação poderia ser composta por candidaturas femininas. Contudo, a negociação para a aprovação da cota resultou também em um aumento do número de candidatos que os partidos/coligações poderiam lançar em cada pleito. Esse número passou de 100% (cem por cento), como era anteriormente, para 120% (cento e vinte por cento) do total de lugares a serem preenchidos.

Dois anos mais tarde, em 1997, a aprovação de uma nova lei eleitoral introduziu cotas para candidaturas nas eleições proporcionais estaduais e federais. A cota estipulada foi ampliada, inicialmente de 25% e, posteriormente, para 30%. Além disso, houve um aumento de 30% no número total de vagas disponíveis para candidaturas. Com essa resolução, os partidos ganham a capacidade de lançar candidatos em uma quantidade de até 150% do total de vagas destinadas para a Câmara dos Deputados e estabelecidas para o partido (Gomes, 2019). Assim, foi aprovada, após acaloradas discussões no legislativo brasileiro, a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. Porém, poucas vezes se dispuseram a opor-se ao propósito almejado pelo dispositivo de cotas, que era promover uma maior equidade entre homens e mulheres na representação política. Vale ressaltar que tal apoio não implica unanimidade efetiva sobre a questão, mas sim o reconhecimento de que a defesa aberta da exclusão das mulheres parece não mais integrar o espaço do discurso parlamentar (Gomes, 2019).

O substitutivo aprovado estabeleceu a reserva de cotas para cada sexo, sendo essa a redação final adotada. No entanto, não explicitou claramente o principal objetivo das cotas, que é aumentar a representação das mulheres, pois poderia ser compreendido que ao assegurar uma porcentagem mínima para as mulheres, o projeto se tornaria discriminatório contra os homens. Essa perspectiva levantaria questões de inconstitucionalidade, pois aparentemente concederia privilégios a um grupo em detrimento do princípio da igualdade, talvez esse tenha sido um receio dos legisladores.

Entretanto, é relevante destacar que o objetivo fundamental das cotas de representação nas candidaturas é viabilizar um aumento na participação política institucional das mulheres, dependendo da sua capacidade de deslocar atores masculinos em favor das mulheres, que são sub-representadas. Considerar incoerente uma política que busca equilibrar o poder entre os gêneros diverge com o princípio da igualdade parece paradoxal. Por outro lado, os registros revelaram uma tentativa de reduzir o percentual da cota por meio de emenda, a qual foi rejeitada em plenário. E mais, vale ressaltar que o mecanismo de ação afirmativa no Brasil veio com a não-obrigatoriedade do preenchimento da cota. Conforme a lei, as vagas deveriam ser reservadas, mas não há uma exigência efetiva para que sejam ocupadas, tampouco há previsão de sanção ao partido (Matias; Pergetino, 2021).

Isso implica que, caso o percentual mínimo estabelecido (30%) não seja preenchido por um dos sexos, não é permitido que o outro o faça, mas é possível deixar as vagas em aberto, lançando candidaturas disponíveis. A percepção prévia de que a fragilidade do mecanismo de cota não garantiria mudanças significativas na inclusão de atores pode ter contribuído para sua aceitabilidade entre parlamentares, independentemente de filiação partidária. Os dispositivos do projeto de lei parecem ter convencido os legisladores de que as cotas possuem uma capacidade limitada para alterar a dinâmica do processo eleitoral no país (Matias; Pergetino, 2021).

Atualmente, o parágrafo 3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/1997 estabelece uma faixa que varia entre 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento) para as candidaturas de cada sexo. Essa disposição legal foi acrescentada pelo artigo 3º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Contudo, é relevante considerar que em 1995 já existia um percentual mínimo de 20% garantido para as mulheres no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Esse percentual foi ampliado pela Lei 9.504/1997 para 25%, exceto nas candidaturas ao Senado Federal, até atingir o limite mínimo de 30% (Oliveira, 2015).

Sob a justificativa de combater a sub-representação feminina na política, a Lei nº 13.165, conhecida como minirreforma política, passou a determinar limites mínimo e máximo de financiamento para as campanhas de candidatas, o que acabou prejudicando as mulheres na disputa eleitoral, visto que o acesso a recursos financeiros é fundamental para o sucesso nas eleições (Brasil, 2015). O artigo 9º da já referida lei estabelecia que, para campanhas eleitorais femininas, os recursos seriam limitados a no mínimo 5% e no máximo 15% do total destinado, fixando como prazo de vigência “três eleições seguintes à publicação da lei” (Brasil, 2015).

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) avaliou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, que tratava do financiamento das campanhas de mulheres, conforme disposto na Lei nº 13.165 (Brasil, 2015, 2018). A ADI, proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR), argumentava que, além da reserva de vagas para candidatas, era necessário assegurar recursos adequados para que elas pudessem competir nas eleições em condições de igualdade com os homens (Brasil, 2018).

No mérito, alegou-se que o dispositivo impugnado (artigo 9º da Lei nº 13.165) violava o princípio da igualdade e outras normas constitucionais, pois o limite máximo de 15% gerava mais desigualdade e prejudicava a pluralidade de gênero. Argumentou-se que, na medida em que não existiam limites máximos para o financiamento das campanhas masculinas, não seria justo estabelecer tais limites para as campanhas femininas (Brasil, 2015, 2018). Dessa forma, a ação pedia uma interpretação constitucional do artigo, de modo a garantir a equiparação de 30% dos recursos com os 30% de candidaturas femininas previstas pela legislação eleitoral.

De acordo com a ementa do julgamento, o STF concluiu que a autonomia partidária não pode ser considerada uma justificativa para dispensar o partido do cumprimento absoluto dos direitos fundamentais, uma vez que é justamente na divisão entre o público e o privado que se encontra uma das principais formas de discriminação contra as mulheres (Cavalcanti Neto, 2024). Com isso, o tribunal declarou procedente a ADI considerando inconstitucional limitar a 15% os recursos destinados a campanhas femininas, decidindo que os partidos devem destinar ao menos 30% dos recursos, em consonância com o percentual de candidaturas (Brasil, 2018). A decisão do STF representa um avanço significativo ao tornar viável o aumento substancial da participação feminina nas eleições para cargos proporcionais. Segundo Bolognesi (2012), fatores como a falta de recursos partidários, a independência financeira e a rigidez na trajetória política também estão

relacionados à baixa participação das mulheres na política. Ao comparar os gastos de mulheres e homens eleitos, observa-se que os valores são bastante semelhantes, o que evidencia que as mulheres necessitam dos mesmos recursos financeiros que os homens para ter chances reais de vencer uma eleição (Cavalcanti Neto, 2024).

Quanto à ocupação de cargos parlamentares por mulheres, tem-se observado um aumento na representação feminina nas últimas décadas no Legislativo, contudo, esse avanço ainda não atingiu o nível desejado. Além disso, a liderança desse órgão ainda é predominantemente exercida por figuras masculinas. No contexto das cotas eleitorais no Brasil, apesar de sua nobre intenção, apresentam-se fragilidades. A literatura aponta alguns limitadores, como a própria legislação, que estabelece percentuais apenas para o preenchimento de candidaturas e não para o número de cadeiras no Parlamento.

Nancy Fraser (2007) distingue entre políticas afirmativas e transformativas, sendo as primeiras voltadas para corrigir desigualdades sem alterar suas causas estruturais, enquanto as segundas buscam mudanças profundas no sistema que gera essas desigualdades. No Brasil, a política de cotas para mulheres na política segue um modelo afirmativo, pois estabelece um percentual mínimo de candidaturas femininas, mas não garante a efetiva ocupação de cargos políticos. Se houvesse uma política transformativa, ela não se limitaria a abrir espaços formais para mulheres concorrerem, mas enfrentaria as barreiras estruturais que as impedem de ocupar posições de poder, rompendo com a lógica patriarcal que permeia as instituições políticas. Como destaca Fraser (2007), a inclusão das mulheres tem sido tratada como um problema a ser resolvido por políticas públicas, sem que se questione a estrutura patriarcal subjacente. Assim, embora as cotas sejam fundamentais, apenas terão um impacto emancipatório real se estiverem atreladas a uma ruptura com os mecanismos que historicamente excluiu as mulheres do espaço político.

Além disso, ao analisar as cotas eleitorais no Brasil, destacam-se a ausência de sanções partidárias pelo descumprimento das cotas, a utilização de um sistema eleitoral baseado em listas abertas, candidaturas *pro forma* sem uma efetiva intenção de concorrer ao pleito e a falta de apoio partidário (Miguel, 2000; Vogel, 2012; Araujo; Alves 2007).

Percebe-se um aumento na presença e engajamento das mulheres em posições de poder. No entanto, essas participações ainda são inadequadas para efetivar a igualdade de gênero no cenário público, indicando que há muito a ser realizado nesse aspecto.

Destacar esses dados é relevante para compreender por que as mulheres continuam sendo excluídas da arena política, uma situação atribuída, conforme os estudiosos

analisados, principalmente, a três razões: recursos financeiros, disponibilidade de tempo e redes de contatos. Em geral, as mulheres enfrentam desvantagens nesses três aspectos: têm recursos financeiros limitados, seu tempo é restrito devido às responsabilidades domésticas, resultando em redes de contatos mais reduzidas em comparação aos homens, sem mencionar as barreiras impostas pelos próprios partidos políticos. Além disso, deve-se acrescentar aspectos culturais influenciados pelo patriarcado, que contribuem para concepções equivocadas sobre a compreensão do mundo (Angelin; Busanello; Maders, 2018).

## Entre a Teoria e a Realidade: Desafios na Efetiva Participação Democrática de Mulheres no Parlamento Brasileiro

O Brasil ainda é considerado um país jovem no que se refere à prática democrática, e a busca por uma participação mais equilibrada das mulheres na política continua sendo um desafio para esse sistema. Como já destacado, as cotas de gênero garantem apenas a inscrição de mulheres como candidatas, não assegurando diretamente a ocupação de cargos eletivos (Ângelin; Monteirr, 2024).

No cenário brasileiro, a ocupação dos cargos no Congresso Nacional ainda é marcada por uma baixa representação feminina. Apesar de representarem 51,5% da população e 53% do eleitorado brasileiro, as mulheres continuam a ser amplamente sub-representadas nos espaços de poder e decisão política. Na Câmara dos Deputados, elas correspondem a apenas 18,1% dos parlamentares, somando 93 mulheres em um total de 513. No Senado, o cenário também é desafiador, com apenas 16 mulheres entre 81 senadores, correspondendo a apenas 19,8% dos assentos, conforme dados divulgados em setembro de 2025, pela União Interparlamentar (International Parliamentary Union, 2025).

Ao se analisar as candidaturas e a ocupação de vagas na Câmara dos Deputados nos últimos quatro períodos eleitorais, observa-se que, em 2010, 1.335 mulheres concorreram; em 2014, esse número subiu para 2.270; em 2018, registrou-se um aumento para 2.767 candidatas; e, nas eleições de 2022, 3.716 mulheres disputaram as vagas (Cerqueira, 2024). Embora esse crescimento reflita positivamente na implementação da legislação de cotas no Brasil, ele não se traduz necessariamente em efetiva ocupação dos cargos. No pleito de 2022, por exemplo, apenas 91 mulheres foram eleitas Deputadas Federais entre as 513

cadeiras disponíveis, correspondendo a um índice de sucesso de 2,44% das candidaturas femininas naquele ano (Angelin; Monteirr, 2024).

Com base nos dados apresentados, a pesquisa intitulada “Desigualdade de Gênero e Raça na Política Brasileira”, realizada em 2022, indica que seriam necessários aproximadamente 144 anos para que o número de candidaturas femininas à Câmara dos Deputados se igualasse ao de candidatos homens. É importante destacar que essa projeção refere-se apenas às candidaturas, e não à efetiva ocupação de cargos. O relatório também evidencia que o nível educacional das mulheres é superior ao dos homens, o que sugere que a escolha dos eleitores não se dá pela capacidade intelectual, mas sim pela habilidade de competir por uma vaga, refletindo, ainda, a persistência de influências culturais patriarcais na sociedade brasileira (Eugênio; Barros; Pires, 2024).

A mesma tendência de sub-representação feminina observada na Câmara dos Deputados se repete no Senado Federal brasileiro. Desde a redemocratização ocorreram oito legislaturas, com apenas 42 mulheres eleitas para o Senado. Considerando as suplentes que também assumiram mandatos, o total chega a 58 senadoras no período. Na legislatura de 1987 a 1991, por exemplo, houve apenas uma mulher no Senado, Alacoque Bezerra (PFL), durante a licença do senador José Afonso Sancho (PFL) (Ghirdelli; Freua, 2022).

O período de 2015 a 2019 registrou o maior número de mulheres no Senado, com 17 ocupando o cargo, o que representou quase 21% da Casa. Atualmente, o número de senadoras é de 14, correspondendo a 17,8% do total (Ghirdelli; Freua, 2022). No pleito eleitoral de 2022, quando um terço das cadeiras foi renovado, das 243 candidaturas registradas, apenas 58 foram de mulheres, resultando em 15 cadeiras ocupadas por mulheres entre as 81 disponíveis. (Senado Federal, 2016).

Esses indicadores colocam o Brasil em posição desfavorável no cenário internacional: entre os 193 países membros da União Interparlamentar (UIP), o país ocupa o 132º lugar em representatividade feminina. Na América Latina, os melhores índices são registrados em Cuba, com 55,7% de mulheres no Parlamento, e no México, onde metade dos assentos legislativos é ocupado por mulheres (International Parliamentary Union, 2025).

Ressalta-se que a Lei das Cotas suscita uma discussão fundamental sobre a busca por uma participação mais próxima à paridade nos Estados Democráticos. Isso impulsiona o reconhecimento da identidade das mulheres como cidadãs aptas a ocupar cargos de poder, uma maneira de concretizar a igualdade de gênero preconizada na Constituição Federal de 1988. Contudo, a Lei de Cotas Eleitorais, em países como o Brasil, não tem sido

totalmente eficaz na reversão da sub-representação feminina no Parlamento e na efetivação desse reconhecimento. Os resultados indicam que muitas mulheres se candidatam apenas para cumprir o percentual mínimo estabelecido por lei, sem que isso se traduza em cadeiras efetivamente ocupadas por elas. Isso ocorre, embora seja reconhecido que uma presença mais equilibrada entre os sexos poderia contribuir positivamente para as atividades parlamentares e até mesmo fortalecer a democracia (Angelin; Busanello; Maders, 2018).

Nesse sentido, pode ser necessário assegurar não apenas um percentual mínimo de candidaturas, mas também um percentual mínimo de cadeiras reservadas exclusivamente para mulheres, num movimento de promoção de uma política de cotas que seja transformativa e não, meramente, afirmativa, como apregoa Nancy Fraser. Além disso, mais do que depender exclusivamente das Leis de Cotas, é essencial promover uma mudança na postura do Estado e da sociedade em relação a essa questão, por meio de debates sobre o papel social das mulheres e as desigualdades existentes, que são grandes impulsionadoras de conflitos sociais. O objetivo é estabelecer uma relação de parceria, em vez de dominação, entre homens e mulheres, *status quo* atual, baseado nas premissas patriarcais. É importante dar voz e oportunidade de participação às mulheres na elaboração de leis, permitindo que suas visões de sociedade possam ser ouvidas e contribuam para mudanças sociais estruturais, promovendo e garantindo a efetivação dos direitos humanos das mulheres (Angelin; Busanello; Maders, 2018).

## Considerações Finais

Ao concluir o estudo que teve como fio condutor a análise sobre a Lei de Cotas e a participação das mulheres no Parlamento brasileiro, se evidencia que, embora o país tenha avançado em termos normativos e institucionais, a efetiva democratização do espaço político ainda enfrenta barreiras estruturais. A legislação representou um importante marco jurídico na busca por igualdade de gênero na política, abrindo caminho para maior representatividade feminina e rompendo, ainda que de forma singela, com a exclusão histórica das mulheres dos espaços de decisão.

Dessa forma, os resultados demonstram que as cotas, por si só, não garantem a transformação necessária. Persistem desafios que vão desde a insuficiência dos mecanismos de fiscalização e incentivo à participação política das mulheres, até a resistência cultural e simbólica de uma sociedade marcada pelo patriarcado e pela desigualdade de gênero. A

sub-representação feminina no Legislativo reflete, portanto, não apenas limitações da lei, mas também um contexto social que ainda não reconhece plenamente as mulheres como protagonistas da vida pública.

Assim, promover uma participação democrática efetiva das mulheres exige a conjugação de esforços em diferentes formas: o aprimoramento das políticas afirmativas, o fortalecimento da educação política de gênero, o combate às violências e discriminações políticas, e, sobretudo, uma mudança cultural profunda que valorize a presença feminina como essencial à consolidação da democracia. Somente com a superação dessas barreiras estruturais será possível construir um Parlamento verdadeiramente representativo, plural e comprometido com a igualdade de direitos e oportunidades.

## Referências

ANGELIN, Rosângela; BUSANELLO, Elisabete. Direitos humanos e mulheres nos parlamentos: reflexões a partir das teorias da redistribuição econômica e do reconhecimento identitário sob o enfoque da política de cotas eleitorais. In: **CONGRESSO ESTADUAL DE TEOLOGIA**, 2015, Santo Ângelo, RS. *Anais do Congresso Estadual de Teologia*. São Leopoldo, RS: EST, 2015. v. 2, p. 1–15.

ANGELIN, Rosângela; MADERS, Angelita Maria; BUSANELLO, Elisabete. Mulheres no espaço de poder: uma análise da participação feminina no legislativo das Missões/RS. In: JAESCHKE, J.; SCHERER, L.; BORGUETTI, R. D. (org.). *Mulheres: gestão, carreiras e desafios contemporâneos*. 1. ed. Cerro Largo: Cerro Largo, 2018. v. 1, p. 376–431.

ANGELIN, Rosângela; MONTEIRO, Kimberly Farias. Pelas brumas da democracia brasileira: avanços e desafios para a efetiva participação de mulheres no parlamento. *Revista Direitos Culturais*, v. 19, n. 47, p. 111–126, 30 abr. 2024. DOI: 10.31512/rdc.v19i47.1651.

ARAUJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535–577, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7546>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ARCHENTI, Nélide; TULA, María Inés. Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 1, jun. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000100007). Acesso em: 21 mar. 2024.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *Paraná Eleitoral*, v. 1, n. 2, p. 113–129, 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nº 9.096/1995, nº 9.504/1997 e nº 4.737/1965. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/LI2034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/LI2034.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nº 9.504/1997, nº 9.096/1995 e nº 4.737/1965. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 set. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm). Acesso em: 9 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617*. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 15 mar. 2018.

CAVALCANTI NETO, Gabriel de Oliveira. A mulher na política: o sistema de cotas nas candidaturas e no financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. *Humanidades & Inovação*, v. 10, p. 1–19, 2024.

CERQUEIRA, Carolina. Representação feminina na Câmara dos Deputados cresce 18%. *CNN Brasil*, 3 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/representacao-feminina-na-camara-dos-deputados-cresce-cerca-de-18/>. Acesso em: 16 abr. 2024.

COSTA, Ana Alice. Gênero, poder e empoderamento das mulheres. 2008. Disponível em: [http://www.adolescencia.org.br/empower/website/2008/imagens/textos\\_pdf/Empoderamento.pdf](http://www.adolescencia.org.br/empower/website/2008/imagens/textos_pdf/Empoderamento.pdf). Acesso em: 1 mar. 2025.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 101–138, 2007.

EUGÊNIO, Roberta; BARROS, Marina; PIRES, Tauá. *Desigualdades de gênero e raça na política brasileira*. São Paulo: Instituto Alziras; Oxfam Brasil, 2022.

GHIRALDELLI, Gabriela; FREUA, Salma. Proporção de candidatas ao Senado é recorde, mas representa menos de 25% do total. *CNN Brasil*, 21 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/proporcao-de-candidatas-ao-senado-e-recorde-mas-representa-menos-de-25-do-total/>. Acesso em: 16 abr. 2024.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2019.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). *Women in politics in 2024*. Geneva, 2024. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2024>. Acesso em: 30 mar. 2024.

MATIAS, Ana Flávia Alves; PERGENTINO, Erika França. Mulheres na política: análise da efetividade das cotas de gênero como mecanismo de representatividade feminina. *Revista Jurídica Verba Legis*, v. 14, 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91–102, out. 2000.

OLIVEIRA, Ana Cláudia Sousa. *O impacto das cotas eleitorais de gênero na representação feminina na Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, CEFOR, 2015.

RODRIGUES, Almira. Reforma política e participação. *Democracia Viva*, Brasília, n. 23, 2004.

SENADO FEDERAL. Bancada feminina do Senado conquista direito a banheiro feminino no plenário. *Procuradoria Especial da Mulher*, 6 jan. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/comum/bancada-feminina-do-senado-conquista-direito-a-banheiro-feminino-no-plenario>. Acesso em: 14 abr. 2024.

SPOHR, Alexandre Piffero et al. Participação política de mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 417–441, maio/ago. 2016.

VOGEL, Luiz Henrique. *A difícil inserção: voto feminino e as condições sociais de acesso ao campo político no Brasil (1932–2012)*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2012.

## CAPÍTULO 07

# Entre o Cuidado e a Política Pública: o trabalho das mulheres no SUAS do Rio Grande do Sul

Tassiane Lemos Pacheco<sup>16</sup>

Maria Clara Bueno Fischer<sup>17</sup>

### Introdução

Com o avanço da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas sociais passaram a ser compreendidas como um dever do Estado e direito do cidadão. Mas muito antes de se tornar uma política social regulamentada pelo Estado, a Política Nacional de Assistência Social já era marcada pelo trabalho de mulheres. Contudo, o que antes era um trabalho muito mais vinculado à benesse e assistencialismo, passou a se configurar como garantia de direitos, ou seja, a implementação da assistência social e principalmente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deve ser reconhecida como um campo de trabalho feminino, que pauta direitos ao mesmo tempo em que luta pelos seus.

Portanto, não há como negar que, ao longo da história, o SUAS tem sido fortemente moldado pela contribuição feminina, tanto em sua consolidação e implementação, como em relação ao perfil que acessa os programas e serviços ofertados pelo sistema, mostrando

---

<sup>16</sup> Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Analista de Projetos e Gestão Governamental-Assistente Social na Escola de Desenvolvimento Social do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Mestre em Política Social e Serviço Social. E-mail: [tassiane.pacheco@ufrgs.br](mailto:tassiane.pacheco@ufrgs.br). ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-7536-567>

<sup>17</sup> Doutorado em Educação - University of Nottingham e pós-doutorado em educação realizado na Universidade de Lisboa. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul atuando no Departamento de Estudos Especializados e no Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação na Linha de Pesquisa Trabalho, Movimentos Sociais e Educação. E-mail: [clara.fischer@ufrgs.br](mailto:clara.fischer@ufrgs.br) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2289-528>

que a presença do debate de gênero na política de assistência social faz a diferença em ambos os lados e lança novos e recorrentes desafios para pensarmos acesso e garantia de direitos. Contudo, é necessário salientar que o trabalho feminino vem acompanhado de um desafio persistente, a reprodução social de papéis de gênero. Muitas vezes, a atuação dessas mulheres é restringida ao universo do cuidado, seja ele formal ou informal, familiar ou comunitário.

A presente reflexão busca trazer, ainda que de forma breve, o debate sobre gênero, cuidados e uso de si no trabalho das mulheres que constroem o SUAS, a partir da análise do perfil das trabalhadoras do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), no estado do Rio Grande do Sul. Entendendo que este primeiro olhar se lança como uma luz que pretende refletir sobre os fios que sustentam o SUAS no território, composto de mulheres que trabalham pelo direito de outras mulheres, mas não sem antes serem mulheres no seu mundo.

## Possibilidades e Impossibilidades: o trabalho para e com as mulheres

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Estado é um dos mais importantes empregadores, conferindo às autoridades públicas o dever de fornecer serviços de alta qualidade aos cidadãos, assim como trabalho decente aos/as seus/suas trabalhadores/as, considerando estes pontos fundamentais para um bom desenvolvimento sustentável assim como para a redução da pobreza. E quando nos referimos à igualdade de oportunidades e de tratamento no mercado de trabalho, se faz de suma importância reconhecer o debate de gênero, principalmente no que se refere ao trabalho decente.

Não são poucas as mulheres que ainda enfrentam obstáculos adicionais para acessar o emprego e, uma vez empregadas, para acessar cargos de tomada de decisão e empregos em determinados setores ou com determinadas características, até mesmo para se manterem nas suas vagas de empregos. Essa segregação horizontal e vertical de gênero no emprego, combinada com a distribuição desigual do trabalho remunerado (incluindo atividades domésticas e de cuidado infantil), resulta em diferenças nas condições de trabalho, como a disparidade salarial entre gêneros e a super-representação de mulheres em empregos de meio período.

