

# **POLÍTICAS PÚBLICAS SOB UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR (VOL.1)**

**Organização**

**Jaqueline Carvalho Quadrado**

**Lisianne Pintos Sabedra Ceolin**



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

Organização

Jaqueline Carvalho Quadrado

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin

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

Organização

Jaqueline Carvalho Quadrado

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin



# FICHA TÉCNICA

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

**Reitor:**

Edward Frederico Castro Pessano

**Vice-Reitora:**

Francéli Brizola

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

Fabio Gallas Leivas

**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. I /  
organizadores Jaqueline Carvalho Quadrado,  
Lisianne Pintos Sabedra Ceolin. -- 1. ed. --  
São Borja, RS : Universidade Federal do Pampa -  
UNIPAMPA, 2026.  
PDF

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-83164-20-9

1. Assistência social - Brasil - Políticas  
públicas 2. Interdisciplinaridade 3. Mudanças  
sociais 4. Políticas públicas 5. Sociedade  
I. Quadrado, Jaqueline Carvalho. II. Ceolin,  
Lisianne Pintos Sabedra.

26-356236.0

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-PROPI-  
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

## **Vozes-mulheres**

A voz de minha bisavó  
ecoou criança  
nos porões do navio.  
ecoou lamentos  
de uma infância perdida.

A voz de minha avó  
ecoou obediência  
aos brancos-donos de tudo.

A voz de minha mãe  
ecoou baixinho revolta  
no fundo das cozinhas alheias  
debaixo das trouxas  
roupagens sujas dos brancos  
pelo caminho empoeirado  
rumo à favela.

A minha voz ainda  
ecoa versos perplexos  
com rimas de sangue  
e  
fome.

A voz de minha filha  
recolhe todas as nossas vozes  
recolhe em si  
as vozes mudas caladas  
engasgadas nas gargantas.  
A voz de minha filha  
recolhe em si  
a fala e o ato.  
O ontem – o hoje – o agora.  
Na voz de minha filha  
se fará ouvir a ressonância  
o eco da vida-liberdade.

Conceição Evaristo

## APRESENTAÇÃO

Nossa ciência não deve mais permanecer nesse *status quo* de dogmática refinada. Ela não pode ser o seu ponto arquimediano. Um futuro no qual o perigo para a liberdade dos cidadãos e seu direito à existência digna torna-se ainda mais elevado, exige uma ciência que conheça seu dever prático e produtivo e se posicione na realidade pública (Häberle, 2021, p. 15).

As palavras de Peter Häberle são eleitas para inaugurar esta apresentação por refletirem, em larga medida, a essência da obra apresentada. O livro ora submetido ao crivo de leitoras e leitores carrega como objetivo um “ir além” da enumeração de referenciais teóricos – extremamente relevantes, por certo –, mas que, muitas vezes, forjam em concreto um muro acadêmico intransponível, que não olha para o chão da vida.

Compartilha-se da visão de que a universidade, ao fazer ciência, deve demarcar seu dever prático e produtivo, posicionando-se na realidade pública, como afirma o autor. Tal realidade encontra nas políticas públicas uma arena fértil de análise, posto que é a partir delas que se dá o acesso a muitos direitos fundamentais, posições das quais depende a manutenção de uma vida que possa ser permeada pela dignidade humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º III, da Constituição Federal de 1988).

Em um país fortemente marcado por desigualdades, analisar e avaliar políticas públicas, considerando sua operacionalização concreta no dia a dia das pessoas, verificando as lacunas existentes e apresentando proposições de melhoria, se reveste de extrema relevância, pois impacta a realidade, fazendo com que a academia cumpra seu papel no aprimoramento da gestão, no reconhecimento de problemas que ainda sofrem resistência para serem incorporados na agenda pública, bem como serve de contributo para a criação de novas políticas.

Os capítulos transitam em uma diversidade de temas e áreas do conhecimento, oferecendo reflexões interdisciplinares, com olhares que vão do local ao global, do teórico ao empírico (e vice-versa), do projetado ao efetivamente realizado. Busca-se, por

meio das contribuições das autoras e autores, atingir “o principal foco analítico da política pública”, o qual, na visão de Celina Souza, “está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública” (2007, p. 84).

Nascida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa, esta obra busca, a partir de visões de distintos campos temáticos, ofertar uma visão contemporânea acerca da efetividade de políticas públicas, calcada no estado da arte em termos teóricos, mas também fortemente ancorada na realidade e nos seus resultados.

Boa leitura!

# SUMÁRIO

## **CAPÍTULO 1**

### **Comunicação Pública Contra a Desinformação: Práticas para Mitigar Danos Democráticos em Crises Climáticas** 10

Sara Feitosa

## **CAPÍTULO 2**

### **A Circulação de Imagens Íntimas de Mulheres e a Demanda por Regulamentação das Plataformas** 22

Aline Amaral Paz

## **CAPÍTULO 3**

### **A Desinstitucionalização de Adolescentes à Luz da Doutrina da Proteção Integral: Novos Caminhos?** 35

Nívia Maria Duarte Delgado Brandolt  
Lisianne Pintos Sabedra Ceolin

## **CAPÍTULO 4**

### **História em Jogo: O uso do RPG como recurso pedagógico no ensino de patrimônio cultural e identidade de São Borja** 50

Taise Silva da Rosa  
Nola Patrícia Gamalho

## **CAPÍTULO 5**

### **Mudanças Climáticas e Políticas Públicas em Unidades de Conservação** 62

Rosa Daniele Cruz  
Lisianne Pintos Sabedra Ceolin

## **CAPÍTULO 6**

### **Extrafiscalidade Tributária como Política Pública de Proteção Ambiental: o Caso do Iptu Verde no Município de São Leopoldo - RS** 74

Adrieli Drewlo Dias  
Aline Fagundes dos Santos

**CAPÍTULO 7**

**Os Docentes da Educação Básica e Formação Docente: O Caso do Programa Residência Pedagógica no Município de São Borja (RS) 86**

João Pedro da Rosa Ribeiro  
André Iser Siqueira

**CAPÍTULO 8**

**A Desdemocratização das Políticas Culturais no Brasil Contemporâneo 97**

Erick Maciel<sup>1</sup>

**CAPÍTULO 10**

**Quando o Direito à Saúde Enfrenta o Cárcere: um Estudo Sobre a Efetividade das Políticas Públicas em Presídio Misto 101**

Sabrina Orth

**CAPÍTULO 11**

**Ecologia Política (da Libertação) e o Reconhecimento da Cidadania no Contexto da Sociobiodiversidade Brasileira 113**

Larissa Nunes Cavalheiro

**CAPÍTULO 12**

**Vulnerabilidade, Estado e Ética do Reconhecimento: o Caso da Chacina no Rio de Janeiro (2025) 125**

Jaqueline Carvalho Quadrado

## CAPÍTULO 1

# Comunicação Pública Contra a Desinformação: Práticas para Mitigar Danos Democráticos em Crises Climáticas<sup>1</sup>

Sara Feitosa<sup>2</sup>

## Introdução

Nos últimos anos, eventos climáticos extremos no Brasil — como as tragédias em Pernambuco, São Sebastião (SP) e Petrópolis (RJ) em 2022 — resultaram em centenas de mortes e profundos impactos materiais e emocionais nas populações afetadas. No final de abril e durante todo o mês de maio de 2024, os gaúchos viram mais de 91% do seu território devastado por enchentes. Vale lembrar que o estado também passou por períodos de estiagem em parte do seu território por três anos seguidos, em 2021, 2022 e 2023. Na esteira destes fenômenos que evidenciam as mudanças no clima, não podemos deixar de citar as ondas de calor que atingiram o Brasil de norte a sul e que, só em 2023, somaram nove, segundo o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET). Em maio de 2024, enquanto o RS sofreu com enchentes extremas, as demais regiões do Brasil viveram a quarta onda de calor naquele ano. Ano a ano, os dados têm mostrado que a

---

<sup>1</sup> Esta é uma versão atualizada e condensada de um artigo publicado em 2024 no periódico Comunicação Midiática - Revista do Programa de Pós-Graduação de Comunicação (PPGCOM Unesp). Disponível em: <https://www2.faac.unesp.br/comunicacao-midiatica/index.php/CM/article/view/623/508>

<sup>2</sup> Professora de Jornalismo e Publicidade e Propaganda na Universidade Federal do Pampa (Unipampa), campus São Borja, Dra em Comunicação e Informação (PPGCOM/UFRGS), e-mail: [sarafeitosa@unipampa.edu.br](mailto:sarafeitosa@unipampa.edu.br). Pesquisadora associada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Democracia Digital (INCT.DD).

temperatura média do planeta tem batido recordes. O ano de 2024, por exemplo, é o mais quente da história, segundo dados da Organização Meteorológica Mundial (OMM). Pela primeira vez a temperatura média global ultrapassou os 1,5° C acima dos níveis pré-industriais, um limite considerado um marco de segurança climática.

Mas a crise não é só no clima. Pelo menos desde 2016<sup>3</sup>, o planeta tem observado um ciclo crescente de desinformação (Delmazo; Valente, 2018). Durante os episódios de enchentes no Rio Grande do Sul em 2024 observou-se ampla circulação de conteúdos desinformativos (Salles; Santini *et al*, 2024). Informação de qualidade é fundamental na vida das sociedades; em situações de emergência, como durante a pandemia de Covid-19 e em eventos da crise climática, a informação pode significar salvar vidas. Deste modo, entendemos que estamos diante de crises conexas e que parte da responsabilidade da avalanche de desinformação que caracteriza o contemporâneo está na infraestrutura técnica das plataformas de interação digitais (Cesarino, 2022) e uma alteração no estatuto da verdade no mundo (Mendonça *et al*, 2023). Além disso, somam-se as teorias conspiratórias, o negacionismo climático e erros na comunicação de governos, configurando um grande desafio para a Comunicação Pública (CP) e para a governança em contextos de crise causadas por eventos extremos do clima, como os ocorridos em maio de 2024 no RS.

Este texto se propõe a contextualizar os efeitos da desinformação em contexto de crise do clima, como as enchentes no RS, e, a partir do argumento de que a produção e disseminação de desinformação podem ser pensadas “como parte do repertório de confronto político contemporâneo” (Mendonça *et al*, 2023, p. 236) propor ações de Comunicação Pública na mitigação dos efeitos da desinformação durante e pós-eventos extremos do clima.

Estruturado em três tópicos, além desta introdução, propomos na primeira seção uma contextualização da calamidade pública a partir das enchentes no RS em maio de 2024, com ênfase no flagelo da disseminação de desinformação. Para isso, utilizamos dados secundários do Laboratório de Estudos de Internet e Redes Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NetLab/UFRJ), coordenado por Débora Salles e R. Marie Santini(2024), o relatório produzido pelo Instituto Democracia em Xequê sobre as enchentes e a desinformação (Chiodi *et al*, 2024), e observação de material distribuído nas redes sociais para identificar os diferentes tipos de desinformação em circulação durante

---

3 A bibliografia sobre o tema tem apontado dois eventos como marco do fenômeno da desinformação contemporânea: o referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia e as eleições presidenciais nos Estados Unidos, ambos em 2016.(Mendonça *et al*, 2023; Bennet; Livingston, 2018).

o evento de chuvas extremas no Rio Grande do Sul. Na seção seguinte, utilizamos a bibliografia consolidada na área e o mapeamento de exemplos empíricos da Comunicação Pública dos entes municipais, estadual e federal durante o mês de maio de 2024 sobre o desastre climático no RS, observando especialmente aspectos ligados ao que Weber e Locatelli (2023) sistematizam como “ordem estratégica” da comunicação governamental e as tipologias de CP proposto por Miola e Marques (2017). Por fim, ensaiamos sugestão de boas práticas de Comunicação Pública e mitigação dos efeitos da desinformação diante de eventos de crise climática.

## O fenômeno da desinformação em massa. Um caminho sem volta?

“Não há dúvida de que o estatuto dos fatos na vida pública está hoje em dia ameaçado<sup>4</sup>”, sentencia Noortje Marres (2018), no artigo “Por que não podemos ter nossos fatos de volta”. A autora defende que não devemos querer os nossos fatos de volta, mas desenvolver novas estratégias para assegurar um papel central para o conhecimento na vida pública. Para Marres (2018), tais estratégias devem ser guiadas pela percepção de que, nas sociedades digitais de hoje, houve uma reconfiguração da categoria “fato público”. No texto *Fake news* e o repertório contemporâneo de ação política, Ricardo Mendonça, Viviane Freitas, Camilo Aggio e Nina Santos, argumentam que o fenômeno da desinformação<sup>5</sup> deve ser pensado “como parte do repertório contemporâneo de confronto político” (2023, p. 236). O argumento dos autores orienta este artigo, que toma como estudo empírico o desastre climático ocorrido no RS, em maio de 2024, e a proliferação de desinformação simultânea ao flagelo do clima.

O fenômeno da desinformação, embora não seja novo, ganhou novas dinâmicas na era da pós-verdade, articulando interesses políticos, ideológicos e econômicos. A literatura mostra que não apenas grupos extremistas, mas também agentes com fins exclusivamente financeiros, produzem e disseminam conteúdos falsos, potencializados por *big techs* e pela infraestrutura digital. O levantamento do NetLab/UFRJ sobre as enchentes de 2024 no RS, que identificou centenas de anúncios fraudulentos, evidencia como a desinformação

---

4 There is no doubt that the status of facts in public life is under threat today (do original).

5 Os autores utilizam o termo *Fake news*, no entanto, para o presente trabalho utilizaremos “desinformação” para designar ações de produção e disseminação de informação propositalmente errada seja para fins de disputa política seja para fins de vantagens econômicas.

envolve a interseção entre produção, circulação e recepção de informações manipuladas, ampliando seus impactos sociais, políticos e econômicos.

Nos primeiros dias do evento de chuvas extremas no Rio Grande do Sul, observou-se uma proliferação de toda sorte de material desinformativo, fraudulento ou narrativas conspiratórias que “explicariam” a tragédia, além de refutar a relação das chuvas em excesso com as mudanças no clima. São conteúdos que vão desde “alertas de apagão geral na cidade de Porto Alegre<sup>6</sup>”, “chuva artificial como causa das enchentes, *lockdown* climático, as chuvas como resultado de arma ultra secreta chamada HAARP”, dentre outras<sup>7</sup>. A equipe de pesquisadores do NetLab/UFRJ coletou publicações de desinformação em redes sociais digitais veiculadas entre os dias 27 de abril e 10 de maio. O objetivo do estudo, segundo os autores, foi “analisar a desinformação envolvendo a emergência climática no Rio Grande do Sul em publicações nas redes sociais, bem como fraudes e golpes em anúncios do Meta Ads” (Salles; Santini et al, 2024, p.4). As agências de *fact-checking* - Lupa e Aos Fatos - bem como veículos de comunicação tradicionais (GZH, Correio do Povo, RBSTV), além de iniciativas de *fact-checking* como Verifica RS, Desinfoclima e Mentira tem preço, dedicaram atenção para desmentir boatos e desinformação em relação às enchentes. Esta prática de desmentir desinformação envolvendo o evento das chuvas também ocupou assessorias de imprensa dos governos<sup>8</sup> federal, estadual e algumas prefeituras de municípios atingidos pelas enchentes. Do ponto de vista da informação, como observa D’Angelo (2024), o cenário das enchentes no RS se assemelha aos ataques às escolas, pandemia de Covid-19 e campanhas eleitorais. Isso porque a produção e disseminação de informações falsas, desconstruídas, descontextualizadas provocam danos à vida das pessoas e atrapalham a ação e reação das instituições públicas - constituindo-se, portanto, em um problema para a comunicação pública (Weber; Locatelli, 2023).

Pesquisadores do Instituto Democracia em Xequê realizaram o estudo “Narrativas e desinformação no contexto do desastre” no RS. O relatório - que pode ser acessado no site do Instituto - apresenta dados de pesquisa de escuta social (*social listening*) em redes abertas; Coleta de termos mais utilizados nas redes Facebook, Instagram, YouTube, X/

---

6 Postagem da agência Lupa sobre áudio que dava alerta de apagão em Porto Alegre Lupa.

7 Entre os dias 3 a 29 de maio era possível contar 46 postagens de verificação sobre as enchentes no Rio Grande do Sul no perfil da Agência Lupa no Instagram.

8 Vale observar que as assessorias de imprensa de governos não realizam *fact-checking*, isso porque há uma metodologia específica que orienta a checagem de fatos e um dos critérios é a isenção, que por questões óbvias não cabe quando tratamos de assessoria de imprensa ou comunicação.

Twitter e TikTok; e, Análise das principais narrativas encontradas no Telegram (Chiodi et al, 2024). Os números evidenciaram a predominância do tema na agenda política do país. Na semana de 07 a 13 de maio de 2024, os pesquisadores identificaram 7,7 milhões de publicações mencionando as enchentes e regiões afetadas, com 71,1 milhões de engajamento destas mesmas postagens nas diferentes redes. Na semana de 14 a 21 de maio, o estudo identificou 3,5 milhões de publicações mencionando as enchentes e regiões afetadas, com 27,8 milhões de contas atingidas no engajamento. Os números apresentaram uma queda na produção de conteúdos entre a primeira e a segunda semana observadas pelo estudo, no entanto, como indicam os autores, “ainda é considerado um alto volume e pauta predominante na agenda política do país”. (Chiodi; Capone; Costa et al, 2024, p. 6).

Os estudos do NetLab/UFRJ e do Instituto Democracia em Xeque, aliados à observação de agências de checagem e veículos jornalísticos, confirmam que a desinformação faz parte do cotidiano contemporâneo e é central para compreender a política atual (Mendonça et al 2023, p. 256). Em vez de retomar o debate conceitual sobre *fake news* (Carlson, 2018; Costa, 2018; Haiden, Althuis, 2018), este trabalho foca em exemplos empíricos das enchentes no RS, explorando desde narrativas típicas de desinformação até falhas da comunicação pública que também geraram prejuízos sociais.

No estudo do Instituto Democracia em Xeque, os pesquisadores acompanharam 150 grupos e canais no aplicativo mensageiro Telegram. Nestes, identificaram cinco narrativas de desinformação sobre o tema das enchentes: “1) Críticas às medidas do governo federal; 2) Secretaria da reconstrução e Paulo Pimenta; 3) Críticas ao governador e prefeito; 4) Anistia da dívida do RS; 5) O povo pelo povo (Chiodi et al, 2024). Focaremos aqui na *hashtag* #opovopelopovo que aparece também como #civilsalvacivil. A escolha desta narrativa para análise se justifica porque nos parece ser um aspecto do fenômeno da desinformação que reforça o argumento que utilizamos neste texto, ou seja, a desinformação é parte do repertório da disputa política na sociedade contemporânea e as narrativas de desinformação nem sempre são enredos conspiratórios de fácil identificação.

A narrativa “o povo pelo povo” (ou “civil salva civil”) parte de um fato real — a mobilização da sociedade civil nos resgates — mas distorce ao sugerir ineficiência do Estado. Como aponta o Instituto Democracia em Xeque (Chiodi et al, 2024), ela reforça

uma agenda antissistema, também acionada em temas como a “PL da Globo<sup>9</sup>” e a reforma tributária. O perfil de checagem no Instagram *Mentira tem preço* explicou a desinformação que constitui a hashtag (Figuras 1 e 2), mostrando uso de IA em montagens e apontando seus disseminadores. Nos comentários, porém, alguns acusam a própria checagem de desinformação, revelando a confusão entre fatos, opiniões e convicções.

Figura 1 - print de postagem do @mentiratempreco sobre #civilsalvacivil



Fonte: Instagram perfil Mentira tem preço

Figura 2 - print de postagem do @mentiratempreco sobre desinformação



Fonte: Instagram perfil Mentira tem preço

9 O PL 8.889/2017 também conhecido como "PL dos streamings" prevê cotas de conteúdos nacionais nas plataformas de conteúdo audiovisual por demanda (*Video on Demand* ou *VoD*). O argumento de quem se opõe ao PL é que ele representa censura às big techs e à produção de conteúdos nas redes sociais.

Para Mendonça *et al* (2023, p. 244), “a ubiquidade da desinformação torna particularmente infrutífero pensar os casos isolados sem levar em conta o contexto mais amplo em que a própria ideia de verdade parece perder força normativa”. Como apontam os autores, o novo não é a presença da mentira, mas a formação de um cenário em que se aceita socialmente a ideia de que verdades e mentiras não são tão claramente distintas e frequentemente se misturam. Desse modo, desinformação que parte de um fato - a sociedade civil se mobilizou em apoio às vítimas dos eventos extremos do clima no RS - e constrói um enredo e interpretação sobre esse fato de modo a mobilizar argumentos antissistema e disseminar uma perspectiva enganosa deste fato complexifica o cenário, exigindo das audiências de redes sociais habilidades mais sofisticadas para compreensão do fenômeno.

Ao sugerir que se considere a disseminação de desinformação como parte das táticas atuais de confronto, nosso objetivo não é legitimar essa prática. Reconhecemos que a crise epistêmica é real e traz consequências desastrosas para a sobrevivência da democracia (Mendonça, *et al* 2023; Bennett; Livingston, 2021). Também não negamos a necessidade de empreendimentos que possam fazer frente a este cenário, como recursos técnicos para constranger a circulação de desinformação; ações de educação midiática; antídotos legais e políticos que passam por uma legislação específica; recursos jornalísticos como os serviços de *fact-checking*. No entanto, todas essas medidas devem ser encaradas como ações de mitigação, posto que parece ilusório um retorno ao contexto anterior em que o estatuto de verdade e a confiança em sistemas peritos prevalecia (Giddens, 2002).

O conceito de repertório diz respeito “ao leque de táticas de ação disponíveis para atores que participam de confrontos em momentos históricos específicos” (Mendonça, *et al* 2023, p. 249). Os autores sugerem que muitos atores no cenário político e social contemporâneo acreditam ser viável como tática de confronto na esfera pública produzir e fazer circular mentiras.

A estratégia só se faz possível quando pessoas de uma determinada visão política são capazes de compartilhar coisas completamente inverossímeis. É necessário que seja aceitável o repasse de informações duvidosas, cuja utilidade está não em sua força epistêmica substantiva, mas na sua utilidade em promover defesas e ataques (Mendonça *et al*, 2023, p. 250).

Um evento específico nas enchentes no RS é especialmente exemplar deste aspecto de que fala os autores. Na noite de 26 de maio, moradores do bairro Mathias Velho, em

Canoas, foram orientados por militares a evacuar a área imediatamente por conta do suposto rompimento do dique, o que inundaria a região, no entanto, o alerta mostrou-se falso<sup>10</sup>. O que o Exército, em nota, descreveu como um erro de procedimento evidencia o encontro da desinformação e a comunicação pública, tópico que trataremos a seguir.

## Erros na Comunicação Pública no contexto da catástrofe

Partindo da perspectiva de Maria Helena Weber e Carlos Locatelli (2023) de que a Comunicação Pública<sup>11</sup> (CP) - especificamente aquela produzida pelo Estado republicano - constitui-se em indicador da qualidade da democracia, passamos a observar neste tópico a CP empreendida durante os eventos de chuvas extremas ocorridas no Rio Grande do Sul, em maio de 2024. Nosso argumento é que em um cenário de crise socioambiental e incidência de grande volume de desinformação - como observado na seção anterior deste trabalho - a CP é ainda mais relevante, exigindo clareza, objetividade e assertividade na comunicação de orientação à população. Entendemos que a Comunicação Pública tem um papel normativo e é fundamental para a democracia, pois aumenta a transparência do estado republicano ao criar mediações e relações com a sociedade e o mercado, além de valorizar a opinião pública e diferentes públicos através da circulação de informações de interesse público (Weber; Locatelli, 2023).

Considerando as sete dimensões da democracia (Mendonça, 2018) - a autorização popular, participação, monitoramento do poder, promoção da igualdade, pluralismo, debate de opiniões, e defesa do bem comum - a comunicação pública do estado não apenas reflete essas dimensões, mas também as reforça ao garantir a circulação de informações de interesse público, essencial para a formação de uma opinião pública informada e ativa. Em tempos de crise, essa comunicação deve ser especialmente clara, precisa e acessível, pois dela depende a capacidade da população de responder de maneira adequada e informada.

Durante os momentos mais críticos da catástrofe do clima no Rio Grande do Sul, foram observados problemas e até mesmo erros na Comunicação Pública. Raquel Recuero

---

<sup>10</sup> militares do exército fazem falso alarme de evacuação em Canoas e são afastados

<sup>11</sup> Entende-se Comunicação Pública a partir de Duarte (2012), referindo-se à comunicação que ocorre no espaço formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais em temas de interesse público e focada na garantia do direito social, tanto coletivo quanto individual, ao diálogo, à informação e à expressão. Dessa forma, realizar comunicação pública significa adotar uma perspectiva cidadã na comunicação sobre temas de interesse coletivo. No caso deste artigo o foco está na CP realizada pelo Estado/governo (Brandão, 2012; Weber, Locatelli, 2023).

(2024), no calor dos acontecimentos, delineou no seu blog no Medium “Recomendações para lidar com a desinformação na mídia social em momentos de crise” (s/p). Este artigo é, em certa medida, devedor das ideias lançadas pela pesquisadora naquele momento. Como observa Recuero (2024, s/p), “numa crise, como a das enchentes, onde é preciso tomar decisões rápidas, há medo e urgência no acesso à informação”. Nesse cenário, a Comunicação Pública não deveria cometer erros. Passamos a identificar os problemas na CP ao longo do mês de maio no RS e, posteriormente, elencamos sugestões para mitigar os efeitos da desinformação e colaborar com uma Comunicação Pública mais assertiva. A demora e a fragmentação na comunicação durante as enchentes de maio de 2024 agravaram a crise, expondo falhas de coordenação entre órgãos públicos e privados, como no atraso de quatro horas na orientação de evacuação de bairros da capital atingidos por alagamentos (Cidade Baixa, Menino Deus e parte do Centro Histórico) e na falta de clareza sobre a gestão das doações via Pix, problemas de comunicação pública na gestão municipal e estadual, respectivamente. Esses problemas geraram percepções de ineficiência e falta de transparência, minando a confiança da população e abrindo espaço para desinformação. Situação semelhante ocorreu no âmbito federal, quando a decisão tardia de adiar o Enem dos Concursos aumentou a apreensão em meio à tragédia.

Na esfera pública, entendida como um mercado de ideias e arena de debate não institucionalizada (Gomes; Maia, 2008), a comunicação pública do estado deve identificar e tematizar problemas que afetam a sociedade e direcionar soluções para a esfera do estado. Em situações de catástrofe, essa comunicação tem a função adicional de acalmar a população, fornecer instruções claras e promover a solidariedade e a ação coordenada. Quando o estado falha em comunicar eficazmente, não só compromete a resposta imediata à crise, mas também a relação de confiança entre governo e governados, essencial para a governabilidade e a coesão social.

## Boas práticas de Comunicação Pública e mitigação da Desinformação em crises socioambientais

Raquel Recuero, do Instituto de Ciência e Tecnologia em Disputas e Soberanias Informativas (INCT-DS), publicou, durante as enchentes de maio de 2024, um conjunto de orientações para comunicadores públicos em situações de crise, destacando a importância de evitar o vácuo informacional — terreno fértil para a desinformação.

As recomendações incluem: 1) **Sala de comunicação de crise**: estrutura dedicada à coordenação da comunicação emergencial; 2) **Canais oficiais múltiplos**: uso de sites, redes sociais, rádios, WhatsApp, SMS e formatos acessíveis a PCDs; 3) **Preencher o vácuo informativo**: comunicação clara, frequente e sem excesso, para reduzir confusão; 4) **Centralizar e organizar dados**: boletins regulares com informações sobre enchentes, infraestrutura e serviços; 5) **Monitorar a desinformação**: acompanhar boatos e atuar em parceria com agências de checagem e jornalismo. 6) **Informações completas e tom adequado**: evitar lacunas, esclarecer dúvidas e adotar postura séria e transparente; 7) **Transparência no uso dos recursos**: manter canais sobre destinação de verbas, obras e ações de mitigação.

Essas práticas visam fortalecer a confiança pública, reduzir boatos e garantir acesso rápido e confiável a informações em contextos de crise.

## Para seguir pensando...

A comunicação pública eficaz é um pilar fundamental da qualidade da democracia (Weber; Locatelli, 2023), especialmente em momentos de crise. O caso do Rio Grande do Sul em 2024 destaca a importância de uma comunicação clara, precisa e coordenada. Erros nessa área não apenas comprometem a resposta imediata a desastres, mas também minam a confiança pública no governo, essencial para a manutenção de uma sociedade democrática e coesa. Portanto, investir na melhoria da comunicação pública é investir na resiliência e na qualidade democrática da sociedade.

Como observado por Recuero (2024), a desinformação é um fenômeno dinâmico e sistêmico que se adapta e se transforma rapidamente, exigindo monitoramento constante e sistematização para a criação de soluções cada vez mais específicas. Segundo a autora, durante a pandemia de Covid-19, a desinformação nas redes sociais se comportava de forma bastante distinta em comparação com o que vimos nas redes durante a catástrofe do clima no Rio Grande do Sul. As estratégias desenvolvidas naquela época, argumenta Recuero, não consideravam, por exemplo, a necessidade urgente de desmentir certos conteúdos, como ocorreu no pico dos eventos extremos em maio de 2024. Portanto, é essencial que universidades, pesquisadores e instituições pensem em abordagens coletivas, cooperativas e sistêmicas para enfrentar a desinformação e melhorar a comunicação pública.

Neste texto buscamos observar a importância da Comunicação Pública em contexto de catástrofe climática e a avalanche de desinformação verificada no Rio Grande do Sul de modo simultâneo. A concomitância de dois grandes problemas - os eventos no clima e a onda de desinformação - parece ter sido uma amostra dos desafios a serem enfrentados por governos e sociedade. Sem pretensão de esgotar a temática, elencamos algumas contribuições à lista de sugestões apontadas por Raquel Recuero em relação à desinformação e ao evento “enchentes no Rio Grande do Sul”, um olhar atento à comunicação do estado direcionada à sociedade parece fundamental em contextos de crise pela qual os gaúchos passaram ou seguem passando no pós eventos extremos do clima.

## Referências

BENNETT, W. Lance; LIVINGSTON, Steven. **The disinformation age**. Nova York: Cambridge, 2021.

BRANDÃO, Elizabeth P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo, Atlas, 2012.

CARLSON, Matt. *Fake news* as an Informational Moral Panic: the symbolic deviancy of social media during the 2016 US Presidential Election. **Information, Communication & Society**, v. 23, n.3, p. 374-388, 2018.

CESARINO, Letícia. **O mundo do avesso** – verdade e política na era digital. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

CHIODI, Alexander; *et al.* Narrativa e desinformação no contexto da crise climática do Rio Grande do Sul #2. 22/05/2024. **Instituto Democracia em Xequê**, 2024. disponível em [Instituto Democracia em Xequê](#) acesso 2.out.2025.

COSTA, Caio Túlio. **Verdade e mentiras no ecossistema digital**. Revista USP, n. 116, p.7-18, 2018.

D'ANGELO, Ana. Iniciativas contra desinformação sobre o Sul buscam driblar o caos informacional. *Desinformante*. 28 de maio de 2024. Disponível em [Desinformante](#) acesso 28.set.2025.

DELMAZO, C.; VALENTE, J. C. L. Fake News nas Redes Sociais Online: Propagação e Reações à Desinformação em Busca de Cliques. **Media e jornalismo**, v. 18, n. 32, p.155-169,2018. Disponível em: [https://impactum-journals.uc.pt/mj/article/view/2183-5462\\_32\\_11](https://impactum-journals.uc.pt/mj/article/view/2183-5462_32_11) acesso em 10.set.2025.

DUARTE, Jorge. Instituições científicas: da divulgação à comunicação. In **Revista Universitas/ Comunicação**; Ano I, vol. 1. Brasília: UNICEUB, novembro de 2003. p.47-67.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 2002.

GOMES, Wilson; MAIA, R. C. M. **Comunicação e democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

MARRES, Noortje. Why we can't have our facts back. **Engaging Science, Technology, and Society**, v. 4, p. 423-443, 2018. disponível em <https://estsjournal.org/index.php/ests/article/view/188> acesso 10.03.2025.

MENDONÇA, Ricardo F. *et al.* Fake news e o repertório contemporâneo de ação política. In: MENDONÇA, Ricardo. F.; SARMENTO, Rayza (orgs.). **Crises da democracia e esfera pública**: debates contemporâneos. Belo Horizonte: Incipit, 2023. p. 235-262.

MENDONÇA, Ricardo F. Dimensões democráticas nas jornadas de junho: Reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 98, p. 1-24, 2018.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco P. J. POR UMA DEFINIÇÃO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA: Tipologias e experiências brasileiras. In: **Anais Congresso da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação Política**, 7. Porto Alegre: Fabico/UFRGS, 2017. Disponível em [http://compolitica.org/novo/anais/2017\\_MIOLA-MARQUES.pdf](http://compolitica.org/novo/anais/2017_MIOLA-MARQUES.pdf) acesso em 30.set.2025.

RECUERO, Raquel. Recomendações para lidar com a desinformação na mídia social em momentos de crise. **Medium**, s/p, 2024. Disponível em <https://mediumRecuero> acesso 11.09.2025.

SALLES, Débora; SANTINI, R. **Marie, et al. Enchentes no Rio Grande do Sul**: Uma análise da desinformação multiplataforma sobre o desastre climático. Rio de Janeiro: Laboratório de Estudos de Internet e Redes Sociais (NetLab/UFRJ), 2024. Disponível em <https://netlab.eco.ufrj.br/post/enchentes-norio-grande-do-sul-uma-analise-da-desinforma%C3%A7%C3%A3o-multiplataforma-sobre-o-desastre-clim%C3%A1ti> acesso em 17.set.2025.

WEBER, Maria Helena; LOCATELLI, Carlos. A Comunicação Pública e a qualidade da democracia. In: MENDONÇA, Ricardo. F.; SARMENTO, Rayza (orgs.) **Crises da democracia e esfera pública**: debates contemporâneos. Belo Horizonte: Incipit, 2023. p. 211-233.

## CAPÍTULO 2

# A Circulação de Imagens Íntimas de Mulheres e a Demanda por Regulamentação das Plataformas

Aline Amaral Paz<sup>12</sup>

### Introdução

Em agosto de 2025, circulou a notícia sobre a existência de um grupo na plataforma Facebook, registrado na Itália, composto por 32 mil homens que compartilhavam imagens íntimas de suas esposas<sup>13</sup>. Tal episódio evidencia que a circulação de conteúdos envolvendo mulheres, sem consentimento, não constitui um fenômeno restrito ao contexto brasileiro, mas inscreve-se em uma dinâmica transnacional. Além disso, revela os limites das práticas de governança algorítmica e das políticas de moderação de conteúdo, uma vez que as plataformas tendem a intervir apenas após a massiva difusão das imagens, momento em que o material já se encontra amplamente distribuído em múltiplas redes e usuários. Nesse sentido, a lógica reativa das *big techs*, centrada no fechamento de grupos e na exclusão pontual de conteúdos, mostra-se insuficiente diante da plataformização das violências de gênero, que se sustenta na reprodutibilidade técnica, na interconexão entre ambientes digitais e, principalmente, na ausência de políticas públicas e regulamentação das plataformas.

---

<sup>12</sup> Professora Dra. na Universidade Federal do Pampa (Unipampa), com atuação no curso de Graduação em Publicidade e Propaganda e na Pós-Graduação em Comunicação e Indústria Criativa. E-mail: [alinepaz@unipampa.edu.br](mailto:alinepaz@unipampa.edu.br) (0000-0002-0888-0781).

<sup>13</sup> Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy08105rd0wo>. Acesso em setembro de 2025.