Conforme o tempo passa, a luta não somente pelo espaço de trabalho das mulheres, mas também pelas condições na qual este trabalho se realiza, embora deva aparecer como uma pauta central, acaba sendo marginalizada e exige um esforço para que possamos considerar o trabalho das mulheres no centro da consolidação e implementação das políticas sociais. Esse debate deve envolver aspectos como a carga horária de trabalho formal e informal, a visibilidade (ou invisibilidade) do trabalho não remunerado, bem como fatores que afetam a inserção e permanência de mulheres no mercado de trabalho. Esses elementos se articulam, se complementam e, por vezes, evidenciam as desigualdades desde a falta de escolarização que vão desde a infância até o acesso ao Ensino Superior, compondo um cenário geracional que se perpetua.

Recentemente, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos (DIEESE), publicou o boletim 8<sup>18</sup> de maio, que nos dá suportes consistentes para compreendermos como se configura atualmente o trabalho de mulheres no Brasil. De imediato, a constatação de que as mulheres chefiam mais domicílios, e seguem com menos direitos e oportunidades de trabalho, nos convoca a debater onde o debate de gênero está presente, principalmente dentro das políticas públicas, neste caso da assistência social, que convoca de forma insistente suas trabalhadoras a atuar na linha de frente, atuando com outras formas de violência de gênero que recaem para ela mediar, encaminhar e resolver.

Dentre os vários pontos destacados no boletim e que podem estar associada à vida das trabalhadoras do SUAS, podemos destacar alguns, como por exemplo, a colocação no mercado de trabalho de mulheres que não se consideram aptas a trabalhar, por necessidade de cuidar da família ou dos afazeres domésticos, assim como os rendimentos mais baixos em relação aos homens.

A compreensão da conformação do mercado de trabalho é fundamental para analisar como a ausência de políticas efetivas de igualdade de gênero impacta diretamente as mulheres e suas relações de vida e trabalho, e nos referimos aqui em uma desigualdade que impacta, tanto as mulheres trabalhadoras do SUAS quanto o público de mulheres que passa a ser ou é perfil da política de assistência social, em decorrência da sua não colocação no mercado de trabalho.

---

18 Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2025/mulheresBrasilRegioes.html>

## Atendimento de ponta a ponta: quem são as mulheres e seus laços lastros invisíveis que sustentam o SUAS no RS

O trabalho cotidiano do SUAS consiste em trabalhar rotineiramente com as mais diversas formas de vulnerabilização da população, como a exemplo das gravíssimas violações de direitos entre outras expressões da questão social que surgem da produção das desigualdades e influenciam significativamente a vida da população. Isso destaca a importância da implementação das políticas sociais, enquanto responsabilidade do Estado, que pode atuar em sua mais ampla contradição, uma vez que pode ser tanto protetor, quanto causador dessas desigualdades.

Portanto, o trabalho socioassistencial exige mais do que sensibilidade e conhecimento técnico, requer uma compreensão profunda da realidade local, conectada ao reconhecimento da comunidade e do território, assim como das desigualdades que o permeiam. Dessa forma, os serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS materializam a garantia de direitos, concretizados pelas trabalhadoras desta política, e que podem ser instrumentos que contribuem na superação das situações de vulnerabilização. Com o processo de expansão da proteção social, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2019), a oferta dos serviços do SUAS tornou-se mais organizada e tangível, delineando os equipamentos que os provêm e priorizando as seguranças afiançadas à população como eixo central do trabalho a ser atingido.

No Rio Grande do Sul, o SUAS conta com 606 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 142 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), distribuídos por todas as regiões do estado. Enquanto todos os municípios possuem pelo menos um CRAS, nem todos dispõem de unidades do CREAS, ocasionando uma sobrecarga nos serviços de proteção social básica e na gestão municipal diante de situações de violação de direitos. A escolha de analisar o perfil das trabalhadoras dessas unidades justifica-se pela capilaridade dos serviços e pelo fato de que suas funções não podem ser terceirizadas, exceto em serviços específicos, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos-SCFV.

A presente e breve análise busca dar início à necessidade de evidenciar o perfil das trabalhadoras do SUAS que pretende analisar para debater o trabalho de cuidado dentro do SUAS. A metodologia de análise dos dados do Censo SUAS RH (2023) e dos relatórios

oficiais baseou-se em uma abordagem descritiva e comparativa. Os dados quantitativos do Censo SUAS foram tabulados e analisados estatisticamente para identificar padrões de escolaridade, profissão, vínculo empregatício e faixa etária entre as trabalhadoras dos CRAS e CREAS. Foram utilizadas técnicas de análise de frequência e percentuais para caracterizar o perfil predominante. Os relatórios oficiais, por sua vez, foram submetidos a uma análise de conteúdo temática, buscando identificar os principais eixos de discussão e as narrativas predominantes sobre o trabalho feminino.

A partir do Censo SUAS RH 2023, identificou-se que os CRAS contam com 5.311 trabalhadores, sendo 4.312 mulheres e 999 homens. No CREAS, há 1.249 trabalhadores, dos quais 1.005 são mulheres e 244 homens. Entre os trabalhadores do CRAS, a maioria das mulheres possui Ensino Superior completo (2.045 registros), seguida de Médio completo (936) e especialização (455), com registros de mestrado (37) e doutorado (8). As profissões mais comuns são assistente social (1.149), psicóloga (641) e pedagoga (245), seguidas de funções de nível médio ou sem formação profissional específica. Predominam vínculos de servidoras estatutárias (2.115), embora contratos temporários, terceirizados ou comissionados representem parcela significativa. A carga horária mais frequente é de 31 a 40 horas semanais, com faixas etárias predominantes entre 30 e 50 anos, sugerindo possíveis tetos de vidro na progressão para cargos de maior prestígio.

No CREAS, a maioria das trabalhadoras possui Superior completo (550 registros), seguida de especialização (172) e Médio completo (117), com mestrado (21) e doutorado (5). As profissões mais representativas são assistente social (334) e psicóloga (264), seguidas de trabalhadoras sem formação profissional (138). O vínculo mais comum é de servidora estatutária (569 registros), seguido por terceirizados (99) e trabalhadores de empresas, cooperativas ou entidades prestadoras de serviços (93). A carga horária predominante é de 31 a 40 horas semanais, embora contratos de meio período sejam expressivos.

Mesmo que breve, a análise nos permite entender que o trabalho das mulheres no SUAS perpassa por alguns debates, tais como cargas horárias expressivas que quando analisados em conjunto com os dados referentes à formação remetem ao fato de que as mulheres possuem cargas horárias de trabalho semanal que podem chegar até 40 horas, o que dificulta a sua profissionalização, uma vez que o número de mulheres com pós graduação é duas vezes menor que mulheres graduadas.

O tempo de trabalho visível e invisível requer uma atenção no trabalho de mulheres nas políticas públicas, pois não se pode achar que pelo fato do vínculo do trabalho esta regulamentado, como no caso das trabalhadoras estatutárias, todas as outras questões se dissolvem. Questões estas que por serem estruturais do mundo do trabalho, requisitam medidas mais articuladas e complexas, que “*desnormalizem*” a dupla jornada de trabalho:

A necessidade de conciliar as atividades profissionais remuneradas com as tarefas domésticas constitui um desafio constante na rotina das mulheres, resultando frequentemente em jornadas prolongadas e desgastantes. Essa sobrecarga compromete aspectos essenciais da vida cotidiana, como algo natural da sociedade, o tempo destinado ao descanso, ao lazer e ao autocuidado, provocando consequências significativas tanto para a saúde física quanto para o bem-estar psicológico.[...]Essa realidade complexa impõe desafios de natureza multidimensional, afetando desde a saúde física e mental dos indivíduos até a limitação de oportunidades de crescimento e ascensão na carreira profissional (Silva: Costa, 2025, p, 303 | 8).

Outro ponto que merece destaque é a forma como o trabalho das mulheres é visto principalmente em políticas de proteção social, como a exemplo do SUAS, que é um campo cuja prática cotidiana exige habilidades como escuta, empatia, mediação de conflitos, trabalho em rede e acolhimento. Tais competências, embora técnicas e indispensáveis, são frequentemente naturalizadas como traços femininos, produto de um processo histórico de construção social de gênero (Hirata; Kergoat, 2007). Essa naturalização produz dois efeitos, por um lado, reduz o reconhecimento dessas habilidades como qualificação profissional, impactando sua valorização econômica do trabalho das mulheres, por outro, reforça a expectativa de que as mulheres assumam funções de cuidado tanto na esfera pública quanto na privada.

## O uso de si pelo outro, onde está o trabalho de cuidado no SUAS das mulheres do SUAS?

Para Silvia Federici (2017), o trabalho de cuidados é historicamente apropriado como uma responsabilidade “natural” das mulheres. Essa naturalização serve a um duplo propósito, por um lado, sustenta o capital ao garantir a reprodução e manutenção da força de trabalho a baixo custo ou custo zero, por outro, apoia o Estado ao fornecer

serviços sociais essenciais sem a necessidade de investimentos públicos significativos. A ausência de reconhecimento econômico ou social para esse trabalho não é acidental, mas sim um pilar da exploração de gênero e da acumulação capitalista. Portanto, a reprodução social é um local de luta e resistência, onde as mulheres historicamente desempenham um papel central na organização da vida comunitária e na contestação das relações de poder.

O trabalho desenvolvido no SUAS, também pode ser compreendido como uma forma de trabalho de cuidado, entendido em seu sentido ampliado e complexo. De acordo com Joan Tronto (1993), o cuidado envolve “*tudo aquilo que fazemos para manter, continuar e reparar nosso ‘mundo’, de modo a vivermos nele da melhor forma possível*”. Essa definição extrapola a dimensão privada ou doméstica do cuidado e o inscreve no campo social e político, articulando dimensões éticas, relacionais e institucionais. Considerando ainda que o SUAS é composto majoritariamente por profissões que estão inscritas como aquelas responsáveis pelo cuidado, pois, de acordo com o Grupo de Trabalho Intersetorial da Política Nacional de Cuidados:

No Brasil, quase 75% do total de postos de trabalho no setor de cuidados é ocupado por mulheres. Isso equivale a aproximadamente 18 milhões de mulheres trabalhando em ocupações como trabalhadoras domésticas, cuidadoras, professoras, pessoal da enfermagem, médicas, fisioterapeutas, assistentes sociais, entre outras. Mas o setor de cuidados remunerados não é apenas feminino; ele é, particularmente, um espaço de mulheres negras. Em 2019, 45% de todos os postos de trabalho do setor eram ocupados por mulheres negras, 31% por mulheres brancas e 24% se dividiam entre homens brancos e negros (Brasil, 2024, online).

Sob essa perspectiva, o trabalho no SUAS apresenta uma profunda dimensão de cuidado, uma vez que se dedica ao acolhimento, escuta, orientação e acompanhamento de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, risco ou violação de direitos. Trata-se de um cuidado que não se restringe somente ao atendimento individualizado, mas que se expressa de forma coletiva e social, configurando-se como proteção social e, portanto, como direito de cidadania. Assim, mesmo que se inscreve, no âmbito de um trabalho de cuidado, é necessário alertar a sua dimensão de cuidado social e político, fundamental para a reprodução da vida e para a efetivação de direitos sociais, embora continue a carregar marcas de desvalorização decorrentes de sua feminização e de sua inserção no campo da reprodução social.

Aldaíza Sposati (2009) e Jane Prates (2018) destacam que o trabalho socioassistencial não se limita à execução burocrática de benefícios ou serviços, mas está enraizado em uma práxis de cuidado ampliado, que articula dimensões éticas, pedagógicas e políticas. Isso significa que cuidar envolve também mediações institucionais, defesa de direitos, articulação intersetorial e fortalecimento da participação social, constituindo uma prática que é simultaneamente técnica e política.

É nesse contexto que se manifesta a dimensão ergológica do “*uso de si pelo outro*”, proposta por Schwartz (2021). As trabalhadoras do SUAS mobilizam experiências, valores e emoções para atender às demandas das usuárias, muitas vezes em situações de crise, que refletem suas próprias vivências pessoais. Esse processo ultrapassa o caráter técnico, sendo também ético e político, exigindo que a trabalhadora transforme seu “uso de si” em ação em favor do outro. Como afirma Schwartz (2021, p. 79), “*é efetivamente na atividade de trabalho que se manifesta a dialética do uso de si, ou seja, a maneira singular pela qual os homens e as mulheres fazem uso de si próprios e daquilo que os outros lhes demandam.*”

No cotidiano do SUAS, essa dialética se concretiza na mediação de conflitos familiares, no acolhimento de vítimas de violência, na orientação a famílias em situação de vulnerabilidade social e na articulação de redes de proteção social. Cada gesto ou decisão envolve arbitramento entre necessidades urgentes e condições institucionais, legais e pessoais disponíveis, exigindo criatividade, improvisação, sensibilidade e técnica.

Assim, o trabalho das mulheres no SUAS é sempre prescrito e, ao mesmo tempo, reinventado, arbitrando sobre suas experiências, e a necessidade de regulação das suas emoções, em relação às emoções de outras mulheres. Trabalho este que deve encontrar respostas, em meio à precarização do seu próprio trabalho, mas que ao encontrar este vazio, encontram na sua autonomia a possibilidade de imprimir a sua forma de ver o mundo e o direito de outras mulheres.

## Feminização do trabalho no SUAS

Embora as mulheres possuam uma representatividade numérica, não garante igualdade nas condições de trabalho. Pelo contrário, a literatura sobre o tema indica que campos predominantemente femininos tendem a apresentar menor valorização salarial, menor investimento em infraestrutura e maiores índices de vínculos precários. Como afirma Antunes (2018, p. 57), “*a feminização de determinados setores do trabalho, ao*

*invés de significar uma conquista de igualdade, tem sido acompanhada por um processo de precarização, intensificação e desvalorização social dessas ocupações”.*

No caso do SUAS no RS, a análise dos vínculos confirma que parte expressiva das trabalhadoras atua sob contratos temporários ou terceirizados, o que fragiliza direitos, dificulta a construção de carreira e expõe à instabilidade. Essa precarização se combina a fatores emocionais, lidar cotidianamente com situações de violência, fome, desabrigo ou violações de direitos gera altos níveis de desgaste e pode levar ao adoecimento, sem que existam políticas estruturadas de cuidado para as próprias trabalhadoras. Embora a valorização da trabalhadora seja uma pauta que conste na Gestão do Trabalho do SUAS como estratégia para a consolidação da política, ainda são poucos os movimentos que tratem da saúde das trabalhadoras, um debate que perpassa a necessidade de ampliar salário, condições de trabalho e composição de equipes de referência, conforme previsto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- NOB-RH/SUAS (2006) e que, mais recentemente com o debate sobre a Política Nacional de Cuidados, passa a tomar forma.

A análise da composição do trabalho no SUAS no Rio Grande do Sul, à luz do Censo SUAS RH 2023, revela a forte presença feminina tanto nos CRAS quanto nos CREAS, confirmando o processo de feminização historicamente associado às profissões do cuidado, principalmente quando nos deparamos com os números expressivos de categorias profissionais como Assistentes Sociais, Psicólogas e Pedagogas. Esse fenômeno não é exclusivo da assistência social, estudos sobre a docência e a enfermagem apontam que a entrada massiva de mulheres em determinadas áreas, embora represente conquistas no acesso ao mercado de trabalho, também está relacionada à desvalorização social e econômica dessas profissões. Como destacam Antunes e Accorssi (2019, p. 12), *“quanto mais se intensifica a presença de mulheres em determinadas ocupações, mais estas tendem a ser classificadas como extensões do trabalho doméstico.”*

Zola (2016, p. 247) incorpora outros conceitos ao trazer o “care social”, ou seja, do cuidado como trabalho viabilizado pelo poder público, como uma forma de assegurar a proteção social, seja por meio de “modalidade de repasse financeiro, contratação de cuidador domiciliar ou de trabalhador para o desempenho de cuidados”. Para a autora, o “care social” é um direito de cidadania e deve ser garantido pelas políticas sociais, em especial, pela política de assistência social. Zola (2016, p. 214) ainda vai apontar que o “cuidar está relacionado a demandas societárias e a práticas pertinentes e de responsabilidade das políticas públicas, como cuidar da saúde, educação, de serviços ligados à proteção e ao bem-estar social”.

Embora a autora evidencie de forma necessária o papel do estado, é imprescindível olhar pelas responsáveis pelo “care” social, que são as mulheres trabalhadoras.

O reconhecimento do trabalho socioassistencial, portanto, passa não apenas por garantir recursos e condições adequadas para o desempenho das funções, mas também por reconfigurar a lógica que desvaloriza o trabalho realizado por mulheres. Como argumenta Silveira (2013, p. 84), “*as políticas públicas não são neutras, reproduzem as hierarquias sociais e, muitas vezes, reafirmam desigualdades de gênero e raça que atravessam o mundo do trabalho*”. Enfrentar essa lógica requer uma gestão pública que reconheça as especificidades de gênero e raça presentes no campo e desenvolva políticas internas de valorização, saúde do trabalhador e promoção da equidade de gênero.

## Considerações finais

Ao dar visibilidade ao perfil das trabalhadoras do SUAS, não se trata apenas de reconhecer a relevância do trabalho feminino, mas de afirmar sua centralidade para a efetivação da assistência social como direito. Esse reconhecimento não pode se restringir ao discurso, ele exige políticas concretas de valorização profissional, investimentos em educação permanente e garantias de condições dignas de trabalho. Afinal, o SUAS só se sustenta porque essas mulheres sustentam, com suas habilidades socialmente construídas, o acolhimento, a escuta e a mediação de conflitos diante das vulnerabilidades mais duras da vida social.

Para avançarmos no fortalecimento e valorização das trabalhadoras do SUAS, no Rio Grande do Sul, é fundamental revisar e aprimorar as políticas de progressão de carreira, garantindo que a alta escolaridade e a experiência das mulheres no SUAS sejam devidamente reconhecidas em termos salariais e de ascensão a cargos de gestão, combatendo o ‘teto de vidro’.

A redução da precarização dos vínculos de trabalho, com a priorização de concursos públicos e a diminuição de contratos temporários e terceirizados, é essencial para garantir estabilidade e direitos. Por fim, a inclusão de dados de raça/etnia nos censos e pesquisas internas do SUAS, acompanhada de programas de capacitação que promovam a equidade racial e de gênero, são passos cruciais para construir um ambiente de trabalho mais justo e inclusivo. Para além disso, medidas mais ampliadas, são evidentemente necessárias, equiparando o trabalho entre homens e mulheres dentro e fora do mercado de trabalho.

Portanto, mais do que um retrato, este perfil convoca a uma tomada de posição, reconhecer a força política dessas trabalhadoras e transformar esse reconhecimento em ação. É nesse gesto, simultaneamente ético, político e acadêmico, que se inscreve a possibilidade de construir um SUAS mais justo, efetivo e comprometido com a cidadania.

## Referências

- ANTUNES, R. *Precarização e trabalho no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BRASIL. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: 17 ago. 2025.
- HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvtWGDvFqRmdsBWQ/?lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD Contínua 2024: mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). *Censo SUAS RH 2023*. Brasília, DF: MDS, 2023.
- ONU MULHERES BRASIL. *Relatório sobre desigualdades de gênero no trabalho*. Brasília, DF: ONU Mulheres, 2022. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/>. Acesso em: 9 ago. 2025.
- PRATES, Jane Cruz. *Serviço social, trabalho e formação profissional: crítica às tendências contemporâneas*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/15748>. Acesso em: 17 ago. 2025.
- SCHWARTZ, Yves. O trabalho numa perspectiva filosófica. In: NOZAKI, Izumi (org.). *Educação e trabalho: trabalhar, aprender e saber*. Cuiabá: Mercado das Letras, 2008. p. 23–46.
- SILVA, Francléia Oliveira da; COSTA, Claudia Cristina Trocado Gonçalves de Araújo. O trabalho invisível e a desigualdade de gênero: a realidade da dupla jornada feminina. *Revista Aracê*, São José dos Pinhais, v. 7, n. 6, p. 30314–30330, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.56238/arev7n6-074>. Acesso em: 13 out. 2025.
- SILVEIRA, M. C. *Políticas públicas e gênero: desafios e tensões*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
- SPOSATI, Aldaíza; COSTA, Raquel C. S.; LIMA, Thiago A. S. (org.). *Virei serviço! E agora?* São Paulo: EDUC; CAPES, 2022. Disponível em: [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/sistema\\_unico\\_de\\_assistencia\\_social\\_-\\_suas/livro\\_2022\\_-\\_virei\\_servico.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/sistema_unico_de_assistencia_social_-_suas/livro_2022_-_virei_servico.pdf). Acesso em: 17 ago. 2025.
- ZOLA, M. B. O trabalho de cuidado e o care social. In: TEIXEIRA, S. M. (org.). *Política de assistência social e temas correlatos*. Campinas: Editora Papel Social, 2016.

## CAPÍTULO 08

# Pop Ciência: Popularização da Ciência como Política de Comunicação Pública para Democratização do Conhecimento

Maria Clara da Silva Dias<sup>19</sup>

Tiago Costa Martins<sup>20</sup>

### Introdução

Vivemos uma era marcada por grandes transformações tecnológicas que ampliaram as possibilidades de acesso à informação e disponibilizaram meios e recursos para a democratização do conhecimento científico. No entanto, esse fenômeno também trouxe efeitos adversos na relação entre a informação e o conhecimento, evidenciados na sobrecarga informacional, circulação de fake news e manifestações de negacionismo científico. Além disso, os impactos dessa nova configuração também refletem diretamente na esfera pública, uma vez que a informação, enquanto recurso estratégico, é essencial para a construção de uma consciência coletiva e para o exercício pleno dos direitos e responsabilidades democráticas (Cardoso, 2009).

Diante desse cenário, a Comunicação Pública (CP) e a popularização da ciência assumem papel central como elementos estruturantes e complementares na garantia do acesso à informação e na democratização do conhecimento científico. A popularização da

---

<sup>19</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. [mariaclara.sdiass@gmail.com](mailto:mariaclara.sdiass@gmail.com). Orcid: 0009-0008-8801-0348

<sup>20</sup> Doutor em em Desenvolvimento Regional. Docente da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. [tiagomartins@Unipampa.edu.br](mailto:tiagomartins@Unipampa.edu.br). Orcid: 0000-0003-0927-7148

ciência busca tornar o conhecimento científico mais acessível, reduzindo a lacuna existente entre ciência e sociedade, enquanto a Comunicação Pública garante que essa informação seja transmitida de forma clara, transparente e inclusiva.

Sendo assim, ao situar a comunicação da ciência como prática social orientada pelo interesse público, as discussões em torno de políticas públicas voltadas à popularização da ciência são essenciais para o fortalecimento da cidadania e para o enfrentamento das desigualdades e desafios que refletem as dimensões sociais, econômicas e culturais da sociedade no contexto atual.

Em vista disso, neste capítulo, utilizaremos como objeto de estudo a recente política nacional, estabelecida pelo Decreto nº 11.754, que institui o Programa Nacional de Popularização da Ciência (Pop Ciência), à luz dos princípios orientadores da Comunicação Pública. A partir desse estudo, busca-se compreender de que maneira a articulação entre essa política e os princípios da Comunicação Pública contribui para a democratização do conhecimento científico como pauta de interesse público. Para isso, o capítulo será estruturado em três partes complementares.

Na primeira, discutiremos brevemente as perspectivas e a trajetória da popularização da ciência como política pública no Brasil, resgatando seu percurso histórico desde as iniciativas científicas do período colonial até sua efetiva institucionalização, em 2023, com a criação do Pop Ciência. Na segunda parte, apresentaremos os fundamentos e princípios da Comunicação Pública, enfatizando seus aspectos conceituais e sua relevância como prática orientada pelo interesse público. Ainda, serão apresentados os 12 princípios orientadores da Comunicação Pública, sistematizados pela Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCP), que servirão de referência para compreender como essa área pode atuar na mediação entre o Estado, a ciência e a sociedade. Por fim, na terceira parte, propomos a articulação entre a popularização da ciência e a Comunicação Pública como práticas convergentes e complementares para a democratização do conhecimento científico. Nessa seção, analisaremos de que maneira o Pop Ciência dialoga com os princípios da Comunicação Pública, buscando compreender como seus fundamentos podem ser operacionalizados nas diretrizes e ações dessa política nacional.

## Perspectivas para popularização da ciência como política pública no Brasil

Desde o período colonial, os interesses políticos e econômicos estiveram à frente das intenções de pesquisa científica no Brasil. A necessidade de conhecer a utilidade econômica

das espécies e minérios do território colonial levou às expedições dos chamados “homens da ciência” pela coroa portuguesa, responsáveis por explorar e registrar o potencial da natureza nativa (Marcolin, 2010). Com a chegada da Corte Portuguesa em 1808, é possível observar um maior movimento em relação à institucionalização da ciência no país, especialmente com a criação de instituições que, posteriormente, desempenhariam um papel importante para o desenvolvimento científico (Moreira, 2006).