Este artigo com abordagem etnográfica para internet (Hine, 2015; Miller *et al*, 2016), apresenta um recorte de uma pesquisa de tese de doutorado (Paz, 2024), que perpassa práticas digitais nas seguintes plataformas: Facebook, Instagram, Telegram, Discord e YouTube, de 2019 a 2023. Assim como método etnográfico propõe, a escolha das plataformas partiu da necessidade e dinâmica do campo, pois passaram a ter centralidade nas práticas comunicacionais contemporâneas e recorrência em casos de exposição não consensual. Essa análise registra um ecossistema de disseminação de conteúdos imagéticos íntimos sem o consentimento de meninas e mulheres<sup>14</sup>, que circulam amplamente entre as redes citadas.

Sob orientação das inscrições de Hine (2015) e Leitão e Graziela (2017), a etnografia digital compreendeu perambulações sistemáticas por redes e registros em grupos públicos e privados. Desta forma, foi aplicado um protocolo ético de anonimização e não intervenção nos grupos investigados.<sup>15</sup> Os critérios de seleção dos espaços observados basearam-se em buscas por palavras-chave como “vídeos vazados”, “vazados de mulheres” e “conteúdo íntimo”, bem como na exploração de fluxos interplataformas (quando grupos em uma rede remetiam a *links* em outra).

Segundo o Código Penal incluído pela Lei nº 13.718, em 2018, toda pessoa que, por meio da internet ou outros meios, compartilhar, vender, divulgar e expor conteúdos de fotografias, vídeos e registros que contenham informações sexuais e eróticas sem consentimento ou de apologia ao estupro, estão cometendo um crime. Variam as tipificações criminais de acordo com a idade e vínculos estabelecidos entre vítima e envolvidos. Em outras palavras, repassar conteúdos relativos à descrição da lei, mesmo não sendo a primeira pessoa a obtê-lo, com ou sem intenção, está igualmente infringindo-a.

Por meio deste crime emergente, ocorrem ações em rede e em grande escala, revelando casos individuais e coletivos<sup>16</sup>, que são impulsionados pela noção historicamente forjada do direito dos homens sobre o corpo das mulheres a partir do contrato social que integra o contrato sexual (Pateman, 1993). Essa concepção não apenas se adapta aos formatos por meio de artefatos digitais, como também encontra formas de reafirmar

---

14 Esses conceitos organizam-se por desdobramentos não fixos. Prioriza-se o uso dos termos meninas e mulheres, respectivamente, referindo-se a meninas por indivíduos reconhecidos até 14 anos e mulheres acima de 20 anos, considerando a lei brasileira de acordo com o Marco Legal (2007), entende por adolescência a faixa etária de 10 a 19 anos, e juventude dos 15 aos 24.

15 Para evitar ataques e produção de violência com a pesquisadora e envolvidas(os).

16 Para ilustrar: Grupo com mais de 30 mulheres aponta suspeito de publicar fotos íntimas delas em site pornográfico. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2023/02/grupo-com-mais-de-30-mulheres-aponta-suspeito-de-publicar-fotos-intimas-delas-em-site-pornografico-clehhqek008q016mkmbewjck.html>. Acesso em junho de 2025.

o domínio sobre territórios. Os conteúdos são distribuídos em ampla circulação nas plataformas, encontrando alianças ideológicas com as empresas da internet e, em conformidade territorial criam um cenário onde golpes e invasões de privacidade relacionados à exposição não consensual se tornam comuns<sup>17</sup>.

Longe de ser apenas entretenimento, compulsão, desejo erótico e sexual, o consumo massivo de tais imagens revela sobre a cultura e o contexto social que se adaptada para reatualizar mandatos comunicacionais vinculados a masculinidade hegemônica ao operar por meio da violência (Connell, 1995). Trata-se, como afirma Rita Segato (2018), de um comunicado sobre território e corpos historicamente subjugados. Em outras palavras, refere-se a um sistema de comunicação, uma autorização pública que comunica o seu poder territorial por meio dos corpos das mulheres.

Nesse cenário, as plataformas se tornam mais um lugar para o exercício de práticas violentas autorizadas a ação com os corpos que destoam a projeção da masculinidade hegemônica, em que, o amplo consumo de conteúdos íntimos de meninas e mulheres se torna um fenômeno social contemporâneo relevante para ser observado. Ao considerarmos dados estatísticos, o Brasil tem em média 4 processos por dia por registro e divulgação de imagens íntimas sem consentimento, sendo ainda subnotificados, resultaram entre janeiro de 2019 e julho de 2022, em 5.271 processos judiciais envolvendo o registro e a divulgação de imagens íntimas sem consentimento (Croquer; Catucci; Souza, 2023). Em 2024, o Brasil estava no top 5 dos países com mais denúncia de abuso infantil na internet, onde 99% das vítimas são meninas<sup>18</sup>.

Na última década, a comunidade acadêmica tem avançado de uma abordagem que tratava as plataformas digitais como objetos ou artefatos tecnológicos (estruturas técnicas com funcionalidades específicas) para uma compreensão mais ampla e crítica da plataformização como um processo sociotécnico complexo. Essa transição conceitual marca o reconhecimento de que as plataformas não operam apenas como ferramentas, mas como infraestruturas dinâmicas que moldam práticas sociais, econômicas, culturais e políticas, atuando na reorganização de mercados, relações de trabalho e formas de

---

17 Para ilustrar: Golpe no Instagram usa fotos e nomes de usuários reais para criar perfil falso de conteúdo adulto e clonar cartões. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2023/02/16/novo-golpe-do-instagram-copia-perfis-de-mulheres-para-vender-conteudo-adulto-dignidade-abalada.ghtml>. Acesso em junho de 2025.

18 Disponível em: <https://noticiapreta.com.br/brasil-esta-no-top-5-paises-com-mais-denuncia-de-abuso-infantil-na-internet-em-2024/>. Acesso em junho de 2025.

interação, necessitando, desta forma, de regulamentação e políticas públicas que deem conta de violências e crimes praticados em rede (Poell; Nieborg; Dijck, 2020).

Esse cenário que propõe uma automatização e datificação de todos os processos cotidianos, podendo ser chamado de plataformização (Poell; Nieborg; Van Dijck, 2020), capitalismo de vigilância (Zuboff, 2019), datificação da vida (Lemos, 2021), colonialismo de dados (Silveira; Souza; Cassino, 2021; Couldry, 2019), colonialismo digital (Faustino; Lippold, 2023), marca uma nova ordem econômica que extrai de toda a experiência humana a matéria-prima gratuita para práticas comerciais que não podem ser pensadas de forma isolada e sem considerar aspectos de gênero e interseccionais (Paz; Silva, 2025).

Esses sistemas algorítmicos, enquanto produzem uma alienação tecnológica que obscurece o projeto capitalista, vendendo a ideologia de gratuidade, conveniência, agilidade e eficiência, mascara-se de modernização, “se torna uma verdade discursiva, mais recentemente contestada por pesquisas que mostram que tal discurso serve à segregação e à redução dos benefícios de segmentos mais pauperizados e fragilizados da sociedade (Silveira, 2020, p.80).

Diante deste contexto, o campo etnográfico expõe um ecossistema de redes de circulação de conteúdo sem consentimento, distribuídas em plataformas de empresas da internet que são utilizadas cotidianamente, servindo como palco para a fabricação de ambientes digitais com o propósito de expor de forma desautorizada conteúdos imagéticos de meninas e mulheres, tanto em formatos pagos quanto gratuitos, disponibilizados em grupos fechados e abertos e em salas de bate-papo.

## Violência de gênero e o tráfego de conteúdos de mulheres

A disseminação de conteúdos de mulheres é organizada a partir de ecossistemas de redes criadas para consumo, tráfego, tráfico, venda e disseminação de conteúdos íntimos de mulheres, livremente gestado e distribuído, a começar pelo *Facebook*<sup>19</sup>. Uma busca na plataforma com as palavras-chave “vídeos vazados”<sup>20</sup>, “vazados de mulheres” e “conteúdo

19 Dados do Facebook até 2020, informam que 120 milhões de brasileiros participam de grupos ativos na rede e cada usuário pode participar de até 6000 grupos (Demartini, 2020). Além disso, o número de perfis falsos na plataforma é maior que a população brasileira e o crescimento de perfis *fakes* nas redes como *Instagram* e *Facebook*, é vinculado a golpes e a utilização de fotografias sem consentimento (Monitormercantil, 2021). Disponível em <https://monitormercantil.com.br/numero-de-perfis-falsos-no-face-e-maior-que-populacao-do-brasil/>.

20 Vazados é um dos termos usados na linguagem digital para informar sobre conteúdos disseminados na internet sem consentimento. Além deste, outros também podem ser associados ao fenômeno, como “pornografia de vingança”.

*íntimo*” demonstra a facilidade do acesso, entre grupos fechados e públicos, encontram-se dezenas desses espaços exclusivos para consumo de conteúdo desautorizado de mulheres. Nas primeiras perambulações, foi possível encontrar e mapear os seguintes grupos: “*Vídeos vazados*”, “*Vídeos vazados.com*”, “*Links de grupos e canais do Telegram de vídeos vazados*” e “*Vídeos vazados zoeira*”. Tais grupos, de modo muito articulado, circulam materiais em formatos mais e menos privados, abertos e segmentados. Esses conteúdos são monetizados por usuários, com pacotes ofertados a partir de R\$5,00 (cinco reais). São também rentáveis para as plataformas na medida em que geram lucro em torno de pacotes de conteúdos transformados em dados, criando um imenso consumo e circulação de informação armazenada nas redes, computadores, *smartphones* e em centros de processamento de dados dessas plataformas.

No *Discord*<sup>21</sup> também é possível encontrar inúmeros servidores de consumo de conteúdos íntimos de meninas e mulheres. Nessa plataforma, os grupos são organizados por categorias, etiquetas e temas em comum. Os servidores no *Discord* podem ser avaliados e recebem classificações de acordo com atividades ativas, como número de membros, curtidas e usuários *online* nos *chats*, onde compartilham *links* internos de grupos privados. Adentrar um grupo pode significar a entrada para muitos outros, com direcionamento por meio de fluxos entre *links* e acesso a diversos servidores. Além disso, é possível realizar chamadas de voz e vídeo com uma ou mais pessoas.

Servidores que compartilham conteúdo sem consentimento, encontrados a partir da busca com as palavras-chave “*vídeos vazados*” e “*vazados de mulheres*”, são nomeados como: “*Safadeza e putaria*, *Only fans gold*, *Inccubu’s dream*, *Casa do Kame*, *Elite das putarias 2.0* e *OFG HOT*”. Nesses servidores foi possível encontrar publicações de usuários informando sobre a venda de *packs* (pacotes com conteúdo íntimo de meninas e mulheres), ou procurando por conteúdos de mulheres sem consentimento, tornando comum perguntas como: “*alguém aí tem o pack da professora do Tiktok?*” ou “*quero fazer uma call íntima (chamada de vídeo) com alguma gata, pago*”. Nessas chamadas é habitual a gravação para posteriormente compartilhar em grupos ou vender os conteúdos na plataforma e em outras redes.

---

21 Dados do Discord, plataforma lançada em 2015, inicialmente para gamers, mostra que embora 70% dos usuários utilizam para atividades que não envolvem jogos, a sua base de membros triplicou em menos de um ano e, até 2022, são mais de 300 milhões de usuários na rede. Nessa plataforma, para entrar em um servidor (nome dado às comunidades), basta aceitar um convite enviado através de um *link*, que podem ser públicos e privados, além disso, criam salas de conversas anônimas (Noletto, 2021).

A circulação se concretiza em muitos níveis, incluindo pedofilia e a noção de cumplicidade entre os homens da casa, como mostra o comentário em uma das publicações: “*quem tem irmã de 15/16/17 anos, chama no privado, pago*”. Olhar esses servidores é entender que são espaços abertos para a disseminação de conteúdos de meninas e mulheres, com muitas possibilidades para a produção de outras atividades ilegais associadas ao crime.

Alinhada às proposições de Joan Scott (1989), as noções de gênero implicadas na disseminação de conteúdo sem consentimento são acionadas a partir das representações simbólicas dos corpos das mulheres. Esses corpos são compreendidos como objetos sexualizados que podem, a qualquer momento, nos termos de Gayle Rubin (2017), ser trocados, vendidos e traficados. Além disso, influenciadas por conceitos normativos que imperam e produzem a sensação legitimada do poder masculino sobre corpos específicos, essas noções não apenas moldam como também reificam as subjetividades masculinizadas e hegemônicas. Essas subjetividades encontram nas plataformas um palco ideal para serem experienciadas, exercidas e compactuadas.

Nessa direção, para Zuboff (2019), grandes empresas da internet por meio de seus discursos, afirmam potencializar capacidades e perspectivas humanas, no entanto, sem impedimentos legais, a ação das *big techs* resulta no entorpecimento psíquico que de forma sistemática, normaliza o fato de pessoas e objetos, serem seguidos, roubados, analisados, minerados, quantificados e modificados. Sob essa ótica, o capitalismo de vigilância é uma evolução dos processos da revolução industrial, que instaurou modos específicos de produção, capital, mais valia e expropriação.

O *Discord* se torna uma plataforma de ameaça e preocupação para pais e familiares que relatam casos de violência e assédio com filhas menores de idade. Um relato, em março de 2022 da CNN, informa: “*Ele pediu que enviasse fotos nuas e ela (a filha de 16 anos) obedeceu*”, segue o relato da mãe “*Eu passei por todas as conversas que eles tiveram, mas o mais perturbador, além da nudez, foi que ele pediu para ela enviar uma foto da nossa casa*”.

De acordo com o *Discord*, “*todos os servidores são privados por padrão, e apenas canais com mais de 200 membros podem ser descobertos em sua ferramenta de pesquisa se o administrador quiser que seja público*” (Kelly, 2022). Significa que qualquer pessoa pode receber um *link*-convite para adentrar um servidor e, com isso, trocarem mensagens de forma anônima e privada. Servidores com menos de 200 pessoas não são encontrados se não tiver o *link* para acesso, se tornando invisível e oculto para os demais usuários.

Outros casos envolvendo o *Discord* com conteúdo sexualmente explícito, predadores sexuais, meninas menores de idade e homens mais velhos em busca de imagens íntimas, se destacam no artigo que aponta como a plataforma está fora do radar de pais e escolas, descrita como um espaço “*selvagem das mídias sociais*”. Também apresentam dados do relatório de transparência do *Discord*, abordando sobre a remoção de conteúdos íntimos não consentidos, que passou de cerca de 130.000 remoções no segundo semestre de 2020, para 238.000 no primeiro semestre de 2021, e a remoção de servidores de *conteúdo explorador* (que o *Discord* define como pornografia não consensual e conteúdo sexual relacionado a menores), quase dobrou para mais de 11.000 (Kelly, 2022).

Esse cenário envolve a sociedade de plataforma (Dijck; Poell, 2019) e capitalismo de vigilância (Zuboff, 2019), naturalizando as violências tornadas irrefletidas em sociedades com bases patriarcais. Torna-se comum o tráfico de conteúdos de mulheres, caracterizado pelo consumo, troca e venda sem ressalvas de conteúdos íntimos sem consentimento. Entre frases frequentes do campo, destaca-se: “*Alguém tem uma pasta de vazamentos +18?*”, em um chat no *Discord*. Este tipo de comentário é recorrente e habitual, desencadeando outros como: “*vendo packs de menores de 18 anos*”, “*compro packs agora, é só chamar*” e “*procurando alguém para conversar sobre minas (meninas)*”.

Rubin (2017) reflete sobre a teoria da dádiva de Marcel Mauss (1925), na qual a troca de presentes recíprocas atende a uma demanda social e cultural que estabelece uma relação de confiança e ajuda mútua entre as pessoas envolvidas. Trata-se de uma forma de comunicação onipresente nas relações sociais. Sob essa perspectiva, a autora aponta a troca de mulheres como presentes na relação, um processo histórico e cultural que beneficia os relacionamentos entre os homens. Segundo Rubin (2017, p. 23), “as mulheres são negociadas como escravas, servas e prostitutas, mas também simplesmente como mulheres”, circulando de uma mão para outra, onde essas transações conferem direitos e poderes entre os homens. Essas trocas são definidas nos termos das sociedades e culturas que as desenvolvem. Assim, cada sociedade apresenta suas próprias formas de sistema sexo/gênero para o tráfico e troca de mulheres.

A descrição de um grupo no *Discord*, autodenominado por “*Um canal reserva*”, que pressupõe de antemão a existência de um canal oficial, apresenta prévias de conteúdo *vip*, os quais os usuários terão acesso mediante a pagamentos a partir de \$5,00 – informando: “*8 grupos com todos os conteúdos acima: onlyfans, sub 15 (indicando arquivos de meninas de 15 anos) vazados, vazados caseiros, lives vazadas e um monte de conteúdos de vídeos*”.

*infinitos e atualizados*”, afirmando o “*acesso vitalício*” ao conteúdo, com a possibilidade de visualização de prévias no servidor principal que direciona para outro *link* de acesso à plataforma do *Telegram*. Ou seja, no *Telegram*, outro caminho digital se desdobra para a criação de grupos contendo pastas com arquivos de mulheres de forma não consentida.

Nessa direção, a troca e tráfico de conteúdo de mulheres reflete um sistema de comunicação e reciprocidade entre os homens e as plataformas, se tornando extensão para prática de exploração e dominação. Além disso, as casas dos homens na internet se configuram como espaços de formação e fortalecimento de alianças. Essas estruturas perpetuam prerrogativas de relações violentas, que encontram na plataformização e na desregulamentação, uma nova arena para sua reafirmação.

Poell, Nieborg e Dijck, apontam como as abordagens acadêmicas em pesquisas sobre plataformização, “concebem plataformas e plataformização principalmente em termos institucionais, como infraestruturas de dados, mercados e formas de governança”, refletindo sobre a escassez de análises focadas em práticas culturais, ou seja, como as plataformas incidem, criam espaços e até determinam práticas sociais de coletividades, afirmando que se torna notável a “ausência de análises de como as plataformas transformam práticas culturais e vice-versa, como as práticas em evolução transformam plataformas como construções sociotécnicas específicas (2020, p. 05).

Para Silveira, sobre os processos algorítmicos e práticas discursivas sobre regulação, aponta:

Não somente devido à dimensão e à quantidade de acesso, mas também pelo modelo de negócios centrado na coleta de dados e na formação de perfis de interesse e consumo, a ação e o gerenciamento das plataformas de relacionamento online, tais como: Facebook, Youtube, Instagram, LinkedIn, entre outras, são realizados por sistemas algorítmicos. Em geral, são utilizados algoritmos de aprendizado de máquina, de linguagem natural, de reconhecimento de imagens, incluindo outros que distribuem mensagens e anúncios (Silveira, 2020, p. 67).

A partir dessa perspectiva, é possível compreender que a plataformização não apenas sustenta estruturas institucionais e mercadológicas, mas também atua diretamente em relação com práticas culturais específicas, como a partir da reprodução de violências de gênero. A circulação de conteúdos íntimos de mulheres sem consentimento, mediada pelas plataformas por meio de servidores, grupos e algoritmos, evidencia como não

são neutras, mas sim agentes ativos na consolidação de lógicas patriarcais. Assim, as plataformas não apenas abrigam, mas também condicionam e amplificam práticas culturais violentas, tornando-se, além de coautoras, fundamentais na organização simbólica e material dessas dinâmicas.

## Um ecossistema de circulação de imagens íntimas de mulheres mediado pelas plataformas

No campo etnográfico, junto ao servidor na plataforma *Discord*, chamado “Vazados”, foi possível observar não apenas inúmeros *links* direcionados para servidores, como também outros *links* que seguiam fluxos para o *YouTube* e que conduziam a grupos no *Telegram*, *Instagram* e *TikTok*. Esse processo resulta em uma vasta interconexão entre plataformas, alimentando esses grupos dispersos pela internet.

Ao acompanhar o *chat* do servidor que abriga 8.333 membros (dados de setembro de 2022), nota-se que um *link* para acesso a outra comunidade composta por 3.149 membros, é compartilhado. Essas práticas revelam o fluxo de tráfego entre esses grupos e a quantidade de membros que consomem os mesmos conteúdos, contribuindo para a criação e fortalecimento de laços e identidades individuais e coletivas, além de propiciar o recompartilhamento incessante dos conteúdos circuláveis entre as plataformas.

Em um vídeo publicado no *Youtube*<sup>22</sup> em novembro de 2022, intitulado “*Grupo de vídeos vazados no Discord: link direto - veja os comentários abaixo - siga-nos no Instagram*”, com 3.600 visualizações o título chama atenção para o seu formato de guia ou manual de como acessar conteúdo vazado, incluindo direcionamentos para outras plataformas. O vídeo tem duração de 19 segundos e é narrado por uma voz de leitura de texto programada, caracterizada pela ausência de personalidade, comumente utilizada em vídeos gerados por aplicativos. Seu conteúdo é uma instrução sobre como acessar materiais vazados, além de alertar que os *links* para acesso ao vídeo e *Instagram* serão periodicamente alterados e substituídos para evitar bloqueios, rastreamento e derrubadas.

Nos comentários, destaca-se outro *link* para o *Telegram*, indicando ser o terceiro grupo de conteúdos vazados (outros haviam sido denunciados), oferecendo mais de 600 itens variados. Em seguida, um segundo comentário menciona que o grupo foi banido,

22 Link de acesso: [https://www.youtube.com/watch?v=akeVOePfRio&ab\\_channel=SrLost](https://www.youtube.com/watch?v=akeVOePfRio&ab_channel=SrLost). O vídeo estava disponível até abril de 2023, no entanto, em agosto, ao ser pesquisado novamente, o *Youtube* informa a seguinte mensagem: Vídeo indisponível. Este vídeo não está mais disponível pois a conta do *YouTube* associada a ele foi encerrada.

mas outro já foi criado. Isso sugere que o risco de banimento não é um obstáculo, mas sim uma oportunidade para continuar as práticas. Em outro comentário, o Sr. *Lost*, nome do canal no *YouTube*, promete compartilhar mais grupos de conteúdos vazados por meio de outras contas e redes.

Esse olhar sobre as plataformas, embora aqui, ancorado nos estudos de comunicação e gênero, também demanda uma visão interdisciplinar, sobretudo jurídica, no diálogo com marcos regulatórios nacionais e internacionais. No Brasil, o Marco Civil da Internet e projetos como o PL 2630/2020 apontam para a necessidade de responsabilização das plataformas quanto à circulação de conteúdos ilegais, ainda que com limites e tensões a nível global, revelando como a questão ultrapassa fronteiras e exige respostas coordenadas entre campos distintos do saber.

Esse ecossistema revela um fluxo de imagens sendo disseminadas sem consentimento que percorrem trajetórias digitais por diversas plataformas como *Facebook*, *Instagram*, *Discord*, *Youtube* e *Telegram*, onde esses conteúdos são trocados, traficados e vendidos. Essas elaborações refletem a complexidade deste fenômeno na sociedade atual, destacando a relevância da regulamentação das plataformas.

A produção de tráfego com ampla circulação de conteúdos íntimos, conduz ao tráfico digital de conteúdos com apelo generificado, sexual e erótico. Nessa direção, a internet e as tecnologias em rede se configuram em espaços para disputas patriarcais, formadas e organizadas por sistemas de alianças e fraternidade masculina, que se materializa na exploração e expropriação de dados dos corpos das mulheres.

As redes públicas e privadas de indivíduos e plataformas tornam-se elementos centrais para a concentração e acúmulo de dados relativos aos corpos das mulheres, sem qualquer vínculo antecedente, fabricam incontáveis espaços digitais voltados para a disseminação de conteúdo sem consentimento. Incluem-se plataformas cotidianas como *Facebook*, *Instagram*, *Youtube* e *Telegram*. Trata-se da impunidade aliada à segurança de que não haverá maiores consequências legais.

Por ser a violência de gênero contra as mulheres uma situação social e cultural organizada por lógicas de estruturas produtoras de desigualdades, compreende-se a necessidade de pensar na implementação prática de políticas públicas voltadas para combater as violências incorporadas nestes locais, a partir de aspectos específicos de gênero e regulamentação das plataformas. É insuficiente apenas a penalização de usuários e a conscientização sobre consentimento, uma vez que as plataformas fornecem a estrutura

para o consumo e comercialização de tais conteúdos. Além disso, é necessário cobrar de forma adequada a ação permanente que as plataformas da internet devem adotar para a criação de recursos efetivos de cuidado, redução e combate às violências.

Por fim, a disseminação não consensual de conteúdos organiza o tráfego e tráfico dos conteúdos que são gestados por usuários e plataformas coniventes, resultando em um ecossistema, onde a matéria-prima é o corpo da mulher transformado em pacotes de dados. Esse processo reatualiza em grande escala as violências contra as mulheres, comunicando de forma sistemática o domínio sobre os espaços e reiterando o discurso patriarcal e capitalista sobre os territórios, na medida em que ocupam as ruas digitais circunscritas à circulação de conteúdo íntimo de mulheres, tornados objetos de alta circulação e consumo. Diante do exposto, a regulamentação das plataformas e o combate à circulação não consensual de imagens íntimas de mulheres demandam políticas públicas intersetoriais que articulem tecnologia, direito e gênero. Pensar a plataformização como questão pública implica reconhecer que a internet é também território de ação política e responsabilidade estatal.

## Referências

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 dez. 2012. p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112737.htm). Acesso em agosto de 2021.

CONNELL, Robert. Políticas da masculinidade. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 185-206, 1995. Disponível em [https://seer.ufrgs.br/educacao\\_e\\_realidade/article/view/71725/40671](https://seer.ufrgs.br/educacao_e_realidade/article/view/71725/40671). Acesso em agosto de 2021.

COULDRY, Nick. Do mito do centro mediado ao mito do Big Data: Reflexões sobre o papel da mídia na ordem social. **Comunicação Mídia e Consumo**, v. 16, n. 47, p. 407-431, 2019.

CROQUER, Gabriel; CATUCCI, Anaísa; SOUZA, Vivian. Brasil tem ao menos 4 processos por dia por registro e divulgação de imagens íntimas sem consentimento. **GI**, 2023. Disponível em <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2023/02/05/brasil-tem-ao-menos-4-processos-por-dia-por-registro-e-divulgacao-de-imagens-intimas-sem-consentimento.ghtml>. Acesso em fevereiro de 2023.

FAUSTINO, Deivison; LIPPOLD, Walter. **Colonialismo digital: por uma crítica hacker-fanoniana**. Boitempo Editorial, 2023.

HINE, Christine. **Ethnography for the Internet: Embedded, Embodied e Everyday**. Londres: Bloomsbury Academic, 2015.

IPEA / Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da violência**, 2020. Brasília; RJ; SP: IPEA / Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

KELLY, Samantha Murphy . **Discord vira alvo de preocupação para pais após relatos de violência e assédio**. CNN BRASIL, 2022. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/business/discord-vira-alvo-de-preocupacao-para-pais-apos-relatos-de-violencia-e-assedio/>. Acesso em agosto de 2023.

LEITÃO, Débora K.; GOMES, Laura Graziela. **Etnografia em ambientes digitais: perambulações, acompanhamentos e imersões**. Antropolítica-Revista Contemporânea de Antropologia, n. 42, 2017.

LEMONS, André. Dataficação da vida. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 21, p. 193-202, 2021.

MILLER, Daniel *et al.* **How the world changed social media**. London: UCL Press, 2016.

MONITORMERCANTIL. Número de perfis falsos no Face é maior que a população do Brasil. Disponível em <https://monitormercantil.com.br/numero-de-perfis-falsos-no-face-e-maior-que-populacao-do-brasil/>. Acesso em novembro de 2022.

NOLETO, Cairo. Discord: o que é, como funciona e como usar. 2022. TRYBE, 2021. Disponível em <https://blog.betrybe.com/ferramentas/discord-como-funciona/#2>. Acesso em novembro de 2022.

PATEMAN, Carole. **O Contrato Sexual**; trad. Marta Avancini. Rio: Paz e Terra, 1993.

PAZ, Aline Amaral. Isso não é pornografia de vingança [livro eletrônico]: mulheres, conteúdos e internet / Aline Amaral Paz. -- 1. ed. -- Santa Maria, RS : Arco Editores, 2024.

PAZ, Aline Amaral; SILVA, Sandra Rúbia Da. Quando a dataficação tem gênero. Produção de violência contra meninas e mulheres na internet. **Inmediaciones de la Comunicación**, v. 20, n. 1, 2025.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Plataformização. **Revista Fronteiras**, v. 22, n. 1, 2020.

RUBIN, Gayle. **Políticas do sexo**. São Paulo: Ubu, 2017.

SCOTT, Joan. **Gender: a useful category of historical analyses**. Gender and the politics of history. New York, Columbia University Press, 1989.

SEGATO, Rita. **Contra-pedagogías de la crueldad**. Editorial Prometeo, 2018.

SILVEIRA, Sergio Amadeu. Discursos sobre regulação e governança algorítmica. **Estudos de sociologia**, v. 25, n. 48, 2020.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da; SOUZA, Joyce; CASSINO, João Francisco (org.). **Colonialismo de dados e modulação algorítmica: tecnopolítica, sujeição e guerra neoliberal**. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2021. 212 p.

VAN DIJCK, José; POELL, Thomas; DE WALL, Martijn. **The Platform Society**: public values in a connective world. Oxford: Oxford University Press, 2019.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**. Routledge, 2019.

## CAPÍTULO 3

# A Desinstitucionalização de Adolescentes à Luz da Doutrina da Proteção Integral: Novos Caminhos?

Nívia Maria Duarte Delgado Brandolt<sup>23</sup>

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin<sup>24</sup>

### Introdução

A legislação vigente tem como regra a manutenção de crianças e adolescentes junto à respectiva família natural, já que a interferência estatal é hipótese excepcional. A convivência da criança e do adolescente com a família natural é um direito fundamental previsto nos arts. 227, *caput* e art. 5º, § 2º, ambos da CF, e no art. 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que orienta tal diretriz. Neste ponto, observa-se a vinculação, inclusive, da referida tutela com a salvaguarda da maternidade, impondo-se deveres de proteção ao Estado, como pontua Ingo Wolfgang Sarlet (2025, p. 651).

Em determinadas situações deduzidas em juízo, porém, cabe ao Poder Judiciário, à luz do caso concreto, analisar o princípio do melhor interesse da criança/adolescente, desconstituindo, inclusive, o poder familiar que, originalmente, tocava à família natural, possibilitando a medida extrema de acolhimento institucional. Tal medida é autorizada pelo artigo 101, inciso VII do ECA (Brasil, 1990), a fim de que o protegido possa ter,

---

23 Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-7540-7801>. E-mail: niviamariadb@gmail.com

24 Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora da Unipampa, Campus São Borja. Orcid:<https://orcid.org/0000-0003-1369-0816>. E-mail:lisianne.ceolin@unipampa.edu.br

com o distanciamento provisório ou definitivo da família, um saudável desenvolvimento físico e mental.

Segundo Maciel (2013), as medidas protetivas do ECA (Brasil, 1990) devem ser aplicadas aos pais que não garantem aos filhos todos os direitos fundamentais a que fazem jus. Assim, importante é o papel controlador da rede de proteção (Conselho Tutelar, Centro de Referência Especializado em Assistência Social- CREAS e Centro de Referência de Assistência Social - CRAS), de forma articulada com magistrados e promotores atuantes nas Varas da Infância e Juventude, salientando-se que a cooperação entre os órgãos das diversas áreas e a implementação de políticas públicas eficazes ensejará uma resposta mais efetiva na garantia da assistência aos infantes.

Diante deste cenário, a pesquisa pretende desenvolver a temática de políticas públicas sob a ótica das medidas de proteção previstas no ECA, notadamente a medida de proteção de acolhimento institucional e suas implicações sociais para além do acolhimento (pós-institucionalização). Em última análise, esta investigação intenciona verificar a existência e suficiência de políticas públicas que contribuam para a vida do protegido que não voltou ao convívio familiar, tampouco foi adotado, e necessita gerenciar sua vida adulta após a vivência do acolhimento.

Como recorte de análise, o trabalho examina iniciativa que pode alcançar abrangência nacional, qual seja, o Programa Novos Caminhos, a cargo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em implementação em Tribunais de Justiça de estados-membros. Como se trata de política recente, os dados disponibilizados ainda são incipientes, mas permitem verificar a lacuna existente no que concerne à desinstitucionalização de jovens em medida de acolhimento, em função da maioria.

## Metodologia

A abordagem qualitativa conduz o presente trabalho considerando, sobretudo, a temática, que envolve, dentre outros, aspectos sociais, comportamentais, valorativos, políticos e jurídicos, o que exige um olhar sobre os sujeitos envolvidos no problema de pesquisa. Neste sentido, Minayo (2001, p. 14) explicita que tal abordagem “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.”

As naturezas exploratória e descritiva fazem-se presentes em complementariedade, tendo em vista que o artigo descreve a problemática, apontando seus suportes teóricos, bem como utiliza-os para aproximar-se do problema de pesquisa. Quanto aos métodos de procedimento, o artigo lança mão de levantamento bibliográfico e documental, examinando a literatura especializada e as normativas pertinentes ao problema de pesquisa.

## Desenvolvimento

### EVOLUÇÃO HISTÓRICO NORMATIVA ACERCA DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO OU VULNERABILIDADE

O enfrentamento do problema de pesquisa proposto, qual seja, analisar as políticas públicas direcionadas aos jovens sob medidas de proteção prestes a serem e/ou recém-desinstitucionalizados, após o atingimento da maioridade, com vistas à proposição de estratégias para um eficaz enfrentamento da referida transição, exige que, inicialmente, se tenha uma compreensão clara sobre as razões que fundamentam a institucionalização na atualidade. Não é possível alcançar tal compreensão sem examinar aspectos históricos, políticos, sociais e normativos que circundam a problemática.

## Dos “pequenos adultos” à consagração da doutrina da proteção integral e do melhor interesse da criança e do adolescente

Ao longo do tempo, a infância foi tratada de muitas formas, ganhando distinção e relevo com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90. No entanto, apesar dos trinta e cinco anos da legislação protetiva, a realidade ainda apresenta um cenário preocupante, na medida em que os direitos infantojuvenis, formalmente prioritários, por vezes são burlados por meio da vivência de crianças e adolescentes em acolhimento institucional.

As várias formas de atenção dispensadas à infância no decorrer do tempo demonstram que a infância pobre reserva piedade e solidariedade para alguns, assim como indiferença, crueldade e opressão para outros. Assim, as funções variadas atribuídas às famílias ao longo

da história podem ser analisadas de acordo com a evolução religiosa, política, econômica e social, conforme leciona Paulo Lôbo (2025, p. 22).

Apesar de serem reconhecidos os valiosos esforços de alguns personagens que dedicam suas vidas à causa da infância, a história das políticas públicas, da legislação e da assistência demonstra que persiste a segregação de classes e a desigualdade, enfatizando que a problemática da infância é invariavelmente associada à pobreza (Rizzini; Pilotti, 2011).

Tatagiba e Teixeira (2021) referem que pessoas pobres são indivíduos que não conseguem suprir sua demanda por recursos básicos de sobrevivência por meio do mercado, de bens materiais, sendo que a falta de renda por vezes coloca famílias em risco. A questão do acesso a poucos recursos para subsistência ou sobrevivência não é tratada pelo ECA (Brasil, 1990) como motivo para o acolhimento de crianças e adolescentes, mas a prática e a literatura demonstram que a carência financeira contribui sobremaneira para a colocação de crianças e adolescentes em vulnerabilidade e risco.

Lôbo (2025, p. 23), ao manifestar-se quanto aos direitos dos vulneráveis, revela que a lei não pode desatender grupos sociais neste contexto, já que a fragilidade ou vulnerabilidade é uma tentação ao exercício ilusório de poder. Entretanto, nem todas as crianças e adolescentes considerados pobres eram abandonados por suas famílias. Havia também o sistema de compadrio e a doação/adoção. As famílias em vulnerabilidade social e econômica utilizavam-se desses instrumentos de entrega de bebês como estratégias para proteção de seus filhos e para que, assim, fossem criados por famílias que lhes dessem oportunidades.