Apesar de uma perspectiva incipiente de socialização do conhecimento científico para a época, essas iniciativas permaneceram restritas às elites com poder econômico e político, mantendo a maior parte da população excluída tanto do “fazer” quanto do acesso ao conhecimento que era produzido (Moreira, 2006). Essa lógica permaneceu por muito tempo na pesquisa científica brasileira, e até meados do século XX, “não havia a preocupação nem o interesse em que o público compreendesse a ciência” (Veiga, 2015, p.74). Somente no período pós-Segunda Guerra Mundial o tema começou a ocupar um lugar de destaque no desenho institucional do Estado, sobretudo apoiado no ideal nacional-desenvolvimentista que orientava os processos decisórios da época. Por exemplo, os movimentos educacionais voltados ao ensino de ciências nas escolas representaram um passo importante para a democratização do conhecimento científico (Moreira, 2006, p.11), mesmo que ainda marcado por desigualdades em relação ao acesso e inclusão social.

Paralelamente, a expansão das universidades e a criação de instituições de fomento, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ambas em 1951, reforçaram a presença do Estado como principal articulador no desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro. Essas iniciativas foram fundamentais para consolidar um “novo modelo de gestão das ciências”, a partir da década de 1960, especialmente no que se refere às ações voltadas à informação científica (Gómez, 2003).

Segundo Gómez (2003, p. 73), esse processo esteve ancorado no que a autora denomina “princípio paradigmático”, voltado às estruturas de produção de conhecimento das próprias universidades, programas de pós-graduação e agências de fomento. Ou seja, a ciência passou a se organizar em “redes de formação e transmissão: instituições de ensino e pesquisa, fóruns de socialização especializada dos saberes, arquivos científicos, publicações e bases de dados referenciais, entre outros”. Essa racionalidade, ao mesmo tempo em que fortaleceu a consolidação da pesquisa científica e tecnológica no Brasil, também contribuiu para a centralização da produção e do acesso ao conhecimento, que

de fato nasceu e se desenvolveu distante do imaginário social e do cotidiano da maior parte da população.

Assim, historicamente, a difusão e a divulgação científica foram marcadas por restrições quanto a quem teria acesso e de que forma isso ocorreria, em tempos, por existirem limitações quanto aos meios e canais de comunicação (Neto; Porto; Conceição, 2020) e em outros, por uma circunstância associada a “conflitos sociais e ao alto grau de exclusão e preconceitos” (Ferreira, 2014, p. 10). Somente a partir da década de 80 a popularização da ciência passou a ganhar maior visibilidade no cenário nacional, por exemplo, com centros e museus de ciência, revistas de divulgação científica, programas de televisão e seções de ciência em jornais diários (Ferreira, 2014, p.15-16). Inclusive, a realização da primeira Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia (CNCT), em 1985, marcou o início das discussões sobre a necessidade de políticas públicas específicas para a área (Brasil, 2021).

De fato, nos anos seguintes, diferentes planos e estratégias buscaram integrar o tema nas agendas governamentais, sobretudo pautada na Constituição Federal de 1988, que estabelece o direito à informação como dever do Estado. No entanto, somente a partir dos anos 2000 surgiu um contexto político favorável à discussão de políticas públicas voltadas especificamente à popularização da ciência. Dessas oportunidades, destaca-se a 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, realizada em 2010. Entre as propostas apresentadas no Livro Azul estava a criação de um Programa Nacional de Popularização e Apropriação Social da C,T&I (então denominado Pop Ciência 2022), voltado ao fortalecimento da comunicação científica, à capacitação de cientistas, professores e estudantes, e à ampliação da presença da ciência nos meios de comunicação de massa, como TV, rádio e internet (Brasil, 2010, p.92).

Embora ainda não plenamente institucionalizada na época (em âmbito federal), a partir dessa iniciativa surgiram propostas de metas e diretrizes para a criação de uma política nacional, elaboradas de forma colaborativa por entidades como a Associação Brasileira de Centros e Museus de Ciência (ABCMC) e outras instituições. Porém, mesmo com avanços pontuais, a consolidação de uma política nacional permaneceu estagnada no processo decisório.

O cenário só viria a mudar praticamente 13 anos depois. Em 2023, por meio de Decreto nº 11.754, houve a decisão formal que instituiu o Programa Nacional de Popularização da Ciência (Pop Ciência). A nova política estabelece diretrizes voltadas ao letramento científico,

valorização dos saberes tradicionais, uso de linguagem acessível, combate à desinformação e promoção da Comunicação Pública da ciência (Brasil, 2023, Art 1º, I).

Mais do que uma política de difusão, o programa é guiado por um conjunto de princípios que refletem a função social da comunicação do conhecimento científico, entre eles (Brasil, 2023, Art. 3º, I-XI):

I - a reflexão crítico-criativa que parte da realidade concreta para a transformação do mundo; II - a democratização do conhecimento científico; III - a inclusão social, a acessibilidade e a justiça social; IV - a valorização da cidadania e do diálogo como meio de engajamento do público na ciência; V - a valorização da cultura científica e o fortalecimento da educação formal e não formal; VI - a promoção da informação e do combate à desinformação e ao negacionismo científico; VII - a promoção do desenvolvimento sustentável e do enfrentamento das mudanças climáticas; VIII - o respeito à diversidade e à igualdade de gênero; IX - o combate ao racismo e a todas as formas de discriminação; X - a valorização dos saberes tradicionais e suas tecnologias; e XI - o enfrentamento das desigualdades regionais.

A partir dessas diretrizes, é interessante observar que a popularização da ciência deixou de ser apenas uma questão de difusão de conteúdos e informações científicas, e passou a incorporar questões voltadas às preocupações sociais que, historicamente, mantiveram a ciência distante da sociedade. Ou seja, aqui os processos comunicacionais passam a ser mais dialógicos, orientados pelo interesse público, e não meramente transmissionistas ou restritos à troca de conhecimento entre especialistas.

É nesse ponto que a popularização da ciência e a Comunicação Pública convergem como práticas complementares. Estabelecer essa convergência entre a função social da ciência e os processos comunicacionais do interesse público é essencial para direcionar os caminhos para a popularização da ciência. Sob essa perspectiva, complementamos a discussão com o próximo tópico, o qual aborda os principais fundamentos e princípios que sustentam a Comunicação Pública como prática orientada pelo interesse público.

## Fundamentos e princípios da comunicação pública

O conceito de Comunicação Pública nem sempre é consensual quanto à sua definição e funções nos processos comunicacionais do Estado, governo e sociedade, sendo

frequentemente utilizado com diferentes significados, a depender do contexto, país ou autor que a refere (Brandão, 2007). A pluralidade de interpretações surge, principalmente, da distinção entre os tipos de comunicação empreendidos no setor ou espaço público, que pode estar associada à Comunicação Organizacional, Governamental, Política ou até Científica (Brandão, 2007). Como referência utilizada para análise, neste capítulo, iremos abordar brevemente as perspectivas adotadas ao nos referirmos à Comunicação Pública (CP).

No Brasil e em outros países da América do Sul, a construção conceitual da CP está historicamente voltada à esfera pública. Em outros países, como a Austrália, a CP tem raízes mais ligadas ao mercado, voltada às relações entre uma organização e seus públicos; o que, no contexto brasileiro, se aproxima da Comunicação Organizacional ou a atividade das Relações Públicas (Brandão, 2007).

Em contrapartida, muitos autores buscam apoio nas teorias de Pierre Zémor para definir as atribuições da CP no contexto brasileiro. O autor é conhecido pela sua visão estadocêntrica da Comunicação Pública, atribuindo sua responsabilidade às “administrações do Estado, aos serviços das coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo” (Zémor, 2009, p. 189), deixando de lado a perspectiva mercadológica abordada em outros contextos.

Para Jorge Duarte (2011, p.2), as teorias de Zémor caem como principal referência ao contexto brasileiro especialmente pelo “anseio coletivo de uma comunicação mais democrática, participativa e equânime” por parte do poder público. Para Brandão (2007), essa interpretação pode estar associada ao que se reproduziu como Comunicação Governamental ao longo dos anos. Na visão da autora, essa possível correspondência está no fato de que ambas, resumidamente, podem provocar o debate público. Porém, os termos utilizados para se referir ao que confere as responsabilidades do governo, pode ser um entrave na diferenciação entre a Comunicação Pública e a Comunicação Política, de cunho propagandista ou ideológica feita por figuras e partidos políticos.

Para Brandão (2007), a substituição das terminologias Governamental ou Política para determinar um novo caráter público da comunicação não é por acaso. Durante muito tempo, as práticas comunicacionais feitas por governos estiveram relacionadas à manipulação, controle e censura da informação nos governos autoritários. A partir do processo de redemocratização e a partir da Constituição de 1988, houve a necessidade de estabelecer novos processos e diretrizes para a comunicação nas instituições e órgãos

governamentais, reivindicando a transparência e responsabilidade democrática por parte dos entes públicos.

Assim, essa nova configuração deu à Comunicação Pública o atributo do interesse público, ou seja, deve servir aos interesses da sociedade, como a materialização das necessidades e direitos do cidadão em uma dimensão coletiva. Sendo assim, comunicar em perspectiva orientada pelo interesse público se manifesta não apenas no conteúdo, mas também na forma, nos meios e nas finalidades da comunicação (Bucci, 2022).

Nesse sentido, após uma consulta pública, a Associação Brasileira de Comunicação Pública reuniu 12 princípios que devem orientar a prática da Comunicação Pública no Brasil. O quadro a seguir apresenta essas premissas e suas respectivas descrições.

**Quadro 01 - 12 Princípios da Comunicação Pública**

Princípios	Descrição
Garantir o acesso amplo à informação	A Comunicação Pública pressupõe uso de meios plurais e linguagem simples, que garantam pleno acesso e compreensão da informação a pelos diferentes estratos da sociedade.
Fomentar o diálogo	A Comunicação Pública trata informação e diálogo como direitos individuais e patrimônio social, bases para o exercício da cidadania. Cria espaços para interlocução multidirecional e estimula uma cidadania ativa, informada e participativa.
Estimular a participação	A Comunicação Pública incentiva o debate e a participação ativa do cidadão na formulação e na implantação das políticas públicas. Ao tratar as pessoas como cidadãos, e não como massa, ou apenas públicos, usuários, eleitores ou clientes, qualifica os processos de comunicação relacionados aos serviços públicos e estimula o envolvimento na prestação de contas e demonstração de resultados por entes públicos.
Promover os direitos e a democracia	A Comunicação Pública promove os direitos humanos, constitucionais e sociais, a democracia, o diálogo, a justiça, a equidade, a solidariedade, a diversidade, a busca do consenso e o exercício da cidadania.
Combater a desinformação	A Comunicação Pública deve combater a desinformação, garantindo a transparência, a oferta de dados precisos, a rapidez na checagem de fatos e a disseminação de correções e informações verificadas.
Ouvir a sociedade	Comunicadores públicos atuam como ouvidores da sociedade, ajudando as instituições a compreender e atender os interesses e anseios de diferentes públicos. Os profissionais de comunicação devem ser permanentemente capacitados para contribuir, de maneira qualificada, ao aprimoramento do atendimento da população.
Focar no cidadão	A Comunicação Pública adota foco e perspectiva do cidadão. Viabiliza o atendimento às demandas, anseios e interesses do cidadão, adaptando as informações ao nível de conhecimento, às condições e às possibilidades de cada pessoa envolvida.
Ser inclusiva e plural	A Comunicação do serviço público deve produzir conteúdo adaptado e acessível. Deve abrir espaço à diversidade de pensamento, garantir a representatividade e o uso de linguagem inclusiva.

Tratar a comunicação como política de Estado	Comunicação Pública é dever e responsabilidade do Estado e colabora ativamente para o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade e da transparência. O Estado tem obrigação de explicar, traduzir, orientar, prestar contas sobre o valor de cada ação pública e garantir a qualidade da interlocução e do acesso do cidadão às informações de seu interesse.
Garantir a impessoalidade	A Comunicação Pública não se submete a interesses particulares, eleitorais e de promoção pessoal.
Pautar-se pela ética	A Comunicação Pública tem como pressuposto que verdade e ética são responsabilidades de todos os governos, comunicadores, dirigentes e atores públicos.
Atuar com eficácia	A Comunicação Pública busca eficácia comunicativa. Deve zelar pela utilidade e relevância dos conteúdos veiculados e pela otimização dos recursos empregados. Gastos relativos à publicidade da administração pública devem ser transparentes, baseados em princípios técnicos e canalizados para a diversidade de mídias e públicos, sem favorecimentos ou distorções. Devem ainda contar com indicadores de eficácia que possibilitem seu aperfeiçoamento e o acompanhamento pela sociedade.

Fonte: Adaptado de Medeiros, Armando Medeiros; Chirnev, Lilian. Guia de Comunicação Pública. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

É a partir desses princípios que a Comunicação Pública assume o papel de mediadora da informação, promovendo o diálogo, a transparência e a participação cidadã como fundamentos integradores no fortalecimento da democracia. Aqui a CP está além do âmbito técnico-profissional, integrando todas as dimensões do interesse público, inclusive a ciência.

No que se refere a essa integração, como foco deste capítulo, acreditamos que a Comunicação Pública estabelece elementos estruturantes para pensar a popularização da ciência, especialmente no que diz respeito a políticas públicas. Assim, adotaremos esses princípios como base para analisar o Pop Ciência, buscando compreender como ambos os referenciais constituem eixos complementares na democratização do conhecimento científico e no fortalecimento da cidadania.

## Popularização da ciência e comunicação pública para democratização do conhecimento científico

A partir das considerações feitas até aqui, propomos uma análise dos dois marcos regulatórios e conceituais trazidos anteriormente: o Decreto nº 11.754, que institui o Programa Nacional de Popularização da Ciência (Pop Ciência), e os 12 Princípios da Comunicação Pública, sistematizados pela Associação Brasileira de Comunicação Pública. Essa articulação é fundamental, em primeiro lugar, para fortalecer a integração entre

ciência e sociedade no debate público e consolidar a democratização do conhecimento científico como uma pauta importante das políticas públicas no Brasil. Em segundo lugar, permite analisar de que forma o Pop Ciência, enquanto política pioneira e recente na esfera pública, estabelece suas diretrizes baseada nos princípios de uma comunicação orientada pelo interesse público, especialmente no que se refere ao acesso à informação, fomento do diálogo, estímulo à participação cidadã, combate à desinformação, escuta ativa das demandas sociais e ao fortalecimento da cidadania e da inclusão social, como preconiza a Comunicação Pública.

A seguir, apresentamos a correspondência entre os princípios da Comunicação Pública e os do Pop Ciência, ilustrando exemplos e diretrizes que operacionalizam essa articulação:

**Quadro 02 - Articulação entre Princípios da Comunicação Pública e do Pop Ciência**

Princípio da Comunicação Pública	Princípio do Pop Ciência	Exemplos / Diretrizes
Garantir o acesso amplo à informação	II – Democratização do conhecimento científico, VI – a promoção da informação e do combate à desinformação e ao negacionismo científico	Feiras científicas, mostras, campanhas educativas em linguagem acessível
Fomentar o diálogo	IV – Valorização da cidadania e do diálogo	Hackathons, workshops, debates científicos e eventos interativos e projetos comunitários
Estimular a participação		
Promover os direitos e a democracia	III – Inclusão social, acessibilidade e justiça social; VIII – Respeito à diversidade; IX – Combate à discriminação	Programas que garantem participação de grupos historicamente excluídos, valorizando diversidade e equidade
Combater a desinformação	VI – Promoção da informação e combate ao negacionismo científico	Campanhas de esclarecimento sobre mudanças climáticas, vacinação e novas tecnologias
Ouvir a sociedade	IV – Valorização da cidadania; XI – Enfrentamento das desigualdades regionais	Pesquisa participativa, projetos comunitários adaptados às necessidades locais
Focar no cidadão	III – Inclusão social; IV – Valorização da cidadania; V – Valorização da cultura científica	Produção de conteúdos adaptados ao nível de conhecimento e contexto dos públicos
Ser inclusiva e plural	III – Inclusão social; VIII – Respeito à diversidade; IX – Combate à discriminação; X – Valorização de saberes tradicionais	Projetos com participação de meninas, povos indígenas, minorias étnicas; valorização de saberes locais

Tratar a comunicação como política de Estado	Todos os princípios do programa
Garantir a impessoalidade	
Pautar-se pela ética	

Fonte: elaborado pelos autores.

Embora tenhamos separado os princípios em categorias distintas no quadro, é importante destacar que todos eles se encaixam e se complementam de maneira articulada. Não se trata de ações isoladas, mas de dimensões interdependentes que orientam as iniciativas do Pop Ciência. O aspecto central da análise é mostrar que essas ações devem estar sempre pautadas pelo interesse público, tendo como foco principal o cidadão.

O Pop Ciência parte de um objetivo central de “desenvolver a cultura científica e estimular a prática da ciência, tecnologia e inovação para promover a inclusão social e reduzir as desigualdades sociais” (Brasil, 2023, Art. 1º). Paralelamente, a Comunicação Pública surge como elemento estruturante “para garantir que as pessoas tenham acesso àquilo que têm direito como cidadãos” (Medeiros, Chirnev, 2021, p.9). Sendo assim, o programa, através da alfabetização e letramento científico, respeito aos saberes tradicionais, cooperação, equidade e interdisciplinaridade busca tornar o conhecimento científico mais compreensível, relevante e socialmente útil. Em outras palavras, a Comunicação Pública fornece a base da transparência, participação, acessibilidade, diversidade e diálogo, enquanto a popularização da ciência operacionaliza esses princípios para democratização do conhecimento científico.

Outrossim, a partir dessa análise, é pertinente considerar de que forma a articulação entre Comunicação Pública e popularização da ciência se desenvolve em um contexto profundamente transformado pelas tecnologias digitais. As novas formas de produção, circulação e consumo da informação, mediadas por plataformas e redes sociotécnicas, ampliam as possibilidades de interação e acesso, mas também intensificam desafios como a desinformação, o negacionismo científico e a fragmentação do debate público. Nesse cenário, torna-se fundamental repensar a Comunicação Pública como uma prática capaz de dialogar com as dinâmicas digitais, sobretudo no que concerne às dimensões “epistemológicas para a construção do saber da comunicação diante de algoritmos e interfaces” (Martins *et al.*, 2021, p. 157).

Dessa forma, o conhecimento deixa de ser exclusivo de uma comunidade acadêmica e passa a ocupar a esfera pública, consolidando a ciência como um direito do cidadão e um bem comum na sociedade. A sinergia esperada entre a política Pop Ciência e a Comunicação Pública está justamente no objetivo final de promover uma sociedade mais informada, crítica e participativa, capaz de tomar decisões baseadas em informações claras e confiáveis, para assim, enfrentar os desafios contemporâneos relacionados à desinformação e à democratização do conhecimento científico.

**Agradecimentos:** Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela subvenção ao projeto de pesquisa Comunicação Pública de Dados (Chamada Universal CNPq nº 10/2023, 405088/2023-0) e pela concessão de bolsa produtividade em pesquisa (307567/2022-2).

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA (ABC). *Pop Ciência Brasil 2022*. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: [https://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2012/02/www.abcmc.org.br\\_publica\\_l\\_media\\_POPCienciaBrasil2022\\_versao2.pdf](https://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2012/02/www.abcmc.org.br_publica_l_media_POPCienciaBrasil2022_versao2.pdf). Acesso em: 12 abr. 2025.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito et al. Conceito de comunicação pública. *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*, v. 2, p. 1–33, 2007. Disponível em: <https://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Historia-da-Comunica%C3%A7%C3%A3oP%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.754, de 25 de outubro de 2023. Institui o Programa Nacional de Popularização da Ciência – Pop Ciência e o Comitê de Popularização da Ciência e Tecnologia – Comitê Pop. *Diário Oficial da União: Seção 1*, Brasília, DF, 26 out. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.754-de-25-de-outubro-de-2023-518991101>. Acesso em: 2 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *A popularização da ciência e tecnologia e a divulgação científica*. Portal MCTI. Disponível em: [https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/popularizacaoCeT/\\_cientifica/A\\_popularizacao\\_da\\_ciencia\\_e\\_tecnologia\\_e\\_a\\_divulgacao\\_cientifica.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/popularizacaoCeT/_cientifica/A_popularizacao_da_ciencia_e_tecnologia_e_a_divulgacao_cientifica.html). Acesso em: 2 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia; CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). *Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, DF: MCTI/CGEE, 2010. 99 p. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/476/1/livroAzul\\_digital\\_18jan2011.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/476/1/livroAzul_digital_18jan2011.pdf). Acesso em: 4 jun. 2025.

BUCCI, Eugênio. O papel da comunicação pública na democracia. In: MEDEIROS, Magno; MAINIERI, Tiago (org.). *Comunicação pública e cidadania: conceitos, desafios e enfrentamentos*. v. 1. Goiânia: Cegraf UFG, 2022. p. 23–34. Disponível em: [https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2022/10/comunicacao\\_publica\\_e\\_cidadania\\_v\\_1\\_1.pdf](https://abcpública.org.br/wp-content/uploads/2022/10/comunicacao_publica_e_cidadania_v_1_1.pdf). Acesso em: 4 jun. 2025.

CARDOSO, Roberto Carlos. *Ciência e cidadania: políticas públicas para a democratização e o acesso ao conhecimento científico no Brasil*. 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/22718>. Acesso em: 20 set. 2025.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. *Comunicação pública, sociedade e cidadania*, v. 1, p. 121–134, 2011.

FERREIRA, José R. *Popularização da ciência e as políticas públicas no Brasil (2003–2012)*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [https://fiocruz.br/brasiliana/media/TesedeJoseRibamarFerreira\\_Biofisica\\_UFRJ\\_2014.pdf](https://fiocruz.br/brasiliana/media/TesedeJoseRibamarFerreira_Biofisica_UFRJ_2014.pdf). Acesso em: 10 out. 2024.

GÓMEZ, Maria Nélide González de. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. *Ciência da Informação*, v. 32, n. 1, 2003. DOI: 10.18225/ci.inf.v32i1.1020. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1020>. Acesso em: 22 set. 2025.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: MATOS, Heloiza (org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 13–29.

MARCOLIN, Neldson. A ciência no Brasil Colônia. *Pesquisa FAPESP*, São Paulo, edição 171, maio 2010. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/a-ci%C3%Aancia-no-brasil-col%C3%B4nia/>. Acesso em: 22 set. 2025.

MARTINS, Tiago Costa; et al. *Comunicação & Sistemas de Informação: indicadores culturais, Comunicação Pública e a operacionalização de um sistema baseado em dados abertos*. Uruguaiana: Conceito/GPAC/CNPq, 2021.

MARTINS, Tiago Costa; CORREA, Claiton Marques; OLIVEIRA, Fernando Luis; IGLESIAS, Ícaro Lins. Comunicação pública para a compreensão das políticas culturais: software Elum no Rio Grande do Sul, Brasil. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, n. 54, p. 140–160, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2021.i54.08>.

MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian. *Guia de Comunicação Pública*. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021. Disponível em: <https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2023/03/GUIA-DE-COMUNICACAO-PUBLICA.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

MOREIRA, I. de C. A inclusão social e a popularização da ciência e tecnologia no Brasil. *Inclusão social*, n. 2, p. 11–16, 2006. Disponível em: <https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1512>. Acesso em: 7 ago. 2025.

NETO, Raimundo Ralin; PORTO, Cristiane de Magalhães; CONCEIÇÃO, Verônica Alves dos Santos. As redes sociotécnicas no processo de difusão científica: a democratização do conhecimento. *Educação*, v. 10, n. 2, p. 154–164, 2020. DOI: 10.17564/2316-3828.2020v10n2p154-164.

SOARES VEIGA, Ana Paula. *Comunicação pública e popularização da ciência: o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e suas unidades de pesquisa*. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem e Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo, Campinas, SP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/956562>. Acesso em: 7 ago. 2025.

ZÉMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 60, n. 2, p. 189–195, abr./jun. 2009. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/21/18/67>.

## CAPÍTULO 09

# O Pacifismo como técnica de mudança social: um estudo sobre o legado de Martin Luther King Jr.

Daniel da Rosa Eslabão<sup>21</sup>

### Introdução

Na realidade da vida social e da cultura mundial do século XXI, percebemos com grande repercussão os problemas decorrentes da violência em suas muitas manifestações e a falta de recursos capazes de promover o entendimento e a cultura da paz. Conflitos locais exacerbam-se e se transformam em verdadeiras guerras, com todos os seus perniciosos efeitos. O que põe em evidência a necessidade de trazer ao debate propostas que há mais de meio século resultaram trazer o homem à razão, mostrando caminhos a serem seguidos, para que saídas de bom senso cheguem a ser alcançadas. Tomaremos como ponto de partida as contribuições de Martin Luther King Jr. à posição de liderança mundial, um dos pontos mais negligenciados da sua biografia. Lembramos que este esplêndido orador e ativista social teve sólidas bases acadêmicas, com leituras aprofundadas nos campos da sociologia e filosofia, além da própria teologia. Recebeu o título de Doutor [Ph.D.], havendo textos nos quais relata sua trajetória intelectual na busca por princípios e técnicas de ação social, tendo em mente a transformação e progresso da sociedade na qual vivia, para a superação das injustiças e violência discriminatória até então vigente. Buscamos neste capítulo apresentar de modo resumido os princípios da desobediência civil e da resistência

---

21 Doutor em Sociologia, Universidade do Porto, Portugal (UP). Doutor em Filosofia (PPGFil/UFPel). E-mail: [sociologiabrasil@yahoo.com](mailto:sociologiabrasil@yahoo.com)

pacífica, tal qual desenvolvida por este pensador estadunidense, oferecendo ao leitor um resumo do contexto histórico que o antecedeu, bem como o percurso teórico percorrido por ele na busca de referências coerentes com seu ofício religioso. De sua própria autoria, encontramos uma série de discursos que apresentam esta busca, também presente em sua tese doutoral, na qual cita filósofos tais como Karl Marx e Friedrich Nietzsche. Estágios de uma peregrinação pessoal que só teria sossego no encontro com as lições de Gandhi. Estes antecedentes emergiram quando o movimento pelos direitos civis eclodiu na década de 1950, encontraram um líder preparado e amadurecido intelectualmente, pronto a apontar um caminho no qual a mudança e a conciliação pudessem falar mais alto que a injustiça e a violência. Entendemos que, para o autor, o pacifismo se constitui como um caminho de ação social para a mudança positiva da sociedade. Sendo, deste modo, uma manifestação de poder, de modo algum, acomodação ante a injustiça.

## Antecedentes na história Norte-americana

A escravidão nos Estados Unidos perdurou por mais de dois séculos, só encontrando seu término após a guerra de secessão; evento traumático que deixou marcas profundas na sociedade daquele país. No entanto, muitos estados americanos foram resistentes ao reconhecimento pleno dos direitos civis e da cidadania aos descendentes dos seres humanos escravizados, libertos, mas não integrados, devido à discriminação e leis segregacionistas, que, especialmente nos estados sulistas, impunham um regime de separação em serviços públicos, desde a educação até os meios de transporte (Baldwin, 1986). O movimento contrário à discriminação e em defesa dos direitos civis começa a se organizar no início do século XX, com crescente adesão. Segundo a historiadora Susan-Mary Grant, o Movimento pelos Direitos Civis, nos Estados Unidos, teve lugar entre os anos de 1954 e 1968 (Grant, 2012). Seus eventos marcantes foram: as grandes manifestações populares, marchas e discursos que trouxeram ao debate público o tema da discriminação ainda praticada, com o aval da lei na América. Dentre os líderes eminentes que mobilizaram as massas populares neste período, destacamos os nomes da socióloga Rosa Parks e Martin Luther King Jr., além do pastor Billy Graham. Este último, a representar que a questão também tinha apoio de significativa parcela da população de origem europeia estadunidense, sendo esta uma luta comum do campo democrático.

Martin Luther King Jr. nasceu na cidade de Atlanta no ano de 1929, no estado da Geórgia, uma das maiores e mais importantes cidades sulistas da América. Faleceu em Memphis, no Tennessee, vítima de assassinato, no ano de 1968. Era filho de um pastor, teve sólida formação religiosa desde sua origem familiar, ao mesmo tempo, no qual sentia em seu cotidiano os efeitos da violência discriminatória. Percebemos que este líder ímpar buscou conciliar os campos da sua formação intelectual com as bases teológicas cristãs, nas quais foi educado, desde a infância até a conclusão dos estudos que lhe conduziram ao doutoramento. Notável, em seus discursos e postura pessoal, o quanto as lições do Sermão da Montanha parecem estar presentes em todas as suas peças retóricas. Especialmente, no discurso proferido na Marcha sob Washington, realizada em 28 de março de 1963, na qual conclamou a nação norte-americana a voltar-se para a fraternidade, como um princípio de vida arraigado às suas tradições da América profunda, que, ao mesmo tempo que cultuava a bíblia, praticava contraditoriamente a injustiça contra uma parcela de sua população. O texto de *I have a dream* tem sido considerado uma das principais peças históricas da oratória estadunidense. Vemos que em nenhum momento sugere qualquer prática de violência, nem incita devolver o ódio. Ao contrário, chama o povo à consciência e à razão, tanto quanto lembra da tradição e da fraternidade que está na origem do *sonho americano*. Passaremos a analisar um trecho do mesmo: “Digo a vocês, meus amigos, que embora enfrentemos as dificuldades (...). Eu ainda tenho um sonho. É um sonho profundamente enraizado no sonho americano. (...) Tenho o sonho de que um dia esta nação se levantará e viverá o verdadeiro significado de sua crença” (King, 1963). Notamos a frase do autor em alusão às raízes históricas dos Estados Unidos, nação fundada por emigrantes que fugiam da intolerância e das perseguições religiosas na Europa, como aconteceu com os peregrinos do *May Flower*, ou no caso de outras designações, como foi o caso dos puritanos. Em ambos os casos, esteve presente o sonho de construir um lugar de justiça e liberdade, distante das estruturas sociais fechadas e hierarquizadas do velho mundo. Datando deste período, as imagens de um novo mundo, em alguns casos referidos como a Nova Jerusalém. Quando observamos os nomes de algumas cidades americanas importantes do período colonial, percebemos o significado que elas evocam, como *Filadélfia*, ou *Cidade do Amor Fraternal*, berço do congresso continental que iria proclamar a independência em 1776. Para não sermos prolixos, lembramos de duas colônias, hoje imponentes centros urbanos, da Nova Inglaterra, como *New Haven*, o novo céu; ou ainda *Providence*, em memória à fé dos primeiros colonos na *providência divina*. Além destes exemplos, recordamos que, nos

Estados Unidos, um dos principais feriados nacionais é o dia de Ação de Graças, [*Thanks given day*], que rememora a refeição festiva de confraternização entre os povos nativos e os colonizadores, quando estes últimos venceram sobreviver o primeiro ano longe de seu país de origem. Como podemos perceber, King evoca estas imagens, nas suas palavras: “(...) Sonho profundamente arraigado no sonho americano (...) verdadeiro significado da sua crença” (King, 1963). Isto é, nas tradições humanistas e na fé em um mundo melhor, presente desde os primeiros colonizadores que deram forma à nova nação, presente também nos artigos da Constituição, escrita, mas não efetiva ainda, para uma parte da população. Este célebre discurso foi proferido, nas escadarias do Memorial ao presidente Lincoln, na capital americana, presidente que assinou o decreto, depois ratificado, no qual a escravidão foi abolida. Sendo ele próprio assassinado, pagando com a vida pelo seu ideal de liberdade.

Em discurso anterior, datado de 1958, Martin Luther King Jr. descreveu sua peregrinação na busca por recursos que possibilitassem transformar a sociedade de modo compatível com suas crenças pessoais. Neste texto, menos estudado, dentre seus muitos discursos, cujo título original é *My Pilgrimage to Nonviolence* (1958) presente em sua obra *Stride Toward Freedom* (King, 2010), o autor descreve os passos perseguidos e os pensadores que considerou para a elaboração dos princípios da não violência. Vemos, então, o quanto o autor se dedicou com afinco aos estudos, de maneira persistente, mesmo quando os teóricos lidos não correspondiam às suas aspirações. Em uma verdadeira jornada intelectual, entre os anos que se sucederam desde sua formatura na Faculdade Morehouse, na qual obteve o grau de Bacharel em Artes [com ênfase em Sociologia] até a conclusão de seus estudos, obtendo o doutorado na Universidade de Boston no ano de 1955. Ao acompanharmos seus relatos neste discurso ou, ainda, ao conferirmos as referências bibliográficas de sua tese, notamos o percurso extenso de leituras que realizou. A origem do texto *My Pilgrimage to nonviolence* deve-se em parte às “acusações” sofridas por ele por parte de seus críticos, os quais sugeriam sua simpatia ao comunismo, em um período de guerra fria (Bruns, 2006). Neste discurso/artigo, ele mesmo explica o quão relevante foi para si a leitura de Karl Marx, mas que, devido ao materialismo do autor, não encontrou lugar para Deus em sua obra (King, 1958). Tão pouco vislumbrou em Hegel, em sua dialética do senhor e do escravo, uma saída para o caso em voga nos Estados Unidos do seu tempo. No entanto, a respeito do célebre idealista alemão, afirma ter feito estudos expressivos. Cita uma diversidade de autores, os quais considerou em

suas pesquisas mediante “Sério estudo das teorias sociais e éticas dos grandes filósofos de Platão e Aristóteles até Rousseau, Benthan, Mill e Locke” (King, 1958, p. 474). Digno de nota é a quantidade elevada de autores, sua diversidade filosófica e teórica abrangente. Dentre os quais podemos destacar pensadores de diferentes correntes, tais como: idealismo, empirismo, contratualismo e utilitarismo. Clássicos do pensamento político e da filosofia social, desde o mundo antigo até os pensadores modernos.

Embora tenha construído um conjunto de princípios que não se conectam diretamente a estas doutrinas. King demonstrou interesse pelos clássicos, em seu trajeto de busca intelectual, de algum modo aplicável à situação concreta relativa à exclusão dos direitos civis das minorias da América. Antes, considera como uma das fontes mais importantes nas quais se inspirou a obra do também norte-americano Henry David Thoreau, autor do Ensaio sobre a *Desobediência Civil*. Obra conhecida por ele desde sua juventude. Autor este assinalado por sua original proposta de resistência por meios pacíficos e da não violência como um modo de enfrentamento das injustiças sociais. Muitas delas encenadas pelo Estado e sob o abrigo da lei. Em Thoreau e Gandhi, vislumbrou caminhos através do poder do amor para a mudança e conquista da justiça no enfrentamento do que denomina de mal social (*social evil*). Conceito relevante, por enfatizar o efeito pernicioso do mal institucionalizado em leis e costumes. Entendemos, assim, que para ele há uma separação entre o mal difuso, internalizado e nos hábitos sociais, devendo separar estes dos indivíduos, aos quais não se deve de modo algum odiar.

Segundo nos relata, a primeira preleção que assistiu acerca da obra de Gandhi ocorreu por uma palestra proferida por Mordecai Johnson. Este foi doutor e reitor da Universidade Howard em Nova York. Por meio desta palestra inicial, conheceu o conceito indiano de “Satyagraha”, que pode ser dividido em duas partes: “Satya” (verdade) e “Graha” (força ou constância), embora existam outras traduções para estes termos. De onde provêm conceitos como o poder do amor ou o poder da alma (Gandhi, 1928). Embora Jesus não seja citado diretamente no seu artigo, percebemos o quanto os ideais de pacifismo desta doutrina indiana estão próximos à mensagem do evangelho. Convergindo oriente e ocidente nesta perspectiva.

Em seu relato acerca da busca por instrução filosófica, Martin Luther King encontrou a filosofia nietzschiana, sobre a qual afirmou ter-lhe um efeito desalentador, somente recobrando o ânimo após a preleção anteriormente citada do Dr. Johnson. Busca, então, todos os textos que pode encontrar do líder indiano. Destacamos o fato de Gandhi também

ter sido um leitor de Henry David Thoreau, a partir da leitura da mesma obra apreciada por King, o ensaio sobre *A Desobediência Civil*. Destacamos ainda que a campanha em favor da independência da Índia, liderada por aquele expoente do pacifismo, havia obtido êxito, poucos anos antes, mostrando o quanto as manifestações pacíficas poderiam se mostrar eficazes em obter êxito às suas causas.

Julgamos relevante ressaltar, para King, que o mal a ser combatido está na sociedade, nos costumes, leis e modos de pensar equivocados. Usa ele o termo “mal social”, significando que devemos combater o mal na sociedade, de modo similar, ao que o pregador cristão ou de outro credo pacifista combate o mal em sua atuação junto ao agente, mas não o agente em si. Este, ao contrário, deve ser também salvo e resgatado para o bem. Percebemos que a atitude e a intenção malévola são o alvo, cabendo aos agentes envolvidos a busca por reconciliação. Vemos esta perspectiva, especialmente em teólogos estudados por King, como foi a doutrina de Reinhold Niebuhr, teólogo norte-americano contemporâneo, laureado com a medalha da liberdade em 1964. Uma das comendas de maior vulto, concedida pelo poder executivo daquele país. Niebuhr escreveu dois livros, nos quais esta ideia, incorporada à filosofia da não violência, pode ser encontrada: *Natureza e Destino do homem* e *O Homem Moral e a Sociedade Imoral*.

Em nosso entender, vemos na obra deste teólogo o seguinte princípio: a sociedade desenvolve práticas repreensíveis, aquilo que a filosofia por vezes denomina “moralidade dos costumes”; estes podem em si conter vícios e equívocos, mas a natureza e o destino do homem se eleva acima dos seus erros. Em síntese: devemos combater os erros e redimir as pessoas, nas suas atitudes e pensamentos, quando não condizem com a retidão da justiça (Bruns, 2006). Observamos notável humanismo nas doutrinas pacifistas, as quais inspiraram o autor em análise. Tanto em sua sede por saber filosófico quanto no reduto teológico, estas fontes convergem na crença em uma redenção possível da sociedade e do homem. A procura de Martin Luther King Júnior, por norteadores coerentes, tendo em vista a superação do mal, da violência e positivamente, em favor da plenitude de direitos iguais e efetivos para todos os cidadãos do seu país, rendeu-lhe o Prêmio Nobel da Paz em 1964. Com origens teóricas diversas, isto é, oriundas de doutrinas filosóficas do Oriente (Satyagraha) e do Ocidente (Thoreau), de inequívoca base teológica (Niebuhr) e sólidas raízes no sonho americano, de construção de uma terra de justiça, paz e igualdade elaborou seus seis princípios para a ação não violenta, que apresentaremos mais adiante. Salientamos o quanto estes simples princípios resultam do esforço intelectual, derivado de

muitos anos, de uma busca pertinente por meio de estudos e leituras, que antecederam e o prepararam para o momento no qual a violência poderia parecer o resultado óbvio. Na turbulência da convulsão social, sua voz firme e, ao mesmo tempo, serena, apontou o caminho onde este parecia não existir.

Ainda no campo da teologia, reconhecer dois outros pensadores que o influenciaram diretamente: Harold DeWolf e Edgar S. Brightman, reconhecidos por ele em *Stride Toward Freedom* (King, 2010). Aproxima, nestas bases, teologia e filosofia. Não apenas na superficialidade, mas em sólidos fundamentos. Neste artigo sobre a caminhada intelectual de King, o autor também afirma o quanto, no auge das manifestações em favor dos direitos civis na América, vieram à sua mente as palavras do Sermão da Montanha, que lhe soraram tão fortes, quanto a mensagem de Mahatma Gandhi (King, 2010). Por fim, destacamos o uso da palavra “método”, para quando se refere aos princípios propostos. Entendemos, assim, como técnicas de mudança social ao mesmo tempo, inseparáveis de uma filosofia de vida. Pacífica, mas intransigente contra a injustiça.

## Os seis princípios para a ação não-violenta

Os princípios da ação não violenta, considerados como um método e maneira de conviver em paz, mesmo sob antagonismo, podem ser resumidos em meia dúzia de proposições simples, que mal cobrem uma lauda. Propomos a apresentação enumerada de cada uma delas, para a seguir traçarmos um comentário geral. Para a elaboração da lista de enumerações a seguir, tivemos como principal fonte a obra *Stride Toward Freedom* (King, 2010).

- 1 – Resistência não-violenta, deve ser entendida como um princípio para pessoas com coragem.
- 2 – O fim último da luta é construir a amizade e o entendimento. Isto é: redenção e conciliação.
- 3 – O objetivo final é derrotar a injustiça, não as pessoas. Percebe o praticante do mal como vítima, não como inimigo.
- 4 – A ação não-violenta acredita que mesmo o sofrimento pode contribuir para a educação e transformação, social e pessoal. O ativista da não violência aceita as consequências dos seus atos.

- 5 – Mesmo exposto ao ódio, o ativista da não-violência escolhe o amor. A resistência a violência inicia no espírito.
- 6 – O ativista da não-violência acredita no triunfo final da justiça e que, de algum modo, a ordem do universo contribui para tal fim.

Na lista acima foi elaborada com base no texto disponível pelo centro Martin Luther King Jr. para a não-violência (King, 2021), em tradução livre e resumida. Cada um dos tópicos elencados merece extenso comentário e reflexão. A primeira observação que fizemos é sua aproximação à própria constituição dos Estados Unidos, que se configura mais como singela lista de princípios do que um código de leis. Entendemos este fator como derivado das referências históricas relativas ao direito consuetudinário, comum à tradição anglo-saxã. Baseada mais na tradição que no sistema de leis escritas, como observável no caso do direito romano. Princípios são facilmente memorizáveis, ao contrário de códigos, normalmente extensos. Comentaremos, então, cada um deles, enumerando o caso, para facilitar a compreensão didática: (1) não é raro a ação não-violenta ser confundida com uma forma de acomodação ou covardia. Nada mais longe da verdade. O ativista da não violência sabe que sua própria vida está em risco quando se opõe ao mal. No entanto, se nega a servir-se dos mesmos meios que seu adversário. Expor sua vida à ação violenta de terceiros é um ato extremo de coragem. (2) O conflito social e mesmo as disputas por narrativas costumam estar eivadas de efeitos danosos. Mesmo quando um dos lados vence, os traumas dos conflitos podem deixar sequelas de difícil reversão. O ativista da não violência deve desejar que, ao fim de todo o processo, haja a possibilidade da amizade. Que os adversários se tornem amigos, que a convivência seja harmônica. (3) O ativismo deve ter em vista o combate às manifestações do mal, que King denominava de “*Social Evil*” (Mal Social). Não é uma luta contra pessoas, mas contra as injustiças. Entende, de modo revolucionário, que o praticante do mal é tão vítima e prisioneiro das más ações quanto o que sofre a injustiça, sendo este último a estar a lutar pela libertação do seu algoz. (4) A luta contra as injustiças sociais produz efeitos pedagógicos, resultado da vivência dos envolvidos. Mesmo havendo efeitos indesejados, estes fazem parte do processo de mudança dos que dele participam. Estes são aceitos *a priori*. (5) A resistência às injustiças sociais inicia no espírito, ou mente, dos que vivenciam o processo. Mesmo ao sofrer os efeitos do mal e de atos de violência, o ativista não-violento nega a si próprio a possibilidade do ódio e escolhe amar aqueles que o oprimem. Mesmo sendo um dos

pontos mais difíceis de compreensão desta lista, vemos aqui uma aproximação das bases teológicas de muitas religiões, desde o budismo ao cristianismo. O difícil exercício de dar a outra face. Responder ao ódio com amor eleva a vítima e expõe o algoz à natureza da sua própria brutalidade. Havendo algo de bom na essência de cada ser humano, esta é, por vezes, a única forma de atingi-la. (6) O princípio final é estímulo ao encorajamento, uma vez que permite ao agente, ao menos em sua imaginação, antever a vitória do bem sobre o mal. Mesmo que este processo pareça infundável e os resultados pouco palpáveis. A crença de que o bem é mais forte que o mal está na base de todas as grandes religiões. Uma vez que comentamos brevemente os seis princípios da não-violência, passaremos as considerações finais, ante as quais buscaremos estabelecer convergência entre as bases filosóficas e teológicas seguidas pelo autor, com o significado histórico de suas ações, entendendo o quanto sua caminhada foi baseada em instrução e envolvimento pessoal, mais do que improvisado.

## Considerações finais

Buscamos, nas páginas anteriores, com base primeiramente na obra “Minha peregrinação para a Não-violência”, apresentar o percurso intelectual perseguido pelo grande líder do pacifismo mundial. Tivemos por meta, inicialmente, mostrar os referenciais teóricos considerados por este ativista social. Em um segundo plano, apresentamos de modo sintético o significado dos princípios gerais por ele propostos como uma técnica e filosofia [ou postura ante a existência], concomitantemente empregadas em ações de mudança social, sem renunciar a ser um modo ou filosofia de vida. Martin Luther King Jr. faleceu aos trinta e nove anos. No auge da vida e do reconhecimento público. Suas palavras e discursos são objeto de estudo e inspiração mais de meio século após seu trágico assassinato (1968). No início do século XXI, os Estados Unidos tiveram seu primeiro presidente de origem africana, Barack Obama, considerado pelo eleitorado daquele país suficientemente competente para ser duas vezes eleito. Embora o racismo e a discriminação ainda façam parte da mentalidade de muitas pessoas, estes dois personagens: King e Obama demonstraram que a mudança social é possível, que o sonho de ver as características do caráter prevalecer sobre qualquer peculiaridade além destes limites não é uma utopia. Nossa pesquisa teve como meta discutir os princípios da resistência não-violenta ao mal social. Demonstrando que seu autor possuía sólida formação teórica, tendo percorrido

uma jornada intelectual árdua, na qual, desde a juventude, buscou encontrar caminhos para a superação da injustiça social percebida e vivenciada por ele.

Embora não seja um fator destacado em sua biografia, Martin Luther King estudou teologia, sociologia e filosofia. Podendo surpreender o público leigo, dentre os autores que considerou em sua incessante busca, figuram pensadores como Karl Marx, Friedrich Nietzsche, ao lado de teólogos como Reinhold Niebuhr, além de expoentes do utilitarismo e da teoria do contrato social. Se o seu famoso discurso: “Eu tenho um sonho” (*I Have a Dream*), faz referência ao sonho americano, presente no imaginário popular desde o período colonial, o *background* dos seis princípios da não-violência, embora possam ser resumidos em meia dúzia de frases, em nada carecem de fundamentação e coerente concatenação. Estando articuladas entre si em um todo no qual cada parte é essencial e indispensável. Além disso, vemos neste conjunto simples a síntese de doutrinas filosóficas complexas e antigas. Como o conceito de Satyagraha: poder do amor.

De modo revolucionário, a coerência entre seu discurso e o exemplo vivo de suas ações despertou a América para a mudança necessária. A vitória obtida na Marcha pelos Direitos Civis transformou para sempre a sociedade daquele país, abrindo caminho para outros líderes. No artigo de 1958, vemos um balizamento de King ante outros pensadores. O autor aponta em ordem cronológica o trajeto de suas leituras, o quão relevante para si cada filósofo lhe marcou. As razões de recusa ante marcos teóricos como o marxismo (devido ao materialismo) ou o efeito que a leitura de livros como a *Genealogia da Moral*, de Friedrich Nietzsche, lhe impactou quase em desalento. Notamos o quanto três pensadores contribuíram de modo construtivo na sua formação, como foi o caso do transcendentalista, amigo de Ralph Waldo Emerson, Henry David Thoreau, Mahatma Gandhi e Reinhold Niebuhr. Sendo estes três pensadores figuras de destaque, para além da Bíblia cristã, que como teólogo e pastor nem sempre era citada, não obstante, com a qual esteve constantemente alinhado. Mesmo que os princípios por ele traçados não exigem, de partida, qualquer filiação religiosa em específico.

Destacamos em nosso estudo o otimismo do autor em relação à capacidade de mudança dos seres humanos individualmente (redenção) e das sociedades que vivem em situações de injustiça, em um final no qual todos possam se irmanar, na paz e no júbilo da conciliação. Não obstante, sua filosofia tenha como marco histórico o período da mobilização em torno da luta pelos *direitos civis* de uma minoria norte-americana, entre os anos de 1954 e 1968, acreditamos que sua mensagem transcende os limites

do seu próprio tempo e do contexto temporal que a originou. A escolha pelas armas do bem, ou seja, a *paz* e o *amor*, não representa um sinal de fraqueza, mas de grande coragem. Há uma diferença enorme entre resistir pacificamente ao mal, ou seja: mobilizar as forças individuais e coletivas, deixando de lado as alternativas do ódio e da violência e simplesmente se acomodar à injustiça. A não violência é uma força ativa, compromisso e modo de vida que, ao mesmo tempo que (1) recusa o mal, (2) recusa o uso dos meios empregados pelo mal. O amor deve ser considerado como meio, estratégia e caminho, para um fim que seja a vida plena, pacífica e fraterna entre todos os envolvidos. Deve haver harmonia entre os fins justos e os meios empregados para alcançá-los.