Irene Rizzini (2004) revela que a proteção à infância era, antes de tudo, proteção da família. A família é o primeiro grupo de relação estabelecida pelos indivíduos e é a responsável pela socialização entre eles. Assim, espera-se que essas relações estejam baseadas no afeto, proteção e atenção. Por outro lado, a negação desses valores pode ocasionar consequências graves e, por vezes, irreversíveis, como abandono, maus-tratos, negligência, exploração.

O Código de Menores de 1927 foi substituído pelo Novo Código de Menores de 1979, o que consagrou a noção do Menor em Situação Irregular. As crianças e os adolescentes marginalizados eram vistos como um problema, uma patologia social, segundo Furlan (2020), já que o código submetia as famílias em situação de pobreza à intervenção do Estado.

A partir da década de 1990, o conceito de infância modificou-se com os estudos de Sans Qvortrup, deixando de ser marcada pelo ‘não ser racional’ para tornar-se um ator social. Assim, a criança é situada no contexto histórico e cultural capaz de agir e modificar o meio ao seu redor (Sarmiento, 2011). Isso porque as crianças passaram a ser percebidas como informantes das suas próprias vivências, interlocutoras capazes de falar sobre diferentes temas, inclusive sobre si mesmas. As crianças são definidas de maneira afirmativa (Beloff, 2004, p. 35) como sendo sujeitos plenos de direitos, não mais vistos como incapazes, pessoas incompletas, mas de pessoas cuja singularidade é a de estarem crescendo.

Somente após a Constituição Federal de 1988 é que todos os familiares foram reconhecidos e consagrados como sujeitos de direitos, respeitando-se suas individualidades e direitos fundamentais, assim como as pluralidades de entidades familiares e as famílias monoparentais.

A partir da promulgação do ECA (Brasil, 1990), acolher crianças e adolescentes em instituições passou a ser vedado, em regra. Isso porque a falta ou carência de recursos materiais não pode ser motivo para a perda ou a suspensão do poder familiar. Inexistindo outro motivo que enseje a decretação da medida extrema (acolhimento), a criança/adolescente deverá ser mantida/o em sua família de origem e incluído/incluída em programas oficiais de auxílio, através do acompanhamento da Rede de Proteção.

Assim, no que tange à Proteção Integral, eles são sujeitos de direitos, o que rompeu os paradigmas que lhe antecederam. A Doutrina da Proteção Integral foi inaugurada pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), bem como pelo ECA (Brasil, 1990). Isso implica dizer que a nossa Constituição Federal antecipou-se à Convenção da ONU a respeito dos direitos infantojuvenis, que foi aprovada pela Assembleia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989.

O ECA (Brasil, 1990) ressalta o caráter provisório da medida de acolhimento e a importância do fortalecimento dos vínculos familiares, isso para reverter a cultura da institucionalização arraigada no Brasil (Negrão; Constantino, 2011). Trata-se de uma das mais avançadas leis do mundo em matéria infantojuvenil, que pretende garantir direitos básicos, com absoluta prioridade, às crianças e adolescentes, independentemente de sua condição social. Vale referir, ainda, que o ECA previu a necessidade de organização das varas especializadas da infância e da juventude, as quais devem “contar ainda com profissionais

de outras áreas do conhecimento humano, de modo a prove aconselhamento, orientação e encaminhamento dos menores, quando seja necessário.” (Barcellos, 2022, p. 325).

Houve significativa tentativa de romper com a ótica excludente e estigmatizante sobre infância pobre, trazendo à tona questões relativas a toda população desta faixa etária (0 a 18 anos), sejam elas favorecidas ou não, necessitadas de igualdade e amparo legal.

Logo no primeiro artigo do ECA (Brasil, 1990) há menção de que a lei dispõe sobre a proteção integral, o que denota a importância do tema. Há a atribuição a toda e qualquer criança e adolescente de uma série de direitos especiais, reconhecendo a sua condição de pessoa em desenvolvimento. Não há nenhuma distinção entre crianças e adolescentes oriundos de famílias abastadas ou menos favorecidas. Além disso, o que pode estar em situação irregular é a atuação do Estado e não a criança e o adolescente, que devem ser prioritariamente protegidos.

Historicamente, as políticas públicas voltadas para a infância e juventude apontaram para o acolhimento desse segmento, especialmente se estivessem em situação de risco. A carência de recursos materiais, embora aumente as chances de uma criança ou adolescente sofrer maus-tratos e negligência, não é suficiente para explicar essa e outras formas de violação de direitos. No entanto, a pobreza aumenta a vulnerabilidade social das famílias e intensifica outros fatores de risco, como doenças, baixa escolaridade, exploração, violação de direitos, entre outros.

Desse modo, a assistência social deve ser resposta de proteção aos sujeitos que estão em situação de risco e vulnerabilidade, ou seja, aqueles que estão mais suscetíveis a crises e dificuldades, decorrentes de exposições aos riscos, conforme Barros (2020, p. 42).

O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente indica que devem ter suas inclinações tratadas com prioridade pelo Estado, pela sociedade e pela família, tanto na elaboração quanto na aplicação de direitos que lhe digam respeito, notadamente nas relações familiares, como pessoas em desenvolvimento e dotadas de dignidade (Lôbo, 2025, p. 55). O fundamento deste princípio está essencialmente descrito no artigo 227 da CF (Brasil, 1988), que estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado, com absoluta prioridade, os direitos que enuncia. Atualmente, qualquer decisão deve ser tomada considerando seu melhor interesse.

No que concerne à temática deste trabalho, que evidencia adolescentes sob medida de proteção de acolhimento, é sabido que o desligamento institucional obrigatório pela maioria civil deve ocorrer de forma implacável aos 18 anos. Aqueles que não

conseguiram restabelecer vínculos familiares, seja com sua família natural, extensa ou ampliada, seja pela colocação em família substituta na modalidade adoção, ficarão desprovidos de qualquer amparo estatal.

O próprio ECA (Brasil, 1990) prevê o desligamento obrigatório aos 18 anos, sem abordar a previsão de proteção do público que atinge a maioridade, como se a implementação dos 18 anos fosse suficiente para tornar alguém autônomo e passível de gerenciar sua própria vida de forma independente fora da medida de proteção de acolhimento. Por outro lado, quando se trata de medida socioeducativa pelo cometimento de ato infracional equiparado a crime ou contravenção, o ECA (Brasil, 1990) prevê a possibilidade do cumprimento da medida até os 21 anos.

A vivência profissional da pesquisadora junto ao Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Uruguaiana demonstra que o desligamento do adolescente deve ser tema melhor discutido dentro da rede de proteção. Não se pode levar em consideração tão somente o critério etário, acreditando tratar-se de jovem cuja autonomia possibilita uma vivência individual em sociedade. As instituições de acolhimento carecem de investimentos pedagógicos, profissionais concursados, cujo trabalho denote continuidade e possa fornecer autonomia gradativa ao jovem, além de amparo e afeto.

## Diretrizes dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes

Inserir crianças ou adolescentes em ambiente distinto de sua família natural ou extensa, mediante a inclusão em serviços de acolhimento, é medida de proteção pautada pelos princípios da excepcionalidade e provisoriedade (art. 101, §1º, do ECA) (Brasil, 1990).

Maciel (2013) revela que os critérios da excepcionalidade e provisoriedade partem da compreensão de que, por melhor que seja o atendimento ofertado pela instituição, esta jamais será capaz de substituir a família em todas as suas nuances, notadamente no que se refere ao fortalecimento de sua estrutura emocional.

Os princípios indicados no ECA (Brasil, 1990) evidenciam que o acolhimento de determinado protegido deverá funcionar como etapa precedente à futura reintegração familiar ou, constatada a impossibilidade, da colocação em família substituta na modalidade adoção.

Existem diferentes tipos de instituições que abrigam crianças e adolescentes em nosso País, estejam elas em situação de risco, vulnerabilidade ou carência de recursos para sua manutenção. Crianças e adolescentes podem chegar ao acolhimento por serem órfãs, por terem sido abandonadas por sua família natural, por estarem em situação de rua, por necessitarem abrigo temporário, entre outros motivos.

As medidas de proteção constantes do artigo 101 do ECA (Brasil, 1990) podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente. As medidas mais drásticas e que refletem mais alteração no cotidiano da criança e do adolescente são as formas de acolhimento. O acolhimento familiar foi privilegiado pelo ordenamento jurídico, conforme a alteração do ECA (Brasil, 1990) pela Lei nº 12.010/2009 (Brasil, 2009a), que trouxe mudanças substanciais ao ECA quanto ao acolhimento e outros temas que aqui não são tratados, demonstrando que deve ter preferência a colocação em famílias acolhedoras (art. 34, §1º, ECA) (Brasil, 1990).

Rossato e Lépure (2023, p. 392) definem a medida de proteção de acolhimento familiar como aquela dotada de provisoriedade própria da medida de acolhimento, por meio da qual a criança ou o adolescente é retirado de sua família de atual convivência e encaminhado para a família acolhedora, a quem é deferida a guarda. Tal inserção ao serviço de família acolhedora deve ser determinado pelo Juiz da Vara da Infância e Juventude, que determinará a expedição da guia de acolhimento. Tanto o acolhimento familiar quanto o institucional constituem, no âmbito do Plano Nacional de Assistência Social, serviços de proteção especial, de alta complexidade, pois importam na retirada, ainda que provisória, da família natural (Rossato; Lépure, 2023, p. 393).

Todos os programas (acolhimento institucional e familiar) devem estar devidamente registrados no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Municipal de Assistência Social, com atendimento dos requisitos legais. Além disso, deve haver entrosamento com o Conselho Tutelar e a Vara da Infância e Juventude, devendo durar o menor tempo possível, e apenas o imprescindível para o reajuste familiar (família natural ou extensa), ou, então, o necessário para a inserção em família substituta (adoção).

Uma vez acolhido, o protegido deverá ser recebido pela instituição e a equipe técnica deverá elaborar o Plano Individual de Atendimento (PIA), de forma individual e detalhada, como forma de orientar o julgador e os demais atores da política pública para atuação junto a rede de proteção. O PIA, conforme artigo 101, §4º, é um produto técnico que deve conter as necessidades dos acolhidos, aspectos peculiares, metas prazos e projeto de vida. Deverá, inclusive, ser levado em consideração pelo Magistrado da Infância e Juventude

quando da eventual retomada dos laços com a família ou a total ruptura dos vínculos familiares, mencionando, ainda, se o protegido tem algum projeto de vida e poderá ser amparado após a maioridade.

A instituição de acolhimento ou o abrigo institucional constitui-se em serviço que tem aspecto semelhante ao de uma residência (Leporé, 2023, p. 397). Deve ser prestado atendimento personalizado e em pequenos grupos.

Considerando-se que a medida protetiva de acolhimento institucional e familiar são regidas pelo princípio da brevidade, preocupou-se o ECA (Brasil, 1990) com a fixação de prazo para que ocorra a sua reavaliação. Nesse sentido, toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento institucional terá sua situação reavaliada a cada três meses. A autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado pela equipe multidisciplinar, deverá decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou pela inserção em família substituta. Assim, em situações extremas é que se pode adotar a medida de proteção de acolhimento institucional, não mais sendo utilizada a denominação abrigo ou abrigamento, conforme descrito por Ishida (2023). Trata-se de medida transitória, que se insere entre os Serviços de Proteção Social de Alta Complexidade (art. 1º, III, da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – Resolução nº 109, de 11/11/2009) (Brasil, 2009).

A inserção da criança ou adolescente em acolhimento ocorrerá unicamente em razão de ordem judicial, o que não retira a possibilidade de que sejam encaminhados às entidades de atendimento respectivas, em situações excepcionais, independentemente de mandado judicial, o que deverá ser informado ao Juiz da Vara da Infância e Juventude em 24 horas (Leporé, 2023, p. 398). Além disso, a permanência em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de dezoito meses, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

Os principais objetivos dos serviços de acolhimento são: acolher e garantir proteção integral; prevenir o agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos; restabelecer vínculos familiares; possibilitar a convivência comunitária; promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais; fortalecer a autonomia; promover o acesso a programações culturais, de lazer e esporte (Conselho Nacional de Justiça, 2020).

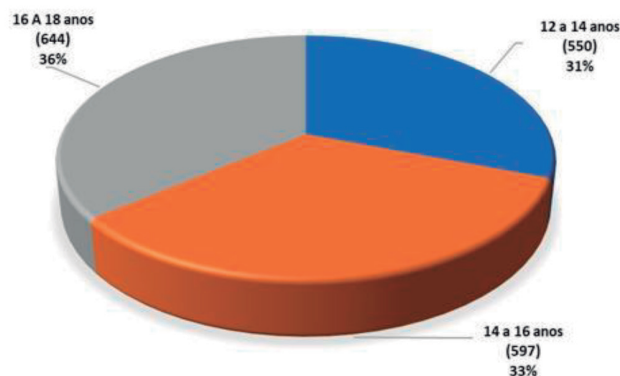
Conforme ensina Leporé (2023), as medidas de proteção podem ser definidas como medidas assistenciais que poderão ser aplicadas às crianças e aos adolescentes em situação

de risco, assim caracterizada por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou em razão de sua conduta (Art. 98, ECA).

O ECA (Brasil, 1990) atribuiu ao Conselho Tutelar e ao Juízo da Vara da Infância e Juventude a inserção de crianças e de adolescentes em medidas protetivas. Contudo, algumas medidas são de competência exclusiva da autoridade judiciária, conforme descrito por Leporé (2023). Com efeito, as medidas protetivas indicadas nos incisos VII, VIII e IX, quais sejam, acolhimento institucional, acolhimento familiar e colocação em família substituta somente poderão ser aplicadas pelo Juízo da Vara da Infância e da Juventude.

Em consulta ao site do Conselho Nacional de Justiça, especificamente no Sistema de Acolhimento institucional, constatou-se, em julho de 2025, que o Rio Grande do Sul possui um total de 3.976 acolhidos (crianças e adolescentes). Destes, 1.791 são adolescentes (12 a 18 anos), sendo 550 com idade entre 12 e 14 anos, 597 com idade entre 14 e 16 anos, bem como 644 adolescentes entre 16 e 18 anos em nosso Estado (Figura 1).

Figura 1 – Criança e adolescentes acolhidos no Rio Grande do Sul.



Fonte: A autora, 2025.

De acordo com Maciel (2013), o princípio da incompletude institucional rompe com o paradigma da instituição total e gera aos serviços de acolhimento a obrigação de se articularem com a comunidade, utilizando-se de todos os recursos ali disponíveis. Não cabe à entidade substituir a comunidade na oferta de atividades ali presentes ou em serviços de outras competências. Também não deve pretender isolar as crianças e adolescentes das pessoas da comunidade, permitindo uma interação.

Conforme orientações técnicas para serviços de acolhimento, por meio da Resolução nº 109/2009 (Brasil, 2009), o acolhimento poderá ser ofertado em forma de abrigo institucional, casa-lar ou repúblicas. O abrigo institucional ou acolhimento institucional tem aspecto semelhante a uma residência, onde deve ser prestado atendimento personalizado e em pequenos grupos. Esta é a modalidade de acolhimento institucional em que permanecem os adolescentes no Município de Uruguaiana. A capacidade do abrigo é de até vinte acolhidos. A casa-lar constitui-se do oferecimento de unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador ou cuidador residente. Ele reside em uma casa que não é sua para prestar cuidados a determinado grupo de crianças e adolescentes, cuja capacidade é de até dez acolhidos. Não há esta modalidade de acolhimento na cidade de Uruguaiana.

Por sua vez, a república deve oferecer apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social que não tenham a possibilidade de retorno para a família de origem, tampouco de colocação em família substituta e que não consigam se sustentar sozinhos.

## Resultados e discussões

O ECA, em seu artigo 2º, considera como criança a pessoa de até 12 anos incompletos. Os adolescentes são o grupo que conta com idade entre 12 e 18 anos, segundo o ECA, razão pela qual o estudo deu-se com o grupo pertencente à faixa etária dos adolescentes entre 12 e 18 anos.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, que antecedeu em dois anos o ECA, trouxe para a Política de Assistência Social *status* de dever do Estado e direito do cidadão, compondo o Sistema de Seguridade Social Brasileiro. A Lei Orgânica de Assistência Social, Lei nº 8.742 (LOAS) é datada de 1993, ou seja, três anos após a implementação do estatuto.

As políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes no Brasil possuem dois grandes marcos: antes e depois da promulgação do ECA. A infância e a adolescência, assim, possuem o viés de serem objeto de controle do Estado (de 1.500 até 1.985) e, posteriormente, como sujeitos de direitos, com prioridade absoluta, após a promulgação da CF e do ECA (Rizzini; Pilotti, 2011).

A política de assistência social trouxe diretrizes e princípios destinados ao enfrentamento da temática da exclusão social a fim de efetivar a assistência como uma política de direito, buscando superar a cultura do assistencialismo intrínseca a ela, conforme Maria Carmelita Yazbek (2014).

Como forma de superar a lacuna da ausência de políticas públicas aos egressos, o Conselho Nacional de Justiça, através da resolução nº 543/2024, lançou o Programa Novos Caminhos, que busca apoio permanente aos institucionalizados. Uma iniciativa do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que busca se expandir pelo país.

A Corregedoria Nacional de Justiça está em tratativas para a implementação da proposta em outros Estados, quais sejam, Pará, Tocantins, Bahia, Rio de Janeiro, Maranhão, Rio Grande do Sul, Alagoas, Roraima, Acre e Distrito Federal. Ainda, a Coordenadoria busca articulação com empresas de grande porte, porém, não existem perspectivas de tempo para os trâmites.

Em contato com a Coordenadoria da Infância de Juventude do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, houve a confirmação de que o Estado está em tratativas, mas ainda não houve a assinatura do convênio, pois, além da sensibilização do Tribunal, é necessário apoio privado à nacionalização do programa.

Assim, percebe-se que o ECA (Brasil, 1990) menciona desinstitucionalização gradual, mas ainda não há uma política abrangente e obrigatória, apenas iniciativas que partem de algumas premissas, como as mencionadas no Programa Novos Caminhos, temática sobre a qual pouco se encontra em termos de referenciais teóricos. Percebem-se políticas públicas que agem apenas como paliativos, pois espera-se que instituições de acolhimento preparem-se para o momento da transição do acolhimento, contemplando fortalecimento e autonomia, estabelecendo um desligamento gradativo do jovem prestes a atingir a maioridade, porém, tal situação não é vivenciada.

Desse modo, importante refletir sobre a deficiência de políticas públicas direcionadas aos desligados do acolhimento pela maioridade, que deve ser discutido com base no conceito de desinstitucionalização aqui trazido, atrelado ao desenvolvimento da autonomia e preparação para a sociedade. A República é uma opção para os jovens egressos do serviço de acolhimento institucional, já que possibilitará uma maior preparação para a vida adulta, de forma gradativa e cautelosa, oferecendo moradia, alimentação e profissionalização. Como se verá na análise dos dados coletados, porém, sequer conhecimento há a respeito desta possibilidade por parte de gestores e poucas referências possuem sobre o tema os

entrevistados integrantes da equipe técnica do serviço. O programa Novos Caminhos, de igual forma, mostra-se uma importante iniciativa na contribuição para a construção de um futuro íntegro e mais justo para os jovens egressos das casas de acolhimento.

Percebeu-se, com o estudo, que o sistema de acolhimento institucional atual tem a preocupação de suprir as necessidades básicas de moradia, alimentação, acesso aos bancos escolares e sistema de saúde. Por outro lado, direitos como o de lazer, esporte, profissionalização, convivência comunitária por vezes são deixados de lado e tidos como secundários, apesar de descritos como prioritários no ECA (Brasil, 1990).

A ausência de políticas públicas para egressos do serviço de acolhimento afronta o direito fundamental com expressa previsão legal no artigo 227 da Constituição Federal (Brasil, 1988), na medida em que viola o direito à convivência familiar e comunitária, como ensina Souza (2014). A defesa do acompanhamento singular dos adolescentes institucionalizados e prestes a serem desligados, com a contínua intervenção, tanto para quem exerce os cuidados quanto para quem os recebe, é desafiador, já que o próprio ECA (Brasil, 1990) refere a extinção automática de medida de proteção aos 18 anos, sem indicar outros olhares protetivos.

## Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente** – Lei nº 8.069/1990. De acordo com a Lei 12.415/11 que incluir o parágrafo único no art. 130 do ECA. 5ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

BELOFF, Mary. **Los derechos del niño em el sistema interamericano**. Buenos Aires: Del Puerto, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009b**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 16 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Iniciativa da Corregedoria Nacional de Justiça capacita jovens para o mundo do trabalho. **Agência CNJ de Notícias**, 11 dez. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/iniciativa-da-corregedoria-nacional-de-justica-capacita-jovens-para-o-mundo-do-trabalho/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/adoacao/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

CONSTANTINO, Elizabeth Piemonte. **Meninos institucionalizados: a construção de um caminho**. São Paulo: Arte e Ciência. 2000.

FURLAN, Vinicius. **Infância institucionalizada: identidade e acolhimento institucional**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2020.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência**. 23ª Edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. Volume 5. Famílias. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 6. ed. rev. e atual. conforme Leis n. 12.010/2009 e 12.594/2012. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

NEGRÃO, A. V. G; CONSTANTINO, E. P. **Acolhimento institucional em tempos de mudança: uma questão em análise**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

PERROT, Michelle. **Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2024.

RIFIOTIS, Fernanda Cruz. “Egressos” de serviços de acolhimento institucional e políticas públicas: a “reversão figura-fundo”. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 214-238, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/124818>. DOI: <https://doi.org/10.11606/2179-0892.ra.2016.124818>. Acesso em: 16 jul. 2025.

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de Crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro, Ed. Puc-Rio; São Paulo, Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene.; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Manual de Direito da Criança e do Adolescente**. 3ª ed. São Paulo: JusPODVIM, 2023.

SARAIVA, João Batista Costa. **Direito Penal Juvenil – Adolescente e Ato infracional: Garantias Processuais e Medidas Socioeducativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito à proteção da maternidade da infância, da juventude e do idoso. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14.ed. São Paulo: Saraiva Jur. 2025.

SARMENTO, M .J. **Conhecer a infância**: os desenhos das crianças como produções simbólicas. In: MARTINS FILHO, A. J.; PRADO, P. D. Das pesquisas com crianças à complexidade da infância. Campinas: Autores Associados, 2011.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Sistema de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais**: intersetorialidade na agenda das políticas sociais. São Paulo: Papel Social, 2014.

## CAPÍTULO 4

# História em Jogo: O uso do RPG como recurso pedagógico no ensino de patrimônio cultural e identidade de São Borja

Taise Silva da Rosa<sup>25</sup>

Nola Patrícia Gamalho<sup>26</sup>

### Introdução

Este artigo origina-se do trabalho de conclusão de curso intitulado *História em Jogo*, desenvolvido na Licenciatura em Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). A atividade parte da perspectiva da Universidade como uma política pública de desenvolvimento territorial e, nesse contexto de licenciatura, como parceria da Educação Básica na promoção de uma educação cidadã, instigante e que promova a identidade regional. A produção do jogo integra o tripé da Universidade: ensino, pesquisa e extensão, a partir de uma experiência pedagógica baseada no *Role-Playing Game* (RPG), o qual será disponibilizado de forma gratuita à rede básica.

O ponto de partida é a convicção de que a escola pode ser um espaço de descoberta e pertencimento, em que o estudante é convidado a compreender o mundo em que vive por meio de experiências significativas. O uso do RPG como recurso didático surge, assim,

---

25 Graduada de Ciências Humanas- Licenciatura. E-mail: [taiserosa.aluno@unipampa.edu.br](mailto:taiserosa.aluno@unipampa.edu.br). ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-0013-2730>

26 Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente da UNIPAMPA – São Borja. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8585-4798>

como uma possibilidade de romper com modelos tradicionais de ensino, que muitas vezes afastam os alunos dos conteúdos históricos e de sua própria realidade.

O jogo propõe que a História seja vivida e narrada pelos próprios estudantes, a partir de enredos inspirados no patrimônio cultural e nas memórias da cidade de São Borja, localizada na região das Missões, no Rio Grande do Sul. Ao unir elementos da cultura local com metodologias ativas, o jogo convida os participantes a reconhecerem-se como sujeitos históricos, capazes de interpretar, reconstruir e valorizar o passado que os constitui. Além de seu caráter lúdico, o RPG estimula o pensamento crítico, a cooperação e a criatividade, valores que se alinham às diretrizes contemporâneas da educação e às demandas de uma aprendizagem que seja, ao mesmo tempo, significativa, crítica e prazerosa (Moran, 2013; Berbel, 2003).

Assim, busca-se compreender como o RPG pode contribuir para um ensino lúdico e que valorize a identidade e cultura de São Borja. O percurso metodológico é de revisão bibliográfica acerca de ludicidade, patrimônio cultural e RPG; a criação de um jogo pedagógico a partir dos marcos territoriais e culturais da cidade de São Borja, com uso do *software* CANVA; aplicação do jogo em contexto de ensino médio. A pesquisa desenvolvida caracteriza-se como qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, pois busca compreender a experiência dos estudantes a partir da interação com um jogo de RPG. Além disso, configura-se como uma pesquisa participante (Brandão, 2003) uma vez que propõe uma intervenção pedagógica no espaço escolar, articulando a prática do estágio curricular com a formação acadêmica nas dimensões de ensino, extensão e pesquisa.

Desse modo, este texto compartilha o percurso de criação e fundamentação do projeto *História em Jogo*, refletindo sobre os diálogos entre educação patrimonial, metodologias ativas e cultura local, e sobre como o RPG pode se tornar uma ferramenta potente de ensino e valorização da identidade regional. Além dessa introdução, o artigo organiza-se em seções que tratam de: a história de São Borja; o patrimônio e identidade cultural; o jogo e a educação lúdica; a construção do jogo e considerações finais.

## 2. São Borja: história viva e desafios educativos

O ensino de História, especialmente na Educação Básica, ainda se apoia fortemente na memorização de datas, fatos e personagens, distanciando-se das vivências e referências

cotidianas dos estudantes. Essa abordagem, centrada na transmissão de informações, tende a esvaziar o sentido social e formativo da disciplina. No entanto, a História também pode ser um espaço de construção de identidades, de reconhecimento e de diálogo com o território vivido (Castrogiovanni, 2000).

Fundada em 1682 pelos padres jesuítas, especialmente por Francisco Garcia, como a Redução Jesuítico-Guarani de São Francisco de Borja, a cidade foi a primeira das Reduções que formaram os Sete Povos das Missões. Durante o período missioneiro, foi um importante centro de convivência entre a cultura europeia e as práticas indígenas, resultando em uma rica fusão de elementos religiosos, linguísticos e artísticos que ainda hoje moldam sua paisagem cultural (Motta da Silva, 2013).

Em 1834, São Borja foi elevada à condição de Vila, consolidando sua importância política e econômica regional. Já em 1984, recebeu o título de Cidade Histórica, reconhecimento formal de seu papel na preservação da memória missioneira e fronteiriça (Ceeinter, 2021).

A cidade é também berço de duas figuras centrais da história nacional: Getúlio Vargas e João Goulart, ambos ex-presidentes da República. Seus memoriais (o Museu Getúlio Vargas e o Memorial Casa de João Goulart) compõem hoje parte fundamental do patrimônio local, junto a outros espaços como o Museu Missioneiro e o Museu da Estância (São Borja, 2024).

Localizada às margens do Rio Uruguai, em fronteira com Santo Tomé (Argentina), São Borja é um exemplo vivo de cidade fronteiriça, marcada por trocas linguísticas, econômicas e culturais que atravessam o tempo. A construção da Ponte da Integração, em 1997, intensificou esse intercâmbio e transformou a cidade em um ponto de convergência entre culturas.

Já o patrimônio imaterial do município reflete a essência de uma comunidade que, entre fronteiras e rios, construiu uma identidade plural, tecida pela fé, pela música e pelas tradições. Entre as manifestações mais significativas está a Semana Farroupilha, uma das celebrações mais emblemáticas do município. Durante esse período, São Borja se transforma em palco de desfiles tradicionalistas, cavalgadas, bailes e encenações históricas, que reúnem as diferentes etnias formadoras da cultura local. A cidade é reconhecida como a “Capital Gaúcha do Fandango”, título que reforça sua ligação com a dança, a música e o convívio social como expressões de pertencimento e resistência cultural (Revistas Ceeinter, 2021).

Outras práticas revelam a vitalidade das tradições locais, como a Procissão de São João Batista, realizada anualmente no dia 23 de junho. A celebração, que parte da Igreja Matriz e segue até a Fonte São João Batista, mantém viva uma promessa feita por uma mãe ao santo em tempos de guerra. Essa narrativa (transmitida oralmente há gerações) simboliza a fé, a esperança e o vínculo comunitário que caracterizam o modo de vida são-borjense (Turismo São Borja, 2024).

Também se destacam eventos como o Festival da Barranca, dedicado à música nativista e à convivência cultural à beira do rio; o Carnaval Apparício Silva Rillo, que reúne compositores e intérpretes locais; e os festivais de gastronomia regional, em que pratos típicos e saberes culinários são compartilhados como forma de preservar as memórias familiares e afetivas da cidade (Dspace Unipampa, 2022).

Essas manifestações reforçam a ideia de que a cultura é uma construção viva, resultado das interações entre o passado e o presente. São práticas que unem arte, religiosidade e sociabilidade, e que (ao serem estudadas e valorizadas na escola) fortalecem o sentimento de pertencimento. Como lembra Pierre Nora (1993), a memória coletiva se sustenta em “lugares de memória”, que podem ser tanto físicos quanto simbólicos: uma praça, uma dança, uma receita, uma lembrança contada à beira do fogo. Apesar dessa riqueza, observa-se que o patrimônio local ainda é pouco explorado no contexto escolar, permanecendo invisível aos olhos de muitos alunos.

### 3. Educação patrimonial e identidade cultural

A educação patrimonial constitui-se como uma vertente essencial da formação cidadã (Horta, 1999). Ela propõe que os bens culturais (materiais ou imateriais) sejam compreendidos não apenas como relíquias do passado, mas como elementos vivos da memória coletiva, que se atualizam constantemente nas práticas sociais e nas formas de pertencimento de uma comunidade. De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan, 2014), a educação patrimonial deve estimular “a valorização, preservação e apropriação consciente dos bens culturais, promovendo o reconhecimento da diversidade e o fortalecimento da identidade cultural”.

Nesse sentido, o trabalho pedagógico com o patrimônio exige que a escola ultrapasse a simples transmissão de informações e adote uma postura investigativa, aproximando os alunos das histórias locais, das narrativas comunitárias e dos espaços de

memória (Horta, 1999). Como afirma Stuart Hall (2006), a identidade é uma “celebração móvel”, constantemente reformulada pelas experiências e pelo contato com o outro. Assim, o patrimônio cultural não deve ser visto como algo fixo, mas como um processo de construção simbólica, em que diferentes grupos e gerações reinterpretem o passado à luz de novas vivências. A escola, portanto, tem papel fundamental como mediadora desse diálogo entre memória e contemporaneidade.

Ao trabalhar com o patrimônio, o professor de História atua não apenas como transmissor de conteúdos, mas como mediador cultural, ajudando o estudante a reconhecer os sentidos históricos de seu território. Essa prática, quando vinculada à ludicidade e à imaginação, fortalece a noção de pertencimento e estimula a preservação da memória coletiva. Nesse aspecto, a experiência de São Borja é exemplar: trata-se de uma cidade em que as tradições fronteiriças, as marcas do período missioneiro e as heranças políticas coexistem em um mesmo espaço simbólico, oferecendo material abundante para o exercício da consciência histórica e cidadã. Assim, mais do que ensinar fatos, a educação patrimonial aliada à metodologia ativas/criativas, ensina a olhar, despertando o interesse e o afeto pelo lugar onde se vive.

## 4. O jogo como linguagem e metodologia ativa

O jogo sempre ocupou um papel fundamental na construção das culturas humanas. Segundo Huizinga (2014), o ato de jogar antecede a própria cultura, sendo uma das expressões mais antigas da criatividade humana. Em *Homo Ludens*, o autor descreve o jogo como um “espaço de liberdade”, onde regras e imaginação se encontram para criar realidades. Essa dimensão simbólica torna o jogo um terreno fértil para a educação, pois permite que o aprendizado aconteça de forma afetiva, espontânea e participativa.

Nas últimas décadas, as metodologias ativas têm se consolidado como alternativas eficazes para promover o protagonismo estudantil. Conforme Berbel (2011), essas metodologias buscam colocar o aluno “no centro do processo de aprendizagem”, desafiando-o a resolver problemas, tomar decisões e refletir criticamente sobre suas ações. Nessa perspectiva, o RPG se insere como um instrumento que combina o pensamento crítico à experiência lúdica, permitindo que o estudante aprenda enquanto cria, interpreta e colabora.

O RPG (*Role-Playing Game*) é, essencialmente, um jogo de narrativa coletiva, em que cada participante assume um papel e contribui para o desenrolar da história. O enredo é conduzido por um mestre (o narrador, no caso, o professor mediador) que propõe desafios e situações, enquanto os jogadores respondem com ações, diálogos e escolhas. Essa estrutura faz do RPG um modelo ideal para o trabalho educativo, pois mobiliza diferentes competências cognitivas e sociais: imaginação, argumentação, empatia, resolução de problemas e cooperação (Américo, 2012).

Na sala de aula, o uso do RPG possibilita um aprendizado que ultrapassa o conteúdo curricular e alcança o campo das emoções, das relações e das experiências coletivas. Moran (2013) afirma que aprender é envolver-se: é preciso sentir, criar, experimentar. O jogo, ao unir emoção e raciocínio, transforma a aprendizagem em uma vivência.

A aplicação de RPGs na educação patrimonial, portanto, oferece uma forma inovadora de explorar conteúdos históricos e culturais. Ao interpretar personagens inspirados em figuras locais, visitar espaços simbólicos e resolver enigmas/quizes baseados em fatos, o estudante passa a “pensar historicamente”, ou seja, a compreender os processos de mudança e permanência que estruturam a vida social (Américo, 2012).

Essa abordagem vai ao encontro do que Paulo Freire (1996) defende como educação libertadora: uma prática que parte da realidade concreta dos sujeitos e estimula a leitura crítica do mundo. No *História em Jogo*, os estudantes não apenas aprendem sobre São Borja, eles vivem a cidade, reinventando-a por meio da imaginação e do diálogo. O jogo, portanto, não é apenas uma estratégia de engajamento, mas uma linguagem pedagógica que amplia as possibilidades de ensinar História, conectando saberes, experiências e emoções. É uma maneira de reencantar o processo educativo e de devolver à escola sua dimensão de curiosidade e descoberta.

## 5. O “História em Jogo”

*História em Jogo* foi concebido com o propósito de reunir ensino, cultura e ludicidade em uma experiência formativa. Ele busca romper a ideia de que aprender História significa apenas decorar nomes e datas, propondo um caminho mais envolvente, no qual os estudantes se tornam autores e protagonistas do próprio aprendizado.

Inspirado em metodologias ativas e nas discussões sobre educação patrimonial, construiu-se um jogo de RPG totalmente ambientado na cidade de São Borja (RS). O

RPG foi pensado como ferramenta de mediação, em que os conteúdos escolares se transformam em experiências concretas e afetivas. Cada missão, personagem e desafio foi cuidadosamente elaborado para estimular a investigação, a cooperação e a reflexão crítica. Assim, o jogo se torna uma extensão simbólica da cidade, um espaço imaginário que espelha o território real e convida os participantes a explorá-lo sob uma nova ótica. O jogo em questão é interdisciplinar, envolvendo conhecimentos de História, Geografia e Sociologia e incentivando o olhar crítico sobre as relações entre cultura, poder e identidade. Como defende Castrogiovanni (2000), a escola precisa ser um espaço de leitura do mundo, e o território, um texto a ser interpretado coletivamente.