Observamos o teor *filosófico* das seis lições, de fácil apreensão, que acabamos de comentar. Salientamos que os mesmos são passíveis de abstração e aplicação em diferentes situações e casos diversos, não obstante o registro histórico e das circunstâncias que lhe originaram. Pessoas podem discordar em absoluto, ter opiniões antagônicas sobre qualquer assunto, em termos políticos, dos costumes ou sobre temas cotidianos. No entanto, de modo algum necessitam se tratar como inimigos. Os princípios da não-violência não apontam respostas particulares para questões específicas, mas oferecem um modo de conduta ético, com base nos quais os agentes devem se comportar em suas disputas, mesmo quando estas parecem ser irreconciliáveis. A história tem exemplos nos quais “*muros intransponíveis*” acabaram por ser derrubados. Mostrando que, muitas vezes, os maiores obstáculos ao entendimento estão nas mentes e nas estruturas rígidas dos psiquismos. No caso específico dos discursos de King, aqui analisados, notamos que a possibilidade de sonhar com um futuro melhor e de acreditar que as condições do amanhã possam ser melhores que a de hoje, oferece àqueles que lutam por justiça social o alento e a força moral à persistência. De Martin Luther King Jr. a Barack Obama, a sociedade norte-americana percorreu um longo caminho, construído no sonho e determinação. Em contextos de divisão social exacerbada, conflitos internacionais que ameaçam o frágil equilíbrio entre as nações, a mensagem de King se mantém tão atual quanto há meio século. Talvez hoje, ainda mais necessária, seja ser estudada e compreendida. Enfatizamos o quanto os seis princípios propostos pelo autor possuem um amplo aspecto de aplicabilidade, especialmente em situações de distensão social e na iminência de efeitos danosos de maior gravidade. Atualmente, a violência encontra muitos modos de manifestação, tanto na esfera local quanto na global. Haja vista o fenômeno das guerras com as quais a comunidade internacional ainda tem de conviver. As palavras de paz e

entendimento oferecidas por este ativista e pensador são uma mensagem tão atual para o mundo do século XXI, quanto o foram há seis décadas. Deste modo, podemos entender as proposições do autor como um conjunto de princípios filosóficos, que fundamentam um modo de viver. Por outro lado, estas proposições se apresentam como uma técnica ou modo de ação social, com vistas à obtenção de algum fim. No contexto histórico em que viveu: estabelecer a justiça social e o fim da discriminação. Contudo, entendemos que suas proposições podem se tornar um recurso a ser adaptado a diferentes contextos. No mundo em que vivemos, não faltam causas a exigir enfrentamento, mas os meios necessitam ser tão éticos quanto os fins que advogam. Fins éticos requerem meios condizentes.

## Referências

BALDWIN, Lindley. *Samuel Morris*. Rockland: Kahle Austin Foundation, 1986.

BRUNS, Roger. *Martin Luther King, Jr.: A Biography*. Westport; London: Greenwood, 2006.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 2005.

DAVIDSON, James West. *A Little History of the United States*. New Haven: Yale, 2010.

GRANT, Susan-Mary. *A Concise History of United States of America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

JORDIS, Christiane. *Gandhi: biografia*. Porto Alegre: L & PM, 2007.

KING JR., Martin Luther. *I Have a Dream* (1963). Disponível em: [https://mocomi.com/wp-content/uploads/2011/12/Mocomi\\_TheZone\\_People\\_Speeches\\_Martin-Luther-King\\_01.pdf](https://mocomi.com/wp-content/uploads/2011/12/Mocomi_TheZone_People_Speeches_Martin-Luther-King_01.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

KING JR., Martin Luther. *The six principles for nonviolence*. Atlanta: Martin Luther King, Jr. Center for Nonviolent Social Change, 2021.

KING JR., Martin Luther. *My Pilgrimage to Nonviolence*. PD. Fellowship, n. 24 [1º Sept.], New York, 1958.

KING JR., Martin Luther. *Stride Toward Freedom: the Montgomery story*. Boston: Beacon, 2010.

THOREAU, Henry David. *A Desobediência Civil*. São Paulo: Vozes, 2019.

THOREAU, Henry David. *Civil Disobedience*. Salt Lake: Libertas, 2014.

## CAPÍTULO 10

# O Audiovisual e sua potencial função mediadora entre os Bares e Restaurantes do Cais do Porto e a Comunidade de São Borja<sup>22</sup>

Ronaldo Barbosa Machado<sup>23</sup>

Carmen Abreu<sup>24</sup>

### Introdução

Apresentamos uma reflexão teórica sobre a possibilidade de função mediadora do audiovisual na divulgação e valorização dos bares e restaurantes do Cais do Porto em São Borja, no Rio Grande do Sul. Para isso, acionamos os conceitos de indústria criativa e inovação social, numa perspectiva de discussão sobre a potencialidade destes locais, como espaços que reúnem aspectos culturais, históricos, sociais, ambientais, gastronômicos e econômicos. O Cais do Porto, construído em 1938, é um ponto turístico e de lazer, localizado às margens do Rio Uruguai, que congrega história, memória, gastronomia e cultura. Ao mesmo tempo em que está em local privilegiado, com paisagem cultural única, enfrenta o desafio das constantes enchentes do Rio Uruguai.

Pensamos o audiovisual como uma possibilidade para mediar o processo comunicacional entre os espaços sociais, restaurantes e bares do Cais do Porto, e a

---

22 Versão atualizada e revisada do texto apresentado no V Seminário (Des) Fazendo Saberes na Fronteira.

23 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Indústria Criativa, pela Universidade Federal do Pampa, Unipampa, RS, Brasil. Bacharel em Relações Públicas pela Universidade Federal do Pampa, Unipampa, RS, Brasil. E-mail: [ronaldo\\_machado08@outlook.com](mailto:ronaldo_machado08@outlook.com)

24 Professora do curso de Relações Públicas, na Universidade Federal do Pampa, Unipampa, RS, Brasil. E-mail: [carmengoncalves@Unipampa.edu.br](mailto:carmengoncalves@Unipampa.edu.br)

comunidade de São Borja. Para isso, trazemos reflexões sobre a indústria criativa não apenas dentro de uma única abordagem da comunicação, mas ampliando suas interfaces. Na perspectiva do viés econômico, mas também do cultural, do social e do político. A área de comunicação trabalha de forma interligada, proporcionando que indivíduos ou usuários possam produzir, distribuir e consumir seus conteúdos em várias plataformas. Caracterizando uma nova relação entre os cidadãos e a tecnologia.

Neste sentido, é necessário “observar o cenário sociocultural e econômico atual na perspectiva desta nova relação entre sujeito e tecnologia e, conseqüentemente, de forma mais ampla, a relação cultura organizacional e sociedade” (Guindani, 2017, p. 97). A abordagem e contribuição no âmbito do tema é de ordem teórica (Santaella, 2001), partindo da pesquisa bibliográfica Stumpf (2005) e qualitativa da análise de cenário local para a argumentação e construção do texto.

Entendemos o audiovisual como uma das alternativas de contribuição para transformações de cenários e com potencial para alavancar espaços sociais de forma econômica, social e política e, principalmente, fomentar a cultura. Em um período em que a sociedade ainda enfrenta as conseqüências da pandemia da Covid-19 e das tragédias climáticas, é preciso buscar alternativas para os espaços sociais e culturais que sofrem com esses impactos. É o caso dos bares e restaurantes localizados no Cais do Porto, em São Borja, no Rio Grande do Sul, que são atingidos constantemente pelas cheias do Rio Uruguai. O Cais do Porto é um ponto turístico e de lazer onde são realizados vários eventos durante o ano. Com o 58º Concurso de Músicas para o Carnaval Apparicio Silva Rillo (figura 1) realizado em fevereiro de 2025.

Figura 1: Concurso de Músicas para o Carnaval



Fonte: Site da prefeitura de São Borja

No local, localizado às margens do Rio Uruguai, ocorrem algumas das principais atividades culturais do município, como o Cais Folia. É um espaço que congrega natureza, história, memória, gastronomia e cultura.

## Sociedade, Tecnologia e o Mundo das Telas

O fluxo ininterrupto de imagens está em todo lugar e os enredos dos meios de comunicação de massa podem produzir um falso “real”. Os próprios dispositivos proporcionam um mundo paralelo por meio das telas, criando um mundo individualista, de certa maneira. A sociedade atual pode contribuir para uma necessidade de criar imagens distorcidas com as novas tecnologias, fazendo com que percam sua essência de cidadão observador e contestador.

Desta maneira, a indústria criativa, por intermédio do audiovisual tem a possibilidade de propor uma economia mais justa, limpa e participativa, acessível a todos os cidadãos para que todos possam tomar decisões em prol da coletividade. A própria indústria

criativa na sociedade contemporânea permite produzir algo de impacto social, econômico e político a partir do audiovisual. “Assim, ao observarmos a tecnologia audiovisual pela perspectiva da indústria criativa, é possível ampliarmos a compreensão das novas práticas culturais, as quais também refletem complexas buscas por respostas aos novos desafios econômicos e sociais” (Guindani, 2017, p. 98), pois, assim pode possibilitar nesse processo comunicacional fortalecer os grupos sociais e espaços sociais que são excluídos do sistema capitalista, que não privilegia uma cultura local e cultural.

De acordo com Lipovetsky (2011), o universo comunicacional torna possível uma relação cada vez mais individualizada e personalizada com as mídias e informações. Com os aparatos tecnológicos, os usuários navegam em sites que lhe agradam, com conteúdos personalizados a seu estilo de vida social que lhe propõe uma sensação de falso pertencimento e conseqüentemente, criando um mundo de falsas afinidades e fomentando a individualidade. Já que a sua tela de afinidades lhe proporciona uma nova identidade social.

Desta maneira, o audiovisual surge com um viés sociológico e potencial mediador para que este consumidor ou indivíduo social compreenda seu “papel real” e não imaginário. E somente por meio deste instrumento será possível propor ideias coletivas, onde todos os indivíduos que formam esse mosaico social têm posição essencial neste processo comunicacional. Assim, essa imagem da coletividade que não se enquadra em moldes capitalistas tão pouco a própria indústria criativa que não aceita uma sociedade que consuma produtos e serviços de forma simbólica. Segundo Lipovetsky (2011), o mundo desdobrado (tela) em que o acontecimento vira espetáculo.

O indivíduo já desperta ligado ao seu aparato tecnológico, onde o conjunto de telas lhe põe no centro deste grande cenário midiático, no qual ele faz parte da “teia global” em que os atos de sua vida estão ligados em tempo real a sua imagem. Assim, a tela cria possibilidade de compreender a complexidade ocorrida por meio do audiovisual que também oprime de forma controladora e libertadora em uma sociedade que também pode ser emancipada ou aprisionada por intermédio das suas telas.

Hoje estamos interligados independente de nossas profissões de imagens na sociedade contemporânea, a todo instante somos seduzidos por um apelo, um desejo que nos proporciona um mundo imaginário coletivo através de conteúdos e plataformas que criam cenários e espetáculos artificiais. É de certa forma, um poder inebriante, sedutor.

Esse poder nos proporciona pensar por meio das telas do audiovisual que muitas vezes é dominante no cotidiano e traz complexidade a nossa vida em sociedade.

O indivíduo social ou usuário somente existe se ele pertence a essa grande aldeia midiática global e que alimenta o imaginário coletivo de forma simbólica através do sistema econômico predatório que exige cada vez um maior consumo de produtos e serviços que proporcionam uma sensação de “aceitação social”. Um contexto projetado por telas que, conseqüentemente, induz a um individualismo, que exclui o que tem dos que não têm acesso, criando uma felicidade simbólica e duradoura perante a tela do audiovisual que tem uma função de fomentar um poder econômico que retroalimenta o próprio sistema capitalista.

As criações e projeções de conteúdos e imagens cada vez mais coloridas e apelativos que alimentam uma ideia narcisista, fazendo com que esse indivíduo ou usuário social perca a sensação de tempo e espaço. Essas mídias podem manipular criando grandes espetáculos, por meio de uma nova realidade paralela, com a comunicação e o audiovisual. O audiovisual pode ser um elemento central nesse processo. Pensamos no potencial do audiovisual para valorizar o local, espaços sociais que precisam de visibilidade para que sejam conhecidos e reconhecidos seus valores e riquezas.

Segundo Silva *et al*, (2017), o espaço social resulta das construções sociais manifestadas através da resignificação desse espaço pelas pessoas ou grupos sociais que frequentam este espaço social e fazem parte deste processo comunicacional. Esses mesmos indivíduos, turistas, comunidade são-borjense, proprietários dos bares, no caso dos estabelecimentos de Cais do Porto de São Borja, percebem, de certa forma, que existe uma relação de troca entre todos nesses espaços sociais.

## Cultura, Audiovisual e Indústria Criativa

O termo indústria criativa tem origem relativamente recente, tendo surgido na Austrália em 1994, com o lançamento do relatório “Nação Criativa”. De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) “as indústrias criativas possuem um vasto escopo, lidando com a interação de diversos setores”.

Esses setores criativos variam de atividades consolidadas nos conhecimentos tradicionais e patrimônio cultural, tais como artesanato e festividades culturais, a subgrupos mais tecnológicos e mais voltados

à prestação de serviços, tais como audiovisuais e as novas mídias. A classificação da UNCTAD para indústrias criativas se divide em quatro grandes grupos: patrimônio, artes, mídia e criações funcionais (Relatório, 2012, p. 7).

Assim, o audiovisual na perspectiva da indústria criativa, pode ser um vetor econômico e mediador dentro do processo comunicacional e seus desdobramentos da sonoridade (som) e os princípios existentes que convergem entre som e imagem. “A compreensão da cultura do ouvir nos remete a um processo civilizatório que gerou o predomínio da cultura do ver ou da imagem” (Menezes, 2012, p. 23).

Desta maneira, o que se percebe no processo de evolução sociológica das civilizações os atos de falar e ouvir, onde ambos permitem uma dinâmica com que fez o indivíduo re(pensem) a tal importância dos termos para produção de conhecimento em sociedade e principalmente, a difusão das culturas pré-existente através dos processos comunicacionais. Sendo desta maneira, quando nos referimos a “cultura do ver e ouvir” e quando entendemos a necessidade de buscar um aprofundamento sociológico na relação existente entre visão, audição, espaço social e patrimonial.

O termo audiovisual, de acordo com Santaella (2016), é uma fusão multifacetada com o estético, tecnológico e econômico da literatura. É um termo cunhado ao longo da literatura quando associavam o audiovisual apenas ao cinema, vídeo e televisão, apenas a esses elementos de forma restrita. Com as revisões literárias sobre o termo ao longo da literatura especializada, percebeu-se uma conexão entre ambos e, conseqüentemente surge área desta fusão que o audiovisual unifica todos esses elementos de forma interdisciplinar e criativa. Assim, se percebe ao longo da evolução dos termos, que o homem sempre estudou cada área ou elemento de forma separada e com a evolução ao longo do período histórico que o audiovisual sempre esteve presente nas relações pré-existentes da relação som e imagem.

Pensando nos bares e restaurantes do Cais do Porto, queremos entender de que forma esse processo comunicacional pode contribuir com uma interação entre a comunidade de São Borja e estes espaços sociais. “Pensar o audiovisual como indústria criativa é uma tarefa que convida à observação das contemporâneas manifestações criativas a partir das tecnologias onde o som e a imagem constroem realidades e atualizam memórias e identidades”, (Guindani; Tomaim, 2018, p. 207). Indo muito além de registrar por meio de uma câmera ou de um aparelho celular. Um registro de sua “tela” para compartilhar

com as mídias digitais, assim como o turista degustar a gastronomia local ou admirar esse recurso natural, assim como conexão indivíduos e comunidade são-borjense, relações da comunidade pesqueira e proprietários dos estabelecimentos do Cais do Porto.

Na perspectiva da proposta deste texto a atividade comunicacional é entendida como um processo que auxilia a cultura, especialmente, através de suas funções, ferramentas e estratégias, pois possibilita o planejamento, a organização e a divulgação dos projetos e eventos culturais (Gonçalves, 2017, p. 160). Quando nos referimos à cultura do ver e do ouvir, precisamos de um novo olhar, por outro ângulo (social) toda essa conexão pré-existente entre esses atores envolvidos neste processo comunicacional, onde no momento que se “amplia um olhar” sobre um determinado espaço social, patrimonial e cultural.

Cultura é uma dimensão do processo social, da vida de uma sociedade. Não diz respeito apenas a um conjunto de práticas e concepções, como por exemplo se poderia dizer da arte. Não é apenas uma parte da vida social como por exemplo se poderia falar da religião. Não se pode dizer que cultura seja algo independente da vida social, algo que nada tenha a ver com a realidade onde existe. Entendida dessa forma, cultura diz respeito a todos os aspectos da vida social, e não se pode dizer que ela exista em alguns contextos e não em outros (Santos, 2006. p. 44).

Nesse sentido, pensar a produção de conhecimento sobre um espaço social onde todos os atores (indivíduos) possam, por meio do processo comunicacional compreender a importância do contexto local e suas riquezas. Que pode ter um legado cultural e patrimonial para as futuras gerações da comunidade de São Borja.

Segundo Barros (2008, p. 18), para se pensar uma articulação efetiva entre cultura, diversidade e desenvolvimento, por exemplo, é preciso “partir necessariamente da indissociabilidade das três dimensões básicas e complementares da cultura: sua dimensão humanizadora e educativa, sua dimensão coletiva e política, sua dimensão produtiva e econômica”.

Neste sentido, a compreensão da cultura do ouvir e ver nos desafia neste processo comunicacional, a compreendermos esses elementos de interação social para buscar identificar informações essenciais neste processo como idade, gênero, capital cultural, consumo cultural e econômico, etc., Desta maneira, processos comunicacionais permitem que o indivíduo se aproxime de certos elementos (espaço social) e com a união de outros indivíduos entenderem e permitir a compreensão das diversas culturas. Cada

ator envolvido neste contexto comunicacional existente como um fator mediador que converge com todos eles, é o elemento cultural do audiovisual.

Nessa perspectiva, amplia esse espaço pela visão de cada ator e por meio dos sons, permite a compreensão e a percepção de pertencimento de si mesmo deste espaço patrimonial e cultural “como seu” e de que maneira, suas vidas cotidianas estão entrelaçadas pelas memórias do próprio audiovisual. “O audiovisual através das linguagens gestual, imagética, sonora, oral ou escrita, que reconhecemos, construímos e compartilhamos memórias e identidades” (Guindani, 2017, p. 100).

A partir destes elementos, que agem como um canal de comunicação, proporciona novos fluxos de sentimentos sobre este espaço, memória e identidade nestes atores envolvidos de forma mediadora e proporcionando com que a linguagem (comunicação) não se limite jamais às demandas mercadológicas deste espaço cultural. Pois, produz um “feixe” de conhecimento que se propaga em extensão sobre a importância deste legado para as futuras gerações são-borjenses.

Estas memórias e identidades que correm risco de se extinguir e somente pela (re)construção e a preservação destes espaços sociais se poderá perceber a magnitude e a compreensão deste recorte social. No qual o audiovisual surge como uma “luz” sobre os fenômenos político, social e econômico que não contribuem de forma efetiva na construção desta memória e identidade.

Cada pesquisador contribuiu em seu caminho de descoberta por intermédio de seus objetos de estudos para as múltiplas conexões de recursos profissionais. Consequentemente, uma fusão ilimitada é o audiovisual que, através da criação, produção e distribuição de conteúdos vinculados pelas mídias contemporâneas proporcionou um espaço ou campo de múltiplas e independente que se conectam e se misturam na mesma linguagem que origina o campo da cultura audiovisual. “A criatividade é o ethos criativo, é o espírito de natureza fundamental de uma cultura” (Flórida, 2002, p. 21).

A criatividade sempre foi determinante para as grandes transformações nos cenários político, social e econômico, pois as novas tecnologias, novos setores, fatores econômicos sempre derivam da criatividade e nossa vida passa a fazer parte da “cultura criativa”, pois é a criatividade que torna um dos vetores essenciais. Assim, a criatividade envolve diferentes hábitos e formas de pensar e o ato de (re) pensar a maneira que nós (indivíduos) vivemos em sociedade. A criatividade requer um ambiente acolhedor e que proporcione estímulos sociais, culturais e econômicos.

Dessa maneira, a economia criativa possibilita “olhar” esses fluxos de pessoas de forma mais inclusiva dentro destes setores criativos (patrimônio, artes, moda, mídia, gastronomia, turismo, etc), onde uma destas áreas, o audiovisual permite o acesso a lugares que podem ser inacessíveis para muitos, espaços sociais estigmatizados ou até marginalizados. Com essa propagação de conteúdos que são compartilhados através de um dispositivo tecnológico (celular) que capta rapidamente uma imagem ou som dando dimensões inclusivas e voz a todos os atores sociais. Um exemplo: o audiovisual que através da música (funk), onde seus conteúdos (letras) são propagadas em redes sociais (dispositivos tecnológicos) dando voz de representatividade (expressões sociais) que muitas vezes são negligenciados as suas demandas políticas, educacionais, sociais e econômicas.

Dessa forma, o audiovisual pode abrir “essas janelas” que são as novas oportunidades de um novo olhar social. Segundo Bingetti (2011), a inovação social surge como uma das formas de buscar alternativas viáveis para o futuro da sociedade. O audiovisual não apenas possibilita grandes produções internas brasileiras, mas o potencial dessa linguagem pode ocupar a função de mediador com os mais diversos problemas sociais, políticos e econômicos. E que é uma das alternativas que através das “telas” buscam esse diálogo de visibilidade sociológica, através deste dispositivo que proporciona voz de representatividade social através da cultura do audiovisual. Hoje consumimos e distribuimos audiovisual em tempo real através de nossas “telas”, isso já faz parte da nossa vida cotidiana.

## Considerações finais

Nesse sentido, observamos que um novo olhar cultural e mediador se faz necessário em todos os cenários. A partir dessa perspectiva, o audiovisual não é considerado como meio ou canal de passagem e passa a ser entendido como protagonista de novos fluxos de sentido. Os sistemas socioculturais de significação, vindos das instituições mediadoras tradicionais, começam a absorver as características das lógicas tecnológicas, neste caso, as lógicas oferecidas pelas diversas possibilidades da linguagem audiovisual. A tecnologia não é observada enquanto manipuladora desta produção de sentido e sim como processo de negociação, em que as formas de apropriação dos sujeitos também estabelecem procedimentos de alteração e de ressignificação dos sentidos do consumir e do fazer comunicacional (Guindani; Tomaim, 2018).

Entendemos que, por meio de sua linguagem e dos elementos que compõem o audiovisual em seus processos de produção, distribuição e consumo, é possível engajar os atores pelo viés social da ação de mudanças de cenários e ambientes. Nesse trabalho, o objetivo principal foi trazer uma reflexão teórica sobre o audiovisual, indústria criativa e inovação social. Como foco da abordagem definimos os bares e restaurantes do Cais do Porto de São Borja.

É através também do elemento criativo que se poderá proporcionar cidadania aos indivíduos que formam a sociedade contemporânea e somente assim será possível entender a história deste espaço social, restaurantes do Cais do Porto podem abarcar novas práticas culturais. Assim, proporcionar respostas aos desafios presentes e aos novos desafios econômicos, sociais e políticos, pois somente as memórias e identidades deste espaço social, que são objetos estáveis e seguros que refletirão o caráter e a luz do contraste deste espaço social, podendo evidenciar o presente, passado e futuro através do audiovisual.

Os espaços sociais a que nos referimos, bares e restaurantes do Cais do Porto, são locais diversificados. Como mencionado, esses espaços estão em um local privilegiado, pelas belezas naturais, culturais e históricas, como o por do sol (figura 2). Ao mesmo tempo, estão expostos ao movimento do Rio Uruguai, com sua beleza e paisagem, mas que enfrenta constantemente as cheias.

Figura 2 - Cais do Porto - São Borja



**Fonte:** arquivo pessoal.

Sendo assim, pensamos a função do audiovisual como possível mediador que pode propor narrativas educacionais e mediante a tecnologia, expandir nosso olhar para esses espaços. Uma proposta que leve em conta a visão dos proprietários dos bares e restaurantes para uma produção audiovisual é essencial. Usar a tecnologia, mas ouvir esses atores sociais, que com suas experiências, percepções e vivências podem transmitir o que é fundamental a ser mostrado ao público e o que caracteriza o diferencial dos locais. Neste processo, o conceito da inovação social surge a partir de uma demanda social, onde outros atores sociais (grupos sociais, comunidade) interagem de forma participativa e os atores sociais envolvidos entendem o significado de impacto social, proporcionando que sejam encontradas soluções novas e duradouras para este grupo social, proprietários dos restaurantes e bares do Cais do Porto que tem muito a contribuir com o desenvolvimento da comunidade são-borjense.

## Referências

- BARROS, J. M. *Diversidade cultural: da proteção à promoção*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma inclusão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais – Unisinos*, v. 47, n. 1, p. 3–14, jan./abr. 2011.
- FLORIDA, R. L. *A ascensão da classe criativa*. Tradução de Ana Luiza Lopes. Porto Alegre: L&PM, 2011.
- GONÇALVES, C. R. A. Comunicação, cultura e ideias criativas na universidade: projetos culturais com impacto social na comunidade. In: SILVA, M. G.; COUTINHO, R. C. (org.). *Processos e práticas nas atividades criativas e culturais: reflexões e interfaces da comunicação e da indústria criativa*. Santiago: Oliveira Books, 2017.
- GUINDANI, J. F. A produção audiovisual como protagonista de memória e identidade. In: SILVA, M. G.; COUTINHO, R. C. (org.). *Processos e práticas nas atividades criativas e culturais: reflexões e interfaces da comunicação e da indústria criativa*. Santiago: Oliveira Books, 2017.
- GUINDANI, J. F.; TOMAIN, C. S. Produção audiovisual como indústria criativa. In: GUIMARÃES, M. S.; GUINDANI, J. F. (org.). *Comunicação e indústria criativa: políticas, teorias e estratégias*. Jaguarão: CLAEC, 2018.
- GUTMANN, J. F. *Audiodisual em rede: derivas conceituais*. Belo Horizonte: PPGCOM/UFMG, 2021.
- LARAIA, R. de B. *Cultura: um conceito antropológico*. 24. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- LIPOVETSKY, G. *A cultura-mundo: resposta a uma sociedade desorientada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- LIPOVETSKY, G. *A tela global: mídias culturais e cinema na era hipermoderna*. Porto Alegre: Sulina, 2009.
- MENEZES, J. E. de O.; CARDOSO, M. *Comunicação e cultura do ouvir*. São Paulo: Pleiade, 2012.
- RELATÓRIO de economia criativa 2010: economia criativa: uma opção de desenvolvimento viável. Brasília: Secretaria da Economia Criativa/MINC; São Paulo: Itaú Cultural, 2012.

SANTAELLA, L. *Comunicação e pesquisa: projetos para mestrado e doutorado*. São Paulo: Hacker Editores, 2001.

SANTAELLA, L. *Novas formas do audiovisual*. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2016.

SANTOS, J. L. *O que é cultura*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

STUMPF, I. R. C. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 51–61.

## CAPÍTULO 11

# Questões Socioambientais e Suas Implicações no Território de Ocupação Urbana Marly Cabeleira Alvarez no Município de São Borja (RS)

Maria Joselania Augusto Arruda Aquinho<sup>25</sup>

Roberto Barboza Castanho<sup>26</sup>

### Introdução

A organização do espaço e seu uso, sempre foram questões intrínsecas do homem, e nesse sentido, conseqüentemente, o território e suas nuances passam a ser alvo de disputas, conflitos, reordenamentos e especulações das mais diversas formas, dinamizando e convergindo para o interesse individual ou de grupos em tal espaço a ser explorado. Assim, o objetivo geral desta investigação acadêmica, versa em compreender o processo que levou à ocupação do espaço urbano Marly Cabeleira Alvarez no município de São Borja – RS.

Os objetivos que nortearam esta pesquisa foram delineados da seguinte maneira: (a) Verificar a existência de questões sociais (saúde, moradia, transporte, emprego, entre outros) na comunidade; (b) Analisar os elementos que contribuem para a geração de renda dos moradores da comunidade. O foco desta pesquisa de campo, é a ocupação

---

<sup>25</sup> Bacharela em Serviço Social, Universidade Federal Pampa (Unipampa), Rio Grande do Sul, Brasil, Campus São Borja, RS, Brasil. E-mail: [mjose-lania1@gmail.com](mailto:mjose-lania1@gmail.com) . <https://orcid.org/0009-0002-7684-2565>

<sup>26</sup> Doutor em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, MG, Brasil. Docente da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Rio Grande do Sul, Brasil, Campus São Borja, RS, Brasil. E-mail: [robertocastanho@Unipampa.edu.br](mailto:robertocastanho@Unipampa.edu.br) . <https://orcid.org/0000-0001-7064-2154>

de um espaço por famílias que não tinham moradia própria, assim faz-se necessário a compreensão do processo que levou à implantação dessas famílias naquele espaço e os problemas sociais inerentes aos moradores e quais políticas públicas de inclusão social são desenvolvidas na comunidade.

Compreender a problemática que envolve uma comunidade não é algo simples, tanto mais complexo se torna tal tarefa, quando se trata daquela que foi constituída em função da luta por moradia, pois quase sempre a infraestrutura mínima, vem depois que já estão instaladas as famílias de uma determinada área. Quando se forma uma comunidade fruto de uma ocupação de área, naturalmente passam a conviver histórias de vida distintas que podem não conter similaridade de características. A ocupação do espaço urbano denominado Marly Cabeleira Alvarez, dentro do território do município de São Borja, ainda está em processo de regularização fundiária.

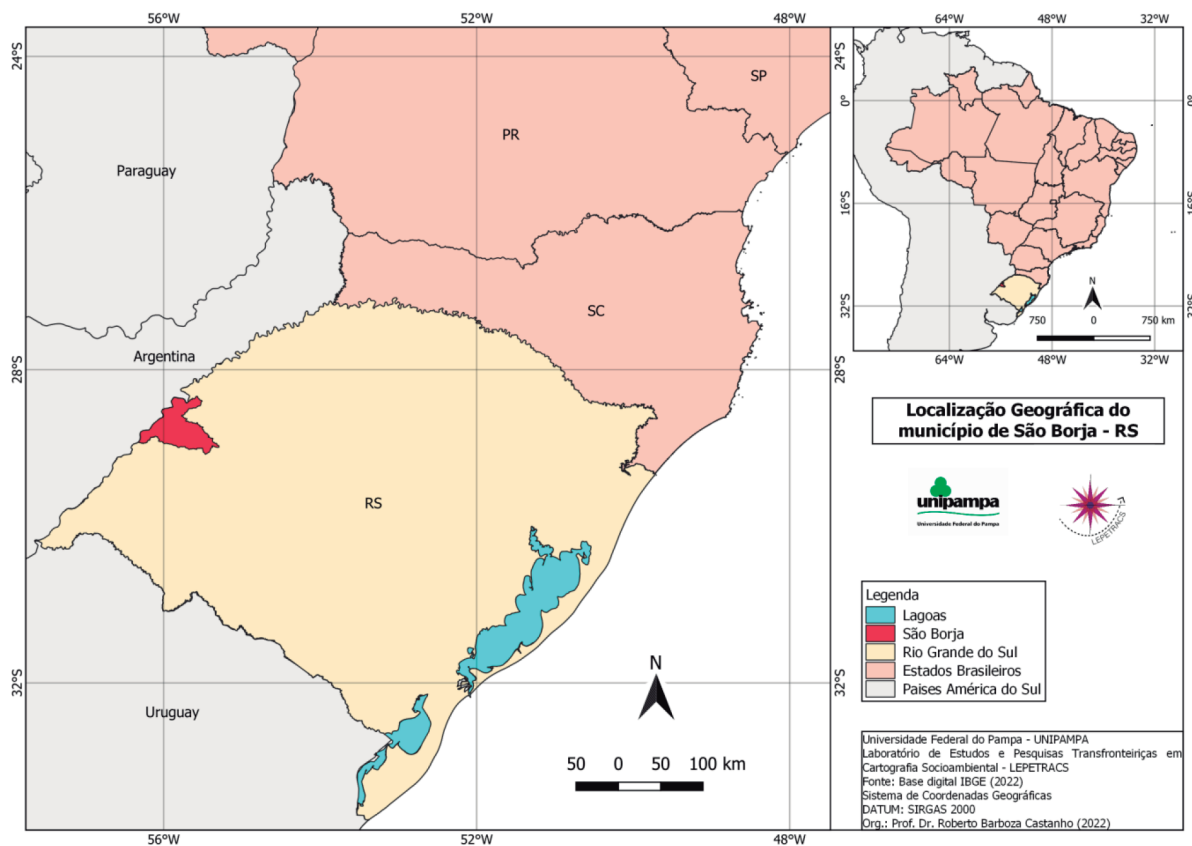
Dentro do espaço daquela comunidade, chamam a atenção, problemas envolvendo questões sociais e de infraestrutura; condições precárias de moradia; desemprego; baixa renda; vulnerabilidade social; degradação ambiental, esgoto a céu aberto, pulverização de agrotóxicos em área adjacente, entre outros. Há fatores que se relacionam com os problemas apresentados naquela comunidade, como a imersão dos sujeitos aos processos de empobrecimento e vulnerabilização pela falta de condições dignas de vida, levando em consideração que a situação financeira contribui para a decisão de escolher um lugar para morar ou se instalar por um período de tempo, ou seja, a disponibilidade do lugar e o valor que se pode pagar pelo lugar. A problemática que norteou essa pesquisa foi o crescimento urbano desordenado; os problemas sociais e a desigualdade; a infraestrutura inadequada; segurança das moradias e habitações precárias e questões ligadas à mobilidade urbana.

Dessa forma, a metodologia utilizada foi o método dialético crítico, o tipo de pesquisa utilizada foi a exploratória, com enfoque qualitativo. Em relação às técnicas, selecionou-se a de Observação para alcançar os resultados esperados. Para melhor compreensão do andamento da investigação acadêmica, as etapas metodológicas foram divididas em etapas, sendo elas: (a) definição do tema, (b) levantamento bibliográfico, (c) coleta de dados, (d) tabulação de dados, (e) trabalho de campo, e (f) redação final do texto.

## Desenvolvimento

O Município de São Borja possui um território de 3.616,69 Km<sup>2</sup>, localizado na mesorregião Sudoeste o Rio-grandense e microrregião da Campanha Ocidental, apresenta 62,2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 96,7% de domicílios urbanos em vias públicas, arborização de 12,4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Sua população atual é de 59.676 habitantes, apresenta uma densidade demográfica de 16,50 habitantes por quilômetro quadrado, é caracterizado pelo bioma pampa (IBGE, 2022). A região de São Borja destaca-se por constituir espaços-temporais relacionados com o bioma pampa, rio Uruguai e com as antigas reduções jesuítico-indígenas. Nesses espaços foram criados, ao longo dos últimos 380 anos, diversas relações sociais, econômicas e culturais, que contribuíram para a constituição de variados modos de vida e práticas sociais fronteiriças, realidades que se formaram a partir de diversos momentos históricos (Pinto, 2015). (Figura 1).

Figura 1: Localização Geográfica do município de São Borja/



Fonte: Unipampa (2022)

O processo de implantação da ocupação da comunidade Marly Cabeleira Alvarez, teve seu primeiro momento no ano de 2016, em um percurso de lutas até o ano de 2023 quando em torno de sessenta famílias, ocuparam uma área urbana na zona oeste da cidade de São Borja que na época, estava sendo utilizada para o cultivo de soja, essa área era conhecida popularmente como 'antiga lavoura'.

No contexto da ocupação, há um conjunto de relações que merecem uma análise conceitual. Um conceito viável para analisar estas relações é o de vulnerabilidade socioambiental, que pode ser definido como a coexistência, cumulatividade ou sobreposição espacial de situações de pobreza/privação social e de situações de exposição a risco e/ou degradação ambiental. A articulação da ação de ocupação foi fruto de diversas reuniões e debates entre as famílias que necessitavam de moradia. O processo de ocupação teve seu início quando foram marcados os lotes e as ruas de forma rudimentar e construídos alguns barracos de material reciclável.

Num segundo momento, houve a intervenção da polícia militar local com ordens de reintegração de posse do local e, sem resistência, o local foi desocupado. No entanto, voltaram a ocupar novamente os lotes e, a partir daquele momento, buscaram se organizarem em torno de uma associação comunitária, ainda sem registro, que passou a coordenar as reuniões e negociar junto a Prefeitura Municipal em busca da escritura definitiva da terra.

O processo de regularização foi marcado por intimidações e burocracia por parte do ente municipal que inicialmente tentou estabelecer as pautas prioritárias junto aos moradores, como o tamanho dos lotes. A definição da metragem que prevaleceu foi a sugerida pela liderança do movimento, onde a maioria ficou com uma área em torno de 275m<sup>2</sup>, com metragem de onze metros de frente por vinte e cinco metros de comprimento.

A história de luta na ocupação é marcada por muito sacrifício das famílias envolvidas, pois não dispunham de infraestrutura mínima para viver com dignidade. A água para consumo era captada em um ponto apenas e transportada em baldes até as casas. Não havia rede elétrica instalada e muitas casas se utilizaram de ligações clandestinas (gatos) usando rede única por meio de encanação subterrânea.

Foi somente no ano de 2022, por meio de uma ação pública coletiva impetrada pela Defensoria Pública Municipal e acolhida pelo Poder Judiciário, que a comunidade conseguiu junto à Corsan, atual fornecedora de água no município, a instalação dos pontos de ligação de água, porém, cada família precisou pagar o valor de R\$ 350,00 (trezentos

e cinquenta reais) cobrados pela companhia como taxa de instalação. Muitas famílias ainda não conseguiram pagar a referida taxa e continuam sem acesso à distribuição de água potável, valendo-se, ainda, do consumo coletivo por meio de um ponto central de captação e distribuição de água.

Os moradores da ocupação, no que tange à área da saúde, são atendidos pela Estratégia de Saúde da Família – ESF 6, denominado Emílio Trois da Mota, localizado na rua General Osório nº 3213, bairro São João Batista.

O processo de coleta das informações sobre o histórico da ocupação deu-se pela pesquisa de campo, mediante encontro articulado juntamente com os membros da comunidade. A partir dele, foi possível compreender o processo vivenciado pelos atuais moradores locais como, as reuniões de organização do coletivo da futura ocupação, o mapeamento da área, a definição das lideranças que fariam a interlocução pós ocupação, a definição do tamanho dos lotes e a fundação de associação de moradores local, ressalta-se que esta ação ainda está em curso. Para o levantamento das informações, estabelecemos um pequeno roteiro para a coleta de dados.

De acordo com os promotores da ocupação, é importante fazer a distinção entre invasão e ocupação, uma vez que a invasão remete a uma tomada hostil, injusta e violenta daquilo que é do outro. Já ocupação remete ao ato pacífico de dar destino a algo que está sem uso, no caso em questão, dar uma função social a um imóvel vazio, fazendo cumprir o direito constitucional à moradia.

As ocupações são essenciais para grande parcela da população que vive à margem do acesso formal à moradia. Em primeiro lugar, pela própria necessidade básica do ser humano de moradia. Mas as ocupações oferecem outros ganhos, como a recomposição do salário desses trabalhadores, muitas vezes já muito baixo. Como afirma Canetti (2014, p. 26), “com a ocupação o indivíduo se isenta de uma série de custos, como custo de luz, água, impostos e aluguéis, o que acaba proporcionando a oportunidade de aproveitar o dinheiro do salário escasso em outras áreas, como a alimentação”.

Com relação à infraestrutura local questionou-se o grupo e foi relatado que há, nas vias, problemas para o acesso de veículos, pois as ruas não possuem pavimentação adequada, o que dificulta muito o trânsito, principalmente em períodos chuvosos. Conforme o relato, após a chuva fica muito difícil o deslocamento nas ruas, principalmente aquele que é feito a pé, sendo necessário tráfegar descalço até o perímetro externo da

área da ocupação, dificultando sobremaneira atividades normais do cotidiano como ir a escola, ao supermercado, entre outros.

A rua Fabiano Alexandre Flores Corrêa demonstra o limite entre uma parte da ocupação e a área de lavoura utilizada para o cultivo de soja e trigo. Indagamos sobre a presença da lavoura tão próxima à área residencial, onde nos foi esclarecido que este é um dos pontos de maior fragilidade sanitária para as pessoas que residem próximos a essa margem, devido à necessidade de aplicação de agrotóxicos de amplo espectro.

Essa prática tem gerado conflitos entre os moradores e o lavoureiro, em função da constante aplicação de agrotóxicos em períodos regulares, o que vem causando sérios problemas de saúde às pessoas que lá residem, principalmente crianças e idosos, pois sofrem os efeitos danosos desses produtos que geralmente são aplicados à noite como forma de minimizar os efeitos nocivos à saúde humana. No momento da captação da imagem, o terreno encontrava-se em dormência devido ao período de entressafra. As condições sanitárias de muitas famílias na área da ocupação são preocupantes e não encontram, ainda, o devido respaldo e atenção do poder público local.

Nesse quesito perguntamos ao grupo como era a realidade vivenciada pelos moradores. Foi relatado que, em uma das extremidades da ocupação, há a presença de canal a céu aberto, cavado por particular, que fazia uso da área adjacente para o cultivo de lavoura. A abertura do canal, segundo relato do grupo focal, foi para conter novas ocupações na área. No entanto, gerou outro problema, pois passou a ser utilizado como local de acúmulo de lixo doméstico, dificultando o escoamento da água em período chuvoso e potencializando a proliferação de mosquitos, principalmente da dengue.

Grande parte das moradias que abrigam as famílias, atualmente, são construídas com material reciclável mesclado, que varia entre madeiras velhas, chapas de zinco, papelão entre outros. Nesses casos específicos, não há banheiro sanitário instalado, restando ao morador a utilização de patente rudimentar para suas necessidades básicas, potencializando assim, a presença de vetores de doenças infecto contagiosas. Evidencia-se a precariedade da moradia construída e o acúmulo de lixo, fruto da atividade de coleta de materiais recicláveis que constitui-se como a única fonte de renda oriunda do trabalho informal de algumas famílias do local. Algumas moradias não obedecem um ordenamento de metragem de área, devido às constantes mudanças de proprietários pela aquisição dos lotes, seja pela compra, seja pela instalação da família ajustada ao espaço disponível nas extremidades da ocupação.

Quando da instalação dos postes de energia elétrica pela distribuidora Enel, No início das ocupações os espaços destinados às futuras moradias ainda não estavam totalmente preenchidas, pois muitos moradores não dispunham à época de condições para construir uma casa com estrutura adequada. Convém ressaltar, que mesmo após a colocação dos postes e ligação dos pontos de energia nas casas, não foram colocadas as luminárias de rua, entretanto, era cobrado na conta mensal, a taxa de iluminação pública nos imóveis abastecidos. Essa discrepância somente foi corrigida pela ação da Defensoria Pública local que impetrou ação pedindo o ressarcimento dos valores cobrados indevidamente, porém não houve a devolução e sim a colocação das luminárias.

## O Serviço Social e sua atuação em uma ocupação urbana

Considerando toda a problemática que envolve um processo de ocupação urbana, após a instalação das famílias no que diz respeito a questões inerentes a direitos humanos básicos como: acesso à água potável, energia elétrica, esgotamento sanitário, regularização fundiária, acesso aos serviços de saúde e assistência social, entre outros, faz-se extremamente necessário a presença e atuação do profissional Assistente Social, pois este pode se tornar um elo de ligação entre a necessidade e o acesso às políticas públicas disponibilizadas.

Sua atuação, seja de forma independente ou a serviço do ente governamental, não deverá restringir-se apenas aos formais registros normativos quantitativos que muitas vezes assumem o papel precípua da atividade, como também, não poderá ficar restrito somente ao assistencialismo baseado nas necessidades pontuais ou momentâneas, pois agindo assim, talvez tenha dificuldades de desenvolver plenamente suas habilidades.

Especificamente com relação à regularização fundiária, o assistente social buscará planejar e desenvolver ações de mobilização e articulação com associações de moradores e líderes da comunidade, para instigar a participação dos ocupantes em todo o processo. Já com relação ao levantamento socioeconômico da ocupação, o mesmo pode realizá-lo a partir da visita social, que visa compreender a composição da família e da renda familiar, bem como os fatos históricos da ocupação.

Nesse sentido, entende-se que, [...] os estudos socioeconômicos/estudos sociais, como toda ação profissional, consistem num conjunto de procedimentos, atos, atividades

realizadas de forma responsável e consciente. Contém tanto uma dimensão operativa quanto uma dimensão ética e expressa [...] podem ser definidos como o processo de conhecimento, análise e interpretação de uma determinada situação social (Mioto, 2009, p. 9).

Destacamos que esse tema demanda maior aprofundamento, devido à escassez de produções da categoria profissional do Serviço Social em relação à temática do exercício profissional em programas de regularização fundiária urbana. Porém, é possível um avanço nas ações e exercício profissional, bem como o fluxo de atendimento das demandas voltadas à regularização fundiária urbana de terras, especialmente, para a classe trabalhadora à luz da teoria social crítica.

## Considerações Finais

As ocupações urbanas são um universo riquíssimo para a imersão e pesquisa de problemas sociais de uma comunidade pelo profissional do serviço social. Neste trabalho realizado, foi possível compreender a realidade da ocupação urbana da comunidade Marly Cabeleira Alvarez dentro do território da cidade de São Borja. Para o objetivo que versa em compreender o processo que levou à ocupação, detectou-se através da pesquisa de campo que o déficit imobiliário e a falta de condições financeiras das famílias de baixa renda para aquisição de um lote residencial, foram os principais propulsores que levaram à organização das famílias em torno de algumas lideranças e posterior ocupação da área objeto deste estudo.

É necessário compreender que a questão do déficit habitacional e da inadequação de moradias possui relação com o sistema capitalista, que avança e gera uma crise urbana, que só pode ser solucionada mediante a organização coletiva da classe trabalhadora em defesa e na luta pela Reforma Urbana. A realidade atual das famílias que compõem aquela comunidade está imersa na problemática que envolve o desordenamento urbano, estando evidenciado naquela, problemas relacionados à saúde, em função, inicialmente, da desinformação no que diz respeito à prevenção e a promoção de ações voltadas especificamente à sua realidade, aliado às dificuldades de acesso ao equipamento público de saúde (ESF). Outro aspecto a ressaltar, é a precariedade de algumas moradias, principalmente nas áreas limítrofes da ocupação. Isso está relacionado com a prática de compra e venda de lotes onde ainda não há construções definitivas que passam a abrigar

famílias debaixo de estruturas construídas com material reaproveitado do descarte de outras construções.

No que se refere aos elementos que contribuem para a geração de renda, analisamos que as dificuldades para empregabilidade está relacionada com o desenho capitalista e o pleno desemprego estrutural. São poucos os trabalhadores dentro daquele universo que têm no emprego formal sua fonte de renda para manutenção da família, pois em sua maioria são prestadores de serviços na construção civil ou coletores de materiais recicláveis, que tem gerado o acúmulo de materiais em torno de algumas casas. Dentro dessa realidade em pauta, há um sentimento de abandono expresso na fala dos moradores, pois não encontram nos entes legislativos ou do executivo o necessário amparo na solução dos problemas em foco já descritos anteriormente.

Cabe ressaltar, nesse quesito, que a comunidade prescinde de uma organização institucionalizada que possa lhes representar legalmente diante dos órgãos competentes, pois as demandas comunitárias individuais ou coletivas, desde a troca de uma lâmpada de um poste público ao patrolamento de uma rua, ou o recebimento de uma correspondência via correios, não é entregue devido ainda a um processo de reconhecimento oficial da área que compõe a ocupação, pois a mesma está enquadrada como área rural, apesar dos títulos cartoriais de registro dos imóveis(lotes) que atestam sua localização em área urbana.

Portanto, há presente no cotidiano dos moradores, entraves que acabam estancando as necessárias melhorias no seio daquela comunidade. Nesse sentido, a busca por soluções para os problemas aqui elencados, quase sempre são individuais, o que demanda muita determinação por parte de alguns, pois a maioria acaba desistindo dessa busca devido aos entraves burocráticos que se apresentam. Diante desses obstáculos, predomina a sensação de impotência do indivíduo como cidadão de direito, e a percepção de que a representação do ente político não atende satisfatoriamente os anseios e as necessidades básicas na prestação dos serviços públicos.

## Referências

ALVES, H. P. F.; ALVES, C. D.; PEREIRA, M. N.; MONTEIRO, A. M. V. Dinâmicas de urbanização na hiperperiferia da metrópole de São Paulo: análise dos processos de expansão urbana e das situações de vulnerabilidade socioambiental em escala intraurbana. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 141–159, jan./jun. 2010. Disponível em: [https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/123/pdf\\_117](https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/123/pdf_117). Acesso em: 22 jun. 2025.