Ao assumir papéis inspirados em personagens da vida local e ao interagir com elementos simbólicos da cidade, os estudantes são conduzidos a refletir sobre temas como memória, diversidade, cidadania e valorização cultural. Dessa forma, o RPG se torna um meio de fazer pensar a História, permitindo que o passado se atualize em narrativas compartilhadas e emocionais. O *História em Jogo* transforma São Borja em um tabuleiro vivo. O mapa da cidade serve como cenário principal, conectando os jogadores a espaços históricos, museus, praças, monumentos e tradições locais. A cada rodada, os participantes percorrem caminhos simbólicos e reais, resolvendo enigmas, cumprindo missões e reconstruindo partes esquecidas da história regional.

A narrativa ocorre em uma São Borja atemporal, onde passado e presente se cruzam. Parte de que um evento misterioso ameaça apagar a memória da cidade: os marcos históricos estão perdendo sua essência, e figuras lendárias começam a desaparecer dos livros e monumentos. Cabe aos jogadores, como “Guardiões da Memória”, investigar as causas desse esquecimento e restaurar a história antes que se perca para sempre.

Cada missão representa um fragmento dessa memória em risco. Os jogadores são guiados por personagens não jogáveis (NPCs) (fantasmas, artistas, líderes populares e figuras históricas) que compartilham saberes, propõem desafios e testam os conhecimentos dos participantes. O Fantasma de Getúlio Vargas, por exemplo, entrega enigmas sobre a criação da CLT; Maria do Carmo, mulher histórica da cultura popular da cidade, ensina sobre as práticas curativas e religiosas da região; Tia Ramona, figura lendária das margens do rio Uruguai, pede ajuda para restaurar a tradição das festas de São João Batista.

Cada acerto concede itens simbólicos (como o Rosário da Proteção, o Filtro dos Sonhos ou a Lança Missioneira) que fortalecem o grupo e representam o aprendizado conquistado.

Personagens e classes: Os jogadores escolhem personagens inspirados em figuras típicas de São Borja, com habilidades e limitações específicas. Entre as classes estão:

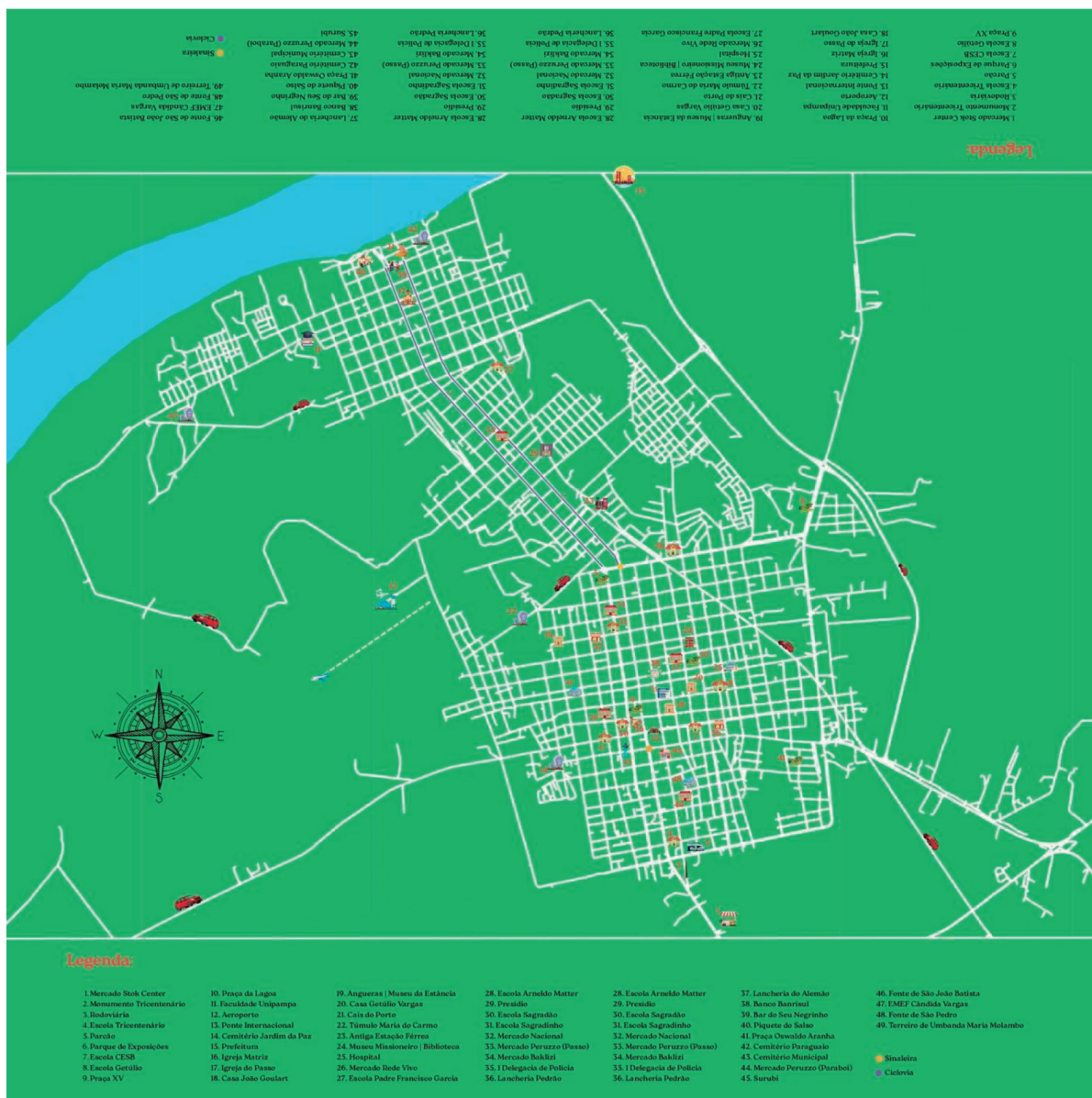
- Ribeirinho, ligado às margens do Rio Uruguai, mestre em navegação e pesca;
- Artista Popular, que usa o carisma para inspirar o grupo e abrir caminhos culturais;
- Cozinheiro, que prepara alimentos tradicionais e restaura energia;
- Gaúcho, símbolo de resistência e coragem, habilidoso com o laço e o cavalo;
- Indígena Guarani, sábio e guardião das tradições ancestrais;
- Imigrante Italiano ou Alemão, conhecedor de técnicas de cultivo e artesanato;
- Político, dotado de diplomacia e poder de persuasão;
- Músico, cuja arte pode fortalecer aliados e acalmar conflitos;
- Guarda da Fronteira, bilíngue e protetor dos limites da cidade.

Cada personagem representa uma dimensão da identidade local (social, histórica ou simbólica), mostrando aos alunos que o patrimônio é feito de pessoas e narrativas, não apenas de construções e documentos. A dinâmica do jogo segue um sistema de turnos cooperativos, em que o grupo decide coletivamente para onde ir e o que fazer. A movimentação pelo mapa consome pontos de estamina, e um dado de 20 lados (d20) define o desfecho das ações, quanto maior o número, melhores os resultados. Os caminhos são interligados por 49 pontos de interesse, como museus, praças e monumentos reais de São Borja. Cada ponto contém desafios e perguntas sobre a história, o patrimônio e a cultura local. Cumprir as missões concede recompensas (itens, reputação, energia) e, principalmente, conhecimento histórico contextualizado. As missões podem variar de enigmas a tarefas criativas, como dramatizar uma cena da Revolução Farroupilha ou compor uma cantiga inspirada na tradição missioneira.

Além do mapa, os materiais do jogo incluem: -Ficha de personagem, com informações sobre habilidades e limites; Cartas de missão e enigmas, elaboradas com base em fontes históricas e culturais; Marcadores de estamina e reputação, que controlam a progressão do grupo.

Essa estrutura incentiva a colaboração e a autonomia. O aprendizado acontece enquanto o grupo joga, debate e constrói decisões coletivas, reforçando o caráter investigativo e participativo do ensino. Assim, o *História em Jogo* (Figura 1) transforma o ato de aprender em aventura e descoberta, em que cada desafio é uma nova forma de olhar para a própria cidade.

Figura I: Mapa do *História em Jogo*, representando os principais espaços históricos e culturais de São Borja.



Fonte: Base do IBGE, Elaboração Taise Silva da Rosa

Figura 2: Exemplo de carta de missão com desafios relacionados ao patrimônio cultural de São Borja.

## Enigmas, Quizes e Missões

### • Seu Ladi - Escola Getúlio 8

#### Pergunta 1:

*Sopro em minha flauta e toco melodias que encantam. Qual é o nome da escala musical com sete notas?*

RESPOSTA: Escala diatônica.

#### Pergunta 2:

*Minha música segue sete notas. Qual é a oitava nota que repete a primeira em outro tom?*

RESPOSTA: Dó (oitava).

#### Pergunta 3:

*No folclore gaúcho, quem dança a 'marca' e o 'serrote'?*

RESPOSTA: Dançarinos de Chula.

#### Missão – Canção Perdida

Itens: Primeira estrofe – Monumento Tricentenário (2); Segunda estrofe – Casa Getúlio Vargas (20); Terceira estrofe – Museu Missioneiro (24).

Recompensa: +1 Reputação e +2 Conhecimento musical.

### • Indígenas Artesãos - Praça XV 9

#### Pergunta 1:

*Nossos filtros dos sonhos têm uma trama que captura energias. O que simboliza a forma circular de um filtro dos sonhos?*

RESPOSTA: O ciclo da vida ou o círculo do universo.

#### Pergunta 2:

*Nossos povos pintavam o corpo em rituais. Que material natural era usado como pigmento vermelho?*

RESPOSTA: Urucum.

#### Pergunta 3:

*Para nos guiar, usamos as estrelas. Como chamamos o Cruzeiro do Sul em guarani?*

RESPOSTA: Curuxu (aceitar "Cruzeiro do Sul").

#### Missão – Sonhos e Sabedoria

Itens: Penas de aves – Parque de Exposições (6); Galhos flexíveis – Piquete do Salso (40); Fios de água benta – Fonte São Pedro (48).

Recompensa: +3 Conhecimento e Filtro dos Sonhos

Fonte: Elaboração de Taise Silva da Rosa

## Considerações Finais

Ao transformar São Borja em cenário e protagonista de uma aventura narrativa, o jogo convida professores e estudantes a reencantarem o processo educativo e a perceberem que o patrimônio cultural não é algo distante, mas parte essencial daquilo que somos. A experiência de criação do RPG revelou que o ensino pode ser criativo, sensível e colaborativo, sem abrir mão do rigor teórico e da reflexão crítica. Ao assumir papéis, resolver enigmas e caminhar por mapas reais e imaginários, os alunos exercitam a empatia, o raciocínio e a curiosidade, competências fundamentais para a formação cidadã. Mais do que decorar fatos, eles experimentam a história e constroem novos sentidos para o passado.

Como afirma Paulo Freire (1996), ensinar não é transferir conhecimento, mas criar possibilidades para a sua produção. O jogo concretiza essa ideia: oferece aos estudantes a oportunidade de investigar, decidir, errar, acertar e, sobretudo, se reconhecer como sujeito histórico. Ao integrar ludicidade, identidade e território, o *História em Jogo* mostra que o aprendizado é também uma forma de pertencimento. Em cada missão cumprida, há um gesto de preservação; em cada personagem interpretado, um fragmento da memória coletiva; e em cada descoberta, a confirmação de que a História não está apenas nos livros, ela está viva, nas ruas, nas pessoas e nos afetos. O verdadeiro sentido do projeto não está apenas em jogar, mas em olhar com novos olhos para o lugar onde se vive. Porque, no fim, aprender é isso: pertencer.

## Referências Bibliográficas

AMÉRICO, Marcos. **RPG e Educação: o jogo e o aprender**. Campinas: Papirus, 2012.

BERBEL, Neusi Aparecida Navas. Metodologias ativas e a promoção da autonomia de estudantes. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 32, n. 1, p. 25-40, 2011.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Pesquisa participante e saber popular: o saber daquele que ensina e aquele que aprende. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). **Repensando a pesquisa participante**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 7-14.

CASTROGIOVANNI, Antônio Carlos. **Ensinar Geografia: práticas e textualizações no cotidiano**. Porto Alegre: Mediação, 2000.

CEEINTER. São Borja: cidade histórica e patrimônio missioneiro. **Revista CEEINTER**, São Borja, 2021.

DSPACE UNIPAMPA. **Patrimônio, cultura e identidade fronteiriça em São Borja**. Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HORTA, Maria de Lourdes Parreiras. **Educação patrimonial**. Brasília: Iphan, 1999.

HUIZINGA, Johan. **Homo Ludens**: o jogo como elemento da cultura. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2014.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Iphan). **Educação patrimonial: histórico, conceitos e processos**. Brasília: Iphan, 2014.

MORAN, José. **A educação que desejamos**: novos desafios e como chegar lá. Campinas: Papirus, 2013.

MOTTA DA SILVA, Isabel Cristina. **Missões**: no começo de sua fundação. Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, 2013. Disponível em: <https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/2357/1/ISABEL%20CRISTINA%20MOTTA%20DA%20SILVA.pdf>. Acesso em: 6 out. 2025.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. **Revista Projeto História**, São Paulo, n. 10, p. 7-28, 1993.

REVISTAS CEEINTER. Fandango e identidade cultural em São Borja: capital gaúcha da tradição. **Revista CEEINTER**, São Borja, 2021.

SÃO BORJA. **Museus e memoriais**: patrimônio cultural são-borjense. Prefeitura Municipal de São Borja, 2024.

TURISMO SÃO BORJA. **Tradições e fé popular**: festas e manifestações culturais de São Borja. São Borja, 2024.

## CAPÍTULO 5

# Mudanças Climáticas e Políticas Públicas em Unidades de Conservação

Rosa Daniele Cruz<sup>27</sup>

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin<sup>28</sup>

### Introdução

O Brasil é o país que abriga a maior concentração de ecossistemas tropicais em áreas protegidas, mas uma parcela considerável dessas reservas pode estar vulnerável às mudanças climáticas em curso no planeta (Pinheiro, 2019).

A afirmação de Chloé Pinheiro, ancorada em estudo do Centro de Pesquisas Meteorológicas e Climáticas Aplicadas à Agricultura (Cepagri) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), abre este capítulo por revelar o cerne do trabalho, que objetiva apresentar uma abordagem sistêmica, relacionando temas interdependentes, como o são as mudanças climáticas e as políticas públicas ambientais. Busca-se demonstrar a correlação entre as áreas protegidas e o papel que desempenham no apoio às estratégias de mitigação e adaptação diante dos efeitos das alterações do clima.

Na primeira seção, apontam-se os fundamentos das unidades de conservação, com apresentação de panorama acerca de conceitos e regime jurídico, bem como seu papel na formulação das políticas públicas para alcançar a efetividade na gestão ambiental.

---

27 Graduada em Tecnologia em Gestão Ambiental pela Universidade Norte do Paraná e Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja, mestranda em Políticas Públicas pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja, e-mail [rosacruz.aluno@unipampa.edu.br](mailto:rosacruz.aluno@unipampa.edu.br)

28 Doutora em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, RS, Brasil. Docente da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Rio Grande do Sul, Brasil, e-mail [lisianneceolin@unipampa.edu.br](mailto:lisianneceolin@unipampa.edu.br)

Na sequência, o capítulo dedica-se a explorar os efeitos das mudanças climáticas em unidades de conservação, destacando como eventos extremos podem interferir na manutenção da efetividade de gestão, evidenciando que as mudanças climáticas impõem um novo paradigma.

Por fim, a última seção traz o papel das unidades de conservação nas políticas de mitigação e adaptação, pois com a intensificação dos impactos do clima, essas áreas tornam-se essenciais na contribuição para a construção de uma governança climática pautada pela sustentabilidade, pela justiça ambiental e pela solidariedade intergeracional.

O capítulo demonstra que as Unidades de Conservação desempenham papel central na consolidação das políticas públicas ambientais e climáticas, atuando como instrumentos estratégicos de proteção ecológica e de promoção da sustentabilidade. Ao articular os fundamentos jurídicos, os efeitos das mudanças climáticas e o papel das UCs nas ações de mitigação e adaptação, evidencia-se que a efetividade dessas áreas depende da integração entre gestão ambiental, planejamento territorial e governança participativa. Assim, as Unidades de Conservação reafirmam sua relevância como espaços essenciais à preservação da biodiversidade e à manutenção do equilíbrio climático.

## Fundamentos das Unidades de Conservação e políticas públicas

As Unidades de Conservação são pilares da política ambiental brasileira, constituindo instrumentos de gestão do território e de proteção do patrimônio natural. A Lei nº. 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), define-as em seu artigo 2º, inciso I, como sendo:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Brasil, 2000).

O Sistema divide as áreas em Unidades de Proteção Integral (UP) e Unidades de Uso Sustentável (US). Pode-se afirmar que o SNUC é a concretização de reconhecimento das UCs, bem como de suas potencialidades, pois além de ser um respaldo para proteção e conservação do meio ambiente ali inserido, também abrange um visão socioambiental, tendo em vista que os espaços protegidos refletem na renda, no emprego, no

desenvolvimento de toda a região e na população em seu entorno, conforme disposto nos objetivos elencados no artigo 4º, aqui parcialmente citados:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- [...]
- V - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (Brasil, 2000).

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer entendem que as unidades de conservação, por concretizarem o dever de proteção ecológica previsto na Constituição Federal de 1988, em especial no art. 225, representam:

[...] um mecanismo essencial para assegurar, por exemplo, a proteção da biodiversidade e do regime climático, ou seja, dois dos temas centrais e mais preocupantes da crise ecológica sem precedentes que vivenciamos hoje e que decorre direta e exclusivamente da magnitude da intervenção do ser humano na Natureza, notadamente em razão da destruição da cobertura florestal (e consequente liberação de gases do efeito estufa) e alteração dos habitats naturais das espécies da fauna e da flora em todos os cantos do Planeta. (Sarlet e Fensterseifer, 2025, p. 977)

Na mesma direção, Antonio Herman Benjamin chama a atenção para os papéis desempenhados pelas UCs:

Em todo o mundo, os vários ordenamentos jurídicos adotam um conjunto de instrumentos de tutela ambiental que mescla objetivos de conservação (como a Reserva Legal, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável

e a APA – Área de Proteção Ambiental) com outros, mais rígidos, de preservação (como as APPs – Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas). Uns mais antropocêntricos (Florestas Nacionais, p. ex.), outros de índole claramente ecocêntrica (Estações Ecológicas ou Reservas Biológicas, p. ex.). (Benjamin, 2011, p. 91)

José Afonso da Silva (2014, p. 83) entende que as UCs materializam a “função ecológica da propriedade”, ao mesmo tempo em que reforçam a solidariedade intergeracional.

Diante da relevância dessas áreas, as políticas públicas, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, constituem elemento primordial na busca da efetividade de gestão das unidades de conservação. Neste sentido, Frey entende que:

[...] as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de “polity” e “politics”, mas que é preciso uma adaptação do conjunto e instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento (Frey, 2022, p. 5).

Uma vez que o conceito das políticas públicas, segundo Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 26) “trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”, a proteção ambiental das UCs como ferramenta no enfrentamento das mudanças climáticas requer uma visão coletiva, aliando Estado e sociedade, conforme asseverado pelas lições de Luciana Leite Lima e Leticia Schabbachi:

Ademais, as políticas públicas passaram a ser compreendidas como dispositivos por meio dos quais o Estado e as sociedades pensam, dizem e agem sobre elas mesmas na perspectiva de resolver problemas emergentes (Lima e Schabbach, 2020, p. 77).

Sendo assim, tais contextos formam a base sobre a qual grande parte das políticas públicas ambientais se estrutura, orientando ações de planejamento territorial, fiscalização, recuperação ambiental, pesquisa científica, dentre outros aspectos.

Portanto, as Unidades de Conservação, ao constituírem um dos alicerces do regime jurídico-ambiental brasileiro, assumem papel estratégico na concretização das políticas públicas voltadas à proteção ambiental e à sustentabilidade. Mais do que espaços territoriais protegidos, as UCs configuram instrumentos de efetivação do dever constitucional de tutela ecológica e expressão do Estado Socioambiental de Direito. A integração entre

gestão ambiental e formulação de políticas públicas revela-se, assim, essencial, assegurando a preservação dos recursos naturais e o bem-estar das presentes e futuras gerações (perspectiva intergeracional).

Ante o cenário de crise climática que se vivencia na contemporaneidade, as UCs assumem um papel crucial, conforme demonstraremos nos tópicos seguintes.

## Mudanças Climáticas e Justiça Ambiental: conceitos e conexões

Dentre as dificuldades que ameaçam a efetividade das Unidades de Conservação, além das ações antrópicas, as mudanças climáticas configuram problemática alarmante, tendo em vista o alto grau de impacto que seus efeitos ocasionam, tanto nesses espaços protegidos como num contexto global.

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, 2022) reconhece que “os ecossistemas terrestres e marinhos estão sendo afetados de maneira crescente e generalizada pelas alterações no clima, resultando em mudanças na distribuição de espécies, perda de biodiversidade e degradação de serviços ecossistêmicos”.

Esses efeitos manifestam-se de diferentes formas, dentre elas, aumento da temperatura média, alteração dos regimes de chuva, intensificação de eventos climáticos extremos (secas, enchentes e incêndios florestais), acidificação dos oceanos e perda de habitats naturais. Este o retrato traçado pela União Internacional para a Conservação da Natureza:

As mudanças climáticas ameaçam a vida e os meios de subsistência das pessoas, a sobrevivência das espécies e a integridade dos ecossistemas em todo o mundo. As mudanças climáticas já alteraram os ecossistemas marinhos, terrestres e de água doce, causando perdas de espécies e declínios em serviços ecossistêmicos essenciais. Esses impactos climáticos nos ecossistemas causaram perdas econômicas e de subsistência mensuráveis – mas ainda não é tarde para tomar medidas coletivas. (IUCN, 2025)

No cerne dessa questão, estudos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA, 2024) indicam que as Unidades de Conservação de Biomas como Cerrado, Amazônia e Pampa apresentam vulnerabilidade crescente, com perda de cobertura vegetal,

aumento de incêndios e alteração nos regimes hídricos. Tais impactos comprometem não apenas a biodiversidade, mas também os serviços ambientais essenciais para o equilíbrio climático e o bem-estar humano.

Diante disso, o Brasil vem buscando novos aparatos jurídicos, a fim de tutelar e salvaguardar a proteção da biodiversidade, frente ao cenário de crise climática, conforme descrito por Sarlet e Fensterseifer:

No Brasil, o Projeto de Lei 3.961/2020, em trâmite no Congresso Nacional, propõe o reconhecimento de um “estado de emergência climática”, prevendo a meta de neutralização das emissões de gases de efeito estufa no Brasil até 2050 e a criação de políticas para a transição sustentável, nos estritos termos do Acordo de Paris (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 1105).

Embora as emissões causem efeito global, determinados grupos da sociedade são mais afetados e por isso trazem à tona, de forma explícita, as vulnerabilidades, uma vez que esses sentem e vivem a crise climática de maneira fortemente intensa, comparado a outros grupos da sociedade, conforme retratado por Sarlet e Fensterseifer:

[...] por exemplo, no caso dos refugiados e deslocados climáticos, sobretudo no contexto brasileiro, em que temos testemunhado reiterados desastres naturais decorrentes de episódios climáticos extremos (enchentes, incêndios, secas etc.) com gravíssimas consequências de ordem social (mortes, desalojamento de grande número de famílias, danos pessoais e patrimoniais e extrapatrimoniais etc.) (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 1109).

Assim, Antunes (2025, p. 386) pontua que “as mudanças climáticas, necessariamente, demandam uma política nacional, pois as condições atmosféricas gerais não dizem respeito a uma única localidade ou mesmo Estado da Federação”. Na mesma linha, a ponderação de Sarlet e Fensterseifer:

Da mesma forma como o meio ambiente não se trata de uma “abstração”, também o clima ou sistema climático é algo concreto e está diretamente relacionado à salvaguarda dos interesses e direitos mais básicos do ser humano (gerações presentes e futuras), como a vida, a saúde, a integridade física e psíquica, entre outros (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 1109).

Diante do caráter sociambiental que os efeitos das mudanças do clima abarcam, apresenta-se a justiça ambiental, visualizada da seguinte forma por Camila Savaris Cornelius:

[...] torna-se evidente a necessária participação eficiente do Estado no desenvolvimento de políticas públicas relacionadas ao assunto, mas também possibilitando que a legislação sobre o meio ambiente seja devidamente observada e aplicada, levando a esse desenvolvimento sustentável tão cobiçado por todas as nações do mundo (Cornelius, 2022, p. 118).

Por meio dessa perspectiva, há que se considerar o papel do Sistema Nacional de Unidade de Conservação no enfrentamento às mudanças climáticas.

[...] a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei 9.985/2000) cumpre função essencial na proteção das florestas e vegetação nativa dos nossos biomas continentais, de modo a evitar a sua destruição e uso predatório, o que, por óbvio reflete diretamente na salvaguarda da **integridade do sistema climático** e controle da emissão de gases de efeito estufa (2023, p. 233, grifos dos autores).

O IPCC (2022) aponta que, sem ações coordenadas de mitigação e adaptação, muitas Unidades de Conservação “perderão sua capacidade de conservar populações viáveis de espécies ameaçadas”, pois o deslocamento das faixas climáticas ultrapassará os limites geográficos dessas áreas. Isso implica rever planos de manejo, fortalecer corredores ecológicos e adotar estratégias de planejamento climático adaptativo. Neste particular, Edis Milaré alerta:

[...] as Unidades de Conservação devem ser vistas como núcleos de resiliência ecológica, mas essa função só será efetiva se acompanhada de políticas públicas de prevenção e monitoramento dos impactos climáticos (Milaré, 2021, p. 654).

Dessa forma, a conservação ambiental e a proteção climática tornam-se dimensões correlatas, exigindo governança participativa e planejamento integrado, não podendo ser dissociadas do planejamento das UCs, devendo ser compreendidas como política pública transversal e de longo prazo.

Em síntese, as mudanças climáticas impõem às Unidades de Conservação desafios sem precedentes, demandando um reposicionamento das políticas ambientais, uma vez que as UCs além de preservar a natureza, proteger a diversidade biológica, também

visam, à depender da sua categoria, assegurar as comunidades inseridas nessas áreas o desenvolvimento socioeconômico e socioambiental. Dessa forma, garantir a efetividade das UCs frente às mudanças do clima é garantir, em última instância, a própria sustentabilidade do território e a proteção dos direitos fundamentais.

A noção de justiça ambiental reforça esse entrelaçamento entre direito, políticas públicas e equidade socioambiental, como referido por Sarlet e Fensterseifer:

[...] O clima, nesse sentido, deve ser reconhecido como um bem jurídico dotado de autonomia e especial proteção, justamente por constituir um bem comum e essencial à sadia qualidade de vida de todos nós, inclusive das gerações futuras (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 1109).

Nesse contexto, políticas públicas como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC – atualmente em reconstrução), e os Planos Setoriais de Adaptação e Mitigação representam instrumentos de coordenação estatal que integram o papel das unidades de conservação na redução das emissões e na proteção de ecossistemas estratégicos.

Diante desse panorama, evidencia-se que as mudanças climáticas impõem um novo paradigma à gestão das Unidades de Conservação, exigindo que estas sejam compreendidas não apenas como espaços de preservação ecológica, mas como instrumentos dinâmicos de governança climática. A integração das UCs às políticas públicas ambientais climáticas reforça o caráter sistêmico da resposta estatal diante da crise, tornando indispensável o planejamento territorial orientado por critérios de mitigação e adaptação. Assim, o fortalecimento da justiça ambiental e a efetiva implementação de instrumentos como o PNMC e os planos setoriais constituem caminhos concretos para assegurar que as Unidades de Conservação desempenhem um papel ativo na redução dos impactos das alterações do clima e na promoção da sustentabilidade ecológica e social.

## O papel das Unidades de Conservação nas políticas de mitigação e adaptação

A integração entre gestão de UCs e políticas públicas climáticas é fundamental para garantir a resiliência dos ecossistemas e comunidades humanas. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2024), as UCs atuam como “infraestruturas verdes” na mitigação dos gases de efeito estufa, por meio da conservação de estoques de carbono, e na adaptação, por meio da proteção de mananciais, solos e microclimas.

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima (atualmente em reconstrução) já previa, desde 2008, a ampliação das unidades de conservação como meta de mitigação, tendo apresentado, naquele então, como objetivo central:

[...] promover o desenvolvimento sustentável com base em ações que reduzam emissões de gases de efeito estufa e aumentem sumidouros de carbono”, o que inclui a criação e o fortalecimento de áreas protegidas (Brasil, 2008).

Além disso, as UCs também funcionam como espaços para políticas públicas de adaptação, mediante ações de restauração ecológica, monitoramento climático local e gestão participativa, como destacam Trevizan e Oliveira:

As áreas protegidas possuem relevante importância para preservação e proteção da biodiversidade, sendo essenciais para a manutenção de ecossistemas, espécies e comunidades tradicionais (Rylands; Brandon, 2005; Lovejoy, 2006). Essas áreas preservam os sumidouros e reservatórios, sendo que a eficácia dessa política pública se amolda aos preceitos estabelecidos no Acordo de Paris, vez que a natureza recai sobre 37% das medidas que serão necessárias serem implementadas para mitigação das alterações climáticas (Griscorn *et al*, 2017).

Nessa mesma senda, Kryminice (2025) alerta que, sem o SNUC, a situação climática poderia ser mais agravada:

[...] sem o escudo do Snuc, nossa contribuição ao efeito estufa teria sido muito maior. As UCs funcionam como sumidouros de carbono ao manter estoques florestais intactos e saudáveis, capturando e armazenando gás carbônico na biomassa e no solo. Não por acaso, proteger e restaurar ecossistemas é hoje reconhecido globalmente como estratégia para cumprir as metas do Acordo de Paris.

Ante o exposto, resta demonstrado que as Unidades de Conservação exercem papel essencial no combate à crise climática, haja vista que atuam na mitigação das emissões de gases de efeito estufa e na adaptação dos ecossistemas e comunidades aos impactos já em curso. Ainda, a legislação e as políticas nacionais, como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, reforçam essa função ao reconhecerem a necessidade de ampliar e fortalecer áreas protegidas como pilares do desenvolvimento sustentável. Conforme apontado por

distintos autores, tais espaços garantem a manutenção da biodiversidade, a proteção dos habitats naturais e o sequestro de carbono, contribuindo assim, significativamente, para o cumprimento das metas do Acordo de Paris. Por conseguinte, integrar de forma efetiva a gestão das UCs às políticas públicas climáticas não representa apenas uma medida ambientalmente desejável, mas um requisito indispensável para assegurar a resiliência ecológica e a proteção da vida humana diante de um cenário climático cada vez mais preocupante.

## Considerações finais

A título de conclusão, o presente capítulo evidencia que as Unidades de Conservação constituem instrumentos indispensáveis à efetivação do dever constitucional de proteção ambiental, assumindo função estratégica tanto na preservação da biodiversidade quanto na mitigação e adaptação às mudanças climáticas. A partir do marco jurídico estabelecido pela Lei n. 9.985/2000 e do papel do Estado Socioambiental de Direito, compreende-se que as UCs transcendem a dimensão territorial, consolidando-se como mecanismos de governança ambiental e climática.

Nesse contexto, os efeitos adversos das alterações do clima — como a intensificação de eventos extremos, a perda de habitats e o comprometimento de serviços ecossistêmicos — revelam a urgência de políticas públicas integradas, contínuas e participativas, capazes de fortalecer a resiliência ecológica e social dessas áreas.

Dessa forma, pode-se inferir que as Unidades de Conservação constituem elementos essenciais para a concretização das políticas públicas voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, sendo espaços privilegiados para a integração entre conservação ambiental e planejamento governamental.

A efetividade dessas áreas depende da continuidade e da coerência das ações estatais, especialmente no que se refere ao financiamento, à fiscalização e à incorporação de estratégias de longo prazo nos planos de manejo.

Nesse sentido, o fortalecimento institucional, a cooperação entre os entes federativos e a participação social emergem como fatores determinantes para que as UCs cumpram sua função ecológica e social, consolidando-se como instrumentos do Estado Socioambiental de Direito na promoção da sustentabilidade e na proteção do clima,

conforme preconizado pela Constituição Federal e pelos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Diante disso, portanto, a consolidação das Unidades de Conservação como eixos estruturantes da política climática brasileira requer o aperfeiçoamento institucional, o investimento em ciência e monitoramento ambiental e a valorização do conhecimento tradicional, de modo a assegurar a sustentabilidade e a justiça ambiental para as presentes e futuras gerações.

## Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

BENJAMIN, Antonio Herman V. **Meio Ambiente e Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

BENJAMIN, Antonio Herman. **A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso**. Nomos (Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC), v. 31, n. 1, p. 79-96, jan.-jun. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/398/380>.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**. Brasília: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CORNELIUS, Camila Savaris. **Dever de proteção suficiente aos direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

FRY, K. **Políticas Públicas; um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, v. 21, 2022.

IPCC. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). About **climate Change and nature**. Disponível em: <https://iucn.org/our-work/climate-change#:~:text=promoting%20a%20global%20transition%20to,of%20the%20world's%20ecosystems%2C%20including>; Acesso em 25 out 2025.

KRYMINICE, Bruno Oliveira de Souza. **25 anos do SnuC: conservação da natureza e luta contra crise climática**. Jul 2025. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-18/25-anos-do-snuC-conservacao-da-natureza-e-a-luta-contra-a-crise-climatica/>; Acesso em 22 jul. 2025.

LIMA, L. A. C. **Metodologia da pesquisa em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, Luciana Leite. SCHABBACH, Letícia. **Políticas públicas: questões teóricometodológicas emergentes** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora daUFRGS/CEGOV, 2020. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_150.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_150.pdf) . Acesso em: 27 out 2023

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA (MMA). **Relatório Nacional sobre Mudança do Clima e Biodiversidade**. Brasília: MMA, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Climático**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TREVIZAN, A. F.; OLIVEIRA, F. A. H. D. de. **Unidades de Conservação como instrumentos de mitigação às alterações climáticas em Mato Grosso**. Boletim de Geografia, v. 39, p. 254-264, e59419, 1 fev. 2022., p. 258.

VEJA. **Áreas de proteção ambiental estão vulneráveis a mudanças climáticas**. *Revista Veja*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/ciencia/areas-de-protecao-ambiental-estao-vulneraveis-a-mudancas-climaticas/>. Acesso em: 13. Jul. 2025.

## CAPÍTULO 6

# Extrafiscalidade Tributária como Política Pública de Proteção Ambiental: o Caso do Iptu Verde no Município de São Leopoldo - RS

Adrieli Drewlo Dias<sup>29</sup>

Aline Fagundes dos Santos<sup>30</sup>

### Introdução

Brasil, país com vasta biodiversidade e ecossistemas distintos, enfrenta desafios significativos diante da degradação ambiental acelerada. Em resposta aos compromissos internacionais assumidos com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), torna-se indispensável a formulação de políticas públicas interdisciplinares voltadas à sustentabilidade e à gestão racional dos recursos naturais.

Nesse contexto, destaca-se a função extrafiscal do Direito Tributário como instrumento de intervenção estatal voltado à proteção ambiental. Ao transcender sua finalidade arrecadatória, o tributo pode atuar como mecanismo de estímulo a práticas sustentáveis. Exemplo disso é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que, por meio da concessão de benefícios fiscais a proprietários que adotam medidas ecológicas,

---

29 Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja/RS. E-mail: [adrielidias.aluno@unipampa.edu.br](mailto:adrielidias.aluno@unipampa.edu.br).