ANDRADE, M. C. *A questão do território no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jun. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8662.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm). Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Brasília, DF: Senado Federal; Ministério das Cidades, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CANETTI, T. Ocupações, remoções e luta no espaço urbano: a questão da moradia. *E-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 5, p. 22–29, 2014. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/133?name=ocupacoes-remocoes-e-luta-no-espaco->. Acesso em: 26 jun. 2025.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DAMASCENA, M. B. *Uma análise marxiana do direito ao trabalho: da normatização à execução no Brasil*. 2017. 188 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

FLICK, U. Entrevista episódica. In: GASKELL, G.; BAUER, M. W. (org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 114–136.

FREITAS, S. M. de. *História oral: possibilidades e procedimentos*. 2. ed. São Paulo: Humanitas, 2006.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: GASKELL, G.; BAUER, M. W. (org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64–89.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2022*. [S.l.]: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 15 jun. 2025.

KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEFEBVRE, H. *El materialismo dialéctico*. I. ed. Buenos Aires: Editorial La Pléyade, 1991.

LELIS, N. Ocupações urbanas: a poética territorial da política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 3, p. 428–444, set./dez. 2016. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5370>. Acesso em: 22 jun. 2025.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos da metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, ago. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjg-fBw9PyLxBxbNRbf/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

MILANO, G. B. Conflitos fundiários urbanos no poder judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 9, n. 4, p. 2047–2071, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.29548. Acesso em: 5 jun. 2025.

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

MIOTO, R. C. Estudos socioeconômicos. In: CFESS – CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ABEPSS – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009. p. 481–496.

NETO, A. S. C. Componentes definidores do conceito de território: a multiescalaridade, a multidimensionalidade e a relação espaço-poder. *Geographia*, [S.l.], v. 15, n. 29, p. 23–52, 2013.

PERRONI, J. M. Desigualdades regionais e programas de transferência de renda: uma análise do Programa Bolsa Família. In: GÓIS, J. B. H. (org.). *Questão social e proteção social*. Rio de Janeiro: Imo's Gráfica, 2013.

PINTO, M. *A identidade socioterritorial missioneira na cidade histórica de São Borja (RS): as hegemonias de poder sobre uma identidade tradicional enraizada entre antigas reduções jesuítico-guarani*. 2017. 367 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/131160>. Acesso em: 26 jun. 2025.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEPLAG-RS – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO DO RIO GRANDE DO SUL. *Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul*. 6. ed. Porto Alegre: SEPLAG-RS, 2021.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço de poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. et al. (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77–116.

## CAPÍTULO 12

# “En Busca Del Sueño”: A Experiência De Ser Ao Mesmo Tempo Migrante, Estudante e Sujeito Midiático

Sáryon da Costa Azevedo<sup>27</sup>

Veneza Mayora Ronsini<sup>28</sup>

### Introdução

O presente artigo apresenta um relato de experiência que descreve uma prática acadêmica de pesquisa, com o propósito de contribuir para o avanço do conhecimento sob uma perspectiva interdisciplinar. A abordagem concentra-se em apresentar a organização, bem como as articulações teóricas e metodológicas desenvolvidas ao longo do processo de elaboração da Tese de Doutorado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação (POSCOM) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), intitulada: *Personagens de Fronteira em Busca de Sonhos Reais: Comunicação e Práticas de Consumo Midiático de Estudantes de Medicina Brasileiros em Santo Tomé, na Argentina*, com orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Veneza Mayora Ronsini. Ao adotar o formato de memória de práticas, este

---

27 Mestre em Comunicação e Indústria Criativa (PPGPP) pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (POSCOM) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Técnico em Audiovisual (TAE) Unipampa Campus São Borja, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [saryonazevedo@Unipampa.edu.br](mailto:saryonazevedo@Unipampa.edu.br) - ORCID: 0000-0002-2676-9542. Fonte: Lattes <https://lattes.cnpq.br/4439713357554985>

28 Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Veneza Mayora Ronsini é professora do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde também é professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM). Até o ano de 2024, atuou como docente titular do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e integrou o Programa de Pós-Graduação em Comunicação (POSCOM/UFSM). Tem como áreas de interesse a recepção e o consumo de meios de comunicação massivos e digitais, consumo cultural, identidades sociais e mediações de classe e gênero. Fonte: Lattes <http://lattes.cnpq.br/0158036614584571>

recorte propõe uma reflexão sobre o percurso formativo e investigativo desenvolvido até o presente momento, enfatizando os desafios, as aprendizagens e as contribuições decorrentes da pesquisa, iniciada em 2023.

A migração acadêmica transnacional tem se destacado, sobretudo no Sul da América (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), onde fatores econômicos, sociais e institucionais motivam jovens a buscar Educação Superior fora de seus países de origem. Entre os fluxos migratórios regionais, destaca-se o movimento de brasileiros que se deslocam para a Argentina em busca do curso de Medicina, um processo intensificado, sobretudo, nos últimos trinta anos. Nesse contexto, sobressai-se o trânsito de estudantes que atravessam a fronteira em direção à cidade de Santo Tomé, na província de Corrientes, motivados pela formação acadêmica e profissional. Trata-se de um deslocamento específico, marcado por motivações educacionais e profissionais, e também, por experiências cotidianas que ultrapassam a dimensão acadêmica, envolvendo processos identitários, culturais e comunicacionais.

Uma breve busca na internet revela a ampla repercussão do tema em matérias jornalísticas, textos opinativos e guias informativos. Segundo reportagem da *Folha de São Paulo*<sup>29</sup> (31/03/2024), o número de brasileiros cursando Medicina na Argentina quintuplicou entre 2015 e 2022, passando de 4 mil para 20 mil estudantes, representando metade do total de estrangeiros e 12% do corpo discente do curso, chegando a 31% nas instituições privadas. Esse deslocamento estudantil impacta diretamente as relações entre Brasil e Argentina, especialmente entre as cidades fronteiriças de São Borja (BR) e Santo Tomé (AR), separadas pelo Rio Uruguai e conectadas pela Ponte Internacional da Integração<sup>30</sup>, inaugurada em 1997, com 17 quilômetros de extensão.

Em Santo Tomé, o curso de Medicina oferecido pela *Fundación Barceló*<sup>31</sup>, instituição de ensino superior privada, atrai estudantes brasileiros de diversas regiões do país. Esta pesquisa alinha-se nesse panorama geográfico, político e histórico, fundamentando-se em observação, participação, análise e experiência empírica. Os vínculos estabelecidos no contexto fronteiriço configuram fenômenos sociais atravessados por dinâmicas de identidade, adaptação cultural e estratégias de solidariedade. Inseridos na circulação

---

29 Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/03/numero-de-brasileiros-quintuplica-em-7-anos-e-transforma-faculdades-de-medicina-na-argentina.shtml>

30 Fonte: Google Maps consulta 02/10/2025. Link: <https://maps.app.goo.gl/Rf6JrA55PmFA434w6>

31 Site: <https://barcelo.edu.ar/>

acadêmica entre países, esses sujeitos estabelecem interações comunitárias que lhes permitem enfrentar as exigências do curso e os desafios da condição migrante.

Sob a ótica sociológica, essas relações podem ser compreendidas como formas de “capital social” (Bourdieu, 2015), isto é, recursos advindos das redes de contato e das trocas simbólicas entre pares. Grupos de estudo, colegas de aula, grupos de caronas, moradias compartilhadas, redes informais de informação e apoio econômico e emocional exemplificam esse capital, atuando como mecanismos de integração e sobrevivência em território estrangeiro. Entretanto, o cotidiano desses estudantes é permeado por processos de diferenciação social, pois trazem consigo *habitus* e estilos de vida distintos, marcados por desigualdades de classe, origens regionais múltiplas e capitais culturais diversos.

Do ponto de vista cultural, tais interações produzem formas específicas de “interculturalidade” (Garcia Canclini, 2005; 2011), na medida em que o contato com colegas, docentes e a comunidade local argentina promove tanto a circulação de práticas híbridas quanto a preservação de identidades brasileiras. O uso do *portunhol*<sup>32</sup>, o consumo de produtos midiáticos do Brasil e a realização de festividades típicas exemplificam esse processo.

Na perspectiva da Comunicação, esses estudantes podem ser compreendidos como *Personagens de Fronteira* e mediadores culturais. Suas práticas de consumo midiático e de sociabilidade são moldadas pelo entrecruzamento de repertórios brasileiros e argentinos. Ou seja, enquanto mantêm hábitos culturais brasileiros — como o consumo de música (funk, pagode, samba, MPB), telenovelas, programas televisivos e plataformas digitais — também se apropriam de códigos e práticas locais, produzindo formas híbridas de Comunicação. Assim, materializam o que García Canclini (2005; 2011) denomina “hibridismo cultural”, em que as fronteiras geográficas e simbólicas se tornam espaços de novas formas de pertencimento e expressão.

A diplomação em medicina, nesse contexto, representa não somente um capital cultural importante, mas também a possibilidade de uma “mobilidade social”<sup>33</sup> através do capital econômico e simbólico de prestígio (reconhecimento). Segundo Bourdieu (1998; 2015), os diferentes tipos de capital constituem dimensões inter-relacionadas que

---

32 *Portunhol* é uma fusão linguística, que designa a interlíngua (língua auxiliar) originada a partir da mistura de palavras da língua portuguesa e da espanhola. Ocorre sobretudo em cidades de fronteira entre países de língua portuguesa e espanhola. Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Portunhol>

33 No pensamento *bourdieusiano*, a mobilidade social é compreendida como um processo mais complexo que um simples deslocamento entre classes sociais, configurando-se como um movimento regulado pelas estruturas do campo social. Nesse contexto, as trajetórias individuais tendem a reproduzir, sob formas legitimadas de mérito, as hierarquias e distinções que sustentam a ordem social (Bourdieu, 2015, p. 29).

organizam e estruturam o espaço social. O capital econômico assegura o acesso direto a bens materiais, à propriedade e condições financeiras; o capital cultural aproxima-se ao conjunto de saberes institucionalizados, títulos profissionais e acadêmicos que legitimam o conhecimento, o prestígio e mérito; e o capital social que faz referência à qualidade das relações privadas e públicas, as redes de pertencimento, reconhecimento e apoio mútuo, familiar ou não.

Os estudantes brasileiros são concebidos como sujeitos que experienciam identidades em trânsito, negociando pertencimentos e construindo práticas sociais em contextos transnacionais. A fronteira, nesse sentido, é compreendida não como mera delimitação geopolítica, mas como espaço simbólico de hibridização cultural e de produção de novas formas de sociabilidade.

Muitos residem em Santo Tomé, enquanto outros tantos permanecem em São Borja, adaptando-se às diferenças e semelhanças dessa experiência fronteiriça de entreposição. Esses sujeitos transitam entre universos (econômicos, culturais e simbólicos) distintos, situando-se em uma condição que Victor Turner (1969)<sup>34</sup> denomina “liminaridade”: um estado de transição entre estágios ou *status*, caracterizado por incerteza e potencial de transformação. São brasileiros deslocados para um território estrangeiro, situados em um interstício e imersos em um campo acadêmico competitivo, condicionados pelas dinâmicas socioculturais de ambos os países.

Em termos metodológicos, observar e interpretar esses indivíduos como *Personagens de Fronteira* possibilita identificar de que modo seus discursos e práticas midiáticas refletem tensões entre o desejo de mobilidade social, esforço e mérito, em contraposição aos estigmas associados ao estudo no exterior, tais como a percepção de usufruir de privilégios econômicos ou de pertencer a um grupo social favorecido. Além disso, possibilita considerá-los (*Personagens de Fronteira*) como mediadores culturais, atuando entre o vínculo com o Brasil e a inserção no contexto argentino, funcionando também como conectores que promovem a Comunicação, a compreensão mútua e a negociação de significados entre as duas culturas.

A pesquisa adota uma abordagem com características antropológicas, combinando métodos qualitativos complementares. As estratégias metodológicas dividem-se em duas linhas principais: a primeira, teórico-conceitual, fundamenta-se em ampla revisão

---

34 TURNER, Victor. O processo ritual: estrutura e anti-estrutura. Petrópolis: Vozes, 1969.

bibliográfica; a segunda, empírica, apoia-se em uma abordagem etnográfica, com observação, entrevistas em profundidade e registro em diário de campo.

## Interculturalidade de Fronteira

As relações de fronteira entre São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina) têm sido detalhadamente estudadas sob perspectivas históricas, geográficas, culturais, sociais e de políticas públicas. Nesse contexto, destacam-se as produções científicas vinculadas ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Indústria Criativa (PPGCIC), ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP), ao grupo de pesquisa Laboratório de Políticas Públicas e Territórios Fronteiriços (Labpoliter/CNPq), e também o Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas (PPGCH). Os quatro programas de estudos avançados estão sediados no campus São Borja da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) e contribuem para a compreensão do espaço fronteiriço como um território de circulação, trocas e disputas simbólicas (Pinto, 2011; 2015; Colvero, Severo, Dutra, 2016; Sabedra, Colvero, Machado, 2016).”

Segundo Pinto e Colvero (2015), a fronteira configura-se como um lugar de práticas, intercâmbios e conflitos que fortalecem identidades e possibilitam processos de difusão cultural com forte valor simbólico. No caso específico de São Borja e Santo Tomé, trata-se de uma região historicamente marcada por interações e tensões que remontam às reduções Jesuítico-Guaranis e se estendem a episódios como a Guerra do Paraguai, compondo um repertório de símbolos, tradições e práticas culturais que caracterizam a dinâmica local.

Considerando uma visão mais ampla, as interculturalidades de fronteira podem ser analisadas à luz de García Canclini (2005; 2011) e de sua concepção de “culturas híbridas”. Ao abordar os cruzamentos simbólicos e sociais presentes nas fronteiras nacionais, Canclini destaca que, nas redes fluidas que interligam povos, etnias e classes, o popular e o culto, o nacional e o estrangeiro não se configuram como entidades fixas, mas como cenários em constante transformação. Para o autor, “um cenário é um lugar onde um relato é levado à cena”, e compreender tais dinâmicas requer considerar os “processos de hibridação” por meio dos quais as representações sociais são elaboradas e ressignificadas (García Canclini, 2011, p. 362).

Nesse contexto, o cotidiano dos estudantes brasileiros de medicina em Santo Tomé exemplifica de forma concreta essas tensões e interações interculturais. Suas experiências cotidianas expressam as dramaticidades do encontro com o “outro”, manifestas nas negociações simbólicas com a cultura, os hábitos e as práticas sociais “*de allá*”<sup>35</sup> (do lado de lá). Essa hibridação cultural produz simultaneamente o reforço das diferenças identitárias — que instigam reflexões sobre pertencimento e brasilidade — e a consolidação de proximidades, favorecida pela convivência e pela vizinhança. Assim, as fronteiras emergem como espaços de conflito e integração, proximidade e distanciamento, nos quais as identidades são continuamente reconstruídas a partir do diálogo entre o familiar e o estrangeiro, o público e o privado.

## Interações Comunicativas e Práticas de Consumo

A definição do enfoque comunicacional adotado neste trabalho constitui elemento fundamental para a construção de sua base teórica. Parte-se da compreensão da Comunicação não como mera transmissão de informações, mas como fenômeno complexo que envolve interações sociais, supremacia, cultura e produção de sentidos. Assume-se, portanto, a perspectiva simbólica da Comunicação, na qual significados são compartilhados, negociados e reinterpretados de forma individual e coletiva.

Esse entendimento apóia-se nas formulações de Muniz Sodré (2009; 2012), que compreende a Comunicação de forma ampla e multidimensional, abarcando aspectos técnicos, sociais, culturais e políticos. O autor destaca a Comunicação como processo de constituição de sentidos e de vínculos sociais, enfatizando, sobretudo, a centralidade das relações de poder que atravessam as práticas comunicativas. Em *Antropológica do Espelho* (2009), Sodré introduz o conceito de “bios midiático” para descrever um novo modo de vida social estruturado pelas mídias digitais, nas quais a “comunicação exerce papel central na mediação da experiência humana”, reconfigurando as formas de sociabilidade e as relações de poder.

Diante do ponto de vista citado acima, o uso das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) constitui um campo privilegiado de análise. Castells (2015) argumenta que as novas tecnologias transformam as dinâmicas de poder na sociedade contemporânea. A Comunicação em rede, impulsionada pela internet e pelo processo

35 “*de allá*” geralmente indica procedência externa, “o de lá”, em contraposição ao local do falante. Fonte: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/espanhol-portugues/all%C3%A1>

de virtualização, altera profundamente as formas de produção, circulação e consumo da informação, caracterizando-se por sua natureza interativa, multidirecional e descentralizada. Para o autor, “a Comunicação é a essência da atividade humana e a Comunicação em rede constitui o poder estrutural da sociedade informacional” (Castells, 2015, p. 342). Dessa forma, aqueles que detêm o controle sobre os meios digitais passam a dispor da capacidade de moldar percepções, influenciar a opinião pública e exercer poder político e social.

A reflexão sobre o consumo, por sua vez, constitui tarefa igualmente complexa, uma vez que o conceito não admite definição única e acabada. Seu ponto de partida remete ao surgimento da denominada “sociedade de consumo”, associada ao diagnóstico de Bauman (2001; 2008) sobre a “fluidez das relações sociais no mundo líquido”, em que a identidade e a sociabilidade se organizam em torno do ato de consumir. Esse processo manifesta-se tanto na aquisição de bens materiais quanto na exibição de estilos de vida e de *status* social, intensificado pelo ambiente das redes digitais. Don Slater (2022, p. 17) reforça o caráter cultural desse fenômeno ao afirmar que “o consumo é sempre e em todo lugar um processo cultural”. Nessa linha, compreende-se que o consumo ultrapassa sua dimensão econômica, configurando-se como prática simbólica constitutiva da vida cotidiana, pela qual os sujeitos constroem sentidos, valores, utopias e identidades.

Nessa perspectiva, é possível relacionar o conceito de consumo ao de consumo midiático, entendido como o conjunto de práticas por meio das quais os indivíduos acessam, interagem e atribuem significados aos conteúdos disseminados pelos meios de comunicação tradicionais (televisão, rádio, jornais e revistas) e, mais recentemente, pelas redes sociais e demais plataformas digitais (streaming, aplicativos e sites).

## Organização Metodológica

Conforme apresentado na introdução, este trabalho busca estabelecer um diálogo entre os referenciais teóricos e as experiências práticas decorrentes das atividades desenvolvidas no âmbito da tese de doutorado em Comunicação (POSCOM/UFSM). Para a construção de um arranjo metodológico coerente com os objetivos da pesquisa, adotou-se uma abordagem com características etnográficas, fundamentada na combinação de diferentes técnicas complementares. Entre elas, destacam-se a pesquisa bibliográfica e as iniciativas empíricas de campo, que incluem entrevistas em profundidade, observação

e diário de campo. Tal orientação é essencial, pois constitui o caminho para o acesso ao campo empírico e para a coleta sistemática de informações.

Conforme Peruzzo (2006), a prática etnográfica na antropologia social não se resume à aplicação de técnicas como o estabelecimento de relações, a seleção de informantes, a transcrição de textos, o mapeamento de campos ou a manutenção de diários de campo. Mais do que um conjunto de procedimentos, a “etnografia representa um esforço intelectual voltado à elaboração de uma descrição densa do fenômeno estudado” — aspecto que, segundo a autora, constitui sua verdadeira essência desta metodologia. Tais dispositivos, conforme observa Travancas (2006, p. 98), têm como finalidade “auxiliar na organização dos dados, possibilitando uma análise sistematizada dos conteúdos absorvidos”.

O recorte empírico delimita-se a doze (12) estudantes brasileiros do curso de Medicina matriculados na *Fundación Barceló*, localizada em Santo Tomé. Estes informantes são denominados *Personagens de Fronteira*, por desempenhar a função de mediadores culturais, promovendo a Comunicação, o entendimento recíproco e a negociação de significados entre as duas culturas, em decorrência de sua inserção em um contexto transnacional de formação acadêmica e intercultural.

O grupo é composto por cinco (5) homens e sete (7) mulheres, estudantes residentes em São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina), incluindo nascidos em São Borja e provenientes de diversas cidades e estados brasileiros.

## Delimitação da Amostra

A definição dos doze (12) sujeitos de pesquisa, baseou-se em critérios de validade e confiabilidade, assegurando a relevância e a consistência das informações coletadas. Para o desenvolvimento adequado do estudo, exigiu-se que as fontes apresentassem capacidade de contribuir efetivamente para a compreensão do problema de pesquisa, demonstrando disponibilidade de tempo, disposição para o diálogo e clareza comunicativa. A aproximação aos integrantes da amostra ocorreu por meio da presença física e da participação em atividades realizadas em Santo Tomé e São Borja — tanto na *Fundación Barceló* quanto em outros espaços de convivência, como bares, restaurantes, condomínios e instituições que compõem o entorno social comunitário desses estudantes. Essa inserção permitiu o contato direto com dezenas de jovens adultos vinculados à instituição de ensino, possibilitando a

realização de conversas informais e a observação de aspectos relacionados à validação e à confiabilidade dos possíveis informantes.

A partir dessa imersão presencial e do engajamento em grupos e comunidades virtuais formadas pelos estudantes, foi possível identificar e selecionar os doze (12) *Personagens de Fronteira* que constituem as principais fontes de pesquisa. Esse tipo de amostragem não probabilística pode ser compreendido sob duas perspectivas, conforme explicam Duarte e Barros (2010, p. 69): “conveniente e intencional”. A amostragem por conveniência, também denominada “acidental”, refere-se à seleção das fontes em função de sua viabilidade, acessibilidade e disponibilidade. Já a amostragem intencional ocorre quando o pesquisador realiza a escolha com base em critérios subjetivos e teóricos, considerando o conhecimento prévio do tema e a representatividade dos participantes em relação ao fenômeno estudado. No caso desta pesquisa, optou-se pela seleção de informantes com experiência direta e específica no contexto investigado.

As entrevistas em profundidade foram realizadas em três (3) etapas sucessivas, com intervalos de aproximadamente trinta (30) a sessenta (60) dias entre cada uma. A primeira etapa abordou questões relacionadas à Comunicação e ao consumo midiático; a segunda enfocou a cotidianidade, a interculturalidade e o hibridismo cultural; e a terceira explorou aspectos das relações de poder, incluindo os capitais econômico, cultural, social e simbólico, bem como classes sociais e estilos de vida. Assim, realizou-se três (3) entrevistas com cada um dos doze (12) participantes, totalizando trinta e seis (36) entrevistas.

De acordo com Duarte e Barros (2010, p. 64), a entrevista em profundidade constitui uma técnica qualitativa voltada à exploração de determinado tema a partir da obtenção de “informações, percepções e experiências dos informantes”, de modo a possibilitar sua análise e apresentação estruturada. Entre as principais qualidades dessa abordagem, destaca-se a flexibilidade, que permite ao informante (entrevistado) definir os termos de sua resposta e ao entrevistador (pesquisador) ajustar as perguntas conforme o andamento da interação, tendo como referência um roteiro de perguntas previamente elaborado, utilizado como guia para a condução da atividade.

Duarte e Barros (2010, p. 66) observam que a entrevista em profundidade pode ser compreendida como uma “pseudo conversa, conduzida a partir de um quadro conceitual previamente delineado”, que, embora apresente similaridades com a entrevista jornalística, distingue-se por seu caráter analítico e interpretativo, voltado à produção de conhecimento científico.

## Fragmentos e Recortes

A partir deste ponto, reafirma-se que a proposta deste texto consiste em apresentar uma descrição das experiências e dos percursos desenvolvidos ao longo da pesquisa, evidenciando os autores, as perspectivas conceituais, as motivações e a definição do objeto de estudo que fundamentam a constituição da metodologia adotada para a coleta de dados. Devido à limitação de espaço, não é possível detalhar aqui os perfis dos *Personagens de Fronteira*, nem as categorias de análise e seus apontamentos e resultados. Ao final, apresentam-se trechos selecionados das interações e entrevistas realizadas com o grupo de estudantes, com o propósito de suscitar o interesse do leitor e oferecer uma prévia do que poderá ser posteriormente aprofundado e analisado.

Este trabalho, de natureza complexa e desafiadora, busca promover diálogos interpretativos e analíticos acerca de aspectos culturais, individuais e coletivos, intrinsecamente relacionados à realização de sonhos e desejos humanos. A identidade dos participantes foi integralmente preservada, e todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, assegurando a participação voluntária na pesquisa. Para fins de análise, foram atribuídos nomes fictícios aos participantes: Talita, José, Margarida, Rosa, Orion, Eduardo, Fátima, Maria, Ana, Lívia, Alfredo e Bira.