30 Doutora em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Advogada. Docente na Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja, RS, Brasil. E-mail: [alinefds@unipampa.edu.br](mailto:alinefds@unipampa.edu.br).0000-0001-7345-0350-ORCID.

pode induzir mudanças positivas no meio urbano. A essa modalidade de incentivo dá-se o nome de “IPTU Verde”.

Este capítulo visa analisar a eficácia do IPTU Verde como instrumento de política pública ambiental, por meio da extrafiscalidade tributária, buscando compreender sua eficácia como política pública extrafiscal à proteção ambiental e de alinhamento das políticas tributárias às metas globais de desenvolvimento sustentável.

A escolha do IPTU Verde se justifica por sua relevância jurídica e prática. Juridicamente, insere-se no exercício da competência tributária municipal (art. 156, I, da CF/88) e atende ao princípio da função socioambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III, da CF/88), e ao art. 225 da Constituição Federal, que impõe a todos o dever de defender e preservar o meio ambiente. Ainda, está conforme as diretrizes internacionais como o Acordo de Paris e a Agenda 2030 da ONU. Do ponto de vista prático, representa uma política pública acessível e eficaz, de baixo custo para os entes locais, e de grande potencial transformador na paisagem urbana e na cultura ambiental.

O problema de pesquisa consiste em compreender como a função extrafiscal do tributo, por meio do IPTU Verde, tem sido utilizada pelos gestores municipais na promoção da sustentabilidade. A hipótese central é a de que, embora prevista no ordenamento jurídico, a extrafiscalidade ainda é subutilizada como instrumento eficaz de proteção ambiental ao nível local.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de natureza quantitativa, de caráter exploratório e descritivo, baseada em revisão bibliográfica, análise documental, e estudo comparativo. Foram analisadas legislações municipais, planos de governo e dados públicos relacionados à arrecadação e aplicação do IPTU Verde, e selecionado o município de São Leopoldo devido à completude da abrangência na legislação municipal.

Ao investigar a implementação e os efeitos do IPTU Verde no município, este estudo busca demonstrar como a extrafiscalidade tributária pode servir de instrumento eficaz para a promoção da sustentabilidade ambiental local, reforçando o papel ativo dos entes municipais na construção de políticas públicas comprometidas com a justiça ambiental e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

## Sustentabilidade e o Direito Tributário: Funções, perspectiva e aplicação

O desenvolvimento sustentável visa atender às demandas do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades. Trata-se da busca por equilíbrio entre os aspectos ambiental, social e econômico, promovendo crescimento econômico, inclusivo e equitativo, com foco na preservação dos recursos naturais e na justiça social. Sustentabilidade é citada por John Elkington (Fecap, 2021) como um princípio assecuratório o qual nossas ações presentes não são limitantes à gama de opções econômicas, sociais e ambientais que permanecerão disponíveis para futuras gerações.

Conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2016, The Global Health Observatory), “as mudanças climáticas ameaçam os ingredientes essenciais da boa saúde – ar puro, água potável, suprimento de alimentos nutritivos e abrigo seguro – e têm o potencial de minar décadas de progresso na saúde global”. Estima-se que, entre 2030 e 2050, aproximadamente 250 mil mortes anuais poderão ocorrer em decorrência das alterações climáticas, sobretudo por estresse térmico. Ainda no informativo, 24% de todas as mortes globais estão associadas a fatores ambientais. A poluição do ar doméstico causa 3,2 milhões de mortes anuais, enquanto a poluição do ar ambiente 4,2 milhões, em razão da exposição a partículas finas.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, representou um marco histórico. Dela resultou a Declaração de Estocolmo<sup>31</sup>, primeiro documento internacional a afirmar o direito ao meio ambiente, hoje reconhecido como direito humano, sob coordenação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), responsável pela formulação de diretrizes, monitoramento ambiental e apoio à implementação de tratados internacionais.

Um dos principais documentos produzidos pela ONU sobre o tema foi o relatório “Nosso Futuro Comum” (1987), também conhecido como Relatório Brundtland, que introduziu temas como aquecimento global, destruição da camada de ozônio e perda

---

31 Trata-se de um documento contendo 26 princípios estabelecidos para constituir o fundamento de toda a ação no domínio do ambiente. Criado durante a Conferência das Nações Unidas em 1972, em Estocolmo, Suécia. Foi a primeira conferência exclusivamente voltada ao meio ambiente, representando a inserção dos Estados no âmbito de um debate global sobre a temática. Contou com a representação de 113 países, gerando grande impacto e deixando o legado a partir da criação do Pnuma, servindo como base para conferências seguintes.

da biodiversidade, além de propor a Agenda 21, precursora dos atuais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Diversos marcos internacionais consolidaram a pauta ambiental: a Conferência ECO-92, no Rio de Janeiro; o Protocolo de Quioto, em 1997; a Rio+10 (2002) e Rio+20 (2012); e, finalmente, o Acordo de Paris, firmado em 2015 durante a COP21 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Este último visa limitar o aumento da temperatura global a menos de 2°C, com esforço para não ultrapassar 1,5°C, por meio de compromissos climáticos de todos os países, incluindo os em desenvolvimento.

Com a adoção da Agenda 2030, em 2015, os Estados-membros da ONU comprometeram-se ao cumprimento de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que abrangem áreas como: saúde, educação, igualdade de gênero, erradicação da pobreza, energia limpa e ação climática. Os ODS passaram a constituir a base das políticas públicas sustentáveis e da governança ambiental internacional, orientando ações estatais e não estatais em busca de um desenvolvimento global equilibrado.

O Brasil caminha a passos lentos ao cumprimento dos 17 ODS das Nações Unidas, conforme o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR)<sup>32</sup>, pois apenas 770 municípios brasileiros vêm cumprindo, em maior ou menor escala, os ODS.

A política ambiental brasileira é composta pelo conjunto de diretrizes, objetivos, metas e instrumentos de gestão ambiental, estabelecidas por normas voltadas para a conservação do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais<sup>33</sup>, além do reconhecimento supralegal do Acordo de Paris sobre mudança Climática, prevalecendo sobre a lei nacional (STF).

No âmbito da política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) introduziu diretrizes voltadas à sustentabilidade urbana, como a função socioambiental da propriedade, o planejamento participativo e o controle do uso do solo urbano. Essa legislação ampliou o papel dos municípios na promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

Entretanto, apesar dos avanços legislativos e institucionais, persistem desafios relacionados à efetividade das políticas públicas ambientais, à escassez de recursos, à falta

---

32 Iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis, no âmbito do Programa Cidades Sustentáveis.

33 Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº. 9.433/1997), Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº. 11.445/2007) Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº. 12.187/2009) e Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº. 12.305/2010); além de ter sido reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a hierarquia supralegal do Acordo de Paris sobre mudança Climática, prevalecendo sobre a lei nacional.

de integração entre os entes federativos e à limitada conscientização da população sobre a importância da sustentabilidade. Isso reforça a necessidade de mecanismos inovadores, como os instrumentos tributários extrafiscais, capazes de induzir comportamentos ambientalmente responsáveis e promover a justiça socioambiental.

O Direito Tributário regula a criação, arrecadação e fiscalização de tributos pelo Estado, conforme os princípios estabelecidos pela Constituição Federal. A tributação tem como função principal a arrecadação de recursos para custear as atividades estatais. No entanto, é concomitante à função extrafiscal dos tributos, que consiste na utilização do sistema tributário como instrumento de intervenção e regulação da atividade econômica e social, promovendo objetivos diversos da simples arrecadação.

Com a Emenda Constitucional nº 132 de 2023 restou clara a necessidade de implementação do novo princípio tributário: Defesa do Meio Ambiente, nele está estabelecido que o sistema tributário deve conciliar a arrecadação de tributos com a proteção ambiental. Pode-se afirmar que o legislador conta com o Direito Tributário para a proteção do meio ambiente, podendo ele então ser utilizado como instrumento de indução de comportamentos sociais e econômicos, destacada a tributação verde, que implementa impostos sobre poluentes e taxas por uso de recursos naturais.

A função fiscal refere-se à capacidade de gerar receitas para o Estado. A arrecadação proveniente dos tributos é essencial para a garantia de direitos dos cidadãos, ao funcionamento da administração pública e manutenção de políticas públicas nas áreas da saúde, educação, segurança e infraestrutura. De acordo com Ricardo Lobo Torres (2012), a função fiscal é o fundamento da própria existência do tributo: sem arrecadação, o Estado não pode cumprir suas finalidades constitucionais. Assim, a função arrecadatória volta-se ao atingimento dos objetivos fundamentais para a garantia de uma sociedade livre, justa e solidária, garantido o desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, promovendo bem-estar da coletividade e redução das desigualdades.

Já a função extrafiscal do tributo refere-se à sua utilização como instrumento de intervenção estatal na economia e sociedade. O tributo deixa de ter como objetivo principal a arrecadação e passa a servir como mecanismo de indução ou desestímulo de comportamentos, incentivando ou inibindo práticas dos contribuintes ao benefício de todos. Essa concepção é associada por Hugo de Brito Machado (2013) ao modelo de Estado intervencionista, salientando que a Constituição Federal de 1988 instituiu, no Brasil,

um Estado Social que impõe ao poder público o dever de atuar em prol dos interesses coletivos, incluindo a seara do campo ambiental.

A Constituição Federal confere aos entes municipais, competência para legislar sobre assuntos de interesse local, como o uso do solo urbano, ordenamento territorial e a tributação sobre a propriedade imobiliária. O artigo 9º, inciso XIII, da Lei Federal nº 6.938/1981 prevê o uso de instrumentos econômicos, como incentivos fiscais para práticas ambientalmente sustentáveis e parcerias federativas com estados e municípios.

A aplicação extrafiscal dos tributos pode ser analisada segundo os impactos ambientais e socioeconômicos na área, com a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como mecanismo indutor de condutas sustentáveis, com alíquotas reduzidas para contribuintes que aplicam na propriedade medidas como: sistema de captação de água da chuva, reúso da água, aquecimento hidráulico solar, construções com material sustentável, utilização de energia passiva, utilização de energia eólica ou fotovoltaica (solar), entre outros.

O IPTU Verde é, portanto, uma expressão concreta da extrafiscalidade, inserido no conjunto de instrumentos tributários ambientais disponíveis aos entes federativos em âmbito municipal, sendo indiscutivelmente aliado à implementação em nível estadual e federal dos preceitos constitucionais, atuando *in loco*; e, além do incentivo ambiental, o IPTU Verde promove a valorização do imóvel, aprimoramento da paisagem, diminuição de risco de enchentes, redução da poluição, o aumento na qualidade de vida urbana, e, contribui com os compromissos assumidos pelo Brasil em acordos internacionais, como a Agenda 2030 da ONU e o Acordo de Paris.

## O caso do IPTU verde no Município de São Leopoldo-RS

O Estado do Rio Grande do Sul é coberto por dois importantes biomas do país: o Pampa e a Mata Atlântica. Também é detentor de parte significativa do Aquífero Guarani, um dos maiores reservatórios de água doce subterrânea do mundo. Apesar da riqueza em biodiversidade, o Estado enfrenta problemas ambientais como a arenização e a compactação do solo, derivados do uso desenfreado para atividades como agropecuária; o desmatamento; a escassez hídrica em regiões urbanas com

crescimento desordenado; e as enchentes devastadoras no ano de 2024, com mais de 183 mortos e 2,3 milhões de afetados.

A partir deste cenário buscou-se evidenciar se tem sido uma preocupação dos gestores municipais à implementação de mudanças alinhadas aos tópicos da lista dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Verificou-se a necessidade de adoção de políticas públicas de incentivo à sustentabilidade, como o IPTU Verde, que se apresenta como importante ferramenta de estímulo à conservação ambiental nos centros urbanos gaúchos.

Diversos municípios brasileiros já implementaram o IPTU Verde, adaptando sua legislação para conceder benefícios a imóveis com práticas sustentáveis. No Rio Grande do Sul, cidades como Gravataí, Porto Alegre, Santa Maria, São Leopoldo e Venâncio Aires têm se destacado. Alguns desses municípios preveem descontos específicos, como aqueles vinculados ao uso de bicicletas ou à reciclagem do óleo de cozinha.

O desconto possibilita que as prefeituras auxiliem o governo federal ao cumprimento das metas da ONU e do Tratado de Paris, por meio do incentivo às práticas sustentáveis sem necessariamente executar grandes obras públicas, vez que a implementação do incentivo se aplica de forma prática e acessível, reduzindo o número de obras públicas necessárias ao plano diretor do município.

Nesta toada, o Município de São Leopoldo prevê descontos de 3% a 12% no IPTU a contribuintes que adotem práticas protetivas ao meio ambiente, regulamentados pela Lei Municipal nº 9.694/2023. O percentual aumenta em 0,5% a cada ano, cumulativamente, podendo chegar a 19,5%. São beneficiários pessoas físicas e jurídicas proprietárias de imóveis residenciais, comerciais e industriais que adotem uma ou mais das seguintes medidas: sistema de captação de água da chuva; sistema de aquecimento solar; sistema de energia solar fotovoltaica; construções ou reformas, residenciais ou prediais, com material ecologicamente sustentável; preservação de nascentes, cursos d'água, Áreas de Preservação Permanente (APP) ou Áreas de Especial Interesse Ambiental (AEIA), Unidades de Conservação (UC), Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), entre outras áreas similares protegidas definidas em lei; destinação para reciclagem: de plástico, papéis, óleo de cozinha, vidro; destinação de resíduos orgânicos para a compostagem; sistemas individuais de tratamento de esgotos domésticos; utilização de bicicletas e similares não motorizados, como meio de locomoção.

Vale destacar que entre os municípios do RS pesquisados, São Leopoldo deteve a maior precisão e detalhamento da legislação, incluindo requisitos como a emissão de gases de efeito estufa com o desconto para utilização de bicicletas e equipamentos não motorizados como meio de locomoção, a ser comprovado com a apresentação da quilometragem percorrida anualmente. Assim como a descrição pormenorizada dos resíduos destinados à reciclagem, com a quantidade a ser especificada em quilogramas por ano, neste, cabe a ênfase para a reutilização do óleo de cozinha, vidro, papéis e plástico.

Para a concessão do incentivo, é necessário que o contribuinte esteja em dia com as obrigações tributárias municipais, mediante apresentação da Certidão Negativa de Débitos Municipais. Conforme dados obtidos do Portal da Transparência, a arrecadação de 2023 foi de R\$ 107.761.687,25; e no ano seguinte, R\$ 108.366.812,69.

Embora o IPTU Verde represente renúncia de receita fiscal para os cofres municipais, sua implementação é uma medida estratégica e vantajosa para a gestão pública a médio e longo prazo. A lógica extrafiscal permite que o tributo vá além da função arrecadatória, desempenhando importante papel na transformação socioambiental, com papel educativo à consciência ambiental e corresponsabilidade fiscal, fortalecendo o vínculo entre cidadão e administração pública.

Em análise primária, as práticas incentivadas pelo IPTU Verde geram efeitos positivos diretos na infraestrutura urbana (Rocha, 2022). Tais práticas reduzem os riscos de alagamentos, a sobrecarga do esgotamento sanitário e os custos com a manutenção da cidade, além de atenuarem os impactos das ilhas de calor. Esses benefícios se refletem em menor necessidade de investimentos emergenciais destinados à contenção de catástrofes decorrentes de enchentes, calor extremo e demais eventos relacionados ao caos ambiental previsto. Assim, representam uma economia indireta substancial, por meio da racionalização das despesas.

Outro fator importante é a valorização dos imóveis sustentáveis e o embelezamento da paisagem urbana, que aumentam a atratividade do município, tanto para moradores novos quanto para investidores. Municípios que implementam incentivos ambientais conquistam reputação de inovação e responsabilidade socioambiental, o que favorece o turismo, o desenvolvimento econômico e o surgimento de um mercado voltado à sustentabilidade. Tais resultados podem gerar mais arrecadação em outros tributos, como o ITBI e o ISS.

Ademais, cidades que adotam políticas públicas voltadas à sustentabilidade tornam-se elegíveis a financiamentos, parcerias e convênios com órgãos estaduais, federais e internacionais. Tal alinhamento fortalece a capacidade de captação de recursos e o acesso à tecnologia, assistência técnica e programas de cooperação multilateral.

Embora o IPTU represente uma relevante fonte de receita para os municípios, sua participação é relativamente modesta quando comparada a outros recursos municipais. Esse fator, somado à possibilidade de revisão periódica das condições do imóvel e à revogação do benefício caso os critérios não sejam cumpridos, bem como à exigência de regularidade fiscal do contribuinte para concessão do desconto, permite projetar uma tendência de estabilidade na arrecadação. Essa política também pode contribuir para a redução da inadimplência por parte dos contribuintes interessados nos benefícios do IPTU Verde.

## Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo demonstrar como o Direito Tributário, por meio de sua função extrafiscal, pode contribuir para a formulação e execução de políticas públicas voltadas à sustentabilidade no âmbito municipal, utilizando como estudo de caso o Imposto Predial e Territorial Urbano Verde – o chamado IPTU Verde. A partir da análise de marcos normativos, doutrinários e da experiência de municípios do Rio Grande do Sul, buscou-se verificar se os instrumentos tributários ambientais são capazes de induzir condutas sustentáveis e fortalecer a governança ambiental local.

A análise empírica da cidade de São Leopoldo revelou que a implementação do IPTU Verde tem se dado de forma gradual, com diferentes níveis de abrangência e maturidade legislativa. Foi possível constatar que, mesmo com o oferecimento de descontos fiscais, não houve queda na arrecadação municipal.

Contudo, apesar de ser potencialmente aplicável, a efetivação do IPTU Verde ainda enfrenta desafios significativos: falta de informação dos legisladores municipais, ausência de previsão legal ou regulamentação específica nas Leis Orgânicas Municipais, deficiência técnica e estrutural nos departamentos fiscais, resistência do setor privado, desconhecimento da população quanto aos benefícios a médio e longo prazo, complexidade burocrática no processo de solicitação e aprovação do desconto, e dificuldade de mensuração dos benefícios ambientais.

Na análise valorativa da implementação do IPTU Verde, destacam-se sete principais cenários: (1) O município renuncia a parte da arrecadação no presente, mas economiza no futuro com menor necessidade de obras corretivas; (2) Cidades ambientalmente responsáveis conquistam melhor posição em rankings de qualidade de vida, atraindo turismo e negócios; (3) O IPTU Verde facilita o acesso do município a redes de financiamento ambiental e cooperação técnica; (4) O envolvimento da população em ações como arborização urbana gera senso de pertencimento e reduz o vandalismo e a degradação de espaços públicos; (5) A renúncia fiscal só ocorre mediante contrapartida sustentável concreta e comprovada por parte do contribuinte; (6) A governança inovadora e inteligente fortalece politicamente os gestores, que passam a dispor de resultados práticos em sustentabilidade urbana; e (7) A longo prazo, ocorrerá a redução da inadimplência por parte dos contribuintes que tiverem interesse na implementação do desconto.

Além disso, os benefícios indiretos observados, como a promoção de práticas sustentáveis, a melhora na qualidade de vida urbana e a redução de gastos com infraestrutura e serviços públicos, compensam a renúncia fiscal a médio e longo prazo. O principal entrave para a efetivação do IPTU Verde, no entanto, ainda reside na falta de conhecimento técnico por parte de gestores municipais.

Espera-se que somente em 2026 seja possível uma análise mais robusta dos impactos práticos do IPTU Verde. Mesmo assim, cidades como Salvador, Guarulhos e Ribeirão Preto, que já adotaram a política, apresentaram aumento de arrecadação no ano de 2023 de 7,3%, 7,6% e 6,6%, respectivamente. Porto Alegre teve um aumento de 21,6% na arrecadação entre os anos de 2022 e 2023, conforme dados do indicador Multicidades, vinculado ao Instituto Cidades Sustentáveis da ONU.

Conclui-se, portanto, que o IPTU Verde, enquanto instrumento extrafiscal de política urbana, representa uma oportunidade concreta para a consolidação de cidades mais resilientes, justas e sustentáveis. Trata-se de uma ferramenta eficaz de transformação da realidade urbana, capaz de unir justiça tributária, responsabilidade ambiental e inovação na gestão pública. Seu fortalecimento depende de vontade política, capacitação institucional e envolvimento da sociedade civil. Mas, sobretudo, depende da compreensão de que o futuro das cidades passa necessariamente pela integração entre desenvolvimento econômico, justiça social e equilíbrio ambiental.

## Referências bibliográficas

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em: 30 Mar. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 30 Mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 Mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/LI0257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/LI0257.htm). Acesso em: 21 Maio. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 21 Maio. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 20 Mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Relatório de Economia Brasileira – 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-de-economia-brasileira>. Acesso em: 20 Mar. 2025.

GOES, Airton. INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Maioria das Cidades Não Conseguirá Universalizar Água Potável e Saneamento até 2030. Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil**. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/noticia/maioria-das-cidades-nao-conseguira-universalizar-agua-potavel-e-saneamento-ate-2030>. Acesso em: 18 Maio. 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Relatório Anual do Programa das Nações Unidas para O Meio Ambiente, 2025**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/289832-relat%C3%B3rio-anual-do-programa-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas-para-o-meio-ambiente>. Acesso em: 08 Maio. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 20 Mar. 2024.

OMS. **The Global Health Observatory. Explore a world of health data.** Disponível em: <https://www.who.int/data/gho/data/themes/public-health-and-environment>. Acesso em: 22 Maio. 2025.

OUR COMMON FUTURE, Oxford/ New York, Oxford University Press, 1987. Edição em português: **COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Nosso Futuro Comum**, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2ª edição 1991, Rio de Janeiro, RJ - Brasil. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/271748594/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>. Acesso em: 14 Maio. 2025.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, São Leopoldo, RS. **Receita Arrecadada.** Disponível em: <https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/transparencia/portal/#/receitaArrecadada>. Acesso em: 3 Jun. 2025.

ROCHA, Valéria do Nascimento. Instrumentos Econômicos de Política Ambiental. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, n. 107, 2022.

SÃO LEOPOLDO (RS). **Lei Municipal nº 9.694, de 2023.** Institui o IPTU Verde no município. Acesso em: 10 jun. 2025.

TESOURO NACIONAL. **FINBRA (Finanças Municipais).** Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>. Acesso em: 4 Mar. 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário.** 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

## CAPÍTULO 7

# Os Docentes da Educação Básica e Formação Docente: o Caso do Programa Residência Pedagógica no Município de São Borja (RS)

João Pedro da Rosa Ribeiro<sup>34</sup>

André Iser Siqueira<sup>35</sup>

### Introdução

O Programa Residência Pedagógica (PRP), foi uma política de formação de professores vigente entre os anos de 2018 e 2024. Entre os objetivos desta prática de formação docente estão: a introdução dos licenciandos no ambiente da Educação Básica. (Brasil, 2022, p.1). O PRP buscou fomentar as práticas de ensino-aprendizagem entre a Educação Básica e superior brasileira. Deste modo, integrou o espaço do Ensino Básico e das instituições de Ensino Superior (IES) a fim de formar docentes dos cursos de licenciatura. (Ribeiro; Pinto; Colvero, 2024). Com este intuito, nota-se que esta política pública buscou aproximar os campos da educação superior e básica, por meio de formação profissional de professores.

---

34 Mestre em Políticas Públicas, Universidade Federal do Pampa (Unipampa), São Borja, RS, Brasil. Docente da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [joaorosa@unipampa.edu.br](mailto:joaorosa@unipampa.edu.br) ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9210-1412>

35 Mestrando em Políticas Públicas, Universidade Federal do Pampa (Unipampa), São Borja, RS, Brasil. Docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: [andresiqueira.aluno@unipampa.edu.br](mailto:andresiqueira.aluno@unipampa.edu.br) ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6131-3544>

Do período que compreende 2018 e 2024, houve 3 edições do Programa Residência Pedagógica. Em todas as etapas, a duração da política foi de 18 meses, com foco em estudantes que estivessem cursando do 5º semestre em diante ou a partir da metade do curso de licenciatura. (Brasil, 2002, p.8). Na edição de 2018-2020, a Portaria N° 38/2018 foi a reguladora do PRP, enquanto nas edições 2020-2022 e 2022-2024, a documentação normativa deu-se, pelas portarias n° 259/2019 e n° 82/2022, respectivamente. (Ribeiro, 2024, p.54). Os atores que compuseram o PRP foram os seguintes: Coordenador Institucional, Docente Orientador, Preceptor e Residente. Este trabalho tem enfoque nos dois últimos citados. A pesquisa tem como alvo os atores supracitados, na medida que o terceiro objetivo do PRP afirma que as IES e a instituições da Educação Básica possuem compromisso de formar docentes de forma conjunta. (Brasil, 2022, p.2).

Nos três momentos de realização do PRP, a Universidade Federal do Pampa, a Unipampa, foi selecionada para o implementar. Entre os 10 campi desta instituição, a unidade sediada em São Borja, Rio Grande do Sul, executou o Programa Residência Pedagógica, por meio do Núcleo<sup>36</sup> Geografia. Todavia, esta investigação dá-se sobre a terceira edição, a qual ocorreu entre o 2022 e 2024<sup>37</sup>. Três escolas foram selecionadas para executar o PRP da Unipampa em São Borja: Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa, Escola Estadual Técnica Olavo Bilac e o Instituto Estadual Padre Francisco Garcia. Para realização deste manuscrito, foram indagados Residentes dos dois primeiros educandários. Ademais, expõem-se o seguinte problema de pesquisa: de que maneira os Preceptores contribuíram para a formação dos Residentes da Escola Técnica Estadual Olavo Bilac e Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa? Esta indagação torna-se necessária, pois na edição de 2022-2024, entre os objetivos da política em estudo, o terceiro, tratou de estabelecer responsabilidades na formação docente entre Educação Básica e superior<sup>38</sup>.

Para realização desta pesquisa, aplicou-se a coleta de dados denominada entrevista. Neste sentido, o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, a fim de obter informações que são interessantes para sua pesquisa. (GIL, 2002, p.109).

---

36 Conforme a Portaria N° 82/2022, um Núcleo é: “[...] grupo de participantes de um subprojeto, composto por docente orientador, preceptores e residentes para o desenvolvimento das atividades de residência pedagógica.” (Brasil, 2022, P.1)

37 O PRP – Núcleo Geografia, contou com 20 Residentes, 2 Docentes Orientadores e 3 Preceptores. Além do mais, foram selecionadas 3 escolas da Educação Básica: I. E. Padre Francisco Garcia, E. E. T Olavo Bilac e E. M. E. F. Ubaldo Sorrilha da Costa (Ribeiro, 2024).

38 O objetivo apresenta-se da seguinte forma: “[...] III - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores;” (Brasil, 2022, P.2)

Além do mais, a entrevista é destinada e aplica-se com maestria quando se tem como meta compreender o que pensa, sabe, deseja e crê, o sujeito inquirido. (Gil, 2003, p.109). Busca-se expor, de que forma os Preceptores auxiliaram na formação docente dos quatro Residentes atuantes nas escolas Ubaldo Sorrilha da Costa e Olavo Bilac. Além disso, dois profissionais da Universidade Federal do Pampa, foram indagados: o Coordenador Institucional, responsável por todas as execuções na Unipampa e o Docente Orientador, responsável pelo Núcleo Geografia, alocado no Campus São Borja.

Sobre a abordagem desta pesquisa, a mesma é de caráter qualitativo. Entre as características desta abordagem, destaca-se que ela se ancora na coleta de informações, mediante interações sociais. (Silveira, 2011, p.36). Para compreender as informações coletadas, aplicou-se a análise de conteúdo (Bardin, 2016). Sobre esta forma de interpretação, sublinha-se que a investigação apresenta três passos: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos, assim como a interpretação dos mesmos. (Bardin, 2016, P.123). Esta etapa é necessária, na medida que após coleta dos dados, é necessária a interpretação dos mesmos. (Lakatos; Marconi. 2003, P. 167).

## Desenvolvimento

O Programa Residência Pedagógica ou PRP, teve como finalidade a aproximação entre Educação Básica e Ensino Superior. Para implementar tal concepção, compuseram a política 4 atores: Coordenador Institucional, Docente Orientador, Preceptor e Residente. Os dois primeiros, eram docentes das IES, enquanto o terceiro educador na rede básica, que deveria receber o quarto ator, o Residente. A Universidade Federal do Pampa, foi selecionada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para executar o PRP em suas três edições. Na derradeira etapa, foco deste trabalho, participaram as seguintes Escolas-campo<sup>39</sup>: Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa, Instituto Estadual Padre Francisco Garcia e a Escola Estadual Técnica Olavo Bilac. Cada um destes institutos possuía um Preceptor, com exceção do último, com dois docentes Preceptores.

---

39 Conforme a Portaria nº 82/2022, as escolas da Educação Básica foram chamadas de Escola-campo. (Brasil, 2002, p.1).

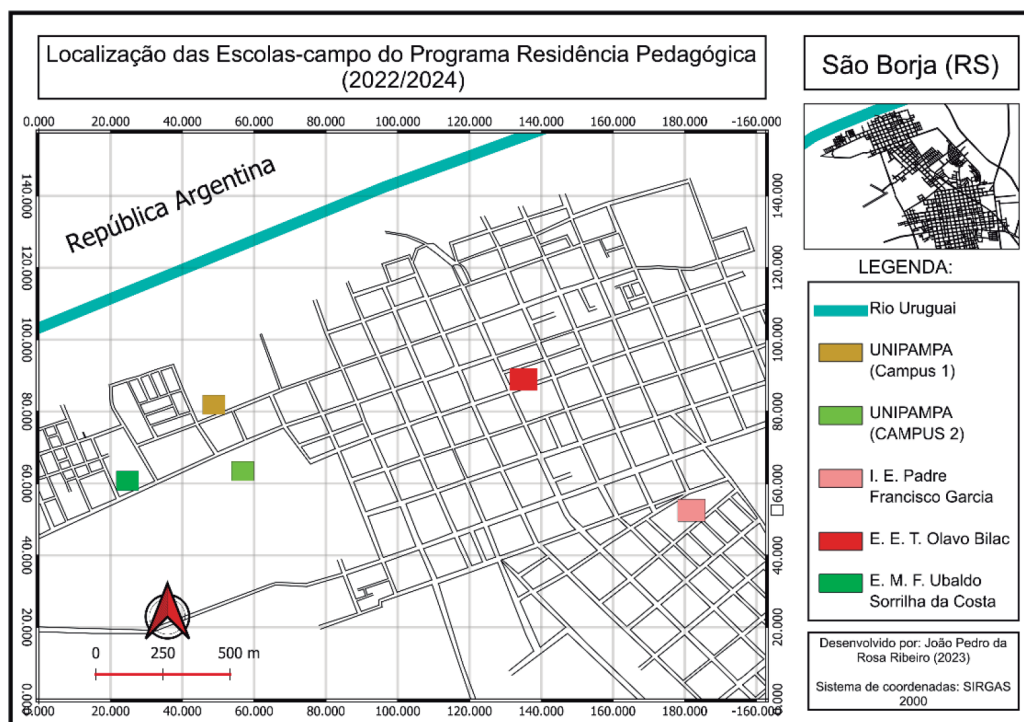


IMAGEM 1: Escolas-campo do PRP (2022-2024). Fonte: João Pedro da Rosa Ribeiro (2023)

O Programa Residência Pedagógica (PRP) foi executado pela primeira vez entre os anos de 2018 e 2020. A primeira edição, normatizada pela Portaria nº 38/2018, instituiu a política em estudo e em seu primeiro artigo afirma que tem como finalidade: “[...] apoiar Instituições de Ensino Superior (IES) na implementação de projetos inovadores que estimulem a articulação entre teoria e prática nos cursos de licenciatura, conduzidos em parceria com as redes públicas de Educação Básica.” (Brasil, 2018, p.1). O mesmo objetivo pode ser notado nas portarias de número 259<sup>40</sup> e 82<sup>41</sup>, regularam as edições 2020-2022 e 2022-2024, respectivamente. Sobre a segunda edição, a normativa prevê que o PRP e o PIBID devem ser desenvolvidos em parceria com a Educação Básica: “Art. 1º [...] são iniciativas que integram a Política Nacional de Formação de Professores do Ministério da Educação, visando intensificar a formação prática nos cursos de licenciatura e promover a integração entre a Educação Básica e a educação superior.” (Brasil, 2019, p.1). No que se refere à edição final, a integração entre o espaço da Educação Básica e superior é mencionado no terceiro inciso do Art. 4º, na medida que o PRP deve: “[...]”

40 Expressa em 17 de dezembro de 2019.

41 Veiculada em 26 de abril de 2022.

estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores;” (Brasil, 2022, p.2).

O propósito, de mediar a formação docente entre a Educação Básica e superior, não é alvo somente do PRP, pois, a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica (Parfor) tem a mesma pretensão. Na referida normativa, datada de 2021 e dirigida pela CAPES, são expostos 95 artigos, dentre os quais, o quarto, que trata dos seus objetivos, menciona: “III - estimular a aproximação entre a educação superior e a Educação Básica, tendo a escola onde o professor trabalha como espaço privilegiado de formação e de pesquisa.” (Brasil, 2021, p.2). No mesmo sentido, defende Nóvoa (2017, p.17), que não é possível formar um profissional sem o contato com seu espaço de trabalho, no caso do professor, o meio educacional:

“[...] O eixo de qualquer formação profissional é o contacto com a profissão, o conhecimento e a socialização num determinado universo profissional. Não é possível formar médicos sem a presença de outros médicos e sem a vivência das instituições de saúde. Do mesmo modo, não é possível formar professores sem a presença de outros professores e sem a vivência das instituições escolares.” (Nóvoa, 2017, p.17)

Todavia, António Nóvoa (2017, p.18) argumenta que a Universidade deve estar inserida neste contexto, ou seja, é necessário aproximar o docente de seu local de trabalho, a escola, porém, de mesmo modo, com o auxílio da Instituição de Ensino Superior. Caso professores, educandários de Ensino Superior e básico se entrelacem, o sujeito se tornará um profissional da educação: “[...] é tão importante construir um ambiente formativo com a presença da universidade, das escolas e dos professores, criando vínculos e cruzamentos sem os quais ninguém se tornará professor.” (Nóvoa, 2017, p.18). O autor português faz menção aos cursos medicina, os quais os estudantes recebem seus jalecos e “[...] passam a vestir a pele da profissão, ao mesmo tempo que os seus futuros colegas lhes dizem: ‘a vossa formação também é da nossa responsabilidade’.” (Nóvoa, 2017, p.19).

Selma Garrido Pimenta, na obra intitulada *O Estágio na Formação de Professores: Unidade Teórica e Prática*, argumenta que a prática docente não é meramente teórica, nem somente prática, pois o trabalho do professor é a práxis. A palavra práxis, então, indica que na atividade docente deve estar “[...] presente a unidade teórica e prática.” (Pimenta, 2012, p.111). Além do mais, a autora menciona que a educação é uma ação social (uma prática), porém: “[...] a prática não fala por si mesma. Exige uma relação teórica

com ela.” (Pimenta, 2012, p.107). Por outro lado alerta, que a teoria, em sua onipotência, entende-se como práxis e considera a prática como mero local de aplicação. (Pimenta, 2012, p. 105-106). Neste sentido, a universidade é local da teoria e a Educação Básica, o solo da prática, porém, não pode haver separação de ambas. Portanto, a vida do docente em formação não deve ser simplesmente prática ou unicamente teoria, ela necessita dos dois elementos, o que resulta na práxis.