Vamos alguns destes fragmentos:

Talita: *“A cultura deles (argentinos) é legal, hoje conhecendo, convivendo com eles, eles têm uma cultura de uma simplicidade muito grande. Uma tranquilidade muito grande. Eu acho que eles têm uma leveza de viver, eles aproveitam a vida. Para eles comer bem, tirar férias e viver de forma tranquila é o que vale.”*

José: *“Tu tens que aprovar na (prova) escrita para poder fazer a (prova) oral. Isso é uma coisa que pega muito os brasileiros. E assim, tipo anatomia sabe, 700 que foram fazer a prova, acho que 280 passaram, eles acabam sendo bem mais exigentes. É um jeito diferente para nós brasileiros.*

Margarida: *“Eu acho que, assim como é um ponto negativo, também é um ponto positivo é a exigência deles. O tanto que eles te exigem. É uma faculdade difícil. Tu sai dali sabendo o que tu estás fazendo. Sim, talvez estimule assim uma autodeterminação, né!? Tu mesmo tens que buscar. E, tu és obrigado a buscar isso”.*

Rosa: *“Portunhol. Portunhol total. Meu castelhano, não...nunca me passei por Argentina (risos), mas me viro. A vida deles (argentinos)...deixa eu ver... não é essa correria que é da gente,*

é um pouco mais manso. Colocam limites de horário pro trabalho, para o descanso. Descanso é prioridade. Eles aproveitam bem o dia. Sentam fora de casa, tomar um mate fora de casa, ver o movimento, enfim, essa tranquilidade né, com a cadeirinha de praia ali sentado...eu acho legal.”

Orion: “Por streaming muito. Eu consumo todos os dias praticamente. Eu vejo séries, às vezes eu vejo um documentário, um filme. Sim, Netflix, eu tenho...inclusive está aqui em cima na minha barra de acesso rápido, Netflix, HBO Max, o Star que agora vai ser o Disney, o Disney Plus, o Prime Vídeo e a Paramount. Tudo por streaming. Tem séries que eu assisto, que são séries daqui (Argentina), então daí eu prefiro ver em espanhol ne. Produção argentina, tem uma muito boa no Disney Plus agora que é, acho que a tradução ficou: “Meu querido zelador” ou “El encargado”, muito boa.”

Eduardo: “Claro, mas mudou bastante do ano passado (2024) para cá. E isso foi bem perceptível. Os aluguéis aqui em Santos Tomé são bem caros. E eu penso, né, acredito que seja principalmente por especulação em cima dos Brasileiros mesmo. Dos estudantes de forma geral, porque se tu parar para pensar, onde tem muita procura, né, sobem os preços.”

Fátima: “Sabe, eles (argentinos) eu acho que eles são muito mais educados que os brasileiros, tu não os conheces e as pessoas passam na rua e elas já te dão bom dia, te dão boa tarde. Eles conversam, eles gostam de saber de ti, sabe. E eles gostam muito assim, pelo menos a maioria que eu convivi gostam muito do Brasil. Acho que eles são bem acolhedores nessa questão. Claro que tem as exceções, né.

Maria: “Agora eu tô morando do lado de cá (Brasil), mas até o início desse ano (2025) morava ali (Santo Tomé) e era muito difícil. Por exemplo, tu não consegue dormir antes da meia-noite ali (Santo Tomé). Porque, às vezes eles estão à uma (1h) hora da madrugada, os vizinhos estão limpando a calçada. Ou, então estão lavando o carro e é tipo meia noite. Eu acho que os argentinos eles são muito mais despreocupados, assim do que a gente.

Ana: “Por exemplo, ontem eu fui pegar o resultado de uma prova que eu tinha tirado um sete (7) e eu fui questionar o professor. Porque, para mim, mesmo eu tendo sido aprovada, foi o fim do mundo, sabe? E os argentinos não, para eles é normal, eles ficam tranquilos com isso. Para eles (Argentinos) tudo bem, é só uma prova, faz de novo. E já pra gente não.”

Lívia: “É um ponto muito positivo, porque eu não teria condições de fazer uma faculdade de medicina no Brasil e eu tenho colegas meus que estão no Brasil a seis (6) anos fazendo cursinho (preparatório) para passar, pagando R\$ 1.500 de mensalidade num cursinho. E eu pago R\$ 1.700 numa mensalidade de uma faculdade de medicina.”

Alfredo: “Um ponto positivo, para mim, seria a questão de conhecer uma nova cultura, ter contato com outras pessoas, sabe, quero dizer, conhecer um país novo. Não conhecia a Argentina. E negativo, eu vejo a distância da família, eu sou muito apegado a minha família, mas não foi um problema em si para mim, mas é algo que ao passar dos anos a gente vai percebendo.”

Bira: “Eu não vejo porque eu tenho que mostrar a minha rotina para todo mundo. Por exemplo, eu tenho meu perfil, todos meus perfis são privados. Aí as pessoas que me conhecem já sabem quem sou, o que eu tô estudando. Então eu não vejo necessidade de ficar postando”.

## Referências

- BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BAUMAN, Z. *Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.
- CANCLINI, N. G. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: Editora da USP, 2011.
- CANCLINI, N. G. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.
- CASTELLS, M. *O poder da comunicação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.
- COLVERO, R.; SEVERO, M.; DUTRA, A. História, memória, identidades e políticas públicas: a singularidade da fronteira oeste do Rio Grande do Sul. *Relacult: Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade*, 2016.
- DUARTE, J.; BARROS, A. (org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. 2. ed., 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.
- PERUZZO, C. M. K. Observação participante e pesquisa-ação. In: BARROS, A.; DUARTE, J. (org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.
- PINTO, M. A construção de identidades híbridas em território geopoliticamente estratégico: o caso da fronteira missioneira São Borja/Santo Tomé. *Revista Eletrônica de la Asociación Española de Americanistas*, n. 6, 2011.
- PINTO, M.; COLVERO, R. B. A região de fronteira São Borja (Brasil)/Santo Tomé (Argentina): representações sociais tradicionais pós-construção da Ponte da Integração (1994–1997). *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, p. 303–331, set./dez. 2015.

SABEDRA, L.; COLVERO, R.; MACHADO, L. Processos de integração na fronteira: mecanismos adotados por São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina). *Intellector*, Rio de Janeiro: CENEGRI, jul./dez. 2016.

SLATER, D. *Cultura do consumo e modernidade*. São Paulo: Nobel, 2002.

SODRÉ, M. *Reinventando a cultura: a comunicação e seus produtos*. Petrópolis: Vozes, 2009.

SODRÉ, M. *Antropológica do espelho: uma teoria da comunicação linear e em rede*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

SODRÉ, M. *Reinventando a educação: diversidade, descolonização e redes*. Petrópolis: Vozes, 2012.

TRAVANCAS, I. Fazendo etnografia no mundo da comunicação. In: BARROS, A.; DUARTE, J. (org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.

TURNER, V. *O processo ritual: estrutura e antiestrutura*. Petrópolis: Vozes, 1969

## CAPÍTULO 13

# A participação de atores de políticas públicas de organização do terceiro setor nas parcerias com a Prefeitura de São Borja

Álvaro Roque de Carvalho Luiz<sup>36</sup>

Ismael Mauri Gewehr Ramadam<sup>37</sup>

Ronaldo Bernardino Colvero<sup>38</sup>

Gustavo de Carvalho Luiz<sup>39</sup>

## Introdução

Este capítulo objetiva examinar e quantificar a participação de atores de políticas públicas de organizações do terceiro setor em processos de parceria firmados com a Prefeitura de São Borja, no ano de 2024, no contexto da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, o tema, de grande relevância para a gestão pública, insere-se no campo das políticas públicas, e busca compreender como a administração municipal interage com estes atores para as parcerias entre as entidades, por conseguinte, os serviços prestados pelos atores à sociedade. A pesquisa delimita-se à análise de processos amparados pela Lei nº 13.019/2014 que envolvem as parcerias entre as entidades do terceiro setor com a

---

36 Mestrando em Políticas Públicas; Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública; Professor Licenciado em Educação Física; E-mail: [alvaroluiz.aluno@Unipampa.edu.br](mailto:alvaroluiz.aluno@Unipampa.edu.br) Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-4588-941X>

37 Doutorando em Desenvolvimento Regional; Mestre em Administração; Graduação em Análise de Sistemas e Comércio Exterior; Docente. <http://lattes.cnpq.br/9261723695908957> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3198-1150> E-mail: [ismael-ramadam@uergs.edu.br](mailto:ismael-ramadam@uergs.edu.br)

38 Doutor em História; Mestre em História; Graduado em Estudos Sociais; Graduado em História; Graduado em Ciências – Sociais Ciência – Política; Docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – PPGPP/Unipampa; <https://orcid.org/0000-0003-2958-8656>

39 Mestre em Gestão de Organizações Públicas - UFSM; Especialista em Gestão Pública - UFRGS; Graduação em Administração Comércio Exterior. E-mail: [gustavocarvalho@Unipampa.edu.br](mailto:gustavocarvalho@Unipampa.edu.br)

esfera do Poder Executivo de São Borja, focado em dados públicos oficiais, conforme previsto na Lei de Acesso à Informação (LAI), os objetivos específicos incluem: (1) identificar e quantificar a participação de organizações do terceiro setor nesses processos de cooperação, (2) analisar a natureza dos contratos e, (3) os valores envolvidos. A justificativa para a escolha do tema reside na importância social de investigar a aplicação dos recursos públicos em seus serviços prestados, pois, ao analisar uma realidade local, tem o potencial de ser replicada em outros municípios ou como material para outros estudos acadêmicos. A metodologia empregada foi a pesquisa documental, realizada na prefeitura de São Borja.

## Desenvolvimento

A participação de organizações do terceiro setor na prestação de serviços públicos é fundamental para a administração pública, e para quem recebe o atendimento. Essas entidades, por sua natureza, desempenham um papel crucial na execução de políticas públicas, especialmente na oferta de serviços sociais e de assistência.

A contratação dessas organizações do terceiro setor, por meio de parcerias, serve como forma de atender de maneira mais direta e imediata às necessidades da sociedade. Quando o poder público estabelece contratos com o terceiro setor, a finalidade é aprimorar as políticas públicas e o bem-estar coletivo. A utilização de organizações do terceiro setor como protagonistas de políticas públicas a administração garante que os recursos sejam utilizados de forma mais eficaz, permitindo que a experiência das organizações seja aproveitada, fortalecendo a articulação da administração pública e a execução das políticas à sociedade. De acordo com Gabriela Lotta (2019, p.13), a importância de levantar dados sobre informações que estão em execução na agenda pública é justamente a possibilidade de que se possa fazer a avaliação dela.

(...) a fase de avaliação é aquela em que os resultados das políticas públicas serão mensurados. As análises sobre essa fase buscam compreender os diferentes instrumentos de avaliação utilizados, os resultados alcançados em suas várias dimensões (eficiência, eficácia, efetividade etc.), os atores envolvidos na avaliação, mecanismos de feedback etc. (Lotta, 2019 p.13).

Lotta, em sua obra, relaciona e descreve os diferentes atores que podem estar tanto dentro como fora das organizações, ressaltando que, independentemente de sua origem institucional, social ou política, todos acabam, de algum modo, sendo envolvidos nos processos de negociação

e decisão, até chegar à fase de implementação e materialização da política pública, ressalta a interação entre os atores, estatais ou não estatais, formais ou informais e, em especial, o fato de que cada vez mais há atores não governamentais envolvidos em produzir políticas públicas.

o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo. Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas. Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais. As políticas públicas são atualmente implementadas por grupos multiorganizacionais que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores. (...) Isso leva a uma questão bastante delicada quando se pensa em processos decisórios de políticas públicas: o envolvimento de atores não estatais. Em implementação, como aponta a literatura, cada vez mais há organizações não estatais envolvidas em produzir políticas públicas (...) A questão, portanto, é desenvolver modelos analíticos que olhem para esses atores como parte constitutiva do processo interativo que permeia a implementação (Lotta, 2019, p.19-20).

As observações de Lotta justificam a intenção deste estudo, no envolvimento de atores não governamentais na materialização de políticas públicas nas áreas de seus interesses, especialmente os do terceiro setor como partes construtivas do processo que permeia a implementação da política pública.

## A parceria entre o ente federado e as organizações do terceiro setor

As parcerias entre o Poder Executivo de São Borja e as organizações do terceiro setor são ferramentas essenciais para a mútua cooperação, consecução de finalidades de interesse público e recíproco, quando se é programado, por meio de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em planos de cooperação, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, objetivando a colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil.

Di Pietro (1999, p. 49) traz o entendimento da função pública administrativa exercida pela pessoa jurídica, e de demais agentes, com o objetivo de atender às necessidades coletivas:

Em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; correspondente à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo. (Di Pietro, 1999, p. 49).

Com este intuito, pela Lei Federal nº 13.019/2014 é trazido a vigor o regulamento para estas parcerias, conforme demonstra sua ementa:

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (Brasil, 2014).

Tais princípios e mecanismos de parcerias são objetos da Lei, detalha quem são estes atores, e como deve a administração estabelecer as parcerias, definindo-as como um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, que são esclarecidos no decorrer do regramento:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e

renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal

III – parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Brasil, 2014, online).

O estudo proposto parte de uma causa relacional, as políticas públicas, faz-se mister que haja correlação entre a natureza (função social) da legislação das parcerias com o conceito de política pública.

Celina Souza (2007) traduz conceitos de políticas públicas conforme demais pensadores:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi apud Rezende (2004: 13): política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas (Souza, 2007, p. 68).

Percebe-se que a autora Celina Souza, traz uma definição cristalina de política pública regulatória, trata-se objetivamente de uma política pública, por sua natureza ser um regramento

(lei), formulado por autoridade governamental (Governo Federal – União – Lei 13.019/2014) que expressa (assina) a intenção de regular o comportamento coletivo (as parcerias entre a prefeitura de São Borja e atores do terceiro setor), acerca de sanções positivas ou negativas (a função social das parcerias e o retorno dos serviços à sociedade).

Na mesma linha, descreve Leonardo Secchi (2016, p. 2), a abordagem Estadista ou Estadocêntrica (*State-centered policy-making*) para a explicação do que considera políticas públicas, entende como o monopólio de atores estatais. Resta evidente que no pensamento de Secchi, que este monopólio de atores estatais é peça fundamental para uma política pública:

Segundo esta concepção (Estadista), o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. Em pesquisa realizada por Saraiva (2007, p. 31) em dicionário de ciências políticas, o primeiro elemento definidor de política pública é: “a política é elaborada e decidida somente quando emanada de ator estatal (Secchi, 2016, p.2)

Por conseguinte, o pensamento mais delimitativo de Secchi, que atrela o conceito ideal de políticas públicas para este estudo é o seguinte entendimento:

A exclusividade estatal no fazer polices é derivada da superioridade objetiva do Estado de fazer leis, e fazer com que a sociedade cumpra as leis. Além desse argumento objetivo, há a argumentação normativa (baseada em valores) (Secchi, 2016, p.2-3).

O bem coletivo é sujeito passivo da atuação administrativa, que tem sua operacionalização por instrumentos de planejamento estatal, o que faz relação com o estudo, pois um procedimento de parcerias entre o ente federado e as organizações do terceiro setor nada mais são do que a evidência de um instrumento estatal, com a atuação administrativa, com a finalidade do bem coletivo.

A lei de parcerias traz fundamentos que são essenciais para o bem coletivo, para a participação social, transparência, respeito à diversidade, promoção e desenvolvimento local, valorização da diversidade cultural, preservação do patrimônio cultural brasileiro, dentre outros relacionados no artigo 5º da lei:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

- I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;
- III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
- IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
- VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;
- VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou de colaboração:

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

- I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;
- II - a priorização do controle de resultados;
- III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;
- V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
- VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
- VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;
- VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas;
- VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social (Brasil, 2014, online).

A lei evidencia aspectos centrais de sua aplicabilidade, destacando a participação social como direito fundamental, a valorização da solidariedade, da cooperação e da diversidade na construção da cidadania, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável em suas múltiplas dimensões, a integração e a transversalidade dos mecanismos de participação, a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa, bem como a defesa dos direitos humanos.

## Atores nos processos de políticas públicas

Leonardo Secchi e outros, na obra *Políticas Públicas*, trazem a definição de quem são os atores nos processos de políticas públicas e relaciona estes em grupos distintos:

Na literatura das ciências políticas, atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de políticas públicas são aqueles que tem capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações (Secchi *et.al*, 2020, p. 139).

Secchi relaciona os atores nos processos de políticas públicas em dois grandes grupos, os Atores Governamentais e os Atores não Governamentais, dentro da primeira categoria estão os políticos, os designados politicamente, os burocratas, os juizes, e os promotores públicos; e no grupo dos atores não governamentais estão os grupos de interesse, os partidos políticos, os meios de comunicação, os *Think tanks*, os destinatários de políticas públicas, as organizações do terceiro setor, e outros *stakeholders* como empresários, trabalhadores, fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas, etc.

Como recorte específico deste capítulo, foram abordadas as organizações do terceiro setor nas parcerias com a São Borja no ano de 2024, partindo de um lado, um ator governamental, com sua personalidade jurídica de ator estatal protagonista, que elabora sua política pública e manifesta através de uma parceria o interesse em celebrar com a outra parte, que por sua vez, de acordo com Secchi e Lotta, é um ator não governamental denominado organização do terceiro setor.

## Organização do terceiro setor

Secchi *et al.* define as organizações do terceiro setor e seu importante papel como atores de políticas públicas:

As organizações do terceiro setor são organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo. Elas atuam em áreas sociais em que a ação estatal é insuficiente ou inexistente, como saúde, educação, meio ambiente, cultura e proteção de minorias. (...) As organizações do terceiro setor se distinguem dos grupos de pressão porque estes articulam suas ações na busca de interesses dos próprios membros do grupo, enquanto as organizações do terceiro setor articulam suas ações na busca de um interesse primordialmente coletivo (externo ao grupo) (...) No momento da implementação das políticas públicas, as organizações do terceiro setor transformam recursos públicos e privados em serviços e projetos de caráter social ( Secchi, *et.al.*, 2020, p. 160-161).

Tal conceito se torna imperativo, pois o termo terceiro setor se refere à complementação do que seria primeiro setor, o Estado, e o segundo setor, as organizações empresariais.

São exemplos de organizações do terceiro setor as organizações não governamentais, as fundações privadas e as entidades filantrópicas.

## Fonte primária de informação

Os dados foram coletados no período de 1º de agosto de 2025 a 10 de agosto de 2025 na fonte primária de informação, Prefeitura Municipal de São Borja, para o recorte temporal específico de 2024. Tais informações são de ampla divulgação, amparado pelo direito de adquiri-las na Lei de Acesso à Informação, (Lei nº 12.527/2011):

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; (Brasil, 2011, online).

Foram encontrados os seguintes dados, relacionados a seguir, que estão relacionados com a participação dos atores de políticas públicas do terceiro setor, firmados por instrumentos

administrativos de parcerias com a prefeitura municipal de São Borja, no ano de 2024, com a finalidade de executar suas políticas públicas.

Tabela I – Descrição das Parcerias

Ordem	Parceria	Entidade	Finalidade	Valor
001/2024	Acordo de Cooperação	Albergue Criança Feliz	Projeto de Cessão de duas salas pelo Albergue Criança Feliz, cujo fim é oportunizar o atendimento pedagógico e educativo de duas turmas de educação infantil da EMEI Quero-quero	Cooperação sem repasse financeiro
002/2024	Termo de Fomento	APAE	Beneficiar usuários com deficiência intelectual e múltipla que participam das ações e serviços socioassistenciais ofertadas pela APAE	R\$ 100.000,00
003/2024	Termo de Fomento	APAE	Beneficiar Usuários com deficiência intelectual e múltipla, que participam das ações e serviços socioassistenciais ofertadas pela APAE	R\$ 100.000,00
004/2024	Termo de Fomento	Asilo São Vicente de Paula	Incrementar de maneira temporária, a execução do Serviço de Proteção Especial da Alta Complexidade já executada pelo OSC pelo Asilo.	R\$ 200.000,00
005/2024	Termo de Fomento	Asilo São Vicente de Paula	Incrementar de maneira temporária, a execução do Serviço de Proteção Especial da Alta Complexidade já executada pelo OSC	R\$ 100.000,00
006/2024	Termo de Fomento	Asilo São Vicente de Paula	Incrementar de maneira temporária, a execução do Serviço de Proteção Especial da Alta Complexidade já executada pelo OSC	R\$ 500.000,00
007/2024	Termo de Colaboração	Centro de Formação Tereza Verzeri	Desenvolver o Projeto: “Construindo Caminhos, alcançando vitórias: O esporte como agente de superação das vulnerabilidades”, cujo fim é estimular o desenvolvimento desde projeto junto as dependências da Instituição	R\$ 39.365,12
008/2024	Termo de Colaboração	Centro de Formação Tereza Verzeri	Desenvolver o Projeto: “Semear: A expressão do Tradicionalismo através da dança”, cujo fim é estimular o desenvolvimento desde projeto junto as dependências da Instituição	R\$ 39.905,79
009/2024	Termo de Fomento	APAE	Manter as atividades da entidade, cujo fim o provimento de vagas e atendimentos de educação especial de alunos com deficiência intelectual e múltipla, em regime de mútua colaboração, para execução de atividades de pessoas com deficiência	R\$ 40.000,00
010/2024	Termo de Colaboração	Comunidade Terapêutica Chico Xavier	Melhorias, em regime de mútua colaboração, para execução de atividades, conforme detalhado no Plano de Trabalho, proposto pela entidade	R\$ 400.000,00

011/2024	Termo de Fomento	APAE	Manter as atividades da entidade, cujo fim o provimento de vagas e atendimentos de educação especial de alunos com deficiência intelectual e múltipla, em regime de mútua colaboração, para execução de atividades de pessoas com deficiência	R\$ 156.102,20
TOTAL DE GASTOS				R\$ 1.675.373,11

Fonte: Prefeitura Municipal de São Borja, 2024.

A análise dos dados da Tabela I revela que, em 2024, a Prefeitura de São Borja estabeleceu 11 parcerias com o terceiro setor. Os dados, coletados entre 1º a 10 de agosto de 2025 na Prefeitura de São Borja, mostram que os valores totais gastos nessas parcerias foram de R\$ 1.675.373,11 (um milhão, seiscentos e setenta e cinco mil, trezentos e setenta e três reais com onze centavos).

As parcerias foram firmadas com cinco entidades: Albergue Criança Feliz, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Asilo São Vicente de Paula, Centro de Formação Tereza Verzeri, Comunidade Terapêutica Chico Xavier.

A maioria das parcerias 7 de um total de 11, foi na modalidade Termo de Fomento, com foco em ações como o benefício de usuários com deficiência intelectual e múltipla e a manutenção das atividades da entidade (APAE), ou no incremento do Serviço de Proteção Especial de Alta Complexidade (Asilo São Vicente de Paula); Os Termos de Colaboração, 3 de um total de 11, foram voltados para projetos como o uso do esporte e da dança para superar vulnerabilidades junto ao Centro de Formação Tereza Verzeri e para a melhoria das atividades da Comunidade Terapêutica Chico Xavier. O Acordo de Cooperação 1 de um total de 11, não envolveu repasse financeiro, sendo uma cessão de salas para atividades educativas de educação infantil, entretanto, com valor estimado que as entidades deixaram de gastar para que se pudesse dar atenção às crianças.

## Considerações finais

A pesquisa destaca a importância das organizações do terceiro setor como atores de políticas públicas, que atuam em áreas sociais onde a ação estatal pode buscar o auxílio sob a forma de parcerias, como saúde, educação, meio ambiente e cultura.

A parceria entre o setor público e essas organizações busca a mútua cooperação para alcançar objetivos de interesse público e recíproco. Essas entidades desempenham um papel fundamental na execução de políticas públicas, especialmente na oferta de serviços sociais e de assistência. Ao colaborar com o terceiro setor, a administração pública pode utilizar os recursos

de forma eficaz, buscando cumprir a finalidade que se propõe através de editais, e termos de execução de parcerias, e aproveita a experiência das organizações.

Os dados demonstram que as organizações do terceiro setor são agentes essenciais na implementação das políticas públicas no município de São Borja, transformando recursos públicos em serviços e projetos de caráter social. A colaboração com a Prefeitura se concentra em áreas como assistência social, educação e bem-estar, reforçando o papel dessas entidades no atendimento de necessidades coletivas.

Leis de incentivo à participação de entidades do terceiro setor, especialmente as sem fins lucrativos, são importantes institutos regulamentares que visam fortalecer as atividades destes atores, trazendo impactos sociais positivos, e garantindo através do fomento financeiro, que as ONGs ampliem a sua capacidade de atuação, assegurem a continuidade de projetos de interesse público e contribuam de forma efetiva para a implementação e consolidação de políticas públicas voltadas ao bem-estar coletivo.

## Referências

ARAUJO, C. R. L. de. *Manual de normalização de artigo em publicação periódica*. 2. ed. Bagé: Universidade Federal do Pampa, 2025.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e n. 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jul. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 1º abr. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LOTTA, G. (org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019.

SECCHI, L. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65–86.