Partindo do problema de pesquisa<sup>42</sup> apontado na introdução, empregou-se entrevista à 4 Residentes, 1 Docente Orientador e 1 Coordenador Institucional. Este fio condutor da investigação está alicerçado, sobre o objetivo III do PRP, o qual afirma que o PRP deve: “[...] estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores;” (Brasil, 2022, p.2). Quando indagados sobre a influência dos Preceptores em sua formação docentes, dois Residentes retornam respostas similares. Como exemplo, tem-se o relato do Residente 1 e do Residente 2<sup>43</sup>:

O trabalho era muito bom da Preceptora. Bem interessada, bem organizada. Auxiliava os bolsistas (Residentes). Auxiliava inclusive no sentido de passar a característica das turmas que a gente ia trabalhar para a montagem das aulas. Subsidiava com materiais também os bolsistas (Residentes). Muito bom o trabalho dela. (Residente 1, 2024).

Não tenho queixa alguma. Pessoa que acolheu todos os Residentes que ela coordenou. A avaliação que eu dou pra ela é de excelência. Excelência. Ela nos conduziu de forma positiva para todos os trabalhos que a gente efetuou, com os planos de aula, com as atividades, com reuniões. Ela estava sempre presente. Em qualquer momento que o Residente chamasse, ela estava pronta para ajudar, pronta para responder e solucionar um problema ou alguma dúvida. (Residente 2, 2024).

Os relatos expostos na citação anterior, são de dois licenciandos do PRP que tiveram suas práticas de ensino-aprendizagem na escola Ubaldo Sorrilha da Costa. Em meio à Portaria 82/2022, a qual regulou o programa em sua derradeira edição, é demonstrado que o Preceptor deve, sob prerrogativa de sua função: “[...] planejar e acompanhar as atividades dos residentes na escola-campo, zelando pelo cumprimento das atividades planejadas;” (Brasil, 2022, p.11). Assim sendo, nota-se que a Preceptora

42 O problema de pesquisa é o seguinte: “Quais foram as contribuições dos Preceptores para a formação dos Residentes do Instituto Estadual Padre Francisco Garcia, Escola Técnica Estadual Olavo Bilac e Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa?”

43 No sentido de manter o anonimato dos entrevistados, os respondentes serão chamados de Residente 1, Residente 2, Residente 3 e Residente 4.

do educandário Ubaldo Sorrilha da Costa, conforme destacado por dois Residentes, foi exitosa no cumprimento de uma de suas obrigações legais. Por outro lado, os Residentes 3 e 4, expõem em seus relatos que houve contato diminuto com sua Preceptora. Neste caso, o Residente 3, somente atou na escola Olavo Bilac, enquanto o Residente 4, esteve nas duas escolas até aqui mencionadas. Conforme pode-se ser observador nas respostas destes dois atores, a Preceptora da escola Olavo Bilac não tinha relação próxima com seus licenciandos, no que diz respeito a reflexões sobre as práticas de ensino-aprendizagem e na produção de matérias didáticos<sup>44</sup>.

Ela foi muito solícita. Ela me ajudou bastante. Ela me deixou à vontade, até mais que eu acho que seria necessário. Não entrevi em nenhum momento. (Residente 3, 2024).

Com a professora do Olavo, a gente não teve essa mesma troca do que com a professora do Ubaldo, não teve essa parte de sentar e discutir sobre as metodologias, sobre as turmas, sobre os recursos, que eram utilizados. Não teve tanto essa troca, acredito que era porque eram bastante turmas, eu via que ela estava sempre sobrecarregada com os cadernos. Ela não contribuiu para minha formação, não ajudou. (Residente 4, 2024).

As informações obtidas nesta investigação, sobre o relato dos Residentes, vinculam-se com a literatura sobre o assunto, pois conforme Brito, Silva e Lima (2024, p.3), o Preceptor é o mediador entre a Educação Básica e as instituições de Ensino Superior. Além disso, no documento regulador da edição 2022-2024, constam 11 atribuições ao Preceptor, entre as quais está: “[...] orientar, juntamente com o docente orientador, a elaboração de relatórios, relatos de experiência ou outros registros de atividades dos residentes;” (Brasil, 2022, p.11). É importante lembrar que o Docente Orientador, é o representante da IES, neste sentido, este último e os Preceptores fazem com que a Educação Básica se aproxime do espaço do Ensino Superior.

Já em relação ao exposto pelo Docente Orientador<sup>45</sup> e pelo Coordenador Institucional<sup>46</sup>, ambos afirmam ser importante a figura do Preceptor na formação dos licenciandos. Conforme foi relatado pelo Coordenador Institucional, a aproximação entre

---

44 Esta informação é importante, pois, mediante a Portaria Nº 82/2022, é dever deste ator: “[...] acompanhar e avaliar o residente na aplicação de seus planos de aula e na execução da prática pedagógica;” (Brasil, 2022, p.11)

45 Neste manuscrito, quando houver comentários sobre este ator, o mesmo será denominado Docente Orientador I.

46 Neste manuscrito, quando houver comentários sobre este ator, o mesmo será denominado Coordenador Institucional Unipampa.

as IES e a Educação Básica, se dá por meio do Preceptor, isto é: o elo que une estes dois espaços. O entrevistado afirma o seguinte: “Então, é essa aproximação, entre universidade e escola, por meio do Preceptor, que é considerado co-formador, ou seja, ele se percebe como agente que está formando também aquele aluno e está reciclando as práticas dele.” (Coordenador Institucional Unipampa, 2024). O mesmo é mencionado por Nóvoa (2017, p.11), que defende que a formação docente não é somente uma mistura entre escola e universidade, é na verdade, um lugar de encontro entre os dois. Deste modo, os conhecimentos e experiência de ambos os locais são aproveitados. “Não se trata, apenas, de levar a universidade às escolas ou de trazer as escolas até a universidade, mas sim de construir um novo lugar, em conjunto, em colaboração, valorizando os conhecimentos e as experiências de todos.” (Nóvoa, 2017, p.12). Quando o houver o referido encontro, ocorrerá a formação docente por ambas vias: pelos professores da universidade e da Educação Básica.

É fundamental que haja mobilidade entre as universidades e as escolas. É preciso que todos tenham um estatuto de formador, universitários e professores da Educação Básica. Só com igualdade de tratamento conseguiremos um encontro autêntico entre mundos que se conhecem mal e que vivem em situações de grande disparidade, tanto nas condições materiais de vida como na imagem social que deles se projecta. (Nóvoa, 2017, p.12).

Conforme foi exposto nas entrevistas, a aproximação entre o Ensino Superior e o Básico ocorreu, mediante o Programa Residência Pedagógica. O elo entre ambos espaços, são, portanto, os docentes do campo do Ensino Básico. Para além, o Coordenador Institucional da Unipampa (2024) comenta: “[...] o Programa Residência Pedagógica proporciona uma apropriação do espaço da sala de aula pelo licenciando.”. Essa apropriação acontece, como já foi dito: juntamente com os Preceptores. O Coordenador Institucional foi responsável por todos os Núcleos do PRP, todavia, o profissional da IES com maior contato com os educandários, era do Docente Orientador. Nas respostas da entrevista, o Coordenador Institucional afirma: “[...] avalio que o trabalho dele realizou uma aproximação muito boa com a comunidade escolar, com as escolas e com os professores da Educação Básica.” (Coordenador Institucional da Unipampa, 2024). O ator mencionado, por sua vez, assegura que o envolvimento dos Residentes com as escolas foi de grande contribuição em suas formações docente. Ademais, comenta sobre

o PRP, em suas experiências educacionais, foi o projeto com maior envolvimento entre educação superior e básica:

[...] por ter esse foco [o PRP] na realização de atividades que fogem do tradicional, eu percebi, primeiramente um envolvimento dos Residentes, uma conexão com as escolas, sobretudo nas reuniões que nós fazíamos na universidade com os Preceptores. Nas atividades que eu participei, o Residência foi que mais teve essa interação de estar junto, por exemplo os Residentes e os docentes da Universidade, tais como Coordenadores de Núcleo e os Preceptores. (Docente Orientador I, 2024).

O que foi dito, nas entrevistas, corrobora, primeiramente com o objetivo terceiro do Programa Residência Pedagógica: “[...] III - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores;”. (Brasil, 2022, p.2). Todavia, esta concepção, é de mesmo modo, adotada por autores como Nóvoa (2019, p.6), o qual afirma que existe uma complexidade na profissão docente, envolvendo “[...] suas dimensões (teóricas, experienciais, culturais, políticas, ideológicas, simbólicas, etc.).” (Nóvoa, 2019, p.6). Deste modo, é necessário aproximar as referidas dimensões e o Programa Residência Pedagógica, conforme expostos nas entrevistas, obteve sucesso nesta tarefa. Esta ação, se dá, entre o Preceptor (parte da escola) e o Docente Orientador (sujeito da IES), a fim de “[...] facilitar a realização de atividades que propiciem aos residentes interagir no ambiente escolar e se envolver ativamente na rotina deste ambiente; [...]”. (Brito; Silva; Lima, 2024, p.3). Portanto, são necessários, para a formação dos Residentes, os sujeitos do ambiente universitário e da rede básica.

## Considerações Finais

A propósito de compreender qual a importância do Preceptor na formação dos Residentes, esta pesquisa indagou estes licenciandos, além do Docente Orientador e Coordenador Institucional. A verificação deu-se, então, por meio de entrevistas, as quais buscaram compreender de que maneira o profissional da Educação Básica contribuiu com para a formação docente dos Residentes. Entre os assuntos obtidos, está a constatação que as instituições de Ensino Superior (IES) e as escolas devem ser aproximadas, para que ocorra a formação docente. O encontro destes dois lugares se dá mediante a figura do Preceptor, o educador da rede básica.

Os resultados da pesquisa, por parte dos licenciandos do Programa Residência Pedagógica, apontam que os Preceptores foram imprescindíveis para sua formação, caso dos Residentes 1 e 2. Todavia, os Residentes 3 e 4 expõem que a docente que os recebeu na Escola Estadual Técnica Olavo Bilac, não teve aproximação, no que tange a observação e avaliação de suas práticas de ensino-aprendizagem. Entre os motivos, o qual aponta o Residente 3, está a sobrecarga de trabalho enfrentada pela mesma. Nota-se que, a formação docente tem como uma das bases o profissional educador da rede básica, todavia, este está sujeito aos problemas que vão além do Programa Residência Pedagógica, tal como as elevadas jornadas de trabalho.

A investigação aqui exposta demonstra que é necessário aproximar a Educação Básica do espaço universitário. Como consequência deste entrelaçamento, os docentes terão formação profissional constituída. Esta profissionalização, se dará pelo contato com a prática educacional do ambiente escolar e pelos aportes teóricos fornecidos pela universidade. Quando estes dois elementos se relacionam, ocorre a práxis, a especificidade da docência.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Portaria N° 38/2018. **Instituiu o Programa Residência Pedagógica**. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Portaria N° 259/2019. **Dispõe sobre o regulamento do Programa de Residência Pedagógica e do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID)**. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Portaria N° 82/2022. **Dispõe sobre o Regulamento do Programa Residência Pedagógica – PRP**. Brasília, DF, 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRITO, Daniel Azevedo de; Silva, Silvina Pimentel; LIMA, Leiliane Frota Correia. Explorando Relações Entre Identidade Docente e Formação de Professores no Programa Residência Pedagógica. **Revista de Estudos Interdisciplinares**. V.6, n.4, jan-dez, 2024.

COORDENADOR INSTITUCIONAL I. **Entrevista sobre o PRP na Universidade Federal do Pampa**. [ago. 2024]. Entrevista dor: João Pedro da Rosa Ribeiro. Google Meet, 2024.

DOCENTE ORIENTADOR I. **Entrevista sobre o PRP – Núcleo Geografia**. [ago. 2024]. Entrevistador: João Pedro da Rosa Ribeiro, 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NÓVOA, António. **Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente.** Cadernos de Pesquisa v.47 n.166 p.1106-1133 out./dez. 2017.

NÓVOA, António. **Os Professores e a sua Formação num Tempo de Metamorfose da Escola.** Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 44, n. 3, e84910, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/DfM3JL685vPjryp4BSqyPZt/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: out. 2025.

PIMENTA, Selma Garrido. **O Estágio na Formação de Professores: Unidade Teórica e Prática?** 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

RESIDENTE 1. **Entrevista sobre o PRP com o Residente 1.** [ago. 2024]. Entrevistador: João Pedro da Rosa Ribeiro, 2024.

RESIDENTE 2. **Entrevista sobre o PRP o com o Residente 2.** [ago. 2024]. Entrevistador: João Pedro da Rosa Ribeiro. Google Meet, 2024.

RESIDENTE 3. **Entrevista sobre o PRP o com o Residente 3.** [ago. 2024]. Entrevistador: João Pedro da Rosa Ribeiro. Google Meet, 2024.

RESIDENTE 4. **Entrevista sobre o PRP o com o Residente 4.** [ago. 2024]. Entrevistador: João Pedro da Rosa Ribeiro. Google Meet, 2024.

RIBEIRO, João Pedro da Rosa; PINTO, Muriel; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Política Pública Programa Residência Pedagógica e a Portaria N° 82/2022. **Revista de Estudos Interdisciplinares.** V.6, n.4, jan-dez, 2024.

RIBEIRO, João Pedro da Rosa. **Avaliação dos Objetivos do Programa Residência Pedagógica: Estudo do Subprojeto Geografia Na Unipampa – São Borja.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pampa, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2024.

## CAPÍTULO 8

# A Desdemocratização das Políticas Culturais no Brasil Contemporâneo

Erick Maciel<sup>471</sup>

### Introdução

A política cultural é um campo de disputas simbólicas, políticas e econômicas. Segundo Rubim (2007), trata-se de um território conflituoso, marcado pela tensão entre democratização e dominação, diversidade e homogeneização. No Brasil, as políticas culturais refletem esse movimento pendular entre momentos de ampliação da participação social e períodos de centralização autoritária. A cultura, entendida como direito, expressão e modo de vida, torna-se, assim, um espaço de afirmação de identidades, mas também de disputas pelo poder simbólico (Bourdieu, 1989).

As políticas culturais no Brasil, desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, consolidaram-se como instrumentos de afirmação da cidadania cultural (Chai, 2006; Calabre, 2017). A criação do Ministério da Cultura (MinC) em 1985 e, posteriormente, a implementação de programas como o Cultura Viva (2004), o fortalecimento da Lei Rouanet (1991) e a articulação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) representaram marcos fundamentais no esforço de democratização cultural, consolidando um paradigma de reconhecimento da diversidade e fomento à participação cidadã.

---

<sup>471</sup> Doutor em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil. Docente da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: erickmaciel@unipampa.edu.br. (0000-0002-7210-7566) - ORCID.

Contudo, a partir de meados da década de 2010, esse movimento foi gradativamente revertido. Entre 2016 e 2022, intensificaram-se os processos de enfraquecimento institucional, precarização orçamentária e corrosão simbólica. Denominamos esse fenômeno de desdemocratização das políticas culturais, entendido como a erosão progressiva das condições materiais e institucionais que sustentam a democracia cultural.

No Brasil, esse processo foi intensificado pelo discurso populista de direita, que elegeu a cultura como campo de batalha em uma guerra cultural (Rubim, 2007a), associando-a à suposta degeneração moral, ao marxismo cultural e à ideologia de gênero. Esse discurso legitimou a asfixia financeira do setor e a perseguição a agentes culturais, alinhando-se ao movimento global de fragilização das democracias liberais (Levitsky; Ziblatt, 2018).

## Da Democracia Cultural à Desdemocratização Cultural

A criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) representou um dos marcos mais significativos da institucionalização das políticas culturais brasileiras. Inspirado em modelos de políticas públicas articuladas, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o SNC foi instituído pela Emenda Constitucional nº 71/2012, que acresceu à Carta Magna o art. 216-A, a fim de se estruturar um modelo de cooperação federativa entre União, estados e municípios, com base em princípios como gestão democrática, descentralização, financiamento contínuo e participação social (Calabre, 2017; RUBIM, 2007).

De acordo com Canclini (2008), políticas culturais efetivas dependem de processos participativos e da capacidade de articular o simbólico e o econômico, o local e o global. O SNC procurou criar condições para a institucionalização da cultura como política de Estado, e não de governo, superando uma lógica fragmentada que caracterizou a área cultural no país.

Na mesma direção, o Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído pela Lei nº 12.343/2010, constitui-se no principal instrumento de planejamento do SNC, definindo diretrizes e metas de longo prazo para o setor. Seu processo de elaboração foi amplamente participativo, com forte envolvimento de gestores, artistas e representantes da sociedade civil nas Conferências Nacionais de Cultura. Segundo Calabre (2017), esse processo

simbolizou um dos maiores exercícios de democracia participativa no campo cultural brasileiro.

No entanto, Rubim (2007) observa que a implementação do PNC enfrentou obstáculos significativos como a falta de continuidade administrativa, as disputas interministeriais, os cortes orçamentários e, recentemente, o avanço de políticas de desmonte institucional da cultura entre 2016 e 2022. Essas rupturas evidenciam o que se denominou de desdemocratização das políticas culturais, isto é, o enfraquecimento dos mecanismos de participação e da compreensão da cultura como direito de todos.

A disputa central reside entre dois modelos ou paradigmas. Um democrático e inclusivo, que compreende a cultura como vetor de cidadania e diversidade e outro mercadológico, que a reduz à lógica do consumo e da rentabilidade econômica. Como afirma Chauí (2006), a cultura é o campo em que se confronta o projeto de emancipação e o projeto de dominação, e as políticas públicas são expressão concreta dessa tensão.

Para compreender esse fenômeno, é necessário distinguir entre democratização da cultura e democracia cultural, conforme o quadro I.

Quadro I: Diferença conceitual entre democratização da cultura e democracia cultural

Conceito	Definição	Críticas	Relevância Atual
Democratização da cultura	Acesso ampliado às artes e à cultura erudita com ênfase em difusão vertical.	Reproduz hierarquias culturais e privilegia a cultura amparada na lei.	Ainda presente em discursos elitistas de fomento.
Democracia cultural	Garantia do direito de todos os grupos produzirem, circularem e fruírem suas próprias expressões culturais.	Exige políticas públicas estruturadas e participativas.	Base da política cultural brasileira a partir da década de 2010.

[3] Embora, em sua ontologia, considere que a natureza do homem é uma segunda natureza, é o ser social, que, por meio de um salto qualitativo, destaca-se, distingue-se da natureza. Marx (1983) não isola o humano, mas certamente ressalta a diferença do humano em relação aos outros seres.

[4] “O trabalho *não* é a fonte de toda a riqueza. A Natureza é tanto a fonte dos valores de uso (e é bem nestes que, todavia, consiste a riqueza material [*sachlich*]!) como o trabalho, que não

é ele próprio senão a exteriorização de uma força da Natureza, a força de trabalho humano.” (Marx, 1983, vol. 5 –III/2- p. 266).

[5] “Para a economia política clássica, neoclássica ou a chamada neoliberal, a natureza é conceituada como uma externalidade.” (Souza Filho, 2015, p. 26).

[6] É claro que algumas coisas são necessidades naturais. Interesses pressupõe vontade. Natureza não tem interesse, mas animais têm, por exemplo.

[7] Ver o artigo de Waleska Mendes Cardoso (2016) a respeito desse argumento, intitulado: “A ontologia marxiana e a opressão de outras espécies: é possível uma atualização não especista do pensamento de Marx?”.

[8] Ver as páginas 161-165 da Tese de Doutorado em Filosofia de Dante Carvalho Targa (2024), intitulada: “Ética ambiental, ecologia profunda e o paradigma emergente”, nas quais o autor resume, de forma clara, os argumentos sobre o totalitarismo no ecocentrismo (e no movimento ético-político da Ecologia Profunda).

[9] “Se não é certo convergir todos os humanos em uma coletividade para efeito de tê-la, apenas ela, como sujeito de direito, não é certo também para os animais. Fundir todos os animais na Pachamama é um totalitarismo coletivista, fazendo que os rostos se esvançam, que as subjetividades não se divisem, em prol de uma coletividade que não os tem enquanto seres individuais, capitulando a uma instrumentalização, a um utilitarismo, tudo mais conveniente a interesses humanos do que admitir que cada animal possui direitos.” (Oliveira, 2017, p. 139).

## CAPÍTULO 10

# Quando o Direito à Saúde Enfrenta o Cárcere: um Estudo Sobre a Efetividade das Políticas Públicas em Presídio Misto

Sabrina Orth<sup>48</sup>

### Introdução

O sistema prisional brasileiro é marcado por uma estrutura histórica e simbólica profundamente desigual, construída sob uma lógica essencialmente masculina e punitiva. Desde suas origens, o cárcere foi concebido como instrumento de controle social voltado ao corpo masculino, invisibilizando as especificidades das mulheres privadas de liberdade. (Chies, 2008). Essa concepção masculinizada chamada de androcêntrica, não apenas delineou a arquitetura e a gestão das prisões, mas também influenciou a formulação e a aplicação das políticas públicas destinadas a esse público. Assim, as mulheres encarceradas passaram a ocupar um espaço ocioso dentro de uma instituição que não as reconhece integralmente como sujeitos de direitos.

Nas unidades prisionais mistas, essa desigualdade é ainda mais evidente. A ausência de infraestrutura adequada, a falta de privacidade, o atendimento médico irregular e a carência da efetividade das políticas de gênero revelam que as mulheres permanecem duplamente penalizadas: pela condenação judicial e pela negligência institucional. Conforme argumentam Colares e Chies (2010), o sistema prisional brasileiro funciona como uma

---

48 [1] Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Assistente em Administração no Instituto Federal Farroupilha – Campus São Borja-RS. E-mail:sabrinaorth.aluno@unipampa.edu.br. (0009-0008-6106-9526) – ORCID.

“instituição masculinizante”, na qual o feminino é tratado como exceção, reforçando estigmas e vulnerabilidades que ultrapassam os muros do cárcere.

O direito à saúde, embora garantido constitucionalmente e reafirmado por políticas específicas, como a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (PNAISP) e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), ainda enfrenta enormes desafios de implementação. A desconformidade entre as normas e a realidade prisional é gerada pelo fato de existir políticas públicas bem elaboradas, porém que permanecem ineficazes por falta de estrutura, recursos e ação executória.

A análise empírica no Presídio Estadual de São Borja, no interior do Rio Grande do Sul, permitiu compreender como essas falhas se manifestam na prática. As falas das mulheres encarceradas e dos profissionais que atuam no presídio revelam um cotidiano de precariedade, marcado por atendimento médico esporádico, insuficiência de insumos básicos e ausência de articulação entre os setores de saúde e administração penitenciária.

Assim, a efetividade das políticas públicas depende não apenas da existência de leis ou programas, mas sobretudo da capacidade institucional de gerar transformações reais na vida das pessoas. No contexto prisional, barreiras estruturais, simbólicas e culturais perpetuam a desigualdade e limitam a ação das políticas, uma vez que a lógica punitiva subordina a saúde e o cuidado à disciplina e ao controle. Assim, o cárcere reproduz e intensifica as desigualdades de gênero, classe e raça presentes na sociedade brasileira, comprometendo o caráter humanizador das políticas públicas.

Este capítulo propõe-se, portanto, a discutir a efetividade das políticas públicas de saúde voltadas às mulheres privadas de liberdade, tomando como referência o contexto dos presídios mistos e, particularmente, a experiência do Presídio Estadual de São Borja. A reflexão se estrutura em quatro eixos: (1) a análise do sistema prisional misto e a invisibilidade do feminino; (2) o exame das políticas públicas de saúde no cárcere; (3) a descrição da realidade empírica observada em São Borja; e (4) os desafios institucionais que limitam a efetividade dessas políticas.

Ao reunir elementos teóricos e empíricos, buscou-se salientar que o reconhecimento formal de direitos não é suficiente para garantir sua concretização. A efetivação da saúde no cárcere, especialmente no caso das mulheres, exige uma mudança de paradigma que ultrapasse a lógica da punição e incorpore uma perspectiva de cuidado, dignidade e cidadania. Somente por meio de políticas intersetoriais, estruturadas e sensíveis às

diferenças de gênero será possível transformar o cárcere em um espaço que, ao invés de negar direitos, contribua para reconstruí-los.

## O sistema prisional misto e a invisibilidade do feminino

Historicamente, o sistema prisional brasileiro foi concebido sob uma lógica masculina. Desde então, as mulheres privadas de liberdade permanecem, portanto, em espaços projetados e administrados para atender às demandas de um público majoritariamente masculino. Nos presídios mistos, fica muito mais compreensível essa desigualdade, pois a estrutura física e administrativa raramente foi reformulada para considerar as necessidades específicas das mulheres, como o acesso aos cuidados físicos e mentais das mulheres.

De acordo com dados do Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional - Sisdepen (2024), apenas 8,93% das unidades prisionais brasileiras são destinadas exclusivamente a mulheres, enquanto 15,49% são presídios mistos, significando que um montante expressivo das mulheres privadas de liberdade está alocada em instituições originalmente criadas para homens, sem qualquer adequação estrutural.

Como pontuam Colares e Chies (2010), tratam-se de “presídios masculinamente mistos”, uma vez que o espaço e a lógica administrativa continuam orientados pelo paradigma patriarcal que caracteriza o sistema penal brasileiro. Essa estrutura retrograda retrata hierarquias de gênero que habitam a invisibilidade feminina, restringindo o acesso das mulheres a direitos e recursos básicos dentro do cárcere.

A pesquisadora Nana Queiroz (2015) elucida essa realidade ao descrever que as chamadas prisões mistas são, na prática, masculinas, uma vez que as mulheres acabam confinadas nos espaços mais precários, frequentemente em celas lotadas sem ventilação adequada ou condições sanitárias dignas. Esse cenário reforça o que Araújo (2020) denomina de “masculinização carcerária”, ou seja, a reprodução, dentro do sistema prisional, de estruturas simbólicas e materiais que consolidam o domínio masculino e discriminam o feminino.

As consequências desse domínio masculino são muitas, as mulheres inseridas em contextos prisionais mistos enfrentam risco ampliado, mas principalmente o escasso acesso a serviços sobre as especificidades femininas como cuidados e necessidades a saúde reprodutiva e mental. Além disso, a sobreposição das demandas masculinas sobre as

femininas resulta em menores oportunidades de trabalho e de participação em atividades educativas e de ressocialização. Em alguns casos, como relatado por Chies *et al.* (2008), as mulheres sequer são reconhecidas como parte legítima da população prisional, sendo tratadas como uma exceção dentro de um ambiente “feito para homens”.

Essa invisibilidade também se manifesta nas políticas públicas. Embora a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE, 2014) determinem a separação de gêneros e o respeito às necessidades específicas das mulheres, a prática mostra uma contradição entre o que está previsto na norma e o que ocorre nas prisões brasileiras.

O Estado, ao não garantir condições estruturais adequadas, reproduz o que De Sá e Flores (2020) caracterizam como uma violação contínua da dignidade humana e da igualdade material. A ausência de políticas de gênero eficazes dentro do sistema penitenciário reforça a tese de que o cárcere é, em sua essência, uma instituição masculinizante, como afirmam Colares e Chies (2010).

As rotinas disciplinares, o controle dos corpos e a própria arquitetura prisional foram historicamente moldados a partir de padrões masculinos, deixando as mulheres em posição de subordinação. Essa estrutura perpetua a exclusão social e simbólica das mulheres encarceradas, transformando sua experiência prisional em um duplo processo de punição: a pena legal e a pena de gênero (Colares e Chies, 2010).

Portanto, a análise do sistema prisional misto revela que a invisibilidade feminina é mais do que uma consequência da convivência com homens, trata-se de um efeito estrutural de um sistema que naturaliza o masculino como norma e o feminino como exceção. A superação desse cenário exige a formação dos executores das políticas públicas sob uma perspectiva de gênero, para que possam reconhecer as especificidades femininas e dar-lhes de fato, o direito à dignidade, à saúde e à cidadania.

## O direito à saúde no cárcere e as políticas públicas

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196, consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado, princípio reafirmado na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), que assegura assistência médica, farmacêutica e odontológica às pessoas privadas de liberdade. Como desdobramento desse direito, a criação da Política Nacional

de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (PNAISP) e da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), ambas de 2014, marcou o reconhecimento da saúde prisional como parte do Sistema Único de Saúde (SUS) e incorporou a perspectiva de gênero no contexto carcerário.

Entretanto, a efetividade dessas políticas é restrita por obstáculos estruturais e culturais. O atendimento médico no Presídio Estadual de São Borja se mostrou irregular, com carência de profissionais e infraestrutura para o atendimento contínuo e ininterrupto, o que revela a “incoerência entre o discurso normativo e a prática institucional”.

Além disso, o ambiente prisional, agora falando em um todo, permanece regido por uma lógica punitiva, em que o controle se sobrepõe ao cuidado, conforme analisa Foucault (1987). Essa contradição reflete o conflito entre as políticas de saúde e a política penal, sustentando o que Araújo (2020) denomina de “masculinização carcerária”, que invisibiliza as necessidades femininas.

Nas unidades mistas brasileiras, como observa Queiroz (2015), as mulheres são tratadas como exceções, com acesso restrito a atendimentos ginecológicos, pré-natal e apoio psicológico. A ausência de políticas de gênero efetivas reforça o caráter “masculinizante do cárcere” (Colares e Chies, 2010), permanecendo a desigualdade e as discriminações. Tal negligência configura, segundo De Sá e Flores (2020), uma violência institucional, que viola os princípios da dignidade e da igualdade.

Assim, mais do que normas e programas, a efetividade das políticas públicas de saúde prisional depende de fortalecimento institucional, formação de profissionais sensíveis às questões de gênero e articulação entre os sistemas de saúde e justiça.

## **A realidade empírica: o Presídio Estadual de São Borja**

A análise da realidade prisional no Presídio Estadual de São Borja mostrou, de forma contundente, a dissociação existente entre o que é previsto nas políticas públicas de saúde e o que se concretiza no cotidiano das unidades penais mistas. Embora o município tenha formalmente aderido ao programa de saúde prisional do Ministério da Saúde vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), que é o instrumento para adesão ao PNAISP, a execução prática das ações permanece marcada por lacunas estruturais, descontinuidade e improvisação.

O atendimento médico oferecido às pessoas privadas de liberdade ocorre de maneira irregular, concentrando-se, em um único dia da semana. As mulheres, em particular, ficam longos períodos sem acompanhamento clínico regular, o que fragiliza o monitoramento de condições de saúde recorrentes e a prevenção de doenças.

Uma interna resume essa realidade ao relatar:

*[...] só podemos adoecer nas quintas-feiras para poder ser atendida na sexta-feira. (P2)*

O acesso a medicamentos e itens básicos de higiene também é precário. As internas relatam a escassez de absorventes e produtos de limpeza pessoal, o que as leva a improvisar com materiais inadequados. Em muitos casos, a ausência desses insumos gera constrangimento e reforça a percepção de abandono:

*[...] Nos entregam o material de higiene de vez em quando, era para ser mensal, mas não acontece, recebemos, um sabonete, um pacote de absorventes, uma pasta de dentes. Xampu, condicionador e desodorante, quem tem família a família traz, mas quem não tem tenta emprestado ou fica sem, papel higiênico sempre tem. (P8)*

Essa precariedade é coerente com o diagnóstico feito por Colares e Chies (2010), segundo os quais o sistema penitenciário brasileiro, mesmo quando se propõe a ser misto, permanece estruturado sob uma lógica masculina, em que as mulheres são vistas como exceção e suas necessidades específicas, secundárias. A estrutura administrativa do presídio mostra-se ineficaz para garantir o cumprimento das políticas de saúde prisional.

Além disso, o encaminhamento das mulheres para consultas especializadas ou exames externos depende de trâmites burocráticos complexos e demorados, que envolvem, principalmente, disponibilidade de viatura e escolta, além de dependerem da fila de espera para atendimento nos ESFs. Essa burocratização excessiva compromete o acesso a serviços essenciais, especialmente à saúde ginecológica e reprodutiva. Uma presa relatou o seguinte:

*[...] Eu acho que precisamos de atendimento ginecológico. Quando precisamos temos que entrar na fila dos ESFs e esperar meses para ser atendida. Às vezes acontece de já estar lá fora quando chamam. (P6)*

A limitação estrutural é agravada pela falta de espaços adequados para o atendimento médico e psicológico. O ambiente físico é improvisado e não assegura privacidade, o que inibe as mulheres de relatarem sintomas ou situações delicadas. Um profissional da unidade descreve:

*[...] A gente faz o melhor que pode, mas a falta de estrutura física da sala de atendimento da UBS dificulta muito. (PS2)*

As presas confirmam esse desconforto, relatando que o espaço compartilhado com agentes e outras pessoas durante os atendimentos as impede de falar livremente:

*[...] Às vezes a gente passa mal e tem que esperar pelo outro dia para ser atendida pela enfermagem, dá sorte quando acontece nas quintas, porque o médico só vem nas sextas. (P4)*

Esse conjunto de fatores reforça o caráter punitivo e disciplinador do sistema prisional, que coloca a saúde em posição secundária em relação à segurança — um reflexo do que Foucault (1987) já havia identificado como a racionalidade disciplinar do cárcere, em que o corpo do indivíduo é administrado como parte da engrenagem de controle. O cuidado, quando existe, é condicionado por lógicas administrativas e pela escassez de recursos, transformando um direito constitucional em concessão esporádica.

A execução das políticas públicas também é prejudicada pela falta de capacitação e pela ausência de uma abordagem sensível ao gênero. Muitos profissionais desconhecem as diretrizes específicas de atenção à saúde das mulheres privadas de liberdade, o que impede uma prática coerente com os princípios de integralidade e equidade. Como relatou um agente prisional:

*[...] A gente conhece o PNAISP porque foi com ele que o município conseguiu trazer o atendimento da UBS para dentro do presídio. Mas Pnampe nunca ouvi falar. (PS3)*

Essa fala revela o que Lipsky (2010) define como a atuação dos burocratas de nível de rua, agentes que, na prática, dão forma às políticas públicas a partir de suas próprias interpretações e das condições concretas de trabalho. No contexto prisional, a falta de preparo e de recursos transforma esses profissionais em mediadores improvisados de direitos fundamentais.

No plano simbólico, as mulheres enfrentam ainda a invisibilidade e o desprestígio social associados à dupla condição de “presas e femininas”. Seus corpos são constantemente vigiados, mas raramente cuidados, como observa Nana Queiroz (2015), ao tratar da masculinização dos espaços prisionais. As demandas emocionais e psicológicas são negligenciadas, e a ausência de atendimento especializado aprofunda o sofrimento.

As desigualdades de gênero também se manifestam nas rotinas institucionais. As mulheres relatam que atividades, horários e benefícios são pensados prioritariamente para a população masculina, deixando-as em segundo plano. O presídio misto, portanto, opera segundo uma lógica androcêntrica, onde o feminino é sempre residual.

[...]Aqui é tudo feito para eles. Até o horário do banho de sol é ajustado para os homens primeiro. A gente sempre fica por último e em menor tempo. (P1)

Como apontam Araújo (2020) e De Sá e Flores (2020), o Estado brasileiro, ao não garantir condições estruturais adequadas, perpetua a violação da dignidade humana e reforça a desigualdade de gênero no interior do cárcere. O retrato do Presídio Estadual de São Borja, portanto, demonstra que a efetivação das políticas públicas de saúde prisional permanece restrita ao plano normativo.

A prática cotidiana é marcada pela precariedade material, pela burocratização excessiva e pela ausência de um olhar intersetorial e de gênero. A falta de estrutura e de articulação entre os Sistemas de Saúde e de Segurança Pública transforma o direito à saúde em um privilégio acidental, dependente da disponibilidade dos agentes e das condições logísticas do momento.

Essa realidade demonstra que o cuidado em saúde dentro do cárcere ainda é percebido como uma concessão e não como uma obrigação do Estado. A negligência, o imprevisto e a falta de sensibilidade às especificidades femininas produzem um quadro de vulnerabilidade institucionalizada, no qual a mulher privada de liberdade é duplamente punida, pela infração cometida e pela invisibilidade a que é submetida.

A superação dessa lógica requer o reconhecimento de que o direito à saúde no cárcere não se limita ao acesso médico, mas acolhimento, respeito e dignidade as mulheres que estão privadas de liberdade.

Portanto, sem políticas efetivamente implementadas, infraestrutura adequada e formação continuada dos profissionais, a saúde prisional continuará sendo um espelho das desigualdades sociais e de gênero que atravessam o sistema penal brasileiro.

## **Efetividade e desafios institucionais**

Para que a efetividade das políticas públicas no sistema prisional ultrapasse a simples existência de leis e programas; ela depende da execução adequada na capacidade de transformar diretrizes em práticas concretas que assegurem a dignidade e o direito à saúde das pessoas privadas de liberdade. A mera formalização de políticas, sem estrutura de implementação, gera uma discrepância entre o discurso e a prática, o que geralmente acontece quando as instituições trabalham em contextos precários e descontínuos.

No ambiente prisional, a efetividade está diretamente relacionada à existência de atendimento contínuo, equipes multiprofissionais capacitadas e gestão intersetorial eficiente. No entanto, observa-se que a fragmentação entre os setores da Saúde e da Administração Penitenciária compromete a execução das diretrizes da PNAISP e da PNAMPE. Essa falta de integração reflete o que Lipsky (2010) identifica como a autonomia limitada dos burocratas de nível de rua, que precisam lidar diariamente com a ausência de recursos, fluxos indefinidos e sobreposição de funções, tornando o cumprimento das políticas mais dependente da improvisação do que da estrutura institucional.

A carência de profissionais especializados, aliada à alta rotatividade das equipes e à insuficiência de infraestrutura, gera descontinuidade no atendimento e enfraquece a coordenação entre as áreas. Como destacam Chies e Colares (2010), o sistema prisional brasileiro reproduz desigualdades estruturais e de gênero, o que se reflete também nas políticas de saúde, historicamente tratadas como questão secundária frente às demandas de segurança e disciplina.

Ademais, a lógica punitiva que permeia o sistema carcerário tende a subordinar a saúde à segurança, dificultando a construção de uma cultura institucional voltada ao cuidado. Foucault (1987) já apontava que o poder disciplinar transforma o corpo em objeto de vigilância e controle, e não em sujeito de proteção e cuidado. Essa racionalidade ainda persiste, convertendo o direito à saúde em um privilégio condicionado à disponibilidade e à boa vontade dos agentes públicos.

A superação desses desafios requer planejamento contínuo, financiamento adequado e capacitação permanente dos profissionais, além do fortalecimento das redes de articulação entre saúde, assistência social e sistema penitenciário. Como observam De Sá e Flores (2020), é imprescindível que a saúde prisional seja tratada como política de Estado e não como ação pontual, garantindo-se estabilidade institucional, monitoramento e sensibilidade às questões de gênero.

Somente por meio de uma gestão intersetorial efetiva e comprometida será possível consolidar a política pública de saúde prisional.

## Considerações finais

Sendo assim, analisando o sistema prisional sob a ótica de gênero revela-se um quadro de invisibilidade e negligência institucional profundamente enraizado nas estruturas do

Estado brasileiro. Desde sua concepção, o cárcere foi projetado sob uma lógica masculina, voltado à contenção e controle de corpos tidos como perigosos, conforme já apontava Foucault (1987). Nessa arquitetura disciplinar, as mulheres são tratadas como exceção, confinadas em espaços que não consideram suas especificidades biológicas, sociais e simbólicas.

Nos presídios mistos, essa desigualdade é ainda mais evidente. A ausência de conhecimento das políticas públicas e a precariedade física das unidades revelam que o encarceramento feminino se dá sob condições de invisibilidade e abandono. O que se observa é a reprodução do que Colares e Chies (2010) chamam de “instituição masculinizante do cárcere”, um sistema que, ao naturalizar a ausência de políticas sensíveis ao gênero, reafirma a exclusão e a marginalização feminina.

A análise da efetividade das políticas públicas de saúde no cárcere demonstra que os avanços normativos, embora existente e significativos, não se traduzem em práticas concretas. A PNAISP e a PNAMPE representam importantes instrumentos de garantia de direitos, mas sua implementação esbarra em barreiras estruturais, administrativas e culturais.

As falas das mulheres encarceradas no Presídio Estadual de São Borja evidenciam que o direito à saúde, embora reconhecido legalmente, não é efetivado na prática. O atendimento é irregular, os espaços são inadequados gerando superlotação e a privacidade é inexistente. Nesse sentido, quando as políticas públicas são aplicadas, elas são pontuais e descontinuadas, dependendo da disponibilidade dos profissionais e das condições logísticas do presídio. Assim, a execução das políticas de saúde prisional permanece vulnerável ao que Lipsky (2010) descreve como as limitações práticas dos burocratas de nível de rua, agentes que, na ausência de estrutura institucional sólida, definem a implementação das políticas a partir de escolhas individuais e improvisadas.

O sofrimento institucional relatado pelas mulheres encarceradas mostra que o cárcere não é apenas um espaço de privação de liberdade, mas também de negação de direitos. A ausência de políticas efetivas voltadas à saúde, à educação e à ressocialização contribui para perpetuar o ciclo de exclusão social, reforçando desigualdades de gênero e vulnerabilidades históricas. Conforme observam De Sá e Flores (2020), o Estado, ao negligenciar a assistência e a saúde no cárcere, perpetua uma forma de violência institucional que contraria os fundamentos constitucionais da dignidade e da igualdade.

Para superar esse cenário é necessário promover mudança cultural e institucional que integrem as dimensões de saúde, educação, segurança e direitos humanos, reconhecendo as pessoas privadas de liberdade, especialmente as mulheres, como sujeitos de direitos e não apenas como objetos da punição estatal. A efetividade das políticas públicas depende de planejamento contínuo, de financiamento adequado, de monitoramento das ações e, sobretudo, de uma atuação intersetorial comprometida com a cidadania e com a equidade de gênero.

Em suma, a análise revela que a humanização do cárcere é uma condição indispensável para a consolidação de um Estado verdadeiramente democrático e garantidor de direitos. Somente quando o sistema prisional for capaz de assegurar às mulheres encarceradas o acesso integral à saúde, ao cuidado e à dignidade, será possível afirmar que o direito, em seu sentido pleno, ultrapassa os muros e as grades, alcançando também aqueles que o Estado historicamente escolheu não ver.

## Referências

ARAÚJO, Moziane Mendonça de *et al.* Assistência à saúde de mulheres encarceradas: análise com base na Teoria das Necessidades Humanas Básicas. **Escola Anna Nery**, v. 24, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ean/a/QHkfskQfG88yTr3yWBPfcMs/>. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Justiça. **Portaria Interministerial n.o 1 de 2 de janeiro de 2014.** Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil. (03 jan 2014); Seção 1, 18-21. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001\\_02\\_01\\_2014.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Portaria Interministerial n.o 210, de 16 de janeiro de 2014.** PNAISPE. D.O.U. 17/01/2014. Seção 1, p. 75. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/226123-politica-nacional-de-atencao-as-mulheres-em-situacao-de-privacao-de-liberdade-e-egressas-do-sistema-prisional>. Acesso em: 10 set. 2023.

CHIES, L. A.; COLARES, A. C. **Sistema prisional e gênero: entre a invisibilidade e a resistência.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2010.

DE SÁ, Luana Rodrigues Meneses; FLORES, Andréa. Dimensão jurídica da política nacional de atenção às mulheres encarceradas e egressas do sistema prisional. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 2, p. 834-853, 2020. Disponível em <https://www.redalyc.org/journal/3211/321171229028/html/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha, Brasília: Enap, 2019. 430 p. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua\\_Michael%20Lipsky.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf). Acesso em: 13 dez. 2023.

NEVES, Marcelo da Costa Marques. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007. [https://www.academia.edu/32261291/Marcelo\\_Neves\\_A\\_Constitucionalizacao\\_Simbolica?auto=download](https://www.academia.edu/32261291/Marcelo_Neves_A_Constitucionalizacao_Simbolica?auto=download). Acesso em: 06 jun. 2025.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam [recurso eletrônico]** / Nana Queiroz. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Record, 2015. recurso digital Formato: epub. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/centrocultural/Presos%20Que%20Menstruam%20-%20Nana%20Queiroz.pdf>. Acesso em: 17 ago 2023.

## CAPÍTULO 11

# Ecologia Política (da Libertação) e o Reconhecimento da Cidadania no Contexto da Sociobiodiversidade Brasileira

Larissa Nunes Cavalheiro<sup>49</sup>

### Introdução

A cidadania, para além de vínculo jurídico-político com determinado Estado, carrega em si contextos históricos de resistência e insurgência contra medidas de dominação, exclusão e exploração de muitos homens e mulheres, que por longo tempo foram mantidos na invisibilidade, ou seja, negados enquanto cidadão e cidadã – sujeitos de direitos. Exemplo disto, é o que ocorreu e ainda ocorre no Estado brasileiro quando se volta a atenção para a tomada de decisões políticas, que não reconhecem o complexo e dinâmico cenário existencial de sociedades como a brasileira, marcadamente plural em se tratando de cultura e biodiversidade, que se entrelaçam e definem também uma diversidade de direitos não assegurados em consonância com esta pluralidade.

Consciente do acima disposto, emerge a seguinte inquietação: Em que medida a cidadania é reconhecida ao encontro da sociobiodiversidade brasileira, principal característica do país enquanto vínculo entre o humano e o ambiental, que denota um complexo e dinâmico cenário existencial? Diante desta questão, objetiva-se refletir sobre o conceito de cidadania envolvendo o referido cenário humano-ambiental, aproximando

---

<sup>49</sup> Doutora em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI/Santo Ângelo (PPGD/URI). Docente da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, campus São Borja – RS. Email [larissacavalheiro@unipampa.edu.br](mailto:larissacavalheiro@unipampa.edu.br) <https://orcid.org/0000-0003-3394-6081>

as compreensões decorrentes da ecologia política a determinados aspectos relacionados à Política da Libertação de Enrique Dussel.

Para a elaboração do artigo foram adotados os métodos analético e tipológico. O primeiro como abordagem epistemológica, parte da proposta de Dussel em sua práxis da libertação para produzir conhecimento e reflexões filosóficas a partir do Outro, da razão daqueles que são oprimidos e excluídos, ou seja, perceber a realidade sob a ótica destes que são vítimas da ordem política. Fundamenta-se na razão do Outro vulnerável que interpela pela Vida e em nome da Vida, tornando a analética além de “método que se aplica na abordagem do real”, uma “postura diante do real, como uma postura pedagógica que aprende e apreende pela escuta, que se deixa ensinar pela práxis fundamentada na razão do outro [...]” (Costa, 2015, p. 59 – 66). O segundo, enquanto procedimento, foi adotado no sentido de definir um momento crítico-reflexivo na definição de um modelo ideal de cidadania, ou seja, ao encontro do reconhecimento e proteção da sociobiodiversidade, ainda inexistente, que seja então o núcleo da tomada de decisões políticas do Estado brasileiro. Quanto às técnicas de pesquisa para o desenvolvimento do artigo realizou-se uma análise bibliográfica, envolvendo livros e artigos pertinentes para desenvolver o tema proposto, em especial, as obras de Enrique Dussel.

As reflexões em torno da questão acima são desenvolvidas em dois momentos. O primeiro apresenta o princípio da dominação e exploração do “Outro” a partir do “Si-mesmo” iniciado na invasão do território latino-americano – encobrimento -, de maneira crítica-reflexiva para reforçar o necessário reconhecimento da cidadania vinculada à realidade socioambiental da sociobiodiversidade brasileira, ou seja, percebendo o vínculo existencial entre as diversidades culturais e naturais na tomada de decisões políticas que assegurem condições para a manutenção da Vida de todos e todas. Posteriormente, apontam-se elementos relacionados à Política da Libertação delineada pelo Filósofo argentino Enrique Dussel, teoria de base adotada neste trabalho e destacada no título do mesmo, como fundamento para se (re)pensar o contexto sociopolítico brasileiro, que tanto no passado, quanto no presente, apresenta decisões de encontro à tutela da sociobiodiversidade brasileira, assim negando a condição de cidadania de muitas pessoas, quando tais decisões são emanadas de um poder político fetichizado, que acaba fazendo vítimas quando nega possibilidades de realização da vida humana.

## A condição de cidadania emergente da sociobiodiversidade brasileira

A cidadania denota o vínculo jurídico-político com determinado Estado, condição que faz da pessoa destinatária das decisões políticas voltadas para o bem comum, ou seja, pretensa a garantir condições para a manutenção da Vida de todos e todas. Porém, apesar da simplicidade que esta concepção possa apresentar, a realidade histórica é composta por momentos e compreensões excludentes, pois critérios muitas vezes foram estabelecidos de forma autorreferente, percebendo o “Outro” a partir do “Si mesmo”, logo, tornando a diferença fator de exclusão do *status* de sujeito de direitos. Esta dinâmica inicia no momento da invasão do território hoje conhecido como América Latina, pois as pessoas encontradas neste espaço e que já possuíam organização social conforme os seus valores existenciais – leia-se culturais – foram dominadas e exploradas pelo invasor europeu interessado no seu próprio enriquecimento e também no da Metrópole. Consequentemente, o modelo de Estado que passou a se formar no referido território traz consigo os valores externos – alheios – a diversidade aqui encontrada, restringindo-se ao crescimento econômico – fim – por meio da exploração humano-ambiental – meio.

A apropriação da natureza denota a colonialidade então instaurada, pois formas hegemônicas de extração dos recursos naturais são empregadas, percebendo-os apenas como mercadorias e, conseqüentemente, representando também “o aniquilamento de modos subalternos de convívio com o meio ambiente, bem como a perpetuação e justificação de formas assimétricas de poder na apropriação dos territórios” (Costa, 2022, p. 178).

Verificam-se os contornos do Contrato Social delineado pelos europeus para justificar a formação do Estado Moderno, representando “a materialização das teorias do consenso atravessadas pela história de um pacto que nos levou de um estado inicial de natureza, selvagem, bélico e bárbaro a um estado posterior de civilização, paz e racionalidade”, decorrentes da “convicção coletiva de que poderia superar-se o absolutismo cedendo a manipulação da verdade à razão da maioria” (Rodríguez, 2022, p. 62-63). Este modelo organizacional e político define-se com a pretensão de evitar arbitrariedades quando o poder é usado de forma desmedida e resulta em violência contra os povos, a partir das deliberações de “homens portadores de liberdade racional”, logo, com “condições de decidir bem”, significando “uma livre renúncia aos excessos que desencadeiam a agressão

e a dor no outro, expressos em termos de proteção da integridade e da dignidade humana, sob todos os critérios de inclusão racional” (Rodríguez, 2022, p. 64). No entanto,

Por mais racional que seja a inclusão sob uma aplicação cega de verdade sagrada do consenso, não acaba consolidando uma cultura universalista de reconhecimento do humano e respeito sobre o mesmo, uma vez que o sistema em sua pura apresentação não se destina a reconhecer nuances, formas próprias de governabilidade ou para evitar a violência da culpabilização e exclusão do pacto as vítimas de violência política, econômica, patriarcal ou colonial, e nem os dissidentes que denunciam estas mesmas formas de exclusão (Rodríguez, 2022, p. 64).

Instaura-se o “Mito sacrificial da Modernidade” em 1492, que desenvolveu um processo de dominação, negação e exploração de outras culturas, compreendidas como “culpadas”, porque eram percebidas como “bárbaras”, “imaturas”, “incivilizadas”. Consequentemente, tornava-se necessário empregar medidas civilizatórias dos países centrais – hegemônicas –, o que justificaria a inocência destes em relação à violência e mortes. As ações eram “para o bem de todos”, inclusive para os dominados e dominadas, e assim se autodefinia uma cultura superior frente a ambos – “desenvolvida” (Dussel, 1993). Esta tese de Dussel nos deixa frente a frente com o fato histórico, qual seja, a origem do referido mito, devendo ser desmistificado justamente no seu princípio, pois “atuou fortemente na ideia de fazer da Europa o centro da história universal; onde historicamente só a Europa aparece, o resto do mundo – o “outro” – fica fora de tudo e é reduzido a um “não sujeito” na história” (Tedeschi, 2015, p. 320 – 321).

Então, do século XV em diante percebe-se ainda presente esta concepção, mas assumindo diferentes configurações com o transcorrer do tempo, como pode ser compreendido em alguns contextos de tomadas de decisões políticas, que não reconhecem a condição de cidadania de todos e todas. É neste sentido que se aproximam as reflexões aqui desenvolvidas a sociobiodiversidade brasileira.

Este complexo e dinâmico cenário existencial entre o humano e o ambiental denota “modos de vida em consonância com a proteção ambiental – sustentável, [...] onde encontram-se povos tradicionais e seus saberes, que vinculados a biodiversidade manifestam a emergência do reconhecimento e proteção”, em ambas as perspectivas – cultural e natural (Cavalheiro, 2023). Logo, da sociobiodiversidade brasileira emerge também a diversidade de direitos, ou seja, os Direitos da Sociobiodiversidade (Araujo, 2013,

p. 269 – 291), o que demanda a superação da noção formal de cidadania e historicamente excludente, pois determinada a partir de critérios alheios ao vínculo existencial entre as diversidades naturais e culturais, de países como o Brasil.

Os referidos direitos emergem a partir de um repensar paradigmático baseado na diversidade biológica que resulta então numa diversidade cultural, característica marcante da América Latina, que implica também numa diversidade de direitos. Estes contestam o direito de caráter universalista, alheio à realidade complexa e dinâmica da sociobiodiversidade brasileira, que acaba negando a práxis de povos tradicionais, como indígenas, remanescentes de quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, dentre outros (Araujo, 2013). Negação que vai além do jurídico e redundando em exclusão na definição de políticas de cidadania, perpetuando historicamente o não reconhecimento e ausência de medidas para a manutenção da Vida de todas e todos.

Tal negação é o que Dussel (1993) denomina “Encobrimento”, onde o “Outro”, “em sua distinção, é negado como “Outro” e é sujeitoado, subsumido, alienado a se incorporar à Totalidade dominadora como coisa, como instrumento, como oprimido, como ‘encomendado’, como ‘assalariado’ (nas futuras fazendas), ou como escravo [...]”. Em síntese, ocorre uma negação do “Outro” americano a partir do “si-mesmo” europeu, através de uma “conquista” que nega civilizações, culturas, outros “mundos”, legitimada pela “razão moderna” do conquistador, que se percebe em relação ao “Outro” como uma espécie de civilizador necessário – mito de sua bondade –, o que justificaria a violência empregada e a declaração da sua inocência pelo assassinato do “Outro”.

Então, para tratar a cidadania em termos de proteção da sociobiodiversidade brasileira deve-se superar esta percepção do “Outro”, refletindo as diversidades – cultural e natural – e o vínculo existencial entre elas. Conseqüentemente, ocorrerá o reconhecimento da condição de cidadania de pessoas historicamente dominadas e exploradas, que apesar das diferenças culturais, são iguais quanto a vontade de viver, motivo pelo qual resistem até hoje. Cada ser possui a sua identidade cultural atrelada ao meio ambiente natural que os/as cercam, relação perpetuada por meio dos conhecimentos tradicionais oriundos da noção ecológica que se forma com o uso dos recursos naturais.

A luta por reconhecimento implica também na pretensão democrática de uma participação política simétrica diferenciada, legítima e contra a ordem política que passa a ser ilegítima quando segue excluindo significativa parcela da população brasileira. Este reconhecimento então parte das “vítimas” desta ordem, que demandam a transformação

das instituições e regras hegemônicas, sendo assim incluídas. Do contrário, incluir sem transformar é o mesmo que “despejar vinho novo em odres velhos” (Dussel, 2002). Assim, trata-se de efetiva inclusão – reconhecimento da condição de cidadão e cidadã – na tomada de decisões políticas para a manutenção da Vida de todas e todos.

É o que se passa a abordar no próximo momento, ressaltando a Ecologia Política enquanto vertente pretensa a incorporar na definição de medidas para o bem comum o aspecto socioambiental de uma sociedade composta pelas referidas diversidades, como a brasileira. E no reforço pelo necessário reconhecimento da condição de cidadania de todos e todas, soma-se a Política da Libertação para romper com o conjunto de decisões políticas que ao invés de garantir a manutenção de vida de todos e todas, faz vítimas ao desconsiderar a vontade comum, qual seja, viver, mas em consonância com os aspectos culturais envolvidos na identidade existencial vinculada ao natural.

## Ecologia política ao encontro da Libertação

O termo “política” vem do grego *políteia*, derivado de *polis*, “Cidade-Estado”, que reflete o contexto da atividade humana inserida no Estado, com a pretensão de definir a administração pública ao encontro do bem comum, ou seja, voltada para os cidadãos e cidadãs que nesta condição são destinatários das decisões tomadas para a manutenção de suas vidas. Com o avanço da humanidade no espaço-tempo, a política é desafiada a incorporar fatores para seguir no seu propósito maior, dentre eles, a perspectiva ecológica que instiga um repensar em relação aos seus fundamentos. E assim surge a denominada ecologia política, em sua essência crítica-reflexiva, enquanto conjunto de políticas públicas comprometidas com um possível paradigma sustentável de desenvolvimento para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – artigo 225 da atual Constituição brasileira –, associado ao crescimento econômico e às demandas socioculturais.

Neste cenário, diversos agentes se relacionam para alcançar a melhor medida enquanto garantias para a manutenção da vida de todos e todas, ou seja, conscientes da necessária sustentabilidade a guiar o avanço da humanidade. Ocorre que, tal relação em muitos casos não se mostra igualitária, quando predominam interesses exclusivos e excludentes vinculados apenas à racionalidade econômica e avesso a proteção ambiental ou quando um modelo de sustentabilidade é imposto contrário à realidade socioambiental brasileira. Desta forma, surgem os impactos negativos na sociedade, pois passa a

preponderar o aspecto quantitativo da economia, qual seja, o anseio pelo crescente lucro a curto prazo, logo, alheio ao tempo de recuperação da natureza e das práticas culturais de uma sociedade plural. Consequentemente, tanto o humano, quanto o ambiental são ‘coisificados’ para a manutenção da exploração, que percebe ambos enquanto meios para a maximização do lucro de poucos em detrimento de muitos e muitas que formam a sociobiodiversidade brasileira.

Na tentativa de superar a crescente degradação humano-ambiental decorrente da racionalidade econômica refletida no processo de apropriação capitalista e da transformação tecnológica dos recursos naturais, que então Enrique Leff destaca a necessária racionalidade ambiental, nela inter-relacionando ecologia, capital e cultura. Assim, formula um novo paradigma de produção fundado nesta racionalidade, fonte de sociedades sustentáveis, comprometidas com a participação dos povos na sua gestão e na capacidade ecológica de sustentação dos recursos naturais. Em síntese, constitui-se um sistema socioambiental produtivo, complexo e sustentável, a partir da articulação de processos tecnológicos, ecológicos e culturais. Atenta para um possível paradigma de desenvolvimento a ser adotado por países como o Brasil, ou seja, condizente com a sua realidade de diversidades naturais e culturais, no sentido de garantir condições para a preservação humano-ambiental – Vida como um todo (Leff, 2009).

É possível compreender então a racionalidade ambiental enquanto diretriz na tomada de decisões políticas numa perspectiva ecológica, considerando a pretensão maior voltada para o bem comum, agora, de forma sustentável. Porém, apesar de pretender a sustentabilidade, o bem não se torna comum a todos e todas em termos de sociobiodiversidade, quando decide-se de forma autorreferente, ou seja, determinando um ideal de desenvolvimento sem observar os diferentes modos de vida – culturas –, mas iguais em vontade, qual seja, Viver! Neste sentido, impõe-se medidas homogeneizantes, que definem um modelo existencial e de progresso excludente, deixando de fora quem não é identificado com os ideais pautados nos interesses de quem centraliza o poder político em si. Surgem então as seguintes inquietações: A sustentabilidade serve para quem? Para o quê? Para a manutenção da Vida ou do poder político?

Estas questões reforçam a preocupação com o que Dussel (2006, p. 13-14) chama de fetichização do poder político, ou seja, a corrupção originária, quando o ator político – membro da comunidade política, seja cidadão/cidadã ou o representante – pretende afirmar a sua subjetividade “como a sede ou a fonte do poder político”. De tal modo:

“Se os membros do governo, por exemplo, creem que exercem o poder desde sua autoridade autorreferente (é dizer, referidos a si mesmos), seu poder foi corrompido”. Corrompe-se, pois não mais considera o poder da comunidade política – do povo – como última e primeira referência na tomada de decisões, exclusiva – no exercício do poder político pelo representante.

Consequentemente, as decisões políticas quando pautadas no poder político fetichizado, denota o exercício da representação desempenhada conforme os interesses do representante alheios ao bem comum de uma sociedade plural, ou seja, exerce conforme “sua vontade, ostentação, como prepotência despótica, como sadismo ante seus inimigos, como apropriação indevida de bens e riquezas” (Dussel, 2006, p. 14). Em sua obra “Carta aos indignados”, Dussel (2011, p. 109 – 110) destaca: “É quando, por exemplo, um presidente crê que possui o monopólio do poder, ou que o legislador pensa que é a fonte criadora da lei (quando este poder legislativo foi outorgado pelo povo)”. Assim, rompe-se – corrompe-se – com o fundamento do poder político, o povo, momento em que “o político de mero representante coloca agora a sua vontade como fundamento do exercício do poder”, fetichiza-se (Dussel, p. 109 – 110).

Consciente desta corrupção originária, não basta a política se voltar para a ecologia e negar o sistema político que, ao invés de garantir a manutenção da Vida de todos e todas – os Direitos da Sociobiodiversidade – faz vítimas a partir das suas decisões. Para tanto, se faz imperativa a Ecologia Política ao encontro da Libertação, ou seja, afirmar um novo sistema político por meio do movimento de passagem e enfrentamento de toda a complexidade da ruptura com o anterior sistema que exerce o poder enquanto dominação e, assim, perpetua a negação do “Outro” – nega a possibilidade de realização humana. Esta práxis da Libertação tem como sujeito histórico o “bloco social dos oprimidos” – as vítimas que sofrem os efeitos negativos do sistema vigente, tratando-se do povo nas nações de capitalismo periférico, subdesenvolvido e explorado, os explorados, a mulher oprimida pelo machismo, cultura popular dominada, dentre outros (Dussel, 1992, p. 395 – 413). Prática que também é apreendida nos movimentos das pessoas que integram a sociobiodiversidade brasileira, quais sejam, os povos indígenas, os remanescentes de quilombolas, os pequenos produtores rurais, por exemplo, que lutam pelo reconhecimento da sua condição de cidadania nas decisões políticas, pois:

Quando o Outro é “invisível” na externalidade atual do sistema político, um “re-conhecimento” do Outro deve ser realizado como outro, ou seja,

não simplesmente como o sujeito que, sendo reconhecido, pode ser integrado a comunidade política institucionalizada de determinada maneira política. Trata-se de um “re-conhecimento” [...] do Outro excluído que força não sua “inclusão” [...] como o mesmo, mas como diferente, é um “reconhecimento” do Outro como obrigação ética de criar uma nova comunidade, uma nova institucionalidade, o que não significa um retorno à “in-clusão” indicada, mas sim como “explosão” da comunidade. Neste caso, há uma “convergência” dos antigos membros (os “iguais”) com o Outro agora considerado como membro com direito à Diferença – [...] (Dussel, 2001, p. 163 – 164).

As vítimas, de modo geral, são as pessoas negadas em sua humanidade pelo sistema, logo: não podem produzir, reproduzir ou desenvolver a própria vida; são excluídos da participação na discussão sobre as condições da vida comum; são afetados/afetadas por situações que ameaçam a sua condição de sujeito vivo. Aparecem como o “rosto do outro que emerge da ordem excludente, ironicamente chamada de ordem do ‘bem’” (Carbonari, 2015, p. 103). Enquanto sistema que produz vítimas é possível designar a dimensão política, econômica, assim como o processo de globalização ou a racionalidade capitalista – esta, por exemplo, “desclassifica o ser humano porque é um ‘não-consumidor’ e por ser também ‘não produtivo’, é por ela descartado” (Carbonari, 2015, p. 106). Aqui o sistema político é enfatizado, mas sem extrair deste contexto as demais dimensões – econômica, ética, ecológica, dentre outras – pois a pretensão maior é aproximá-lo da realidade complexa e dinâmica da sociobiodiversidade brasileira em suas decisões, assim compreendendo a cidadania numa perspectiva de multiplicidades existenciais – culturas – ligadas à biodiversidade brasileira, indissociáveis em seu reconhecimento e proteção.

A libertação é a emergente crítica à política quando suas ações ou instituições não atendem a seu critério material, qual seja: a reprodução da vida humana de todos os cidadãos e cidadãs. A política, afirma Dussel, é a “vontade-de viver, consensual e factível”, devendo então tentar por todos os seus meios “permitir a todos seus membros que vivam, que vivam bem, que aumentem a qualidade de suas vidas”. O seu sentido mais nobre é a responsabilidade, primeiramente, pela vida dos mais necessitados, denotando a exigência normativa fundamental – ética –, que constitui o momento criativo da Política da Libertação (Dussel, 2006, p. 102).

Aproximando a ecologia política da libertação, define-se uma compreensão crítico-reflexiva comprometida com a totalidade da Vida. Assim, a tomada de decisões políticas

não mais faz vítimas, pois consciente da indissociável relação entre as diversidades culturais e naturais presentes no Brasil, implicando numa compreensão da cidadania enquanto valorização da sociobiodiversidade brasileira. De tal modo, o poder político volta-se para a definição de condições para a manutenção da Vida, comprometendo-se com a realização de um desenvolvimento do país pautado na justiça socioambiental.

## Considerações finais

A cidadania, para além de conceito, é uma condição em constante (r)evolução. Esta dinâmica denota a luta por reconhecimento de direitos frente a situações de dominação, exclusão e exploração. Historicamente, o território brasileiro é palco deste movimento, que interpela pela manutenção da Vida em consonância com a realidade existencial – cultural – de muitos homens e mulheres, que foram e são “encobertos” pela racionalidade predominante e homogeneizante nos mais diferentes contextos – econômico, político, jurídico, epistemológico, dentre outros. Quando alheios à complexa e dinâmica realidade existencial da sociobiodiversidade brasileira, seja qual for o contexto, passam a fazer vítimas porque implicam na manutenção da Vida daqueles que não estão em conformidade com os valores autorreferentes considerados na tomada de decisões. Em especial, o aspecto político ao se manter fetichizado denota o poder restrito aos interesses daquele que decide, ou seja, refletindo apenas uma vontade arbitrária de encontro ao bem comum.

Neste sentido, passa a fazer vítimas numa medida intolerável ao priorizar o crescimento econômico, como visto, seguindo a dominação e exploração tanto do humano, quanto do ambiental, ambos reduzidos a meios para tanto. Tal situação então exclui da condição de cidadania muitas pessoas que formam a sociobiodiversidade brasileira, uma vez que invisibilizadas na tomada de decisões políticas. Situações como esta são debatidas no âmbito da ecologia política para se chegar a definição de uma justiça socioambiental, que assegure o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos e todas, sem deixar de considerar o crescimento econômico e a inclusão social. Mas o presente trabalho pretendeu ir além, aproximando ecologia política e libertação, no sentido de (re)ver as condições de reconhecimento da cidadania em termos de valorização e proteção da sociobiodiversidade brasileira, então rompendo com a ordem política que faz vítimas quando alheia à complexa e dinâmica realidade aqui exposta, de tal modo negando o comum a todos e todas: a vontade de viver!

Das reflexões expostas, emerge um paradigma de desenvolvimento sustentável que tem como núcleo fundamental a sociobiodiversidade brasileira, logo, consciente e comprometido com o vínculo existencial entre o natural e o cultural presentes na realidade socioambiental do país. Ciente desta existência indissociável, a proteção e reconhecimento nas decisões políticas se dá em plenitude e ao encontro da garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em consonância com a ordem econômica. Desta forma, define-se um paradigma realmente comprometido com a sustentabilidade, superando a noção reducionista de desenvolvimento restrito ao crescimento econômico que demanda e reforça a exploração humano-ambiental.

## Referências

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. O direito da sociobiodiversidade. In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; SILVA, Rosane Leal da (Org.). **Direitos emergentes na sociedade global: anuário do programa de pós-graduação em direito da UFSM**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013, pp. 269 – 29.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 7 set. 2022.

CARBONARI, Paulo César. Vítima: sujeito ético da libertação a proposta de Enrique Dussel. pp. 101 – 121. In: CARBONARI, Paulo César; COSTA, José André da; MACHADO, Lucas (orgs.). **Filosofia e Libertação: homenagem aos 80 anos de Enrique Dussel**. Passo Fundo: IFIBE, 2015.

CAVALHEIRO, Larissa Nunes. **Direito e sustentabilidade ao encontro das diversidades no meio ambiente ecologicamente equilibrado: os direitos da sociobiodiversidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

COSTA, Deodato Ferreira da. A analítica de Enrique Dussel: uma chave de leitura e de postura ante a realidade. pp. 59 – 66. In: CARBONARI, Paulo César; COSTA, José André; MACHADO, Lucas (orgs.). **Filosofia e Libertação: uma homenagem aos 80 anos de Enrique Dussel**. Passo Fundo: IFIBE, 2015.

COSTA, César Augusto; LOUREIRO, Carlos Frederico. Os “sem direitos” e as lutas sociais: uma leitura em Enrique Dussel. pp. 172 – 205. In: COSTA, César Augusto; FAGUNDES, Lucas Machado; LEAL, Jackson da Silva (orgs.). **Direitos Humanos desde a América Latina**. V. 2 – Práxis, Insurgência e Libertação. Porto Alegre: Editora Fi, 2022.

DUSSEL, Enrique. Filosofía da Libertación como práxis de los oprimidos. In: **Carthaginensia**. Vol. VIII, n. 13 – 14, jan – dez. Murcia, 1992, pp. 395 – 413.

DUSSEL, Enrique. **I492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Trad. Jaime A. Clasen. Petropolis, RJ: Vozes, 1993.

DUSSEL, Enrique. **Hacia una Filosofía Política Crítica**. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001.

DUSSEL, Enrique. Lo político y la democracia. In: TENORIO, Gerardo Ávalos (coord.). **Redefinir lo político**. I ed. México: Sans Serif, 2002.

DUSSEL, Enrique. **20 Tesis de Política**. México: Siglo XXI, 2006.

DUSSEL, Enrique. **Carta a los indignados**. I ed. México: La jornada, 2011.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. 2 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2009.

RODRÍGUEZ, Diana Molina. Historicidad de los Derechos Humanos y antropologías del dolor em la Modernidad. pp. 54 – 78. In: COSTA, César Augusto; FAGUNDES, Lucas Machado; LEAL, Jackson da Silva (orgs.). **Direitos Humanos desde a América Latina**. V. 2 – Práxis, Insurgência e Libertação. Porto Alegre: Editora Fi.

TEDESCHI, Losandro Antonio. As contribuições de Enrique Dussel para uma historiografia latino-americana, pp.319 – 326. In: CARBONARI, Paulo César; et. al. (orgs.). **Filosofia e Libertação**: homenagem aos 80 anos de Enrique Dussel. Passo Fundo: IFIBE, 2015.

## CAPÍTULO 12

# Vulnerabilidade, Estado e Ética do Reconhecimento: o Caso da Chacina no Rio de Janeiro (2025)

Jaqueline Carvalho Quadrado<sup>50</sup>

### Introdução

A reflexão sobre vulnerabilidade e ética, a partir do diálogo entre Judith Butler e Emmanuel Levinas, ganha relevância renovada diante da intensificação de políticas de segurança que naturalizam a violência como forma de governar a desigualdade. A intensificação de políticas de segurança pública baseadas na letalidade estatal, como no caso da Operação Contenção, deflagrada nos complexos da Penha e do Alemão, em outubro de 2025, evidencia uma contradição fundamental entre o dever ético de proteger a vida e a prática política que a suprime. Surge, assim, a questão central que orienta esta investigação: como a vulnerabilidade pode ser pensada como fundamento ético e político de uma responsabilidade coletiva diante da violência de Estado?

Essa problemática decorre do reconhecimento de que as práticas de governamentalidade contemporâneas, sobretudo em contextos periféricos e racializados, produzem hierarquias de vida e morte que naturalizam a desigualdade e desumanizam determinados corpos. Ao dialogar com Judith Butler e Emmanuel Levinas, busca-se compreender como a ética da responsabilidade e a política do reconhecimento se

---

<sup>50</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.](https://orcid.org/0000-0002-5220-3710)

entrelaçam, e onde ambas falham, na produção de uma justiça verdadeiramente sensível à vulnerabilidade.

O objetivo geral do estudo é analisar a interseção entre vulnerabilidade, violência institucional e responsabilidade coletiva, à luz das contribuições teóricas de Judith Butler e Emmanuel Levinas, tomando como estudo de caso a Operação Contenção (2025), no Rio de Janeiro, para compreender os limites éticos e políticos do Estado na proteção da vida. Os objetivos específicos são: (i) Examinar as concepções de vulnerabilidade em Judith Butler e Emmanuel Levinas, destacando convergências e tensões entre suas abordagens da ética e da alteridade; (ii) Investigar de que forma a vulnerabilidade pode ser entendida como fundamento ético e político, articulando a responsabilidade individual (Levinas) e a política do reconhecimento (Butler); (iii) Analisar o caso da Operação Contenção como expressão empírica de uma falha ética e política, em que o Estado se torna agente de violência sobre populações vulneráveis; (iv) Propor uma leitura ético-política da justiça, baseada na vulnerabilidade e na coabitação, como alternativa à lógica punitivista e excludente da segurança contemporânea.

A abordagem metodológica do estudo adota um método qualitativo de natureza hermenêutico-interpretativa, combinando análise teórica e estudo empírico. A investigação é estruturada em três eixos interdependentes: Eixo teórico-filosófico: revisão analítica das obras de Judith Butler (*Vida Precária: Os poderes do luto e da violência* (2016), *Quadros de Guerra: Quando a vida é passível de luto?* (2015), *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética* (2017)) e Emmanuel Levinas (*Ética e Infinito* (1998)), com foco na articulação entre vulnerabilidade, rosto e responsabilidade. Eixo crítico-analítico: leitura comparada e tensionada das perspectivas dos autores, observando como Butler politiza a ética levinasiana e a reinscreve no debate sobre a violência e o reconhecimento. Eixo empírico-interpretativo: estudo de caso da Operação Contenção (2025), utilizando fontes secundárias (relatórios oficiais, reportagens internacionais e nacionais, notas de órgãos de direitos humanos) para compreender o enquadramento da vulnerabilidade e da desumanização nas práticas estatais.

O enfoque hermenêutico permite compreender a vulnerabilidade como fenômeno de sentido e não apenas como dado empírico. A partir da leitura cruzada entre ética e política, busca-se interpretar as condições sob as quais o Estado deixa de reconhecer o outro como sujeito ético e passa a tratá-lo como inimigo. Assim, a metodologia visa não apenas descrever um evento, a operação policial, mas revelar as estruturas éticas e

simbólicas que sustentam a violência e a exclusão, abrindo espaço para a formulação de uma política do cuidado e da responsabilidade coletiva.

Nesse sentido, o capítulo propõe uma leitura interdisciplinar, articulando filosofia, teoria política e análise social, para pensar a vulnerabilidade como fundamento ético da justiça e a violência institucional como falha de reconhecimento e de responsabilidade coletiva.

## 1. Vulnerabilidade como condição ética (Judith Butler)

A partir dos referenciais de Judith Butler e Emmanuel Levinas, os conceitos de vulnerabilidade e ética emergem como centrais para a compreensão contemporânea da responsabilidade e do cuidado com o outro. Embora provenientes de tradições filosóficas distintas, Butler no campo da teoria crítica e da filosofia política pós-estruturalista; Levinas, na fenomenologia e na ética pós-Auschwitz, ambos convergem em uma concepção ética relacional, centrada na exposição do eu à alteridade.

A ética, em ambos, nasce de um gesto de despossessão do sujeito autônomo, recusando o ideal liberal da autossuficiência. Trata-se de pensar a subjetividade como abertura ao outro, marcada por dependência, corporeidade e vulnerabilidade. Tal leitura é especialmente produtiva para refletir sobre as condições políticas contemporâneas em que determinadas vidas, de refugiados, minorias, populações racializadas e femininas, são sistematicamente desumanizadas e desrealizadas (Butler, 2016; Levinas, 1998).

Judith Butler, em *Vida Precária* (2016), está entre as vertentes que encontram na ética de Levinas recursos para conceituar a vulnerabilidade. No entanto, não seria correto dizer que Butler compartilha com Levinas o mesmo grau de desconfiança da política. Ao contrário, toda sua reflexão sobre a vulnerabilidade é um esforço de articulá-la ao político. O que Butler busca em Levinas não é uma justificação da restrição do escopo da política, mas sim uma forma de introduzir o Outro no processo de subjetivação sem recair em cenários intersubjetivos em que a responsabilidade decorre da racionalidade ou da autonomia. Levinas lhe oferece um modo de embasar uma ética da não-violência nos limites (e não na possibilidade) da liberdade, da capacidade de escolha e do reconhecimento, limites esses que vêm à tona com a visibilidade política da vulnerabilidade. Ele comunica e expõe a extrema vulnerabilidade e ao mesmo tempo demanda que não se mate.

Por isso, Butler aduz, o rosto está no terreno da ética, e essa figura será importante para compreender como certas vidas são desumanizadas, e como podemos recuperar alguns elementos da ética judaica de Levinas para fins políticos que reconheçam nossa precariedade compartilhada (Butler, 2016, p. 134).

Em obras como *Vida Precária: Os poderes do luto e da violência* (2016), *Quadros de Guerra: Quando a vida é passível de luto?* (2015), Judith Butler propõe uma noção de vulnerabilidade que ultrapassa a dimensão biológica: trata-se de uma condição socialmente distribuída, historicamente construída e politicamente administrada. Como afirma a autora, “somos corpos dependentes de redes de apoio, expostos à violência e à perda” (Butler, 2016, p. 22). Contudo, nem todas as vidas são reconhecidas como igualmente “choráveis” ou “vivíveis”, algumas são produzidas como descartáveis, “vidas que não contam”. A vulnerabilidade, nesse contexto, torna-se o fundamento de uma ética da coabitação, na qual reconhece que a precariedade compartilhada é o ponto de partida da responsabilidade. Butler argumenta que a ética não pode ser separada da política: ela implica questionar os enquadramentos normativos que determinam quem merece proteção e quem pode ser abandonado. Assim, “agir para retirar determinados indivíduos de um espaço de convivência constitui uma modalidade de violência ética” (Butler, 2015, p. 104).

Para Butler, a abertura do sujeito às normas e aos discursos dos Outros o colocam numa posição de opacidade em relação à própria narrativa. Nesse sentido, quando se articula um relato pessoal, há um elemento de desposseção do Eu, enunciado em terceira pessoa. Uma ética que passa pela desposseção desestabiliza os sujeitos como unidades discretas e coloca o problema da comunicabilidade e da relacionalidade em outros termos. É preciso salientar esse aspecto de relacionalidade que nos une, que passa pela nossa condição de extrema precariedade, de uma vulnerabilidade constitutiva. Em face dessa dependência com os outros, Butler reflete sobre uma ética da coabitação, em que agir forçosamente para retirar determinados indivíduos de um espaço de convivência constituiria uma modalidade de violência ética (Butler, 2015, p. 104).

No ensaio<sup>51</sup> *Precarious Life*, do livro homônimo, Butler explicitamente recepciona o pensamento de Emmanuel Levinas, que até então estava articulado de forma implícita, quando defendeu que a vulnerabilidade do Outro impõe demandas para mim. Para

---

51 O primeiro capítulo do livro, intitulado “Precarious Life”, é um ensaio originalmente publicado isoladamente (em revistas e conferências antes de 2004) e que dá título ao volume inteiro. Ou seja: “Vida precária” é, ao mesmo tempo, o nome do ensaio e do livro.

a autora, é importante colocar em pauta uma consideração do que ela chamou de “estrutura do endereçamento”. Se as críticas ao autor marcaram certos terrenos da crítica filosófica no século passado, para Butler, não se trata de reativar o autor, mas de sublinhar a importância do endereçamento:

A estrutura do endereçamento é importante para entender como a autoridade moral é introduzida e sustentada se aceitarmos não só que nós nos endereçamos aos outros quando falamos, mas que em certo sentido nós existimos, então, no momento em que somos endereçados, e algo de nossa existência mostra-se precária quando esse endereçamento falha (Butler, 2017, p. 130).

A vulnerabilidade, portanto, é constitutiva do sujeito, não há eu sem a interpelação do outro. Portanto, Butler está explorando a ligação entre maneiras de endereçar, de emitir um discurso a alguém, e uma autoridade moral implícita em determinados discursos. Nesse sentido, Butler investiga nesse ensaio a noção de “rostro” de Levinas (1998), essa figura que impõe demandas de cunho moral para mim. Para Butler, esse retorno a Levinas e ao rosto pode levar a uma possível “ética judaica da não-violência” (Butler, 2016, p. 131).

No campo político, essa perspectiva adquire força quando Butler analisa as vidas “sem Estado”, os refugiados e as populações deslocadas, sujeitos que, embora despossuídos, não estão “fora” do poder, mas saturados por ele. Como ela observa, “estariamos longe da vida nua de Agamben, ejetada da polis; o refugiado é mantido sob vigilância e controle contínuos” (Butler; Spivak, 2018, p. 6). Assim, a vulnerabilidade não é ausência de poder, mas modo de inscrição do poder sobre os corpos.

O pressuposto anunciado em *Precarious life*, precisamente que a vulnerabilidade do Outro resulta em demandas de proteção. O que qualifica essas vidas “sem Estado” (ou melhor, em outro estado), esse “refúgio da terra”, é o status de despossessão, de destituição de direitos e de abrigo. Embora esse qualificador não seja restrito somente a essa população específica, faz sentido pensá-la em termos paradigmáticos. Ser um apátrida não é apenas ser “excluído”, retirado para fora de uma certa ordem; é ser colocado em um determinado tipo de estado. Não se está “fora” quando se está “sem-estado”:

Basta ver, hoje em dia, as periferias espalhadas pelo Brasil e o aparato de segurança envolvido em monitorar aquelas vidas; em particular, as favelas do Rio de Janeiro são extremamente representativas dessa técnica moderna. Elas estão, portanto, saturadas de poder e, como Butler argumenta, estariamos longe da *Vida nua* de Agamben (2002),

ejetada para fora da polis (Butler; Spivak, 2018, p. 6). A referência ao gesto de despir pode levar a conclusões errôneas, já que criar e proteger tal espaço, o do periférico/favelado, requer operações positivas do poder. Se, para Agamben (2002), a *Vida nua* é o resultado direto da ação do poder soberano, eles estão em faces opostas, para Butler, esse poder soberano é apenas uma das violências capazes de desterritorializar e despossuir (Butler; Spivak, 2018, p. 102).

## 2. A ética como responsabilidade infinita (Emmanuel Levinas)

Para Levinas, a ética antecede a ontologia. No encontro com o rosto do outro, essa presença que me interpela silenciosamente, sou convocado a responder, mesmo antes de qualquer contrato social ou racionalidade: “o eu é responsável pelo outro sem ter escolhido sê-lo” (Levinas, 1988, p. 95). Essa responsabilidade é assíncrona, assimétrica e infinita porque não depende de reciprocidade: o outro sempre me excede.

A vulnerabilidade, aqui, aparece na forma do rosto do outro que sofre, que está nu, exposto, frágil, e que, justamente por isso, me obriga eticamente. A violência ocorre quando essa exposição é negada, quando o outro é reduzido a um objeto ou conceito. A partir da lente de Butler, a vulnerabilidade não é apenas status biológico, mas condição social, marcada por quem “pode morrer” sem ser contado como humano. No caso da Operação Contenção, no Rio de Janeiro, muitos corpos foram deixados em praças, identificados por moradores, “vidas irreais” sob a moldura estatal. A exposição pública desses mortos, jovens da favela, revela a lógica de quem é considerado “grievável”<sup>52</sup>, ou seja, digno de luto e de reconhecimento social. Butler diria que esse reconhecimento falta para muitos, o que reforça a vulnerabilidade enquanto condição política.

A vulnerabilidade parece começar a informar também a teorização de Butler sobre ética. Primeiro, há um elemento corpóreo indelével nas demandas que a ausência do corpo do outro provocam no trabalho de luto: a falta de um corpo que abre a possibilidade para uma crítica da violência. Butler recupera de Emmanuel Levinas (1988) a primazia da vulnerabilidade do Outro no sistema de obrigações éticas. Para Levinas, a extrema precariedade constitutiva do Outro cria demandas de proteção, se reconheço que minha

---

52 O termo “grievável” (do inglês *grievable*, usado por Judith Butler em *Precarious Life e Frames of War*) é um conceito central na filosofia política contemporânea da autora. Ele vem do verbo inglês *to grieve* — “lamentar”, “prantear”, “fazer luto”. Portanto, “grievável” significa “digno de luto” ou, em sentido mais profundo, “vida que pode ser publicamente reconhecida como perda”.

possibilidade de existência é atravessada pelo Outro, isso nos convoca a admitir um liame mais claro que nos vincula uns aos outros, e que nos possibilita pensar em uma prática política não-violenta (Butler, 2016, p. 131).

Levinas nos alerta que “O rosto fala-me e convida-me a uma relação que não é de dominação, mas de serviço. (...) O rosto é o que não pode ser matado, ou, ao menos, o significado do rosto consiste em dizer: ‘não matarás’.” (Levinas, 1988, p. 89-90). Aqui, Levinas indica que o *rostos* é o lugar da interpelação ética e, é nele que se revela a humanidade do outro e o mandamento ético primordial, *não matarás*. Portanto, objetificar ou eliminar o rosto do outro é anular a própria origem da ética.

Outra noção de Levinas é “Ser para o outro, eis o sentido do humano. A relação com o rosto é imediata: é o próprio despertar do eu como responsabilidade pelo outro.” (Levinas, 1988, p. 89-90). Levinas reforça que a ética nasce da exposição ao rosto do outro; é essa relação assimétrica que funda a responsabilidade. Quando o rosto é negado, isto é, quando o outro é reduzido a coisa, número ou alvo, a essência da ética se perde. Mas o rosto, ao mesmo tempo que evoca essa vulnerabilidade, também expõe a matabilidade. Na Operação Contenção, se muitas das mortes foram realizadas sem garantias, sem o “endereço” ético de ver o outro como sujeito, há uma falha ética grave.

### 3. O rosto levisiano e o rosto butleriano

Para Butler, o rosto levisiano nos ajuda a compreender como podemos relacionar representação e humanização, isto é, quem conta ou não como humano (Butler, 2016, p. 140). Para isso, Butler precisará distinguir entre dois registros: o de humanização e o de desumanização. Uma vez que o rosto de Levinas não se confunde com a mera face humana, isso nos leva ao paradoxo que nem sempre personifica alguém, dar a ele ou ela uma face, garante o estatuto ontológico de humano. Ter uma face não é necessariamente ter um rosto. Enunciar um dito não é necessariamente ser ouvido. Aqui o português nos auxilia, pois em língua inglesa resta apenas “face”. Para Butler, isso pode ser exemplificado no rosto de figuras terroristas, circulados incessantemente pelas mídias, como a própria personificação do mal.

Butler sugere que esses rostos são enquadrados [framed], e que se há ali uma face, o rosto está fora do enquadramento da foto. Outro exemplo encontramos nas mulheres afegãs: fotos de guerra mostram essas moças sem burca ou véu, como num ato de

libertação do barbarismo muçulmano. Mas, Butler adverte, há ali também uma face sem que haja um rosto: o enquadramento prepara a foto para um determinado público, e o próprio público é preparado para recebê-la. A foto, argumenta a filósofa, mostrando estrategicamente um suposto ato de libertação, elide o sofrimento de guerra e as mortes inúteis. A vulnerabilidade do rosto é ocultada (Butler, 2016, p. 142).

O rosto, argumenta Butler, não é essencialmente uma representação, porque ele na verdade não representa nada; ou melhor, ele apenas falha em representar. O rosto comunica, diz algo, mas isso não é articulado numa língua que podemos entender, ou uma figura que conhecemos de antemão. O rosto é, então, a própria falha da representação:

Para Levinas, então, o humano não é representado pelo rosto. Alternativamente, o humano é indiretamente afirmado na própria disjunção que torna a representação impossível. E essa disjunção é transmitida na representação impossível. Para a representação transmitir o humano, então, a representação não deve apenas falhar, mas deve mostrar sua falha (Butler, 2016, p. 144).

O rosto, em Levinas, não é uma representação, mas a própria expressão da vulnerabilidade. “O rosto fala-me e convida-me a uma relação que não é de dominação, mas de serviço” (Levinas, 1998, p. 89). A violência ocorre quando essa exposição é negada, quando o outro é reduzido a objeto ou conceito. Nesse sentido, a vulnerabilidade é a condição que impede a aniquilação do humano: é o que nos obriga a responder ao sofrimento do outro.

Por isso, capturar aqueles “bandidos”/“traficantes” já é, em algum sentido, desumanizá-las. Pois não esteve presente essa falha da representação, apenas uma sensação de satisfação na dita “libertação democrática”. Por outro lado, a personificação deles assume o sentido do mal absoluto, calando a voz do rosto, a disjunção própria do humano, a precariedade. Nesse sentido, Butler aponta, seguindo seu exemplo, que embora sejam táticas diferentes, elas convergem na expulsão do rosto, no primeiro caso, identificar uma face com o inumano e, no segundo, elidir qualquer imagem de humano, ocultando traços de vida. Butler sugere que uma “imagem crítica”, uma que vá além do ocultamento do rosto, e que deve precisamente mostrar a falência da representação, deixando de capturar uma mera face, mas, no lugar, fazendo aparecer um rosto (Butler, 2016, p. 146-147).

Quando o rosto é ocultado, pode-se dizer que não houve morte numa guerra. A essa morte é impossível realizar um trabalho de luto. Isso, aponta Butler, participa na produção de uma subjetividade melancólica, incitada e impressionada pelas imagens de guerra. A vulnerabilidade do

Outro demanda que eu interrompa a violência, que controle os ímpetos assassinos; a negação dessa vulnerabilidade leva a uma violência com ares de irrealidade. Nessa abordagem da vulnerabilidade, o que há de mais distintivo é o fato de o sentido de política estar primariamente associado à ampliação da gama de vidas reconhecíveis como humanas, ou seja, de vidas reconhecidas como parte integrante do espaço político que confere visibilidade à sua vulnerabilidade. Em outras palavras, sem a visibilidade política da vulnerabilidade as vidas tornam-se desumanizadas, tornam-se irrealis.

Um exemplo claro do que Judith Butler chama de *enquadramento da desumanização*, quando a imprensa retrata uma pessoa como “a encarnação do mal”, é o tratamento midiático dado a Saddam Hussein durante a invasão do Iraque (2003). Butler analisa precisamente esse caso em *Vida Precária: Os poderes do luto e da violência* (2016), *Quadros de Guerra: Quando a vida é passível de luto?* (2015). Ela observa que, ao longo da cobertura da guerra, Hussein foi retratado incessantemente como símbolo absoluto da barbárie, desprovido de rosto humano. Sua imagem circulava em jornais e televisões como o “inimigo puro”, o “tirano”, o “mal a ser eliminado”.

Butler (2016, p. 140-142) comenta que, nesse enquadramento, o rosto de Hussein era reduzido a uma face midiática, construída para sustentar a narrativa da guerra moral. Essa superexposição, paradoxalmente, apagava a vulnerabilidade e a humanidade: não havia rosto ético, apenas uma representação do mal. Assim, o público foi preparado para não sentir luto nem empatia diante de sua morte, mas satisfação ou indiferença. O mesmo tipo de enquadramento pode ser visto em casos contemporâneos, como: Os “traficantes” ou “bandidos” nas favelas cariocas, frequentemente exibidos pela mídia como figuras do perigo, sem história, sem rosto, sem nome, apenas corpos criminalizados. Figuras terroristas retratadas como “o inimigo absoluto” após o 11 de setembro, o que Butler analisa como uma produção de vidas não-grieváveis (*Quadros de Guerra*, 2015, p. 25-27). Em todos esses casos, há uma face (imagem exibida), mas não há um rosto (interpelação ética, vulnerabilidade). Por isso, Butler escreve, “Ter uma face não é o mesmo que ter um rosto. O rosto é o que escapa à representação, é o que nos convoca à responsabilidade” (BUTLER, 2016, p. 144).

Em Butler, portanto, a vulnerabilidade, tanto em sua dimensão ética como política, não é entendida como algo a ser superado, como uma fragilidade do agente político. Ao contrário, pois a ampliação da gama de vidas reconhecidas como humana se dá justamente pela visibilidade de sua vulnerabilidade. E o modo de identificar essa visibilidade está, diz Butler, na possibilidade de exposição pública do luto. Parece ser importante considerar que a proibição do luto público constitui por si só a esfera pública com base justamente nessa proibição. O público será criado

sob a condição de que certas imagens não apareçam na mídia, de que alguns nomes de pessoas mortas não sejam pronunciáveis, de que algumas perdas não sejam declaradas perdas, e a violência contra elas seja difusa e “desrealizada”.

Essas proibições não apenas alimentam o nacionalismo e seus objetivos aparece em *Judith Butler* no contexto de suas reflexões em *Vida Precária(...)* (2016), especialmente no capítulo “Capítulo: “Violência, luto e política” (p. 49-53)”, Butler está se referindo a proibições de luto e de empatia, ou seja, às formas pelas quais o Estado e a mídia definem quais vidas podem ser choradas (*grievable*) e quais não. Após eventos como os ataques de 11 de setembro, por exemplo, houve nos Estados Unidos uma espécie de censura moral, não se podia lamentar as mortes “inimigas” (como as do Afeganistão ou do Iraque). Só era aceitável chorar as vidas estadunidenses, consideradas inocentes e legítimas. Essas “proibições”, de sentir empatia pelo outro, de reconhecer o sofrimento do inimigo, funcionam como mecanismos políticos e afetivos que sustentam o discurso da guerra (47-51).

Quando Butler diz que essas proibições “alimentam o nacionalismo e seus objetivos”, ela quer mostrar que, o nacionalismo precisa construir uma narrativa moral que separe as vidas que importam daquelas que não importam; a negação do luto e da vulnerabilidade alheia é o que permite manter a ideia de uma “nação justa” que mata para se proteger; o Estado usa o controle do luto para mobilizar a unidade nacional, justificando a violência e a exclusão. Em suas palavras (Butler, *Vida Precária (...)*, 2016, p. 49-51), “As proibições de luto servem à consolidação do nacionalismo. Elas preservam o ideal de um ‘nós’ coeso e inocente, ao mesmo tempo em que desumanizam aqueles que são designados como inimigos.”

### 3. Confluências e tensões entre Butler e Levinas

Apesar das diferenças filosóficas, Butler dialoga diretamente com Levinas ao pensar a vulnerabilidade como base de uma ética relacional. No entanto, ela o complementa com uma crítica social e política: a interrogação ética não pode ignorar os sistemas que distribuem o reconhecimento de forma desigual. Onde Levinas enfatiza a passividade ética e a singularidade do rosto, Butler acrescenta uma análise das condições materiais e simbólicas que moldam essa relação.

Judith Butler insere-se no debate levisiano não para replicá-lo, mas para repolitizá-lo. Enquanto Levinas tende a deslocar a ética da esfera política, Butler procura reinscrevê-la no campo da ação pública. O que ela busca em Levinas é uma forma de introduzir o Outro no processo de subjetivação sem recair na lógica da autonomia racional. Assim, a ética da não-violência proposta por Butler se apoia nos limites da liberdade, nos lugares em que o sujeito se revela mais exposto, dependente e permeável (Butler, 2016, p. 134). Para ambos, a ética não é um código, mas uma disposição, uma abertura à interpelação do outro. A vulnerabilidade, longe de ser fraqueza, é o que torna possível a responsabilidade, o cuidado e a justiça.

Butler (2015, p. 24-31 e p. 55-61) adiciona ao quadro de Levinas o componente político, a cena revela que o Estado não apenas aplica a lei, mas opera com quadros de inteligibilidade que definem quem merece proteção e quem pode ser descartado. A operação evidencia isso, um dos alvos eram bairros pobres, historicamente invisibilizados, e a narrativa oficial insiste em criminalizar massivamente antes de investigar garantias. Esse é um momento para pensar, a vulnerabilidade dos moradores da favela não é só consequência de crime organizado, mas do enquadramento estatal que nega visibilidade, luto e reconhecimento.

Em diálogo com o conceito de rosto, Butler afirma que o humano não se dá plenamente na representação. O rosto, diz ela, “não representa nada; ele apenas falha em representar” (Butler, 2016, p. 144). Essa falha é precisamente o que o torna ético: ele expõe a precariedade que toda tentativa de representação tende a apagar. No contexto contemporâneo, essa reflexão é mobilizada por Butler para analisar o enquadramento midiático da guerra: a ocultação de corpos e a produção de inimigos “sem rosto” configuram formas de desumanização. Quando o rosto é ocultado, escreve a autora, “pode-se dizer que não houve morte numa guerra” (Butler, 2016, p. 147).

A ética, portanto, deve resistir à invisibilização e à desrealização das vidas. Butler propõe uma “imagem crítica”, capaz de mostrar a falência da representação, uma imagem que restitua o rosto, a precariedade, o humano. Sem a visibilidade política da vulnerabilidade, as vidas tornam-se “irreais”. Assim, a autora desloca a vulnerabilidade de uma condição de fraqueza para uma potência ética e política, capaz de ampliar “a gama de vidas reconhecíveis como humanas” (Butler, 2016, p. 149).

## 4. Vulnerabilidade, Estado e ética do reconhecimento: o caso da chacina no Rio de Janeiro

### 4.1 Contextualização Empírica: Operação Contenção (Complexos da Penha e do Alemão)

A Operação Contenção, deflagrada em 28 de outubro de 2025, representa uma das ações mais amplas e letais da história recente da segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Mobilizando cerca de 2.500 agentes policiais civis e militares, a operação foi concentrada nos Complexos da Penha e do Alemão, na Zona Norte da capital, com o objetivo de cumprir mandados de prisão, busca e apreensão contra integrantes da facção Comando Vermelho. Os números de mortos e presos variam conforme as fontes, mas convergem para a caracterização de uma intervenção sem precedentes, tanto pela escala quanto pela magnitude letal. A seguir, apresenta-se um quadro cronológico dos principais marcos da operação, bem como um panorama demográfico sintético dos territórios atingidos.

#### Quadro Cronológico - Operação Contenção

<b>Data</b>	<b>Evento / Fonte</b>
28/10/2025	Deflagração da Operação Contenção, com cerca de 2.500 agentes mobilizados e 64 mortos no primeiro balanço (El País, 2025).
29/10/2025	Atualização do balanço: 119 mortos e 113 presos; apreensão de 93 fuzis. (A Pública, 2025; Agência Brasil, 2025).
30/10/2025	Senado Federal anuncia investigação pela Comissão de Direitos Humanos sobre possível uso excessivo da força (Rádio Senado, 2025).
31/10/2025	IML confirma 99 mortos identificados; OAB-RJ acompanha investigações (Poder360, 2025).
01/11/2025	Força-tarefa conclui identificação de 117 civis; operação atinge cerca de 132 mortes (Agência Brasil, 2025).

Elaborado pela autora.

## Perfil Demográfico dos Territórios Afetados

<b>Território</b>	<b>População (Censo 2022 / estimativas)</b>	<b>Observações</b>
Complexo do Alemão	≈54.200 hab.	Redução em relação a 2010 (≈69 mil). Área integrada à AP-I do município.
Complexo da Penha	≈58.000 hab.	Estimativa municipal baseada em agregação de setores censitários. Alta densidade e precarização habitacional.

Observa-se que os complexos somam mais de 110 mil habitantes, com alta vulnerabilidade social e forte presença de populações negras e de baixa renda. Essas características reforçam a assimetria entre a ação estatal e a vida cotidiana dessas comunidades, reiterando as discussões teóricas sobre vulnerabilidade e responsabilidade coletiva.

A Operação Contenção evidencia a interseção entre vulnerabilidade, violência institucional e falhas ético-políticas do Estado. As populações residentes nas favelas da Penha e do Alemão são reiteradamente expostas a condições de precariedade e à insegurança pública, tornando-se alvo de políticas de extermínio e não de proteção. A magnitude da operação, e sua consequente letalidade, sugere a urgência de repensar as bases éticas da segurança e o dever coletivo de reconhecimento e cuidado com cada vida atingida.

Sob a ótica de Judith Butler, essa tragédia não pode ser compreendida apenas como evento de segurança pública, mas como manifestação extrema de uma política de enquadramento que define quais vidas são “choráveis” e quais são passíveis de eliminação. Em *Vida Precária (...)* (2016, p. 22), a autora sustenta que a vulnerabilidade é “distribuída desigualmente”, de modo que certos corpos “são construídos como passíveis de abandono”. A produção dessas vidas como “não vivíveis” ou “irreais” é um gesto de desumanização que antecede a violência material. Ao negar o luto, o Estado também nega o rosto, isto é, a condição ética que permitiria ver na alteridade o apelo à responsabilidade. Como afirma Butler, “o público é constituído pela proibição de que certas perdas sejam declaradas perdas” (2016, p. 151).

Essa leitura dialoga diretamente com Emmanuel Levinas, para quem a ética se funda na interpelação silenciosa do outro: “sou responsável pelo outro sem ter escolhido sê-lo” (Levinas, 1988, p. 114). A chacina evidencia, portanto, a falência de uma ética estatal quando o rosto do outro é transformado em alvo, e não em apelo. A morte do outro,

especialmente quando racializada e territorialmente localizada, deixa de suscitar resposta ética, convertendo-se em dado estatístico. Para Levinas, esse gesto constitui o ápice da violência: “A relação com o outro não é assimilação, nem apropriação; é a resistência absoluta de um ser que não pode ser reduzido a um conceito. A violência consiste precisamente em negar essa exterioridade” (Levinas, 1988, p. 43-44). Em síntese, a aniquilação da alteridade é também a aniquilação do humano.

A operação no Rio revela, em escala nacional, o que Butler denomina “enquadramento diferencial da precariedade”, quando o Estado não apenas administra corpos, mas regula a percepção pública sobre quais vidas merecem visibilidade e luto. A vulnerabilidade, nesse contexto, é fabricada politicamente. As imagens dos corpos deixados nas ruas das favelas, conforme relatado por veículos internacionais (Associated Press, 2025), materializam o colapso entre ética e política, o ponto em que a exposição da vida já não suscita compaixão, mas indiferença. Assim, a ética da coabitação proposta por Butler se vê negada pelo próprio poder soberano que deveria garanti-la.

Do ponto de vista levisiano, essa falha é também uma falha de endereçamento, pois o Estado não ouve o clamor do outro, não reconhece sua interpelação. O rosto, que “fala e ordena: não matarás” (Levinas, 1998, p. 89) é silenciado pela retórica da guerra interna. Butler (2016, p. 146-147) observa que, quando o rosto é ocultado, “pode-se dizer que não houve morte numa guerra”. A impossibilidade do luto transforma a sociedade em espectadora melancólica de sua própria barbárie.

Por fim, o episódio desafia as ciências humanas e as políticas públicas a retomarem a ética como responsabilidade compartilhada diante da vulnerabilidade. Seguindo Levinas e Butler, é preciso reconfigurar a relação entre segurança e humanidade, nas quais o verdadeiro critério de justiça não reside na força, mas na capacidade de reconhecer o outro como vida digna de proteção. O caso da chacina no Rio de Janeiro evidencia, em termos empíricos, o que Butler (2021, p. 23–27; 61–67) denomina “política da não-violência”, cujo projeto ético-político que não se limita à condenação moral, mas exige reconhecimento, reparação e coabitação como fundamentos da democracia.

## Considerações Finais

A articulação entre Butler e Levinas permite compreender que a ética não é um código normativo, mas uma disposição de abertura e resposta ao outro. Ambos deslocam

o eixo da moralidade da autonomia para a relação, entendendo o humano como ser exposto, dependente e vulnerável. A vulnerabilidade, nesse sentido, não é fraqueza, mas potência relacional, o lugar onde se funda o dever ético de cuidado e de coabitação.

No contexto brasileiro, marcado por desigualdades estruturais e políticas de segurança seletivas, essa reflexão adquire força política e urgência moral. A Operação Contenção revela o ponto em que a ética falha, quando o Estado e a sociedade deixam de reconhecer o rosto do outro como apelo à responsabilidade e passam a tratá-lo como alvo. A letalidade da operação, associada à invisibilização das vítimas e à ausência de luto público, expressa o colapso entre vulnerabilidade e humanidade, entre reconhecimento e poder.

Reafirmar a vulnerabilidade como critério ético implica reconhecer que toda vida é politicamente mediada, e que a justiça não pode ser reduzida à aplicação da lei, mas deve incluir a reparação simbólica e o reconhecimento do outro como sujeito. Como sugere Butler (2016, p. 151), o espaço público se constitui tanto pelo que aparece quanto pelo que é proibido de aparecer, e é nesse interdito que a violência se perpetua.

Seguindo Levinas, poderíamos dizer que uma democracia só é ética quando responde à interpelação do rosto que ordena “não matarás”. Essa resposta, no entanto, não se restringe à proibição do assassinato físico, é também a recusa da indiferença, a abertura ao luto, o reconhecimento da dor alheia. A ética da vulnerabilidade, portanto, é inseparável de uma política da visibilidade e do cuidado.

Conclui-se que repensar a relação entre vulnerabilidade, violência e responsabilidade coletiva é fundamental para reconstruir os fundamentos de uma justiça não excludente. A ética começa no rosto do outro, e é nesse encontro que se decide o horizonte político de uma sociedade capaz de reconhecer-se como comunidade de vidas interdependentes.

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ASSOCIATED PRESS. Protesters call for governor’s resignation after Rio’s deadliest police raid. **AP News**, 31 out. 2025. Disponível em: <https://apnews.com/article/2f88c0c74680776dfe044f17c96f1c95>. Acesso em: 01 nov. 2025.

BUTLER, Judith. **Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto?** Tradução de Sérgio Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

BUTLER, Judith. **Vida precária: os poderes do luto e da violência**. Tradução de André do Prado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BUTLER, Judith. **Relatar a si mesmo: crítica da violência ética**. Tradução de Rogério Bettoni. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

BUTLER, Judith. **A força da não violência: um vínculo ético-político**. Tradução de Fernanda Siqueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Quem canta o Estado-nação? Linguagem, política, pertencimento**. Tradução de Rogério Bettoni. Belo Horizonte: Autêntica, 2018.

EL PAÍS. Death toll from Rio de Janeiro police operation rises to more than 132. **El País English**, 29 out. 2025. Disponível em: <https://english.elpais.com/international/2025-10-29/death-toll-from-rio-de-janeiro-police-operation-rises-to-more-than-120.html>. Acesso em: 1 nov. 2025.

LEVINAS, Emmanuel. **Ética e Infinito**. Tradução de João Gama. Lisboa: Edições 70, 1988.

REUTERS. Rio authorities identify bodies, protests called after deadly police raids. **Reuters**, 31 out. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/rio-authorities-identify-bodies-protests-called-after-deadly-police-raids-2025-10-31/>. Acesso em: 1 nov. 2025.